

# Las fundaciones en la Comunidad Foral de Navarra

*Martín María Razquin Lizarraga*

Catedrático de Derecho Administrativo  
Universidad Pública de Navarra

SUMARIO: I. NORMATIVA SOBRE FUNDACIONES.—II. LAS FUNDACIONES PÚBLICAS DEL GOBIERNO DE NAVARRA.—III. JURISPRUDENCIA.—IV. INFORMES DE LA CÁMARA DE COMPTOS SOBRE FUNDACIONES.

## I. Normativa sobre fundaciones

La regulación de los conciertos sociales en los ámbitos de salud y servicios sociales efectuada por la Ley Foral 13/2017, de 16 de noviembre, afecta de forma indirecta a las fundaciones dado que éstas encajan plenamente en el concepto de entidades sin ánimo de lucro y además actúan en los ámbitos de salud y servicios sociales.

Esta Ley Foral (complementada para el ámbito local por la Ley Foral 14/2017, de 16 de noviembre) efectúa una exclusión de la aplicación de la normativa sobre contratación pública a los conciertos sociales, siguiendo lo dispuesto a tal efecto tanto por las Directivas sobre contratación pública de 2014 como por la Ley de Contratos del Sector Público de 2017 (Disposición Adicional 49.<sup>a</sup>). Y así se enuncia de forma rotunda en el artículo 1.1 de la Ley foral 13/2017: «Esta ley foral tiene por objeto regular la gestión indirecta para la prestación de servicios sociales, sanitarios y sociosanitarios a las personas a través de conciertos con entidades que no tengan ánimo de lucro, en el sentido del artículo 2.1 y no sujetándose a la normativa en materia de contratación pública, cuando los recursos públicos no resulten suficientes o idóneos para garantizar la cartera de servicios públicos».

Las fundaciones encajan perfectamente en la definición de las entidades adjudicatarias de los conciertos: «Ser entidades sin ánimo de lucro constituidas y registradas como tales o entidades que asuman estatutariamente la reinversión en sus fines sociales de cualquier posible beneficio»; para lo que además deberán reunir el resto de requisitos exigidos en el artículo 2 de esta Ley Foral.

El objeto del concierto social radica en la gestión de servicios públicos de carácter social del nivel especializado, sanitario o sociosanitario, de interés general para la atención directa a las personas (art. 3).

Los procedimientos de adjudicación tienen que ser públicos y transparentes y sólo excepcionalmente se permite la adjudicación directa en los supuestos expresamente previstos en el artículo 5.1. Y la duración de los conciertos es de 3 años, con una prórroga máxima hasta un total de 9 años.

## II. Las fundaciones públicas del Gobierno de Navarra

Un caso realmente curioso es la reconversión de una fundación de privada a pública. Mediante el Acuerdo del Gobierno de Navarra de 15 de marzo de 2017 (BON núm. 134, de 12 de julio de 2017) se atribuye el carácter de fundación pública a la Fundación «Miguel Indurain», creada en 1998 para el desarrollo del deporte de alto rendimiento por el Gobierno de Navarra, la Cámara de Comercio e Industria y la Caja de ahorros de Navarra. A tal fin el Patronato de la Fundación aprobó una nueva redacción de los Estatutos de la Fundación conforme a lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley Foral de las Administraciones de la Comunidad Foral de Navarra, que ha sido ratificado por el Acuerdo citado del Gobierno de Navarra. Y dichos Estatutos aparecen publicados en el BON de 12 de julio de 2017 como parte del Acuerdo antedicho.

A los efectos de exponer su reconversión de privada a pública, conviene reparar en los apartados 1 y 2 del artículo 1 de los Estatutos que dicen así:

«1. La Fundación “Miguel Induráin” Fundazioa (en adelante, Fundación) es una fundación pública sin ánimo de lucro, constituida al amparo de lo dispuesto en la Ley 44 de la Compilación del Derecho Civil Foral de Navarra.

2. La Fundación tiene carácter de fundación pública tras haberse cumplimentado los preceptivos trámites que fueron autorizados por acuerdo de Gobierno de Navarra de 14 de diciembre de 2016 y su patrimonio se halla afectado de modo permanente a la realización de los fines de interés general de carácter deportivo que se detallan en el artículo 5 de estos estatutos».

Asimismo conviene reparar en lo establecido en su artículo 3 sobre régimen jurídico de la Fundación:

«1. La Fundación se regirá por los presentes Estatutos y por las disposiciones que, en interpretación y desarrollo de los mismos, establezca el

Patronato, así como por el ordenamiento jurídico privado, sin perjuicio de las especialidades establecidas en la normativa administrativa aplicable en materia de contratación y en materia presupuestaria, contable y de control financiero.

2. La Fundación está acogida al régimen tributario establecido en la vigente Ley Foral 10/1996, de 2 de julio, reguladora del régimen tributario de las Fundaciones y de las actividades de patrocinio que, en consecuencia, también le será de aplicación».

Este cambio provoca, por ejemplo, la aplicación a esta Fundación «Miguel Indurain» de la normativa sobre contratación pública (ahora la Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de contratos públicos) y sobre transparencia (ahora la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno).

### III. Jurisprudencia

De la jurisprudencia del año 2017 procede referirse a la Sentencia de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra de 8 de marzo de 2017 sobre la Fundación Santo Hospital de Tafalla.

Esta Sentencia plantea un problema muy interesante. Se trata de una Fundación privada, en la que está representado el Ayuntamiento de Tafalla. La Junta del Hospital de Tafalla aprobó nuevos Estatutos y, además, el cambio del sistema de votación a voto ponderado de la representación de los grupos municipales en la Fundación.

Frente a dicho Acuerdo los concejales representantes en la Junta citada interpusieron recurso de alzada ante el Ayuntamiento de Tafalla, que fue estimado por éste. Los acuerdos municipales estimaban el recurso de alzada interpuesto por los concejales, declarando nulo de pleno derecho el acuerdo de la Junta del Hospital de aprobación de nuevos Estatutos y, además, que la composición de la Junta se mantendrá como hasta ahora pero con el voto ponderado.

Frente a los acuerdos municipales, la Administración de la Comunidad Foral presentó recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo contencioso-administrativo n.º 2 de Pamplona que estimó el recurso y anuló dichos acuerdos municipales, mediante Sentencia de 31 de marzo de 2016 que es ahora confirmada totalmente por la Sala.

El meollo de la cuestión se encuentra en el Fundamento Jurídico 2.º de la Sentencia de la Sala que resume, en sus primeros apartados, los anteceden-

tes históricos y el régimen jurídico de la Fundación Santo Hospital de Tafalla, en los siguientes términos:

*«Para dar correcta respuesta jurídica al asunto que hoy nos trae, tomaremos en consideración los siguientes antecedentes. De los antecedentes históricos y de los orígenes de la Fundación, y tal y como se expone de modo pormenorizado y exhaustivo en informe jurídico solicitado por el propio Ayuntamiento de Tafalla (al que por cierto se hace caso omiso), se colige que la misma, tiene naturaleza privada, que se ha constituido conforme al régimen civil foral de Navarra, y no puede calificarse como fundación de titularidad pública si bien, desde finales del siglo XIX se constata la intervención en la misma por la representación municipal. Por ello no resultan de aplicación a la referida fundación normas integrantes del régimen jurídico público por el que se rigen las Administraciones Públicas o las Entidades Locales y ello, tanto en lo que se refiere al régimen de organización y funcionamiento interno, como en lo relativo al desenvolvimiento de sus actividades que, se lleva a cabo, bajo las normas integrantes del Derecho privado. Se rige en definitiva por las normas de constitución de la Fundación, por los estatutos válidamente aprobados por los fundadores y con carácter supletorio pro las normas de la compilación de Derecho Civil de Navarra.*

*Dicho esto y, una vez que se crea la nueva estructura en materia de asistencia social, y tras la promulgación de la Constitución, se inició el proceso de asunción de competencias en la materia por parte de las Comunidades Autónomas, lo que se concretó en el RD 274/1986 al que luego aludiremos con más detalle, de modo que el Reglamento de 1 de julio de 1922 no es aplicable en la actualidad desde el momento en que no existe como tal la Junta de Beneficencia del Ayuntamiento de Tafalla. El citado RD 274/1986, de traspaso de servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Foral de Navarra en materia de fundaciones benéfico-asistenciales, señala: “ARTÍCULO 1. SE APRUEBA EL ACUERDO DE LA JUNTA DE TRANSFERENCIAS DE FECHA 23 DE DICIEMBRE DE 1985, POR EL QUE SE TRANSFIEREN FUNCIONES Y SERVICIOS DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO EN MATERIA DE FUNDACIONES BENÉFICO- ASISTENCIALES A LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA.*

*ART. 2. EN CONSECUENCIA, QUEDAN TRANSFERIDAS A LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA LAS FUNCIONES Y SERVICIOS A QUE SE REFIERE EL ACUERDO QUE SE INCLUYE COMO ANEXO DEL PRESENTE REAL DECRETO EN LOS TÉRMINOS Y CONDICIONES QUE ALLI SE ESPECIFICAN.”*

*Y en dicho Anexo figura el Hospital Nuestra Señora de la Caridad de Tafalla, por lo que es al Departamento de Políticas Sociales del Gobierno de Navarra al*

*que corresponden, en su caso, las funciones de protectorado previstas en el artículo 35 de la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones».*

Respecto del recurso de alzada, la Sala considera que el mismo fue mal admitido por el Ayuntamiento, puesto que no caben recursos administrativos contra actos de entes privados, como es la Fundación. En cambio, sí admite la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa por cuanto que en este caso el objeto del recurso contencioso-administrativo son los acuerdos municipales que resuelven el recurso de alzada.

Añade la Sentencia que el Ayuntamiento de Tafalla es incompetente tanto para resolver el recurso de alzada como para fiscalizar la Fundación, puesto que el Protectorado corresponde a la Administración Foral.

En definitiva, la Sala desestima el recurso de apelación del Ayuntamiento de Tafalla y le condena en costas, confirmando en todos sus extremos la Sentencia del Juzgado.

#### **IV. Informes de la Cámara de Comptos sobre fundaciones**

La Cámara de Comptos en su Informe de fiscalización sobre el Ayuntamiento de Pamplona 2016 (informe 2017/27) se refiere en varias ocasiones a las dos fundaciones del Ayuntamiento de Pamplona, una directamente dependiente del mismo como es la Fundación Municipal Teatro Gayarre, y otra vinculada pero sin esa dependencia como es La Casa de Misericordia. Y examina el presupuesto del Ayuntamiento citado, al que se han incorporado los presupuestos de estas dos fundaciones.