

Las fundaciones en la Comunidad Foral de Navarra

Martín M.^a Razquin Lizarraga

Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad Pública de Navarra

SUMARIO: I. JURISPRUDENCIA SOBRE FUNDACIONES.—II. CAJA NAVARRA, BANCA CÍVICA Y FUNDACIONES.—III. INFORMES DE LA CÁMARA DE COMPTOS SOBRE FUNDACIONES.

I. Jurisprudencia sobre fundaciones

En la jurisdicción contencioso-administrativa se han venido dictando sentencias que tienen relación con las fundaciones. En ellas se han tratado diversos temas que pueden agruparse en las siguientes materias:

a) *Legitimación activa.*

La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra se ha enfrentado en diversas Sentencias con la alegación por parte de la Administración demandada de la falta de legitimación activa de la fundación recurrente. Todas estas sentencias tienen relación con el uso del vascuence por las Administraciones públicas de Navarra con diversas variantes, como es el fomento de dicho uso, la plantilla orgánica de las Administraciones Públicas o el modo de ingreso en el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea.

En varios casos la recurrente es la Fundación Cultural «Euskara Kultur Elkargoa». Se acepta su legitimación, dados los fines de la fundación de promover todo tipo de actividades en pro del euskera y de la cultura vasca cuando se trata de disposiciones de ámbito general como la petición de rotulación bilingüe o de publicación de textos también en euskera en la página web del Gobierno de Navarra. En ambos casos se admite el recurso, aunque se desestima el mismo (Sentencias de 21 de noviembre de 2005, recurso núm. 254/2004, y de 31 de enero de 2006, recurso núm. 1051/2003).

Por el contrario, en el caso de que el recurso se haya dirigido contra aspectos organizativos de la Administración como es la plantilla orgánica (relación de puestos de trabajo) o contra la regulación de derechos de los empleados públicos no se admite la legitimación activa de estas Fundaciones. Así pue-

den verse las Sentencias de la misma Sala de 29 de julio de 2003, recurso núm. 815/2001, y de 4 de noviembre de 2003, recurso núm. 964/2001. En la Sentencia de 28 de julio de 2003, recurso núm. 79/2003, se acepta la legitimación en relación con el recurso formulado contra la plantilla orgánica del Ayuntamiento de Pamplona, solo porque dicha legitimación había sido admitida en vía administrativa.

b) *El caso de la Fundación Humanismo y Democracia.*

En el apartado III del presente trabajo se hará referencia al informe de fiscalización de la Cámara de Comptos de Navarra en el que se analiza la concesión de subvenciones por parte de la Administración Foral (cooperación al desarrollo) a la Fundación Humanismo y Democracia.

A resultas de estos hechos, la Fundación interpuso varios recursos que cabe dividir en dos grupos:

1) Recursos contra el reintegro de las subvenciones: en diversas Sentencias se examina el recurso contra los actos administrativos por los que se acuerda el reintegro de las subvenciones concedidas a esta Fundación. Se desestiman los recursos examinados en las Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra de 15 de enero de 2007, recurso núm. 62/2006; de 10 de octubre de 2007, recurso núm. 654/2006, y de 25 de enero de 2008, recurso núm. 202/2007. Por el contrario, se estima parcialmente el recurso en la Sentencia de 3 de junio de 2009, recurso núm. 655/2006.

2) Reclamaciones de responsabilidad patrimonial conjuntamente contra la Administración Foral y contra dos periódicos editados en Navarra. Los recursos instan la responsabilidad patrimonial conjunta por las noticias publicadas en dichos medios de comunicación en relación con el caso de la Fundación Humanismo y Democracia y los hechos relatados en el informe de fiscalización de la Cámara de Comptos. Las Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra de 27 de febrero de 2009, recurso núm. 492/2007, y de 29 de octubre de 2009, recurso núm. 396/2007, desestiman los recursos interpuestos por la Fundación citada.

c) *Otros aspectos.*

En este epígrafe se da noticia de otras Sentencias que tratan una gran diversidad de aspectos en relación con las fundaciones.

El primero de ellos es el de la responsabilidad patrimonial de la Administración y de una Fundación (la Fundación Aspace) con motivo de la gestión

de un servicio público. La Sentencia de 20 de diciembre de 2003, recurso núm. 604/2001, condena a la Administración y a la Fundación Aspace al abono de los daños y perjuicios instados en el recurso por el particular que había sufrido un accidente y que estaba ingresado en el centro «Infanta Elena» gestionado por la citada Fundación.

En segundo lugar, la Sentencia de 2 de septiembre de 2010, recurso núm. 438/2009, versa sobre la subvención concedida a la Fundación Asilo de Ancianos San José de Valtierra y estima el recurso interpuesto condenando a la Administración Foral al pago de una determinada cantidad por sobrecoste de equipamiento.

Seguidamente, la Sentencia de 1 de junio de 2006, recurso núm. 98/2005, desestima el recurso interpuesto contra la resolución de la Administración Foral por la que se acuerda no firmar el contrato de adquisición de unos retratos a una fundación. El motivo es que el representante legal de la Fundación Marqueses de Murillo para Navarra no acredita que esté facultado para la venta de los cuadros. No se discute la capacidad de obrar del recurrente, ni su condición de Patrono de sangre de la Fundación y su condición de representante de esta, sino que no acredita tener el *ius disponiendi* para la venta de los cuadros sitos en el convento de Nuestra Señora de los Ángeles de Arizkun (Navarra).

Por último, se ha dictado por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 1 de Pamplona una Sentencia, con fecha 31 de agosto de 2010, en relación con una resolución del alcalde de Tudela sobre abono de subvención a la Fundación para la Conservación del Patrimonio Histórico de Navarra por la realización de la exposición «Tudela. El legado de una catedral». Los recurrentes son concejales del Ayuntamiento de Tudela que están en desacuerdo con el pago de la subvención a esta Fundación y se fundamentan en el informe de Intervención municipal que requiere la subsanación de diversos aspectos antes de proceder al pago final de la subvención (el 25% restante). El Juzgado da la razón a los recurrentes, en primer lugar, porque el Tribunal Administrativo de Navarra (que había intervenido en la vía administrativa previa) no había resuelto todas las cuestiones planteadas en el recurso de alzada presentado ante dicho Tribunal Administrativo. Seguidamente entra en el fondo del asunto, es decir, en el análisis de la medida de fomento que supone la subvención y acepta las razones contenidas en la nota de reparo de la Intervención municipal que debieron ser tenidas en cuenta antes de procederse al abono final de la subvención. En consecuencia, estima el recurso contencioso-administrativo y anula la resolución administrativa impugnada.

II. Caja Navarra, Banca Cívica y Fundaciones

Tras las correspondientes negociaciones entre el Estado y Navarra se procedió a formalizar la aprobación de los nuevos Estatutos de Caja Navarra. En concreto estos Estatutos fueron, primero, aprobados por Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 10 de mayo de 2010 y, posteriormente, ratificados por Acuerdo del Gobierno de Navarra de 17 de mayo de 2010. Su entrada en vigor se produjo el día 16 de junio de 2010 tras su inscripción en el Registro Mercantil.

La idea rectora de la modificación consistía en la despolitización de los órganos de gobierno y administración de Caja Navarra, que estaban formados por los miembros del Gobierno de Navarra, ostentando la presidencia de la Caja de Ahorros el Presidente del Gobierno de Navarra.

La exposición de motivos de los nuevos Estatutos indica que se parte del respeto al carácter foral de Caja Navarra y a su naturaleza de entidad fundacional privada de carácter benéfico-social.

Este carácter fundacional se ratifica en el artículo 1 de los Estatutos donde se afirma que Caja Navarra «es una institución de crédito de naturaleza fundacional y de carácter benéfico-social bajo el protectorado público del Gobierno de Navarra...». Se añade que esta entidad es de duración indefinida y está exenta de ánimo de lucro. Y se concluye que «el Gobierno de Navarra y el Excmo. Ayuntamiento de Pamplona tendrán a todos los efectos la consideración de entidades fundadoras».

Por su parte, el artículo 2, dedicado al régimen legal de Caja Navarra, en su apartado 2, incide en desarrollar este carácter fundacional, al disponer que «en su condición de Entidad fundacional privada de carácter benéfico-social, la Caja goza de los beneficios y derechos que la legislación otorga y reconoce a las instituciones de esta naturaleza, a las Cajas de Ahorros y a los Montes de Piedad».

Sus fines son los propios de una Caja de Ahorros que se especifican en el artículo 4.º (funciones crediticias, de depósito, financieras, de inversión y similares). Dentro de ellos se contiene uno directamente relacionado con las fundaciones: «la creación, sostenimiento y promoción de obras sociales y de interés cultural, bien directamente o mediante la dotación y patrocinio de Fundaciones creadas al efecto» [letra f) del apartado 1].

La estructura orgánica de Caja Navarra se compone del Consejo General, al que corresponde el gobierno supremo, el Consejo de Administración, la Comisión Ejecutiva, la Comisión de Control y el Director General. Las enti-

dades fundadoras designan, por medio del Presidente del Gobierno de Navarra (ahora de la Comunidad Foral de Navarra), a cinco miembros de un total de 50 del Consejo General.

Además se crea, aunque no como órgano de gobierno, la Junta de Entidades Fundadoras (arts. 70 y siguientes) como una instancia consultiva, que emite informes bien con carácter preceptivo o facultativo (art. 72). Esta Junta está compuesta por representantes de la entidades fundadoras y está presidida por el Presidente del Gobierno de Navarra.

Los Estatutos regulan en su Título IX la Obra Social de la entidad, con especial referencia a la creación de una Fundación: «La dirección y administración ordinaria de la Obra Social se realizará, bajo la supervisión del Consejo de Administración y de la Comisión ejecutiva, mediante una Fundación creada por la Caja, la cual podrá establecer distintas formas de colaboración con otras fundaciones o entidades» (art. 77.2). E incluso se recogen disposiciones relativas a la organización de esta Fundación de la Obra Social.

En relación con esta Fundación de la Obra Social hay que advertir que Caja Navarra ya cuenta con ella. Sus Estatutos han sido modificados este mismo año 2011 y se han remitido para su inscripción al Registro de Fundaciones de Navarra. La modificación estatutaria obedece a la necesidad de adaptarlos a la nueva realidad, con la desaparición del Presidente del Gobierno y de la Caja como presidente de la Fundación. Ahora el presidente de la Fundación será un miembro del Consejo de Administración o de la Comisión de Control de Caja Navarra designado por el Patronato.

Los nuevos Estatutos de la Fundación la definen como una Institución privada de naturaleza fundacional y carácter benéfico-social fundada por la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Navarra conforme a lo previsto en la Ley 44 del Fuero Nuevo o Compilación del Derecho Privado Foral de Navarra (art. 1.º1). Se ratifica que la entidad fundadora es Caja Navarra, que ostenta a todos los efectos la condición de fundadora y patrocinadora de la Fundación (art. 1.º3). Se rige por sus Estatutos y también por la Ley Foral 10/1996, de 2 de julio (art. 2.º1). Y en su condición de Institución fundacional privada de carácter benéfico-social, goza de los beneficios y derechos que la legislación otorga y reconoce a las instituciones de esta naturaleza (art. 2.º2). Tiene asimismo la condición foral navarra (art. 3.º). Su órgano de gobierno es el Patronato, que podrá constituir en su seno una Comisión permanente y, asimismo, podrá crearse un Consejo Asesor (art. 6.º). Como órgano de ejecución se prevé la figura del Director de la Fundación (art. 29.º). Por último, cabe referirse a la dotación fundacional. El artículo 34.º dispone que «la dotación fundacional inicial de la Fundación es de seiscientos un mil doce euros, con diez cénti-

mos de euro (601.012,10 Euros), teniendo asimismo la consideración legal de dotación, de un lado, los resultados que la entidad fundacional aplique anualmente a la Fundación de la Obra Social y, de otro lado, los bienes y derechos que durante la existencia de la Fundación afecte la entidad fundadora con carácter permanente a los fines de la Fundación deviniendo titularidad de la misma».

Por otra parte, mediante Acuerdo del Consejo General de Caja Navarra de 18 de mayo de 2011 se ha acordado segregar la totalidad de los elementos patrimoniales (activos y pasivos) que componen su negocio financiero, produciéndose su integración en Banca Cívica, formada además de por Caja Navarra, por Caja Canarias, Caja de Burgos y Cajasol. El día 22 de junio de 2011 se ha firmado el documento de segregación de todas las Cajas incorporadas a Banca Cívica. Esta decisión se inscribe dentro de las nuevas disposiciones contenidas en la reforma estatal sobre Cajas de Ahorros y en el marco de las recomendaciones del Banco de España en relación con estas instituciones financieras. De momento no se ha producido ninguna modificación de los Estatutos de Caja Navarra, a pesar de que la actividad financiera va a ser ahora desarrollada por la nueva entidad que es Banca Cívica, aunque se está en proceso de modificación estatutaria.

El traspaso de los elementos patrimoniales a Banca Cívica no supone, por tanto, la desaparición de Caja Navarra, que participa de forma relevante en los órganos de decisión y administración de Banca Cívica. Asimismo han quedado excluidos de este traspaso los activos y pasivos afectos a la Obra Social de Caja Navarra. En definitiva, Caja Navarra pasa de un ejercicio directo de la actividad crediticia y financiera a un ejercicio indirecto por medio de Banca Cívica.

III. Informes de la Cámara de Comptos sobre Fundaciones

La Cámara de Comptos, órgano fiscalizador de la Comunidad Foral de Navarra, ha emitido dos informes de fiscalización relativos a fundaciones, en concreto, respecto de la concesión de subvenciones a fundaciones privadas.

El primero de los citados informes, de 27 de diciembre de 2004, versa sobre la Fundación Museo Jorge Oteiza. Se trata de una fundación privada constituida en el año 1996 con el propósito de construir el Museo Jorge Oteiza en la localidad navarra de Alzuza, donde se recogerá la obra cedida por Jorge Oteiza. Como indica el informe de fiscalización, en la práctica el Gobierno de Navarra ha soportado la actividad económica de la Fundación tanto desde el punto de vista de su financiación como de su control.

Por tanto, al analizar en sus conclusiones el carácter jurídico de la Fundación, la Cámara de Comptos afirma que «nos encontramos ante una fundación privada, financiada casi en su totalidad con fondos públicos, razón por la que, seguramente, se incluye como pública en las Cuentas Generales de Navarra de 2003, y que cuenta en su patronato con dos representantes del Gobierno de Navarra» (p. 13).

El informe finaliza con una conclusión general y unas recomendaciones derivadas tanto del deficiente funcionamiento de la Fundación (dejación de obligaciones contables y presupuestarias, incumpliendo sus propios estatutos y la Ley de Fundaciones) como de que sus ingresos proceden, principalmente, de las subvenciones concedidas por el Gobierno de Navarra. Por eso se recomienda que la Fundación cumpla la normativa vigente en materia de contabilidad y registros y otros aspectos, así como que procure conseguir fuentes de financiación ajenas a los Presupuestos Generales de Navarra.

El segundo informe de fiscalización, de fecha 18 de abril de 2006, versa sobre las subvenciones concedidas por el Gobierno de Navarra a la Fundación Humanismo y Democracia en los ejercicios de 2000 a 2005. Esta Fundación es una fundación privada inscrita en el Registro de Fundaciones Docentes del Ministerio de Educación y Cultura, que desarrolla asimismo determinadas actividades sociales, por las que ha recibido subvenciones dentro del área de cooperación al desarrollo por un importe de 1.188.636,19 euros, teniendo reconocida la cantidad total de 1.996.911,40 euros, lo que significa que resta una cantidad importante pendiente de pago. En relación con la pendencia de pago, existe un expediente abandonado y otros expedientes respecto de los cuales se han remitido las actuaciones al Ministerio Fiscal para su análisis. Además se advierte la presencia de facturas relativas a empleados públicos por el asesoramiento prestado en relación con las actividades de la Fundación.

Las recomendaciones con que concluye este segundo informe de 2006 van dirigidas a la realización de un control y seguimiento de la ejecución de las actividades subvencionadas, así como a la exigencia de la presentación de la documentación justificativa del desarrollo de los proyectos subvencionados.

El informe concluye dando cuenta de la interposición de recurso contencioso-administrativo por parte de la Fundación contra acuerdos del Gobierno de Navarra. A los recursos interpuestos por esta Fundación y a las correspondientes sentencias que los resuelven me he referido en el apartado I del presente trabajo.