

Las fundaciones en la Comunidad Autónoma de La Rioja

Antonio Fanlo Loras

Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de La Rioja

La Comunidad Autónoma de La Rioja no ha tenido, hasta hace bien pocos años, normativa propia en materia de fundaciones, aplicándose, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 149.3 CE, la legislación del Estado (primero, la Ley de 1994 y más tarde la Ley 50/2002, de 26 de diciembre). La importancia creciente que el fenómeno fundacional tiene en las sociedades actuales, ha convertido a las fundaciones en un instrumento eficaz para encauzar la participación de la sociedad civil, junto con los poderes públicos, en la satisfacción de necesidades de interés general. Este dinamismo social ha hecho imprescindible la aprobación de normativa propia reguladora de la actividad fundacional que tenga en cuenta las peculiaridades, necesidades e intereses de la Comunidad Autónoma de La Rioja y facilite la promoción, constitución y funcionamiento de las fundaciones que realicen sus actividades en su ámbito territorial.

Éste es el punto de conexión imprescindible para el ejercicio de las competencias que La Rioja tiene reconocidas en el artículo 8.Uno.34 de su Estatuto de Autonomía. Dicho precepto le atribuye competencias exclusivas en materia de fundaciones que desarrollen principalmente sus funciones en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de las competencias que el artículo 149.1 de la Constitución reserva al Estado. El despliegue de las competencias normativas regionales ha de ejercerse, en consecuencia, en el marco de las previsiones del artículo 34 CE, así como de la normativa básica establecida por el Estado, cuya aplicabilidad queda expresamente salvada en el Estatuto de La Rioja (la calificación como «exclusiva» de la competencia regional no puede afectar a las competencias sobre materias o submaterias reservadas al Estado que se proyectarán, cuando corresponda, sobre las competencias exclusivas autonómicas con el alcance que les haya otorgado el legislador estatal con plena libertad de configuración, ha señalado la reciente STC 31/2010, de 28 de junio, relativa al Estatuto de Cataluña, en línea con su doctrina tradicional, recogida, por ejemplo, en la 341/2005, FJ 2).

En efecto, el ejercicio del derecho de fundación, de acuerdo con el artículo 34 de la Constitución, está reservado a la ley y exige que exista una finalidad de interés general, operando como límites generales los que son comunes al derecho de asociación (prohibición de aquellas fundaciones que persigan fines o utilicen medios tipificados como delito y necesidad de resolución motivada para su disolución o suspensión de actividades). De otra parte, al Estado le corresponde establecer las condiciones básicas del derecho de fundación reconocido en el artículo 34 CE y la regulación de los aspectos civiles, procesales, mercantiles y tributarios, conforme a lo establecido en el artículo 149.1, reglas 1.^a, 6.^a, 8.^a y 14.^a Estas competencias han sido concretadas por la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones, y por la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo.

La Ley 1/2007, de 12 de febrero, de Fundaciones de la Comunidad Autónoma de La Rioja, respeta el esquema conceptual de la legislación estatal pudiendo advertir en ella dos partes diferenciadas: la primera, dedicada a la regulación específica del fenómeno fundacional; la segunda, dedicada a la tutela y control que la Administración regional ejerce sobre las fundaciones. En consecuencia, la ley parte del concepto de fundación para regular el procedimiento de constitución, los órganos de gobierno, su patrimonio y régimen de funcionamiento, prestando especial atención a la naturaleza y contenido de los bienes dotacionales y patrimoniales adscritos a la fundación y su modo de valoración, así como a la composición y funcionamiento del Patronato. La especial relevancia pública de los fines de interés general justifica la intervención de la Administración regional mediante el ejercicio del Protectorado y el Registro público de fundaciones de ámbito riojano.

Desde estas premisas, el Título I establece las disposiciones generales del régimen de las fundaciones cuya actividad se desarrolle principalmente en el territorio de La Rioja, como organizaciones constituidas por voluntad de sus creadores, sin ánimo de lucro, y cuyo patrimonio quede afectado a fines de interés general (art. 1). Determina, en el artículo 2, sus normas reguladoras (la voluntad del fundador, sus estatutos, la legislación básica estatal y la legislación regional de fundaciones y demás normativa aplicable) e identifica los fines y beneficiarios (art. 3). La cláusula general («fines de interés general») es acompañada de un listado de fines que, a título ejemplificativo y no cerrado, el legislador regional considera incluidos en ella (defensa de los derechos humanos, de las víctimas del terrorismo y actos violentos; asistencia social e inclusión social; cívicos, educativos, culturales, científicos, deportivos, sanitarios, laborales; de fortalecimiento institucional; de cooperación al desarrollo; de promoción del voluntariado; de promoción de la acción social; de defensa del

medio ambiente; de fomento de la economía social; de promoción y atención a las personas en riesgo de exclusión por razones físicas, sociales o culturales; de promoción de los valores constitucionales y defensa de los principios democráticos; de fomento de la tolerancia; de desarrollo de la sociedad de la información o de investigación científica y desarrollo tecnológico).

En cuanto a los beneficiarios, han de ser colectivos genéricos de personas, incluidas las colectividades de trabajadores de una o varias empresas y sus familiares (art. 1.2). Los fundadores y miembros del patronato, así como sus familiares, sólo podrán serlo cuando pertenezcan a colectivos genéricos determinados de acuerdo con los Estatutos (art. 1.3). No podrán serlo las personas jurídicas singularizadas, salvo cuando tengan como finalidad exclusiva principal la conservación y gestión de bienes de patrimonio histórico español o riojano (art. 1.4).

El Título II está dedicado a la *constitución* de la fundación, remitiendo, en cuanto a la capacidad para fundar, a la legislación estatal. La constitución puede hacerse por actos «*inter vivos*» (plasmada en escritura pública, cuyos requisitos establece) o «*mortis causa*», estableciendo las peculiaridades en este último supuesto, con intervención del albacea testamentario, herederos o, en su caso, del Protectorado (art. 8). Se establece una dotación mínima de 30.000 euros (art. 10), mediante aportación dineraria (susceptible de un desembolso inicial de un 25% y el resto puede serlo aplazado en un plazo máximo de cinco años) o no dineraria (en cuyo caso se aportará tasación de los bienes por experto independiente).

El Título III regula el *gobierno* de la fundación, que se encomienda al Patronato, órgano de gobierno y representación de la misma, al que corresponde cumplir los fines fundacionales y administrar los bienes y derechos (art. 12). En cuanto a su composición, su número lo fijan los estatutos, con un mínimo de tres miembros, que podrán ser personas físicas o jurídicas. Si los Estatutos fijan un máximo y un mínimo de patronos, será el Patronato el que fije el número concreto. En el caso de las personas físicas, han de tener capacidad de obrar, no inhabilitadas para el ejercicio de cargo público. No pueden delegar su cargo de patronos, salvo que lo sean por razón del cargo que ocuparen en otras entidades o instituciones, en cuyo caso pueden serlo sus sustitutos. En el caso de las personas físicas, actuarán las personas físicas que sean sus representantes, una vez que los órganos competentes de la persona jurídica hayan aceptado expresamente el cargo de patrono. Los patronos habrán de cumplir sus funciones con arreglo al ordenamiento jurídico y a los estatutos. Los nombramientos de patronos se inscribirán en el Registro de Fundaciones de La Rioja.

En los estatutos o en la escritura fundacional se establecerá la forma de designación de la Presidencia y la Secretaría del Patronato, que son los órganos unipersonales necesarios. En ausencia de dicha regulación, los miembros del Patronato elegirán de entre ellos al Presidente (art. 14). Se establecen sus funciones, así como las del Secretario. Los estatutos podrán encomendar la gestión ordinaria administrativa a un Gerente o cargo similar, que podrá ser «persona física o jurídica» (*sic!*), de «acreditada solvencia técnica».

La Ley exige la previa aceptación formal y expresa (documento público o privado con firma legitimada por notario o comparecencia ante el Registro de Fundaciones) de los miembros del Patronato. En el caso de las personas jurídicas, la aceptación ha de hacerla el representante legal. La aceptación, como la renuncia, ha de inscribirse en el citado Registro (art. 15).

Aspecto importante es la regulación del régimen de gastos del Patronato y el principio de gratuidad de los cargos de patronos que supone la prohibición de percepción de retribuciones (art. 16). Ello no impide que se reconozca, salvo disposición en contra del fundador, el derecho a percibir compensaciones por el desempeño de su función (locomoción, manutención y estancia), dentro de las cuantías máximas previstas por la legislación tributaria de renta. Además, los patronos que presten a la fundación servicios distintos de los que implica el desempeño de su cargo de miembros del Patronato, podrán recibir una retribución adecuada, previa autorización del Protectorado.

La Ley regula el régimen de delegaciones y apoderamientos entre los miembros del Patronato, salvo que los estatutos las prohíban y que no pueden afectar a las recogidas en la ley (art. 17). Para facilitar la gestión, el Patronato puede crear comisiones ejecutivas, así como otros órganos colegiados o unipersonales, subordinados al Patronato, que puede estar integrada por patronos o por personas externas. Asimismo, se establece el régimen de sustitución y suspensión de los patronos que, en principio, será el fijado por los estatutos (art. 18). Caso de que los estatutos no lo hayan previsto, habrán de modificarse en tal sentido, pudiendo el Protectorado, en tanto ello se cumple, designar los sustitutos. El cese de los patronos se realizará de acuerdo con la legislación estatal (art. 19). La Ley fija las obligaciones de los patronos (art. 20), así como su régimen de responsabilidad, que se regirá, en este caso, por la legislación estatal (art. 21). Finalmente, se regulan en este Título el régimen de adaptación de acuerdos y las actas (arts. 23 y 24).

El Título IV regula el *patrimonio* de la fundación, integrado por la totalidad de los bienes, derechos y obligaciones que integren la dotación, susceptibles de valoración económica (art. 25). Su administración y disposición corresponde al patronato y la titularidad a la fundación. En cuanto a la naturaleza de los

bienes y derechos integrantes del patrimonio, establece reglas específicas para las inversiones realizadas con subvenciones de capital y para las aportaciones dinerarias, así como prohíbe que puedan tener participación alguna en sociedades mercantiles de responsabilidad personal, disponiendo reglas específicas para el caso de que se reciban como donaciones, herencias o legados (art. 26). Establece el régimen de enajenación y gravamen de los bienes y derechos, determinando los casos en que será necesaria la autorización previa del Protectorado (art. 27), así como el régimen de las herencias y donaciones que puedan recibir, con posible intervención del Protectorado (art. 28).

El Título V establece el régimen de *funcionamiento y actividad* de la fundación, a partir de los principios de actuación (art. 29). Así, establece el régimen de obtención de ingresos por las actividades desarrolladas, salvo que sea contrario a la voluntad fundacional (art. 30); las actividades mercantiles e industriales, coincidentes con los fines fundacionales, que sólo será posible mediante sociedades mercantiles no personalistas y previa autorización del Protectorado (art. 31); la financiación de las actividades (art. 32); el régimen administrativo, financiero y contable, donde destaca la elaboración del plan de actuación y las cuentas anuales (admite la presentación en modelos abreviados o simplificados), que serán supervisadas por el Protectorado (art. 33); determina el destino de rentas e ingresos y su modo de cálculo (art. 34) y concluye regulando el régimen de autocontratación (art. 35).

El Título VI está dedicado a la *modificación de los estatutos* y a la *fusión y extinción* de la fundación. En cuanto a la fusión (art. 37), la ley la permite, siempre que no la haya prohibido el fundador, entre las fundaciones *con fines análogos*, pudiendo el Protectorado oponerse por razones de legalidad en el plazo de tres meses. La fusión puede ser una alternativa a la liquidación, aunque requiere previa autorización del Protectorado, que puede proponer la fusión a aquellas que resulten incapaces de alcanzar sus fines. Esta regulación ha motivado que el Gobierno de la nación haya presentado recurso de inconstitucionalidad (núm. 4368/2007), en relación con los apartados 1 y 3 del artículo 37 de la Ley 1/2007, al entender que dichos apartados limitan las posibilidades de fusión de las fundaciones en contra de lo dispuesto en la Ley estatal de fundaciones (Ley 50/2002). El Gobierno de La Rioja ha rechazado el cauce del procedimiento de negociación contemplado en el art. 33.2 LOTC, razón por la que no ha podido convocarse la Comisión Bilateral de Cooperación. El alto Tribunal, mediante providencia de 5 de junio, ha admitido a trámite el citado recurso (BOE de 25 junio de 2007). La interpretación hecha por el Gobierno de la Nación es discutible, pues la restricción de la fusión a las que tengan «fines análogos» está expresamente recogida en el art. 30.4 de la Ley estatal y debiera sostenerse en una interpretación sistemática que dicha exigencia está

implícita en el apartado del artículo 30.1 de la Ley estatal, razón por la que, desde esta perspectiva, nada podría reprocharse a la ley riojana.

Dicho Título regula, asimismo, las causas y formas de extinción (arts. 38 y 39) y la liquidación con un relevante papel del Protectorado (art. 40).

El Título VII regula el *Protectorado*, órgano administrativo de asesoramiento y apoyo técnico de las fundaciones que velará por el correcto ejercicio del derecho de fundación y por la legalidad de su constitución y funcionamiento, aunque respetando su autonomía, para garantizar el cumplimiento de la legalidad y de los fines establecidos por el fundador (art. 41).

A tal objeto, la ley regula las funciones de apoyo y asesoramiento en general a las fundaciones (art. 42); las funciones en relación con el proceso de constitución (art. 43); con el Patronato (art. 44); con el patrimonio (art. 45); las relativas al cumplimiento de fines (art. 46); en relación con la modificación, fusión y extinción (art. 47); en relación con el ejercicio de las acciones legalmente previstas (acción de responsabilidad a favor de la fundación frente a los patronos; instar judicialmente el cese de los patronos; impugnar los actos y acuerdos contrarios a la ley y a los estatutos; instar de la autoridad judicial la intervención de la fundación, traslado del tanto de culpa al Ministerio Fiscal (art. 48); la intervención temporal ante graves irregularidades (art. 49) y, finalmente, regula el régimen jurídico de los actos del Protectorado (art. 50) y los recursos jurisdiccionales (art. 51).

El Título VIII final está dedicado al *Registro* de fundaciones en el que se inscribirán las que desarrollen principalmente sus actividades en La Rioja. Establece los principios registrales (carácter público y único) (art. 53); sus funciones (art. 54); la calificación y régimen jurídico de los actos de Registro (art. 55), y la obligatoriedad de la inscripción (art. 56).

La Ley se cierra con tres disposiciones adicionales relativas al régimen de las fundaciones preexistentes; la declaración de conformidad con la legislación estatal del contenido de un listado extenso de preceptos de la ley regional; y finalmente, la legislación aplicable a las fundaciones que gestionan la obra social de las Caja de Ahorro. La disposición transitoria única obliga a adaptar los estatutos de las fundaciones preexistentes a lo dispuesto en la ley regional.

En la actualidad, el ejercicio de las funciones y competencias de Protectorado de las fundaciones cuya actividad se desarrolle principalmente en el territorio de La Rioja corresponde a la *Dirección General de Justicia e Interior* (Decreto 31/2009, de 30 de junio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Administraciones Públicas y Política Local y sus funciones, en desarrollo de la Ley 3/2003, de 3 de marzo, de organización del sector público

de la Comunidad Autónoma de La Rioja), órgano directivo al que corresponde la gestión del Registro de Fundaciones.

Paradójicamente, este Registro sigue sin contar con regulación propia actualizada y funciona con arreglo a la praxis administrativa heredada, que procede de la anterior gestión estatal, traspasada en 1996 y de otros centros directivos encargados de la gestión de las fundaciones (Real Decreto 210/1996, de 9 de febrero, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de La Rioja en materia de fundaciones, asumida por el Decreto 14/1996, de 15 de marzo, y atribuida la competencia por Orden de 10 de abril de 1996, a la entonces Consejería de Hacienda y Promoción Económica).

Esta situación explica que la actual estructura del Registro distinga entre Fundaciones Benéfico-Asistenciales (109 inscritas); Culturales (67 inscritas) y Laborales (una inscrita que es el Tribunal de Conciliación, Mediación y Arbitraje, constituida por la Administración regional y los agentes sociales, empresarios y sindicatos). Bastantes de estas fundaciones carecen en la actualidad de actividad.

Téngase en cuenta, en cuanto a las fundaciones de iniciativa pública regional, que el acuerdo de creación se regula en los arts. 53 a 56 de la Ley 3/2003, de 3 de marzo, de organización del sector público. En aplicación de esta ley, son fundaciones públicas cuya dotación es mayoritariamente regional la Fundación Rioja Salud, la Fundación Hospital de Calahorra, la Fundación Tutelar de La Rioja y la Fundación Rioja Deporte.

Otras fundaciones con participación regional son la Fundación San Millán de la Cogolla (con participación de capital privado, Caja Rioja e Ibercaja), la Fundación Centro Paleontológico Riojano de Enciso, la Fundación Práxedes Mateo Sagasta y la Fundación benéfico-social de La Rioja (FUBESOR), resultado de la fusión de varias decenas de fundaciones en procesos que se remontan a 1962 y 1964.

En cuanto a las fundaciones municipales cabe destacar la Fundación Logroño Turismo (creada por el Ayuntamiento de Logroño para la promoción del turismo) y la Fundación Museo Histórico Arqueológico Najerillense (fundación mixta integrada por el Ayuntamiento de Nájera y la Asociación de Amigos de la Historia Najerillense y el Instituto de Estudios Riojanos).