

Las fundaciones en la Comunidad Foral de Navarra

Martín María Razquín Lizarraga

Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad Pública de Navarra

SUMARIO: I. NORMATIVA SOBRE FUNDACIONES.—II. SUPRESIÓN DE FUNDACIONES PÚBLICAS.—III. JURISPRUDENCIA.—IV. CAJA NAVARRA Y FUNDACIONES.—V. INFORMES DE LA CÁMARA DE COMPTOS SOBRE FUNDACIONES Y TERCER SECTOR.

I. Normativa sobre fundaciones

Las fundaciones han sido objeto de diversas leyes forales en Navarra durante el año 2014.

La más importante es la Ley Foral 2/2014, de 17 de febrero, por la que se regulan los órganos rectores de determinadas fundaciones. Como su nombre indica se refiere a «determinadas» fundaciones, lo que supone que va dirigida únicamente a las fundaciones resultantes de la desaparición de las Cajas de Ahorros de Navarra, en concreto, pretende alcanzar a la «Fundación Caja Navarra» (a la que se refiere de forma expresa en su exposición de motivos) resultante de la desaparición de la entidad financiera Caja de Ahorros de Navarra.

El problema fundamental es su objeto, es decir, si se refiere a todas las fundaciones resultantes de la desaparición de Cajas de Ahorros, tanto bancarias como ordinarias, o solamente a las fundaciones ordinarias. La Ley Foral se aplica solamente a las fundaciones ordinarias. Como se acaba de indicar, el objeto de la Ley Foral es el de regular la organización de las fundaciones provenientes de antiguas cajas de ahorros, en el caso de Navarra, de la Fundación Caja Navarra, que era una fundación de carácter especial que debía transformarse en fundación bancaria u ordinaria. En resumen, lo que se pretende es conceder al Parlamento el control sobre dicha fundación, en detrimento del Gobierno de Navarra, así como dotarle de un carácter «semi-público» a cuyo efecto se le aplicarán las normas sobre transparencia ac-

tiva de la Ley Foral 11/2012, de 11 de junio. Y, en definitiva, lo perseguido es predeterminar el contenido de los futuros estatutos de esta fundación, claramente visible en las disposiciones transitorias de la Ley Foral.

Esta Ley Foral ha sido objeto de recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno de la Nación que ha sido desestimado por el Tribunal Constitucional en su sentencia 14/2005, de 2 de marzo. El recurso se fundamentaba en que la Ley Foral regula tanto las fundaciones bancarias como las ordinarias y que en lo que afecta a las fundaciones bancarias no respeta las competencias estatales. Sin embargo, la representación del Parlamento de Navarra sostuvo que la Ley Foral «no se refiere a las fundaciones bancarias sino a las antiguas fundaciones de carácter especial, que, por mor de lo dispuesto en la propia Ley 26/2013, han de transformarse en fundaciones ordinarias» (F. J. 4 *in fine*), por lo que no se produce ninguna invasión de las competencias del Estado.

El Tribunal Constitucional concluye que la Ley Foral solo se refiere a las fundaciones ordinarias y no a las bancarias y, por tanto, «entendida en el sentido indicado, la Ley Foral 2/2014 no incurre en infracción del orden constitucional de competencias, pues no regula las fundaciones bancarias sino que se refiere a las fundaciones ordinarias que, en aquellos casos en los que proceda conforme a la Ley 26/2013, provengan de la transformación de cajas de ahorros de Navarra y sean de competencia de la Comunidad Foral, conforme a la delimitación de competencias en materia de fundaciones». Y con esta interpretación se declara la constitucionalidad de la Ley Foral impugnada.

Pues bien, el problema que se plantea es si la Fundación Caja Navarra es una fundación bancaria o una fundación ordinaria conforme a lo establecido en la legislación estatal (Ley 28/2013, de 27 de diciembre), puesto que en el caso de que tuviera la calificación de fundación bancaria no le sería aplicable la nueva Ley Foral 2/2014, que se limita a regular las fundaciones ordinarias. El Gobierno de Navarra, avalado por diversos informes jurídicos, se ha decantado por entender que la «Fundación Caja Navarra» es una fundación bancaria y, por tanto, no le es aplicable esta Ley foral, que quedaría por tanto como una norma sin aplicación por falta de objeto. Y más adelante se analizarán las diferencias entre los estatutos de la fundación bancaria y lo dispuesto en la Ley Foral en materia de órganos rectores de una fundación ordinaria.

Por su parte, la Foral 8/2014, de 16 de mayo, regula el mecenazgo cultural y sus incentivos fiscales en Navarra. Se trata de una ley foral eminentemente de carácter tributario y son los preceptos de esta índole los que

ocupan la mayor parte del texto de la norma. Su Capítulo I define qué se entiende por mecenazgo cultural y sus diversas modalidades, así como las personas y entidades que pueden ser beneficiarias de la actividad de mecenazgo cultural. El concepto de mecenazgo cultural consiste en «la participación privada en la realización de proyectos o actividades culturales que sean declarados de interés social por el departamento del Gobierno de Navarra competente en materia de cultura» (art. 2.1). Dentro las personas o entidades que pueden ser beneficiarias del mecenazgo cultural se incluyen las entidades sin ánimo de lucro domiciliadas fiscalmente en Navarra. La declaración de interés social puede ser expresa para cada caso o bien general realizada por la Ley Foral, a lo que se dedica el Capítulo II que enumera diversos supuestos que sin necesidad de declaración expresa pueden entenderse como de interés social, así como la declaración a instancia de los beneficiarios (arts. 5 y 6). La parte sustantiva de la Ley Foral se encuentra en su Capítulo III sobre incentivos fiscales al mecenazgo cultural. Se contemplan, en primer lugar, las donaciones, préstamos y convenios de colaboración (que constituyen las tres modalidades de mecenazgo previstas en el art. 3). A continuación se recogen los incentivos fiscales en relación con los sujetos pasivos bien del Impuesto sobre la Renta de las personas físicas (art. 10) como sobre Sociedades (art. 11), lo que se complementa con el establecimiento de otros beneficios fiscales, las incompatibilidades y los requisitos para que se apliquen dichos incentivos. Conviene advertir que determinadas actividades y proyectos pueden ser declarados como prioritarios (disposición adicional 1.^a) y que el Gobierno de Navarra puede efectuar un reconocimiento público de la condición de mecenas (disposición adicional 2.^o). La Ley Foral modifica la Ley Foral 10/1996, de 2 de julio, sobre fundaciones y actividades de patrocinio (disposición final 1.^a) y la Ley Foral del Impuesto sobre la Renta de las personas Físicas (disposición adicional 2.^a). Los nuevos incentivos fiscales surtirán efecto a partir de 1 de enero de 2015 (disposición final 4.^a).

En tercer lugar, también afecta a las fundaciones la Ley Foral 29/2014, de 24 de diciembre, que aprueba la reforma fiscal general. Aborda, en uno de sus preceptos, una modificación de la Ley Foral 10/1996, de 2 de julio, reguladora del régimen tributario de las fundaciones y de las actividades de patrocinio. La modificación afecta solo a su artículo 18, del que se suprimen las letras b) y c) y se añade una nueva letra b). Dicho precepto se refiere a las rentas obtenidas por las fundaciones que quedan exentas del Impuesto sobre Sociedades.

Por último, la Ley Foral de Subvenciones (Ley Foral 1/2005, de 9 de noviembre) ha sido objeto de dos modificaciones a fin de atender las peti-

ciones de las entidades del tercer sector en orden a favorecer la gestión de las subvenciones. Por un lado, la Ley Foral 5/2014, de 14 de abril, atiende a estas peticiones efectuando una modificación general que comienza con la exigencia de aprobación de un plan estratégico de subvenciones de carácter trienal y con revisión anual (nuevo art. 5 bis). Asimismo contempla que el retraso en el pago devengue interés en favor de los beneficiarios, así como resarcimiento de perjuicios (art. 14). También establece que la convocatoria de subvenciones se realice en el mes de enero (art. 17) y si hay remanente se repita dicha convocatoria (disposición adicional 2.^a). Y regula de nuevo el anticipo de subvenciones (art. 33) así como los plazos de ejecución de las acciones subvencionadas (nuevo art. 33 bis). Por otro lado, la Ley Foral 25/2014, de 2 de diciembre, permite a las entidades del tercer sector reformular sus solicitudes para ajustar sus compromisos y condiciones a la subvención otorgable (nuevo art. 20 bis), así como la utilización de los remanentes no invertidos (nuevo art. 28 bis).

II. Supresión de fundaciones públicas

La Administración Foral ha contado con doce fundaciones públicas, creadas conforme a lo establecido en la Ley Foral de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre).

Pues bien, el 22 de enero de 2014, el Gobierno de Navarra ha acordado la supresión progresiva de ocho de estas fundaciones y la supervivencia solo de cuatro de ellas. Se mantendrán la Fundación para la tutela de Personas Adultas, la Fundación Miguel Servet para la investigación sanitaria, la Fundación Jorge Oteiza que gestiona su legado y la Casa-Museo de Alzuza (que es más bien una fundación privada financiada por el Gobierno de Navarra), y la Fundación Baluarte que es la vía de patrocinio para las actividades del Palacio de Congresos y Exposiciones Baluarte. Las razones fundamentales de su supresión se encuentran en el ahorro económico, derivado de la necesidad de suprimir gastos, principalmente gastos de personal, en especial, gerentes que se encuentran al frente de estas fundaciones. Una idea de su alcance se puede ver en la supresión progresiva de la Fundación CRANA (Centro de Recursos Ambientales de Navarra) que contaba con un gerente, nueve empleados y tres personas contratadas por proyectos. En esta desaparición progresiva durante el año 2014 sigue vigente la Fundación Conservación del Patrimonio Histórico de Navarra, que aún no ha sido suprimida.

Las funciones de las fundaciones suprimidas son asumidas de forma directa por los respectivos Departamentos del Gobierno de Navarra.

III. Jurisprudencia

En el año 2014 no se encuentran sentencias que sean de interés por afectar de forma directa a las fundaciones. Sin embargo, es preciso hacer referencia a la STC 14/2015 arriba explicada por afectar a la Ley Foral 2/2014, de 17 de febrero, sobre las fundaciones ordinarias resultantes de la transformación de Cajas de Ahorros.

IV. Caja Navarra y fundaciones

Siguiendo el hilo conductor de los anteriores trabajos referidos a los años 2012 y 2013, sigue en el candelero la cuestión relativa a la «Fundación Caja Navarra» procedente de la desaparición de la Caja de Ahorros de Navarra como entidad financiera.

Por un lado, sus avatares vienen referenciados en la exposición de motivos de la Ley Foral 2/2014, de 17 de febrero, declarada constitucional en los términos de la STC 14/2015, a que se ha hecho referencia más arriba. Por otro, se han aprobado los estatutos de esta fundación como fundación bancaria (no ordinaria). Estos estatutos han sido objeto de pacto entre el Gobierno de Navarra (acuerdo de 27 de junio de 2014) y el Ministerio de Economía y Competitividad (Orden Ministerial de 27 de junio de 2014). La exposición de motivos de los nuevos estatutos de 2014 explica el punto de partida para señalar cuál es su estatus actual: «los presentes estatutos establecen que Fundación Caja Navarra es una fundación bancaria, privada y con una finalidad benéfico-social, que actúa bajo el protectorado público de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra».

Así su artículo 1 sobre «naturaleza, denominación y ámbito» afirma lo siguiente:

«1. La Fundación Bancaria Caja Navarra (en adelante, la Fundación) es una fundación privada, sin ánimo de lucro que procede de la transformación de la Fundación de carácter especial Caja Navarra, cuyo patrimonio se halla afecto, de forma duradera, a la realización de los fines institucionales de interés general que se detallan en los presentes Estatutos.

Fundación Bancaria Caja Navarra es la nueva denominación que, como consecuencia de la pérdida de su condición de fundación de carácter especial, adopta la Fundación Caja Navarra, entidad proveniente de la transformación en fundación de carácter especial de la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Navarra, a su vez entidad resultante de la fusión por absorción por parte de Caja de Ahorros de Navarra (fundada por acuerdo de la Excma. Diputación Foral de Navarra en 1921)

de la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Pamplona (fundada por acuerdo del Excmo. Ayuntamiento de Pamplona en 1872).

2. Con carácter general, la Fundación se encuentra bajo la supervisión del Protectorado de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, que la ejercerá a través del departamento competente en materia de economía o de aquel al que se atribuya la competencia reglamentariamente.

3. La Fundación desarrollará sus actividades, principalmente, en el territorio de Navarra.

4. El Gobierno de Navarra y el Ayuntamiento de Pamplona tienen la consideración de entidades fundadoras».

Su artículo 4.1 hace referencia a su régimen normativo que, como puede verse, no es el de la Ley Foral 2/2014 sino otro bien diferente:

«La Fundación se rige por los presentes Estatutos, sus Reglamentos y los Acuerdos adoptados por el Patronato en el ámbito de sus competencias; así como por la normativa general de aplicación, en concreto la Ley 26/2013, de 27 de diciembre, de cajas de ahorros y fundaciones bancarias y, en lo no previsto en dichos textos, por la legislación aplicable en materia de fundaciones, acogiéndose a la Ley Foral 10/1996, de 2 de julio, reguladora del régimen tributario de las Fundaciones y de las actividades de patrocinio de Navarra, o norma que la sustituya».

La disputa entre el Parlamento de Navarra y el Gobierno se encuentra en la composición del patronato. Así puede verse la completa divergencia entre lo dispuesto en los estatutos de 27 de junio de 2014 y la Ley Foral 2/2014.

El artículo 11 de los estatutos dispone la siguiente composición del patronato:

«1. El Patronato estará compuesto por nueve (9) miembros, conforme a la siguiente distribución:

1.º Entidades fundadoras: Dos (2) patronos, uno designado por el Gobierno de Navarra y otro por el Ayuntamiento de Pamplona.

2.º Entidades representativas de intereses colectivos en el ámbito de actuación de la Fundación: Tres (3) patronos a designar por el Parlamento de Navarra entre personas de reconocido prestigio profesional en los ámbitos empresarial, sindical y universitario.

3.º Personas de reconocido prestigio profesional en las materias relacionadas con los fines sociales de la Fundación: Tres (3) patronos a designar por el Gobierno de Navarra entre personas de reconocido prestigio profesional en los ámbitos social, cultural y asistencial.

4.º *Persona con conocimientos y experiencia específicos en materia financiera: un (1) patrono a designar por el Gobierno de Navarra entre personas con acreditado conocimiento y experiencia específica en materia financiera.*

2. *El número de patronos representantes de administraciones públicas y entidades y corporaciones de derecho público no podrá superar el 25 por ciento del total de miembros del Patronato.*

3. *En la elección y designación de patronos se evitarán discriminaciones de cualquier tipo, procurándose especialmente una presencia adecuada de ambos géneros».*

Por el contrario el artículo 3 de la Ley Foral 2/2014 acentúa el origen parlamentario de los patronos de las fundaciones ordinarias:

«1. Constituirán el patronato, en calidad de patronos:

- a) *El titular de la presidencia.*
- b) *Cinco miembros designados por el Pleno del Parlamento de Navarra, pudiendo votar cada Parlamentario Foral a un máximo de tres candidatos.*
- c) *Dos miembros elegidos por el Gobierno de Navarra.*
- d) *Un miembro elegido por el Pleno del Ayuntamiento de Pamplona.*

2. *El protectorado nombrará como patronos a las personas a las que se refiere el apartado anterior.*

3. *Además, asistirán al patronato, salvo en el caso de asuntos laborales que les atañan directamente, las personas nombradas para la dirección y la secretaría. La asistencia de estas personas será con voz y sin voto. Ni el director ni el secretario tendrán la condición de patronos».*

No obstante, como se ha dicho, rige lo dispuesto en los estatutos, sin que se haya aplicado la Ley Foral 2/2014.

V. Informes de la Cámara de Comptos sobre fundaciones y Tercer Sector

La Cámara de Comptos se ha referido a las fundaciones públicas en su Informe de octubre de 2014 sobre el «Sector Público Local de Navarra, 2012», en el que ha indicado que el número de fundaciones públicas locales existente es de nueve.