

# El Derecho de Fundaciones en la Comunidad Autónoma del País Vasco

*Edorta Cobreros Mendazona*

Catedrático de Derecho Administrativo  
Universidad del País Vasco (UPV/EHU)

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. RÉGIMEN PRESUPUESTARIO.—III. JURISPRUDENCIA.—IV. INFORME DEL TRIBUNAL VASCO DE CUENTAS PÚBLICAS.

## I. Introducción

En esta *Crónica* anual daremos cuenta de las (pocas, ciertamente) actuaciones que han significado una innovación o aplicación del Derecho de Fundaciones en la Comunidad Autónoma del País Vasco: una referencia a la normativa presupuestaria, una Sentencia del Tribunal Superior de Justicia y un Informe de fiscalización del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas.

## II. Régimen presupuestario

La Ley por la que se aprobaron los Presupuestos Generales para la Comunidad Autónoma del País Vasco (para 2011), contenía una disposición final segunda que autorizaba al Gobierno a dictar un texto refundido que cumpliera con un doble requerimiento: por un lado, que recogiera en un único texto las disposiciones legales vigentes en materia de régimen presupuestario; por otro —y esto es lo que más interesa aquí—, que el nuevo texto modificase el anterior para incluir los presupuestos de las *fundaciones* y los consorcios del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

En cumplimiento de esta delegación, el Gobierno Vasco dictó el Decreto Legislativo 1/2011, de 24 de mayo, por el que se aprueba el *Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Presupuestario de Euskadi y se regula el régimen presupuestario aplicable a las fundaciones y consorcios del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi*, en cuya Exposición de Motivos ya se advierte de que la «inclusión a todos los efectos de los presupuestos de fundaciones, sociedades y consorcios del sector público en el régimen presupuestario de la CAE es una reforma necesaria para hacerlo co-

herente con las demás normas hacendísticas (sobre patrimonio o finanzas, p.ej.), las cuales ya han incorporado estas entidades en su ámbito subjetivo en correspondencia con el concepto de “sector público de la CAE” establecido por el vigente Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco. Dicha inclusión se ha realizado con estricto respeto a los términos de la delegación, limitándose a añadir los consorcios y las fundaciones a los preceptos que ya establecían el régimen presupuestario de los Organismos Autónomos Administrativos y las sociedades públicas, respectivamente».

Así, además, en aplicación de lo previsto en la disposición adicional segunda de este Texto Refundido —consistente en que el Gobierno podrá proceder a la aprobar los presupuestos de las entidades públicas que se creen con posterioridad a la entrada en vigor de las leyes anuales de Presupuestos— el Gobierno Vasco dictará el Decreto 232/2011, de 15 de noviembre, para aprobar los Presupuestos para 2011 de la Fundación Pública «Fundación 2012 Fundazioa».

### III. Jurisprudencia

Sólo procede mencionar en este apartado una referencia a la jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco. Se trata de la *Sentencia de 20 de diciembre de 2011*, rec. núm. 838/2009, que resuelve un recurso contencioso-administrativo relativo al nombramiento e inscripción de una persona como patrono de una determinada Fundación (de origen religioso), acto administrativo que pretende impugnar la Congregación que dirige el Colegio que constituye el objeto de la Fundación. En el fondo de la disputa parece que latía la intención de vender el terreno en el que se asentaba el colegio y trasladarlo a otro lugar de la misma localidad, a lo que se oponía la Congregación de religiosas recurrente.

El Tribunal entenderá que la recurrente carece de legitimación *ad procesum*, razonándolo de la siguiente manera:

«En el supuesto de autos la recurrente hace descansar su legitimación para la interposición del presente recurso en el hecho de que, como consecuencia del acto recurrido se inscribe la aceptación del cargo de patrono de la fundación del Sr. XX, quien había procedido a la venta del solar en que se sitúa el colegio de las Hijas de la Cruz que dirige la congregación recurrente en escritura otorgada el 14 de noviembre de 2006, previendo su traslado a otro lugar, traslado al que muestra su disconformidad, de forma que la utilidad o ventaja derivada del éxito de la acción emprendida consistiría en evitar el citado traslado del colegio.

A juicio de la Sala no existe una relación material y unívoca entre la recurrente y el objeto del proceso, en la medida en que la revocación de las resoluciones denegatorias de la inscripción de la aceptación del cargo de patrono de la fundación por el Sr. XX es un acto que resulta completamente ajeno a dicha congregación, que ni es patrono interino, ni tiene derecho alguno en el orden de llamamiento al cargo que establece la cláusula 21.<sup>a</sup> de la escritura fundacional.

La legitimación para impugnar la resolución revocatoria no puede hallarse en la disconformidad de la congregación con un acto posterior del patrono de la fundación, cual es la venta del solar del colegio y la decisión de trasladarlo a las instalaciones de otro colegio situadas en sus proximidades, venta que, además ha sido anulada por la sentencia de la Audiencia Provincial de Bizkaia 7/2011, de 19 de enero (folios 694 y siguientes de las actuaciones), pues la ventaja, el efecto positivo o la evitación de un efecto negativo derivado de la estimación del recurso, ha de ligarse a la propia inscripción en el Registro de Fundaciones de Euskadi de la aceptación del cargo de patrono por el Sr. XX, hecho que resulta plenamente indiferente a la congregación recurrente, pues ningún derecho ostenta en el orden de llamamiento que establece la cláusula 21.<sup>a</sup> de la escritura fundacional».

#### IV. Informe del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas

Se trata del *Informe de fiscalización de la Fundación Museo Marítimo Ría de Bilbao (1996-2009)*<sup>1</sup>.

A) Conviene precisar, en primer lugar, las *características* de esta Fundación, pues ha sufrido una notable evolución jurídica.

La Fundación se constituyó el 31 de mayo de 1996, inscribiéndose en el Registro de Fundaciones del País Vasco el 2 de julio de 1999, mediante Orden del Consejero de Justicia, Trabajo y Seguridad Social del Gobierno Vasco, momento en el que la Fundación adquiere personalidad jurídica propia.

En su inicio la Fundación se constituyó como una fundación privada, siendo su dotación fundacional inicial y su Patronato, aunque con presencia de entidades públicas, mayoritariamente privados. Sin embargo, desde 2003 el patrimonio neto está conformado, de forma mayoritaria, por subvenciones públicas.

---

<sup>1</sup> Fechado el 31 de mayo de 2011 y a cuyo contenido completo se puede acceder en la dirección <http://www.txostenak.es/pdf/8265museomaritimoprot.pdf>.

Desde mayo de 2007 el Patronato de la Fundación está formado, de acuerdo con el Registro de Fundaciones, por 4 miembros: Excelentísimo Sr. Alcalde de la Villa de Bilbao; Excelentísimo Sr. Diputado General de Bizkaia; Presidente de la Cámara de Comercio, Industria y Navegación de Bilbao; y Presidente de la Autoridad Portuaria de Bilbao.

Su fin fundacional es la investigación, conservación y difusión del legado histórico que suponen todas las actividades relacionadas con la mar y el estímulo y fomento de trabajos sobre la materia, así como una decidida colaboración con cuantas iniciativas públicas y privadas se orienten en el mismo sentido, sin perjuicio de contactos y programas de colaboración con entidades y organismos de otros ámbitos. Todo lo cual se materializará en la creación de un Museo Marítimo de la Ría de Bilbao. El museo fue inaugurado el 20 de noviembre de 2003.

B) La *fiscalización* abarca los siguientes aspectos:

1.º) Cumplimiento de la normativa aplicable en áreas tales como personal, contratación de obras, bienes y servicios y subvenciones, desde que es poder adjudicador (2003).

2.º) Análisis sobre la conformidad de las Cuentas Anuales del 2009 de la Fundación con los principios contables que resultan de aplicación.

3.º) El alcance del trabajo no incluye un análisis sobre la eficacia y eficiencia del gasto. No obstante, las deficiencias detectadas se detallan en el epígrafe «Consideraciones sobre los sistemas de control interno y procedimientos de gestión», junto a las recomendaciones para su mejora.

4.º) Análisis de la evolución de las principales magnitudes económicas desde la constitución y de actividad de la Fundación desde la apertura del museo en 2003 hasta 2009.

Las cuentas de la Fundación han sido auditadas desde el 2002 revisando los papeles de trabajo que soportan los informes correspondientes a 2008 y 2009 y realizando las pruebas adicionales que se han considerado necesarias.

C) No es posible recoger aquí todos los detalles de la *actividad fiscalizadora* llevada a cabo y la opinión que le merece al Tribunal Vasco de Cuentas Públicas<sup>2</sup>. Ahora bien, el propio Informe señala como *incumplimiento legal* (que aquí nos puede resultar relevante), que no se han inscrito en el Registro de Fundaciones todos los nombramientos y ceses de patronos, ni tampoco nin-

---

<sup>2</sup> Un autorizado resumen puede encontrarse en la «Nota de prensa del TVCP del Informe de fiscalización de la Fundación Marítimo Ría de Bilbao 1996-2009» (recogido en <http://www.txostenak.es/pdf/npmuseomaritimo.pdf>).

guno de los poderes otorgados como exige la Ley de Fundaciones del País Vasco.

En fin, también puede tener interés aquí destacar la *recomendación* que hace el órgano fiscalizador en el apartado relativo a la gestión, donde, además de algunas consideraciones sobre la contabilidad, registro y control de las subvenciones recibidas, cumplimiento de las obligaciones legales como fundación, etc., se indica que ni los compromisos a 31 de diciembre de 2009 de los patronos en la financiación ni la situación económico-financiera aseguran su funcionamiento a medio plazo, por lo que sería conveniente que las personas jurídicas públicas que participan en la Fundación analizaran si hay otras formas jurídicas más adecuadas para la gestión del museo y la necesidad de dotar a la Fundación de los recursos necesarios para garantizar su viabilidad.