

Las fundaciones en la Región de Murcia

Pilar Juana García Saura

Departamento de Derecho Administrativo
Universidad de Murcia

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

RESUMEN: En este estudio se analizan, partiendo de una breve referencia a la situación actual de las fundaciones en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, las modificaciones del presupuesto autonómico asignado en el ejercicio 2015 y las resoluciones judiciales habidas durante este período. Finalmente, se constatan las novedades que se han producido en el Tercer Sector regional.

En general, aunque los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia vienen a dar continuidad a las medidas de contención del gasto público adoptadas anteriormente, en los presupuestos de fundaciones del sector público autonómico se constata un aumento del 5% con respecto al presupuesto del año anterior. En relación a cuestiones relativas a fundaciones dirimidas en la Audiencia Provincial y Tribunal Superior de Justicia de Murcia, éstas son de escasa incidencia sobre el régimen jurídico de las mismas. Finalmente, se comentan las novedades que han tenido lugar en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia respecto al Tercer Sector.

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

ABSTRACT: In this study are discussed, starting with a brief reference to the current situation of foundations in the Autonomous Community of the Region of Murcia, amendments to the budget autonomy assigned in the year 2015 and the judicial resolutions relapses during this period to finally observe the developments that have occurred in the Third regional Sector.

Overall, although the Budget of the Autonomous Region of Murcia come to give continuity to the measures to contain public spending measures previously adopted in the budgets of public sector foundations Autonomous an increase of 5% is ob-

served with respect to the previous year's budget. Finally, we discuss the developments that have taken place in the Autonomous Community of the Region of Murcia on the Third Sector.

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

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

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

A partir de la propia información suministrada por la Administración Regional¹, podemos apreciar que durante el período objeto de estudio no se ha producido ningún cambio relevante respecto a las fundaciones públicas. Después de varios años caracterizados por la disolución de algunas de estas entidades —durante los últimos 5 años se extinguieron un total de 9 fundaciones públicas—, se constata estabilidad². El número de fundaciones públicas existentes se ha reducido casi un 50% en los últimos 5 años.

Con respecto a las fundaciones inscritas en el Registro de Fundaciones de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, la situación es muy parecida a la de años anteriores: han sido disueltas algunas de ellas³ y otras

¹ Información suministrada directamente por la Sección de Asociaciones, Fundaciones y Colegios Profesionales, Dirección General de Participación Ciudadana de la Consejería de Presidencia y Empleo.

² Dos fundaciones públicas siguen en fase de liquidación faltando cómo último trámite la resolución expresa de disolución y su inscripción en el registro: Fundación Amigos del Casino y Parque Científico.

³ Fundación Esteban Romero, disuelta por Resolución de 20/01/2016; Agencia para el desarrollo de las industrias creativas de la Región de Murcia (ADICREA) y Fundación Territorio y Sostenibilidad.

han sido creadas⁴. Algunas otras se encuentran en trámite de disolución al estar pendiente el proceso de liquidación⁵.

II. Control presupuestario de las fundaciones del sector público autonómico

Como la propia Administración regional y otras empresas públicas autonómicas, estas fundaciones públicas autonómicas han sido también destinatarias de medidas dirigidas a controlar el gasto asociado a su gestión, siendo sus presupuestos conjuntamente aprobados a través de la ley regional anual de presupuestos. En línea de continuidad con el previo ejercicio presupuestario, la Ley 13/2014, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el ejercicio 2015⁶, ha venido a dar continuidad a las medidas de contención del gasto público anteriormente adoptadas.

En total se destinan 22.235.465 euros para la financiación en los presupuestos de las fundaciones del sector público autonómico. Se produce por tanto un aumento del 5% en la cantidad asignada (tras años en retroceso) respecto al ejercicio anterior. Las fundaciones que más asignación reciben son, como en los años anteriores: Fundación para la Formación e Investigación Sanitaria (9.322.753), Fundación Integra (5.879.615 euros) y la Fundación Séneca, Agencia Regional de Ciencia y Tecnología (4.491.391 euros) entre otras⁷.

Así, concretamente, del aumento detectado en el actual ejercicio de la dotación general asignada a la partida de fundaciones del sector público autonómico se pasa de 21.085.117 a 22.235.465 euros. Este incremento de la asignación no se aplica a todas las fundaciones. La Fundación para la Formación e Investigación Sanitaria ve sus recursos disminuidos. El aumento más destacable es el producido a la asignación de la Fundación Integra —que casi triplica la asignación del ejercicio anterior—.

⁴ Fundación Asociación de la Prensa de la Región de Murcia; Fundación Whakamua y Fundación Hospitalidad Santa Teresa.

⁵ Es el caso de Fundación Murcia XXI, Turismo, Diseño y Moda; Parque Científico de Murcia; Fundación Valle de Ricote y Fundación Kurukshetra Projet.

⁶ BORM n.º 299, de 30 de Diciembre de 2014.

⁷ Fundación Orquesta Sinfónica de la Región de Murcia 1.850.148 euros; Fundación Murciana para la Tutela y Defensa Judicial de Adultos 427.005 euros; Fundación Instituto Euromediterráneo del Agua 256.553 euros; Fundación Mariano Ruiz Funes 8.000 euros.

TABLA 1
Asignación presupuestaria a Fundaciones del Sector Público Autonómico.
2013-2014

Fundaciones del Sector Público Autonómico	Presupuesto 2013 (en €)	Diferencia	Presupuesto 2014 (en €)	Diferencia	Presupuesto 2015 (en €)
Fundación Mariano Ruiz Funes	8.000	-3.000	5.000	+3.000	8.000
Fundación Murciana para la Tutela y Defensa Judicial de Adultos	409.750	+8.834	418.584	+8.421	427.005
Fundación Séneca, Agencia Regional de Ciencia y Tecnología	3.122.216	+1.352.028	4.474.244	+17.147	4.491.391
Fundación Integra	3.074.765	-217.805	2.856.960	+3.022.655	5.879.615
Fundación Instituto Euro-mediterráneo del Agua	343.334	-95.454	247.880	+8.673	256.553
Fundación para la Formación e Investigación Sanitaria	11.273.967	-29.922	11.244.045	-1.921.292	9.322.753
Fundación Orquesta Sinfónica de la Región de Murcia	1.557.617	+280.787	1.838.404	+11.744	1.850.148
TOTAL	22.143.473	-1.058.356	21.085.117	+1.150.348	22.235.465

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

La Ley de Presupuestos aprobada en 2014 para el siguiente ejercicio se caracteriza por:

— Exigir que los expedientes que supongan una modificación de créditos de las subvenciones o aportaciones de cualquier naturaleza a favor de fundaciones del sector público autonómico, deben incluir las repercusiones que dichas modificaciones puedan producir en el presupuesto administrativo de

la respectiva fundación y su autorización corresponderá al Consejero de Economía y Hacienda⁸.

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

Se establece asimismo que serán nulas de pleno derecho las contrataciones de personal, así como cualquier otro acto cuya realización o adopción implique que el total de gastos de personal previsto en cómputo anual de las fundaciones supere la dotación inicialmente aprobada en el presupuesto administrativo, sin la previa autorización del Consejo de Gobierno⁹.

La masa salarial del personal del sector público regional no experimentó ningún incremento en 2015, permaneciendo vigentes las masas salariales existentes a 31 de diciembre de 2014¹⁰ estableciendo como tope para las retribuciones del personal directivo de las fundaciones públicas regionales, las correspondientes al cargo de Director General de la Administración General (excluida la antigüedad que pudiera tener reconocida)¹¹.

Durante el ejercicio 2015, igual que en el ejercicio anterior, las fundaciones del sector público autonómico deben obtener autorización previa de la Consejería de Economía y Hacienda para concretar operaciones de endeudamiento. No obstante, este año se especifica que se encuentran incluidas

⁸ Cuando la cuantía de la modificación de crédito a efectuar sea superior al 20% del presupuesto inicial de gastos de la fundación, la competencia corresponderá al Consejo de Gobierno. *Vid.* artículo 11 Ley 13/2014, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el ejercicio 2015. BORM n.º 299, de 30 de Diciembre de 2014.

⁹ Artículo 22.8 Ley 13/2014, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el ejercicio 2014. BORM n.º 299 de 30 de diciembre de 2014.

¹⁰ Sin tenerse en cuenta las reducciones aprobadas por la Ley 13/2013, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el ejercicio 2014. BORM N.º300, de 30 de diciembre de 2013.

¹¹ Artículo 26.2 Ley 13/2014, de 26 de diciembre, de Presupuestos..., *ibidem*.

aquellas por las que se modifican operaciones ya concertadas en la medida en que se alteren las condiciones financieras de las mismas¹².

También, durante el ejercicio 2015 se aplicaron las mismas medidas que en 2014 relativas a: suspensión de la convocatoria, concesión o abono de cualquier ayuda derivada del concepto de acción social u otro tipo de ayuda similar; no retribución de las horas extraordinarias que se deben compensar, obligatoriamente, con descansos adicionales el exceso de horas realizadas superiores a la jornada legalmente establecida; no abono de cantidad alguna en concepto de productividad variable, incentivos al rendimiento o complementos de idéntica o similar naturaleza (salvo para el personal investigador por la ejecución de programas de investigación, desarrollo e innovación (I+D+i)); no autorización de convocatorias de puestos o plazas vacantes de personal laboral, salvo en casos excepcionales, para cubrir necesidades urgentes e inaplazables y contratar personal temporal para trabajar en proyectos o actividades temporales que desarrollen las competencias que tienen encomendadas, siempre que haya dotación adecuada y suficiente para ello¹³; obligación de amortización de un número equivalente de plazas al de las jubilaciones que se produzcan; prohibición de aportaciones a los planes de pensiones de empleo o contratos de seguros colectivos que incluyan la cobertura de la contingencia de jubilación¹⁴.

Es de resaltar una novedad de este ejercicio económico: las retribuciones del personal investigador podrán superar el límite establecido¹⁵ cuando se trate de personal investigador siempre que las cantidades que superen dicho límite tengan su causa en financiación externa derivada de la ejecución de programas de investigación, Desarrollo e innovación (I+D+i)¹⁶.

En general, todo lo observado con relación al pasado año resultó también de aplicación durante el año 2015 respecto a: prohibición de creación de nuevas fundaciones del sector público —con la innovación este año de que del acuerdo de autorización se debe dar cuenta a la Intervención General y a la Comisión de Coordinación para el control del Sector Público—; regu-

¹² Artículo 52.1 Ley 13/2014, de 26 de diciembre, de Presupuestos..., *ibidem*.

¹³ Que requerirán informe favorable previo de la Dirección General de la Función Pública y Calidad de los Servicios y de la Dirección General de Presupuestos y Fondos Europeos.

¹⁴ *Vid.* Disposición Adicional Vigésima. Ley 13/2014, de 23 de diciembre, de Presupuestos..., *ibidem*.

¹⁵ No superarán las retribuciones correspondientes al cargo de director general de la Administración General, excluida la antigüedad que pudieran tener reconocida. *Vid.* artículo 27.2 Ley 13/2014, de 23 de diciembre, de Presupuestos..., *ibidem*.

¹⁶ Disposición vigésimo tercera Ley 13/2014, de 23 de diciembre, de Presupuestos..., *ibidem*.

lación del endeudamiento de las fundaciones públicas; gestión de tesorería; realización de proyectos de inversión en infraestructuras públicas, financiándolas a través de fórmulas de colaboración entre el sector público y el sector privado; incumplimiento por las fundaciones del sector público regional de las obligaciones de remisión de información periódica y no periódica y de cualquier otra petición de información que se formule por la Intervención General y medidas de control sobre los presupuestos de las fundaciones del sector público.

Por todo lo cual, durante 2015 no se constatan novedades normativas significativas en el ámbito del sector fundacional.

III. Análisis de las resoluciones judiciales habidas en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en materia de fundaciones

Para un análisis evolutivo de las resoluciones dictadas en materia de fundaciones por los órganos jurisdiccionales radicados en el territorio de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia acumuladas durante el año 2015, desde el último período analizado, nos hemos remitido a la totalidad de sentencias existentes en las principales bases de datos, atendiendo a los criterios de orden jurisdiccional y materia.

De las resoluciones dictadas por la *Audiencia Provincial*, se analizan un total de ocho, todas ellas de carácter civil, excepto dos de carácter penal. Algunas de estas sentencias se encuentran referidas, como en años anteriores, a actuaciones llevadas a cabo por la Fundación Murciana sobre Defensa y Tutela Judicial de Adultos. Ésta se configura como una herramienta fundamental para la protección de los intereses del incapacitado. Sentencias 89/2015 (Sección 4.^a), de 19 de febrero; 277/2015 de 21 de mayo (Sección 4.^a); 306/2015 de 9 julio (Sección 3.^a) y 470/2015 de 3 septiembre (Sección 4.^a). Viene siendo habitual en este tipo de procedimientos el nombramiento al incapacitado de un único tutor (la fundación Murciana sobre Defensa y Tutela Judicial de Adultos). No obstante, observamos que en la última sentencia referida, se procede a nombrar dos tutores: uno encargado de lo personal (cuidado del incapacitado) y otro de los aspectos patrimoniales y económicos (la fundación) La novedad consiste precisamente en esta división: se decide que es ajustada a derecho conforme al artículo 236 CC porque se darían las circunstancias «especiales» a que este artículo se refiere.

En esta misma materia y con relación a fundaciones que realizan actividades de carácter social señalamos las sentencias 410/2015 de 21 diciembre

(Sección 1.^a) donde se confirma una resolución en la que la Fundación Diagrama Intervención Psicosocial es reintegrada en la posesión de una finca tras solicitar la tutela sumaria de la posesión frente a la realización de unas obras ilegalmente. También esta Fundación es objeto de una estafa cuando efectúa la compra-venta de una vivienda¹⁷.

Igualmente, la Audiencia Provincial ha conocido de un tema mercantil referido a una administración concursal entre la Fundación Desarrollo Educativo de Escuelas Cristianas y una sociedad limitada¹⁸.

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

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

Este Tribunal ha conocido distintas cuestiones relativas a las fundaciones: despido disciplinario de un trabajador que realizaba funciones de «Auxiliar Educativo» de la Fundación Diagrama Intervención Psicosocial por comportamientos contrarios a su proyecto educativo¹⁹; existencia o no de responsabilidad de la Administración Pública por la publicación de temas confusos y faltos de actualización del temario elaborado por la «Fundación para la Formación e Investigación Sanitarias en la Región de Murcia» y facilitado en su aula virtual para los aspirantes a un proceso selectivo de acceso a la categoría de facultativo sanitario especialista/Opción Hematología²⁰.

IV. Tercer Sector. Novedades

El Tercer sector que incluye entidades tanto de naturaleza institucional como corporativa, comprende aquellas que persiguen fines diferentes a los de sus miembros, que se rigen por el principio burocrático y tienen una base patrimonial (fundaciones) y entidades que persiguen fines que coinciden en lo esencial con los de sus miembros y que, en su organización, se rigen por

¹⁷ Sentencia 207/2015 de 13 julio (Sección 5.^a).

¹⁸ Sentencia 319/2015 de 11 junio (Sección 4.^ª).

¹⁹ Sentencia 1020/2015 de 21 diciembre (Jurisdicción Social).

²⁰ Sentencia 173/2015 de 27 febrero (Jurisdicción Contencioso- Administrativo).

el principio democrático o participativo y tienen base personal (fundamentalmente corporativo o asociativo). Este sector, así definido englobaría asociaciones y fundaciones, entidades en constante desarrollo. En España su importancia es cada vez mayor. Como afirma Piñar Mañas, el gran potencial que representa el tercer sector impone que desde el derecho público se le preste mayor atención. Uno de los motivos de la emergencia del sector es la retirada del Estado o de las Administraciones Públicas derivada de la crisis del Estado del Bienestar²¹.

Destacamos a continuación algunos comentarios sobre las novedades que durante el período objeto de estudio (2015) han tenido lugar en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia respecto del Tercer Sector.

La constitución de la Plataforma Autonómica del Tercer Sector en la Región de Murcia²², organización orientada a la defensa del bienestar social y del bien común, el diseño de estrategias para la adopción de decisiones que propicien el desarrollo del estado social y de derecho, surge de la iniciativa de entidades representativas y organizaciones sociales regionales²³. Pretende llegar a ser un instrumento de cohesión de entidades y organizaciones miembros y de coordinación de sus actividades, que le permita contar con una efectiva capacidad de influencia y de desarrollo del diálogo civil y social con los poderes públicos, los agentes sociales, el mundo empresarial, los grupos mediáticos y el conjunto de instituciones de la Región de Murcia. También se identifica como voz unitaria y común, coordinada, articulada y representativa de las entidades y organizaciones que la integran, que reclame y se haga acreedora de la condición de referente en el ámbito del Tercer Sector, de manera que deba ser consultada y escuchada en las decisiones y políticas

²¹ PIÑAR MAÑAS, J. L., «Tercer...», *ibidem*, p. 8.

²² Es fruto de la voluntad de ampliación, mediante la creación de plataformas territoriales, de la capacidad de interlocución y actuación en el sector social de la Plataforma del Tercer Sector de España en enero de 2012 como una entidad sin ánimo de lucro que pretende defender el valor de lo social desde una voz unitaria, a la vez que intenta promover soluciones en favor de los colectivos más desfavorecidos, proteger los derechos sociales e impulsar la igualdad entre las personas. Fue fundada por siete de las organizaciones más representativas en el ámbito de lo social: Plataforma del Voluntariado de España (PVE), Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión social en el Estado Español (EAPN-ES), Plataforma de ONG de Acción Social (POAS), Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI), Cruz Roja Española, Cáritas y la Organización Nacional de Ciegos de España (ONCE).

²³ Como Cáritas, el Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad y sus Familias (CERMI) en la Región de Murcia, Cruz Roja Española, la Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE), la Plataforma del Voluntariado de la Región de Murcia y la Red de Lucha Contra la Pobreza y la Exclusión Social en la Región de Murcia (EAPN-RM).

clave que afecten de cualquier manera posible a los grandes intereses y necesidades transversales del Tercer Sector.

De acuerdo con lo anterior, destacamos la creación por la Administración Regional de la «Mesa de apoyo al Tercer Sector» constituida como una comisión de trabajo adscrita a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades e integrada por representantes de esta Consejería, así como por miembros de la Plataforma del Tercer Sector, Plataforma del Voluntariado, Comité de Personas con Discapacidad (FERMI), ONCE y la Red de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social (EAPN). La Región de Murcia es pionera a nivel nacional en poner en funcionamiento esta Mesa, cuyo objetivo es constituirse como foro de diálogo permanente, de colaboración y codecisión entre la Administración Regional y distintas organizaciones sociales, garantizando y fortaleciendo la interlocución del Tercer Sector en el diseño y aplicación de las políticas sociales con el fin de hacer partícipes a los grupos de riesgo en las actuaciones que se lleven a cabo. Entre las propuestas de trabajo en las que ha comenzado a trabajar la citada Mesa, destacan el Pacto contra la pobreza, la Ley que garantice los derechos de personas con discapacidad y la implantación del reglamento de la Renta Básica de inserción (RBI).