

Las fundaciones en la Comunidad Foral de Navarra

Martín M.^a Razquin Lizarraga

Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad Pública de Navarra

SUMARIO: I. NORMATIVA SOBRE FUNDACIONES.—II. CAJA NAVARRA, CAIXA BANK Y FUNDACIONES.—III. EL PROBLEMA DE LAS FUNDACIONES PÚBLICAS «MIXTAS».—IV. INFORMES DE LA CÁMARA DE COMPTOS SOBRE FUNDACIONES.

I. Normativa sobre fundaciones

Dentro de la normativa sobre fundaciones se hace referencia a ellas, en primer lugar, en la Ley Foral 19/2011, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para el año 2012. Así su artículo 42 y su disposición transitoria única se refieren a las fundaciones de planificación y desarrollo territorial.

El punto de partida se encuentra en la modificación del artículo 7 letra e) de la Ley Foral 16/2008 de 24 de octubre, del Plan de Inversiones Locales para el período 2009-2012 por medio de la disposición transitoria única citada. Antes se establecía que las actuaciones vinculadas al Plan de Inversiones Locales se financian con diversos recursos, entre los que se encuentran «los procedentes de los Presupuestos Generales de Navarra, canalizados a través de la Fundación Itoiz-Canal de Navarra». Ahora se amplía el ámbito al establecerse que los recursos serán «los procedentes de los Presupuestos Generales de Navarra, canalizados a través de las Fundaciones cuyo objeto sea la planificación territorial, el desarrollo territorial o el planeamiento urbanístico». Y respecto de estas fundaciones el artículo 42 de la Ley Foral de Presupuestos Generales de Navarra dispone que «a las partidas de Fundaciones cuyo objeto sea la planificación territorial, el desarrollo territorial o el planeamiento urbanístico, podrán aplicarse los gastos de cualquier naturaleza relacionados con la gestión y cumplimiento de su objeto social».

En segundo lugar, se han modificado los Estatutos de la Fundación «Miguel Servet», mediante Acuerdo del Gobierno de Navarra de 18 de julio de 2012. Esta Fundación es una fundación del sector público foral vinculada al Departamento de Salud. Esta modificación trae causa de la reforma de la organización del Organismo Autónomo «Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea», con la desaparición de la unidad orgánica del Centro de Investigación Biomédica. Para ello se modifican los Estatutos de la Fundación «Miguel Servet»: su artículo 6 sobre fines fundacionales y su artículo 7 sobre retribución de cargos, determinándose en este caso la gratuidad de todos ellos, salvo la del Director de la Fundación.

II. Caja Navarra, Caixa Bank y Fundaciones

En junio de 2011 se produjo la integración de Caja Navarra en Banca Cívica, con la segregación de todos los elementos patrimoniales (activos y pasivos) desde Caja Navarra a Banca Cívica, manteniéndose Caja Navarra como una Fundación que participa en parte de la nueva institución financiera de Banca Cívica en la medida de su aportación patrimonial.

Durante el año 2012 se ha producido la absorción de Banca Cívica por Caixabank, de modo que la participación de Caja Navarra se ha visto notablemente reducida en la nueva entidad financiera.

A ello obedece la reforma estatutaria realizada en el mes de julio de 2012, de forma concertada entre Navarra y el Estado (acuerdo del Gobierno de Navarra de 18 de julio de 2012 y Orden del Ministro de Economía y Competitividad de 20 de julio de 2012).

Los nuevos Estatutos siguen configurando a Caja Navarra como fundación privada de carácter benéfico social, acomodando sus fines a la nueva realidad de ejercicio indirecto de la actividad financiera a través de un banco instrumental, Caixabank. Por eso se establece como actividad principal de Caja Navarra la consecución de los intereses generales mediante el incremento de la riqueza y el desarrollo económico y social de Navarra, debiendo destinar Caja Navarra el dividendo que obtenga de su banco instrumental a dicho desarrollo. De ahí que se otorgan al Consejo de Administración de la Fundación nuevas competencias: seguir la actividad financiera del banco instrumental; ejercer los derechos y facultades que le correspondan como accionista de Caixabank y designar a los consejeros dominicales que le correspondan en Caixabank.

Se produce una profunda reforma organizativa: se suprimen varios órganos (Comisión de Control, Comisión Ejecutiva, Junta de Entidades Funda-

doras); se reduce el número de miembros de la Junta General (pasa de 50 a 20) y del Consejo de Administración (pasa de 16 a 12); y se produce una atribución de competencias de anteriores órganos (Comisión de Auditoría, Comisión de Inversiones y Comisión de Personal-Retribuciones) al Consejo de Administración. Esta importante reducción va acompañada, además, de la supresión de la percepción de dietas por asistencia a los órganos de gobierno de la Fundación y, asimismo, por la limitación del mandato de sus miembros a cuatro años. Por otra parte, el Patronato de la Fundación se otorga al Consejo de Administración.

La Fundación Caja Navarra puede desarrollar su obra social directamente o utilizando instrumentalmente la Fundación de su Obra Social, que sigue siendo una fundación privada fundada por Caja Navarra. Los recursos para realizar esta acción social provendrán de los beneficios obtenidos por Caja Navarra de su participación accionarial en Caixabank.

Finalmente, merece ser destacada la disposición adicional tercera de los Estatutos de Caja Navarra, que hace una previsión de la posible conversión de Caja Navarra en fundación de carácter especial, conforme a lo establecido en el Real Decreto Ley 2/2012, de 3 de febrero. Por un lado, se dispone que los Estatutos que se acaban de aprobar serán también los Estatutos de una futura fundación de carácter especial. Por otro, y esto es lo más relevante respecto de lo dispuesto en el Real Decreto Ley 2/2012, se afirma que el Protectorado seguirá correspondiendo a la Comunidad Foral de Navarra, que lo ejercerá a través del Departamento de Economía y Hacienda del Gobierno de Navarra. Y añade que se mantendrá también en este caso el carácter paccionado de los Estatutos.

III. El problema de las fundaciones públicas «mixtas»

Tanto la Ley de Fundaciones como la Ley Foral de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra establecen criterios muy similares para considerar cuándo una fundación se encuentra dentro de su respectivo sector público. El problema se centra en aquellos casos en que las fundaciones públicas son «mixtas» puesto que en ellas participan tanto la Administración General del Estado como la Administración autonómica e, incluso, entidades locales. Y es importante clarificar el encaje de una fundación pública en un concreto ámbito del sector público para determinar cuál es el régimen jurídico que le será aplicable.

En Navarra hay, cuando menos, dos casos en los que puede hablarse de fundaciones públicas «mixtas». Por un lado, la Fundación CENER-CIEMAT

y por otro la Fundación Itoiz-Canal de Navarra. Ambas no están incardinadas dentro del sector público foral, y así el listado de fundaciones que se acompaña a los presupuestos y el Informe de la Cámara de Comptos sobre las Cuentas de Navarra de 2011 no las consideran como fundaciones públicas de Navarra.

En el caso de la Fundación CENER-CIEMAT su consideración inicial fue como fundación del sector público estatal a la vista de lo dispuesto por el artículo 44 de la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones. No obstante, el acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de mayo de 2011 declaró la pérdida de su condición de fundación del sector público estatal porque, con motivo de la modificación de la dotación fundacional, la parte de la Administración General del Estado y de sus organismos públicos se encuentra en el 49% de dicha dotación.

La Fundación Itoiz-Canal de Navarra se constituyó en julio de 2002 entre Confederación Hidrográfica del Ebro (CHE), Gobierno de Navarra y los Ayuntamientos de Aoiz, Arce y Oroz-Betelu. Tampoco aparece considerada en los Presupuestos Generales de Navarra como fundación del sector público foral. Sin embargo, la resolución del Tribunal Administrativo de Navarra de 13 de marzo de 2012 la califica como fundación del sector público foral y la incardina dentro de los artículos 125 y 126 de la Ley Foral de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, dado que ha sido creada mediante acuerdo del Gobierno de Navarra de 15 de octubre de 2001.

Esta situación de indefinición en su vinculación o adscripción a un concreto sector público plantea problemas para la determinación del régimen jurídico aplicable, cuando menos con carácter prioritario, es decir, si son aplicables las normas estatales o de Navarra sobre fundaciones.

Esta confusa situación ha dado lugar a una curiosa previsión contenida en el artículo 41.5 último párrafo del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público de 2011. Dicho precepto referido al órgano competente para la resolución del recurso especial en materia de contratación pública contempla el caso en el que una entidad (aquí una fundación) sujeta a la normativa sobre contratación pública esté vinculada con más de una Administración Pública. Y afirma que el órgano competente para resolver el recurso especial en materia de contratación será el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Administración «que ostente el control o participación mayoritaria y, en caso de que todas o varias de ellas, ostenten una participación igual, ante el órgano que elija el recurrente de entre los que resulten competentes con arreglo a las normas de este apartado».

Respecto de la Fundación Itoiz-Canal de Navarra es preciso dar cuenta de la resolución de 13 de marzo de 2012 del Tribunal Administrativo de Navarra. Conviene aclarar, previamente, que en el ámbito local de Navarra, además de la posibilidad de recurrir los actos de las entidades locales por las vías generales del recurso potestativo de reposición o del recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo, existe una vía singular que es la interposición de recurso de alzada ante el Tribunal Administrativo de Navarra, órgano independiente dedicado en exclusiva a la resolución de estos recursos de alzada contra actos de las entidades locales. Pues bien, el Tribunal Administrativo de Navarra ha dictado, con fecha 13 de marzo de 2012, una resolución respecto de un recurso de alzada interpuesto por la Fundación Itoiz-Canal de Navarra contra la resolución del Ayuntamiento de Aoiz relativo a la posible exención de la Contribución Territorial y del ICIO. Dicha resolución tiene interés por dos razones: en primer lugar, por lo ya apuntado, de que considera que esta Fundación es una fundación del sector público foral al haber sido creada por el Gobierno de Navarra; y en segundo lugar, por entender que la Fundación se encuentra incluida dentro de las entidades que pueden gozar de exención de los tributos citados (no hay límite subjetivo), aunque en el caso no se produce la exención dado que los bienes de que se trata han sido objeto de arrendamiento a terceros y, en consecuencia, no se cumple con el límite objetivo impuesto por la normativa reguladora de ambos impuestos locales para gozar de exención tributaria.

IV. Informes de la Cámara de Comptos sobre Fundaciones

La Cámara de Comptos, en su condición de órgano fiscalizador de la Comunidad Foral de Navarra, ha emitido un informe sobre las fundaciones públicas locales referido al año 2009 (informe de 1 de julio de 2011).

La Cámara de Comptos ha constatado la existencia de nueve fundaciones públicas locales en Navarra, cuya actividad principal es la promoción y gestión de iniciativas culturales. Sus ingresos proceden fundamentalmente de aportaciones de los Ayuntamientos respectivos y del Gobierno de Navarra. Y los dos conceptos de gasto más relevantes son los de personal y de contratación de servicios profesionales.