

# El derecho de fundaciones en Galicia: los nuevos cambios normativos (\*)

A. Javier Ferreira Fernández

Profesor Titular de Derecho Administrativo  
Universidad de Santiago de Compostela

SUMARIO: I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES.—II. LA NORMATIVA DE DESARROLLO DE LA LFIG: LA NECESIDAD Y CONVENIENCIA DE LA REFORMA.—III. EL DECRETO 14/2009, DE 21 DE ENERO, POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO DE FUNDACIONES DE INTERÉS GALLEGO: 1. *Fundamento de su aprobación*. 2. *Principales novedades del Decreto 14/2009, de 21 de enero, respecto de la regulación precedente*.—IV. EL DECRETO 15/2009, DE 21 DE ENERO, POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO DEL REGISTRO DE FUNDACIONES DE INTERÉS GALLEGO: 1. *Fundamento de su aprobación*. 2. *Principales novedades del Decreto 15/2009, de 21 de enero, respecto de la regulación precedente*.

## I. Consideraciones preliminares

El presente estudio, en la línea del estudio previo publicado en la primera edición del Anuario de Derecho de Fundaciones (año 2009) <sup>1</sup>, pretende analizar los últimos cambios normativos producidos en el ámbito del ordenamiento autonómico gallego en materia de fundaciones, sirviendo, en consecuencia, de complemento necesario de aquél.

En aquella primera edición el análisis se centraba en el estudio del nuevo régimen legal vigente en Galicia tras la aprobación, por el Parlamento gallego, de la Ley 12/2006, de 1 de diciembre, de fundaciones de interés gallego (en adelante LFIG), norma que vino a sustituir, tras más de veintitrés años de vigencia, a la Ley 7/1983, de 22 de junio, de régimen de las fundaciones de interés gallego. Como ya se puso de manifiesto, el desarrollo reglamentario de la LFIG, abordado a través de los Decretos de la Xunta de Galicia 14/2009 y

---

(\*) El presente trabajo ha sido realizado en el marco del proyecto de investigación de la Xunta de Galicia «A colaboración público-privada na xestión dos servizos públicos: unha oportunidade ante a crise económica en Galicia» (INCITE202174PR).

<sup>1</sup> «Las fundaciones de interés gallego», J. L. CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, L. MIGUEZ MACHO, M. ALMEIDA CERREDA, *Anuario de Derecho de Fundaciones 2009*, Iustel, Madrid, pp. 399-436.

15/2009, ambos de fecha 21 de enero, estaba, en el momento de su redacción, pendiente de entrar en vigor, por lo que su análisis pormenorizado se ha relegado a un momento posterior con la finalidad de aprovechar, al menos, la experiencia generada durante su primer año de aplicación.

En estas páginas se pretende profundizar en las novedades que se han producido en el Derecho gallego de fundaciones, prestando para ello especial atención a la normativa de desarrollo de la LFIG, en particular, a los Decretos 14 y 15 del año 2009, por los que se aprueban, respectivamente, el Reglamento de fundaciones de interés gallego y el Reglamento del Registro de fundaciones de interés gallego, normas ambas que vienen a sustituir al Decreto 248/1992, de 18 de junio, por el que se aprobó, en su día, el Reglamento de organización y funcionamiento del Protectorado de las fundaciones de interés gallego.

## **II. La normativa de desarrollo de la LFIG: la necesidad y conveniencia de la reforma**

Como ya se advertía en la anterior edición de este Anuario <sup>2</sup>, la reforma de la Ley 7/1983, de 22 de junio, de régimen de las fundaciones de interés gallego, resultaba necesaria por tres importantes motivos: En primer lugar, por la necesidad de modernizar la regulación de un fenómeno, el fundacional, que muestra una gran vitalidad y una creciente importancia en múltiples sectores de la vida social, dentro de los cuales destaca especialmente el ámbito social <sup>3</sup>. En segundo lugar, por la necesidad de adaptar la normativa gallega a la regulación estatal contenida en la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de fundaciones. En tercer y último lugar, por la dispersión de la regulación existente en la materia, fruto de las sucesivas revisiones normativas contenidas en diferentes textos legales <sup>4</sup> y debidas, fundamentalmente, a la proliferación de la figura de las fundaciones integrantes del sector público.

---

<sup>2</sup> «Las fundaciones de interés gallego», J. L. CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, L. MIGUEZ MACHO, M. ALMEIDA CERREDA, *Anuario de Derecho de Fundaciones 2009*, Iustel, Madrid, p. 400.

<sup>3</sup> En el ámbito de la atención social a la discapacidad y a los menores en situación de riesgo o desamparo, la iniciativa privada y sin finalidad lucrativa asume las responsabilidades de gestión de la práctica totalidad de equipamientos, servicios y programas existentes en este ámbito en la Comunidad Autónoma de Galicia.

<sup>4</sup> La regulación contenida en la Ley 7/1983, de 22 de junio, modificada por la Ley 11/1991, de 8 de noviembre, fue complementada con las previsiones contenidas en la Ley 10/1996, de 5 de noviembre, de actuación de entes y empresas en las que tiene participación mayoritaria la Xunta de Galicia en materia de personal y contratación, posteriormente modificada por la Ley 14/2004, de 29 de diciembre, que también introdujo determinadas previsiones relativas a las fundaciones integrantes del sector público en el vigente Texto Refundi-

En coherencia con la modernización y mejora del marco legal regulador de las fundaciones de interés gallego, se hacía igualmente precisa la sustitución del Decreto 248/1992, de 18 de junio, por el que se aprobó el Reglamento de Organización y funcionamiento del Protectorado de las fundaciones de interés gallego, todavía vigente tras la aprobación de la Ley 12/2006, de 1 de diciembre (LFIG), en todos aquellos aspectos que no resultasen contradictorios u opuestos a lo establecido en ésta <sup>5</sup>.

El referido Decreto 248/1992, de 18 de junio, desarrollaba y concretaba, tal y como establecía su Exposición de Motivos, determinados conceptos que en la propia Ley aparecen enunciados genéricamente, como el propio concepto de fundación de interés gallego <sup>6</sup>, así como los aspectos relativos a su régimen jurídico: régimen de constitución, de gobierno y de gestión económica. Igualmente, la citada norma abordaba la regulación del Protectorado de las fundaciones de interés gallego y, de forma excesivamente parca, la regulación del Registro de fundaciones de interés gallego.

Así, entre las principales razones justificativas del cambio normativo, cabe resaltar las siguientes:

— La insuficiente regulación del Registro de fundaciones de interés gallego, a la que el Decreto 248/1992, de 18 de junio, dedicaba, únicamente, cinco preceptos (arts. 33 a 37). Se trata de una materia de especial importancia en el derecho fundacional, por cuanto las fundaciones de interés gallego adquirirán personalidad jurídica desde la inscripción de la escritura pública de su constitución en el citado Registro (art. 5 de la LFIG), por lo que merece una especial atención.

— La necesidad de superar la confusión normativa existente entre el Protectorado (órgano administrativo de asesoramiento, apoyo técnico y control de las fundaciones cuya misión es la de velar por el ejercicio correcto del derecho de fundación y por la legalidad de su constitución <sup>7</sup>) y el Registro de fundaciones de interés gallego.

---

do de la Ley de Régimen Financiero y Presupuestario de Galicia, aprobado por el Decreto Legislativo 1/1999, de 7 de octubre.

<sup>5</sup> *Vid.* disposición derogatoria única de la LFIG.

<sup>6</sup> En su definición, la Ley 7/1983, de 22 de junio, sentaba el criterio alternativo del domicilio fundacional o del desarrollo principal de las actividades fundacionales en Galicia, precisando la citada norma reglamentaria este último concepto, así como aquellas fundaciones que, sin tener la condición de interés gallego en los términos legales expuestos, tengan por objeto la consecución de fines de interés para Galicia.

<sup>7</sup> Artículo 47 de la LFIG.

— La superación, asimismo, del excesivo intervencionismo en el funcionamiento interno de las fundaciones. El artículo 13 del Decreto 248/1992, de 18 de junio, regulaba el quórum para la válida constitución de las reuniones del patronato (sin diferenciar el quórum exigido para la primera y segunda convocatorias) y el régimen de mayorías requeridas para la adopción de acuerdos en su seno; cuestiones ambas que, más allá de las concretas previsiones legales, especialmente las relativas a las mayorías reforzadas exigidas para la adopción de determinados acuerdos, deberían relegarse a las normas estatutarias. A estos efectos, el artículo 15 de la LFIG establece ya que el patronato adoptará sus acuerdos por mayoría en los términos establecidos en los estatutos.

— La eliminación de muchas de las limitaciones impuestas en determinados aspectos de la gestión económica de las fundaciones; entre ellas, la exigencia de preceptiva autorización del Protectorado para la inversión en obras extraordinarias de conservación y reparación de los inmuebles de la fundación<sup>8</sup>, las limitaciones a las operaciones de crédito<sup>9</sup> o las impuestas a la prestación de servicios de carácter remunerado por las fundaciones<sup>10</sup>.

En definitiva, la reforma ha venido determinada por la necesidad de adaptación de las previsiones contenidas en el Decreto 248/1992, de 18 de junio, al nuevo marco legal vigente (LFIG), que impone una nueva filosofía de actuación en el ámbito fundacional inspirada en los principios de flexibilidad y autonomía y de menor intervención; principios acordes, en todo caso, con la realidad actual, así como la mejora sistemática de los textos normativos.

### **III. El Decreto 14/2009, de 21 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de fundaciones de interés gallego**

#### **1. Fundamento de su aprobación**

La Ley 12/2006, de 1 de diciembre, de fundaciones de interés gallego (LFIG), en su disposición final primera, autoriza a la Xunta de Galicia para dictar las disposiciones necesarias para su desarrollo.

Al amparo de la citada previsión legal y de conformidad con sus principios inspiradores (mayor flexibilidad y autonomía acordes con la realidad actual del fenómeno fundacional), el Reglamento que se aprueba mediante el Decre-

---

<sup>8</sup> Artículo 18.2 del Decreto 248/1992, de 18 de junio, que calificaba como tales aquellas obras cuyo coste excediese del 10% del valor activo de la fundación.

<sup>9</sup> Artículo 22 del Decreto 248/1992, de 18 de junio.

<sup>10</sup> Artículo 21.2 del Decreto 248/1992, de 18 de junio.

to 14/2009, de 21 de enero (en vigor desde el 1 de septiembre de 2009, *ex* disposición final segunda), desarrollará determinados aspectos del régimen de las fundaciones de interés gallego sustituyendo <sup>11</sup>, a excepción de los preceptos relativos a la regulación del Registro de Fundaciones de Interés Gallego <sup>12</sup>, al Decreto 248/1992, de 18 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Protectorado de las Fundaciones de Interés Gallego.

Como se acaba de decir, el Reglamento supone una profundización en los mandatos de modernización y mejora del marco jurídico regulador de la realidad fundacional gallega, con el objeto de: dotar de más autonomía de gestión a las fundaciones, correlativamente a la mayor responsabilidad en la realización de fines de interés general y al régimen de responsabilidad de patronos y gestores; potenciar la transparencia y publicidad de la realidad fundacional gallega, la promoción del buen gobierno fundacional y la difusión de buenas prácticas en la gestión de las fundaciones de interés gallego; y, por último, pero no menos importante, impulsar la mejora de la calidad de la actuación de la Xunta de Galicia en relación con las fundaciones de interés gallego.

## **2. Principales novedades del Decreto 14/2009, de 21 de enero, respecto de la regulación precedente**

El Decreto 14/2009, de 21 de enero, consta de un único precepto por el que se aprueba el Reglamento de fundaciones de interés gallego, una disposición transitoria, relativa al régimen de tramitación de los procedimientos en curso, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

Como se ha señalado en el apartado precedente, la nueva norma no deroga íntegramente el contenido del Decreto 248/1992, de 18 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento del Protectorado de las Fundaciones de Interés Gallego. La disposición derogatoria única mantiene expresamente la vigencia de los artículos 33 a 37, reguladores del Registro de Fundaciones de Interés Gallego, optándose, en este caso, por dotar de sustantividad propia a la regulación de la citada institución.

El Reglamento aprobado contiene un total de 86 artículos distribuidos en un total de nueve Capítulos.

---

<sup>11</sup> *Vid.* disposición derogatoria única.

<sup>12</sup> Como ya se ha advertido en el apartado II del presente estudio, la reforma de la normativa reglamentaria reguladora del Registro de Fundaciones de Interés Gallego se ha materializado a través de la aprobación del Decreto 15/2009, de 21 de enero.

El Capítulo Primero contiene las disposiciones generales relativas al objeto, ámbito de aplicación y concepto y fines de las fundaciones de interés gallego, complementando en este punto las disposiciones contenidas en el Capítulo Primero de la LFIG. Así, el Reglamento resultará de aplicación a las fundaciones declaradas de interés gallego conforme a lo dispuesto en la LFIG, a las fundaciones del sector público de Galicia y a las delegaciones de las fundaciones extranjeras que ejerzan principalmente y de modo estable sus actividades en el territorio de la Comunidad Autónoma.

En los términos establecidos en el artículo 2 de la LFIG, tendrán la consideración de fundaciones de interés gallego aquellas organizaciones que, constituidas sin fin de lucro, tengan afectado de modo duradero su patrimonio, por voluntad de sus creadores, a la realización de fines de interés general<sup>13</sup> para Galicia y desarrollen principalmente sus actividades y tengan su domicilio en el territorio de la Comunidad Autónoma.

El Capítulo Primero del Reglamento completa igualmente las disposiciones contenidas en el artículo 6 de la LFIG respecto de la denominación de las fundaciones de interés gallego, precisando qué ha de entenderse, a estos efectos, por denominación coincidente con la de otra fundación preexistente. Finalmente, el artículo 6 del Reglamento contiene los requisitos que habrán de observar las fundaciones extranjeras para acceder al Registro de Fundaciones de Interés Gallego.

El Capítulo Segundo regula tres importantes aspectos del régimen de constitución de las fundaciones de interés gallego: la dotación fundacional, la tasación de las aportaciones a la dotación y la posibilidad de constitución de una fundación por otra fundación.

Los artículos 7 y 8 del Reglamento vienen a completar la regulación contenida en el artículo 13 de la LFIG en relación con la dotación fundacional, precisando la forma y procedimientos necesarios para su efectividad. Como novedad, el apartado cuarto del artículo 7 del Reglamento establece que en los supuestos de enajenación de bienes o derechos que formen parte de la dotación fundacional, se integrarán en ésta los bienes y/o derechos que los sustituyan, incluyendo, en su caso, las plusvalías generadas.

El artículo 9 del Reglamento regula, *ex novo*, los supuestos de constitución de una fundación por otra fundación. De conformidad con las previsiones contenidas en dicho precepto, el patronato de una fundación podrá acordar la constitución de otra fundación siempre que esté justificada su necesidad o

---

<sup>13</sup> *Vid.* artículo 4 de la LFIG.

conveniencia y la misma constituya una actuación dirigida al cumplimiento de los fines fundacionales. Tal operación requerirá, únicamente, comunicación al Protectorado.

El Capítulo Tercero regula determinados aspectos del régimen de organización y funcionamiento del órgano de gobierno de la fundación. La regulación contenida en los artículos 10 a 21 resulta plenamente respetuosa con la autonomía fundacional en la medida en que las disposiciones recogidas en los mismos tendrán carácter supletorio respecto de la regulación estatutaria (art. 10.2).

El Capítulo Cuarto desarrolla el régimen económico de las fundaciones de interés gallego, completando la regulación contenida en el mismo Capítulo Cuarto de la LFIG (arts. 26 a 30). Así, el Reglamento aborda la regulación de la composición del patrimonio fundacional, el contenido de la comunicación al Protectorado de los actos de disposición y gravamen, los efectos de la falta de comunicación y la actuación del Protectorado cuando constate la existencia de una reducción grave de los fondos propios de la fundación.

En cumplimiento de los principios de autonomía y menor intervención, inspiradores de la nueva regulación proyectada, y a diferencia de la regulación precedente, los actos de enajenación y gravamen de los bienes y derechos que formen parte de la dotación, de los bienes y derechos directamente vinculados al cumplimiento de los fines fundacionales o de aquellos bienes y/o derechos de importe superior al 20% del activo de la fundación que resulte del último balance aprobado, únicamente requerirán de comunicación al Protectorado. Esta comunicación deberá realizarse en el plazo máximo de un mes, contado desde el día siguiente a la fecha de su realización, con la finalidad de su constancia en el Registro de Fundaciones de Interés Gallego. La constatación por parte del Protectorado del incumplimiento de esta obligación de comunicación habilitará a éste para requerir del correspondiente patronato la información que considere precisa, debiendo ésta aportarse en el plazo improrrogable de diez días. El Protectorado, a la vista de las circunstancias concurrentes, resolverá sobre la procedencia de enmendar el defecto, sin perjuicio de la posibilidad de ejercer la acción de responsabilidad contra los patronos o de solicitar de la autoridad judicial su sustitución (art. 22 de la LFIG).

No obstante lo anterior, cuando el Protectorado aprecie en las cuentas generales de la fundación, durante dos ejercicios consecutivos, una reducción grave de sus fondos propios que ponga en riesgo la consecución de sus fines, podrá requerir del patronato la remisión de un informe sobre las medidas correctoras a adoptar, informe que deberá ser remitido en el plazo improroga-

ble de un mes. Recibido el informe o transcurrido el plazo para su remisión, el Protectorado podrá ejercer igualmente la acción de responsabilidad contra el o los patronos.

El Capítulo Quinto, dividido en dos secciones, regula el régimen de funcionamiento y actividad de las fundaciones de interés gallego. La sección primera complementa la regulación contenida en los artículos 31 a 35 de la LFIG, en relación con las actividades propias y las actividades económicas de las fundaciones, la publicidad de tales actividades y la participación de las fundaciones en sociedades mercantiles. Con carácter específico y por expresa determinación legal, el Reglamento contempla en este Capítulo el concepto de gastos de administración y las reglas para la aplicación de las rentas e ingresos de las fundaciones, contemplando expresamente la obligación de las fundaciones que dispongan de inversiones financieras temporales de elaborar un informe anual en relación con el grado de cumplimiento del Código de conducta aprobado por la Comisión Nacional de Mercado de Valores, el Banco de España y el Ministerio de Economía y Hacienda (arts. 29 a 31).

Finalmente, el artículo 30 contempla la forma y procedimiento de comunicación al Protectorado de la remuneración y autocontratación de los patronos.

La sección segunda desarrolla el régimen de contabilidad, auditoría y plan de actuación de las fundaciones de interés gallego precisando las cuestiones de carácter procedimental y los requisitos documentales a observar en el ejercicio de su actividad contable.

El Capítulo Sexto del Reglamento, dividido en tres secciones, completa, desde el punto de vista procedimental, las disposiciones legales relativas a la modificación estatutaria, fusión, escisión y extinción de las fundaciones de interés gallego.

Así, y de conformidad con lo previsto en el artículo 41 LFIG, cuando las circunstancias que presidieron la constitución de una fundación hayan variado, de manera que ésta no pueda actuar satisfactoriamente con arreglo a sus estatutos, el patronato deberá acordar la modificación de los mismos, salvo que para este caso el fundador haya previsto la extinción de la fundación. Asimismo, el patronato, cuando convenga al interés de la fundación, podrá acordar la modificación de los estatutos de la misma, excepto en los supuestos en los que el fundador lo hubiese prohibido. A tales efectos, la sección primera del Capítulo Sexto del Reglamento regula el procedimiento de modificación estatutaria, diferenciando el procedimiento de modificación voluntario (por instancia del patronato) del obligatorio (por instancia del protectorado).



Respecto de los procesos de fusión de fundaciones, el artículo 42 LFIG permite tal operación, siempre que no la haya prohibido el fundador, por acuerdo de los respectivos patronatos y con la conformidad del Protectorado. Por su parte, el artículo 43 de la LFIG autoriza la escisión de una fundación mediante la segregación de una parte de su patrimonio con la finalidad de creación de una nueva fundación o transmitirla a otra fundación preexistente. La sección segunda del Capítulo Sexto del Reglamento desarrolla el régimen de fusión y escisión de las fundaciones de interés gallego, diferenciando, igualmente, en el caso de la fusión, el procedimiento a observar cuando ésta se produce por iniciativa de los patronatos o por iniciativa del Protectorado <sup>14</sup>.

La sección tercera desarrolla las previsiones contenidas en los artículos 44 a 46 de la LFIG en relación con el procedimiento de extinción de las fundaciones de interés gallego, diferenciando los supuestos de extinción por expiración del plazo de constitución, por la íntegra realización de los fines fundacionales o por la imposibilidad material o jurídica para su realización y la extinción por instancia del Protectorado. Respecto de este último supuesto, el artículo 49 del Reglamento habilita al Protectorado para instar al patronato, en los casos en que medie causa de extinción, la necesidad de adopción del acuerdo de extinción en el plazo máximo de seis meses, con la advertencia de que, transcurrido dicho plazo, se instará de la autoridad judicial dicho acuerdo.

El Capítulo Séptimo del Reglamento aborda la regulación del Protectorado de las fundaciones de interés gallego. Esta nueva regulación responde a la necesidad de superar la tradicional confusión conceptual existente entre el Protectorado y el Registro de fundaciones de interés gallego, clarificando, en desarrollo de las previsiones contenidas en el artículo 48 de la LFIG, el ámbito funcional del referido órgano administrativo.

El diseño del nuevo ámbito competencial del Protectorado, ya contemplado en la LFIG, se enmarca en la filosofía del nuevo marco regulador del derecho fundacional, en su intento de responder a las necesidades de una mayor flexibilidad y autonomía de la actividad fundacional. En este sentido, y en línea con el carácter escasamente intervencionista de la nueva regulación legal,

---

<sup>14</sup> De conformidad con el artículo 45 del Decreto 14/2009, cuando el Protectorado considere que una determinada fundación resulta incapaz de conseguir sus fines, y otra fundación con fines análogos comunique su voluntad favorable a una fusión, siempre que no exista prohibición expresa del fundador, podrá cursar requerimiento al patronato solicitando que se lleve a cabo la fusión, otorgando un plazo no superior a seis meses para negociar el acuerdo de fusión. Transcurrido dicho plazo sin que se iniciase el procedimiento de fusión, o ante la oposición expresa del patronato requerido, el Protectorado podrá solicitar de la autoridad judicial que ordene la fusión.

el Protectorado desempeña un mayor número de funciones de asesoramiento y apoyo en detrimento de medidas de fiscalización, como consecuencia de la simplificación de trámites administrativos, la reducción de los actos de control del Protectorado y la reforma del régimen de organización y funcionamiento del patronato.

En los artículos 52 a 59, el Reglamento de fundaciones de interés gallego efectúa una importante labor de concreción y agrupación de las funciones que el citado artículo 48 de la LFIG asigna al Protectorado. Así, en el ejercicio de las funciones de apoyo, impulso y asesoramiento, corresponderá al Protectorado:

— Asesorar e informar a las fundaciones en proceso de constitución sobre el régimen jurídico sustantivo aplicable (dotación, elaboración de estatutos y tramitación administrativa correspondiente), con el fin de que las personas promotoras de un proyecto de interés general lo puedan formalizar eficazmente.

— Asesorar a las fundaciones ya inscritas en relación con el régimen jurídico aplicable, económico-financiero y contable, en particular sobre los siguientes aspectos: a) normativa vigente que afecta al sector fundacional; b) funcionamiento y actuación del protectorado; c) expedientes relativos a la disposición y gravamen de bienes, autocontratación, modificación de estatutos, fusión, extinción y liquidación; d) elaboración de cuentas anuales, obligaciones formales de presentación de éstas y otros aspectos relacionados con la contabilidad; e) elaboración y presentación del plan de actuación, f) descripción de las actividades en cumplimiento de los fines que deban figurar en la memoria.

— Promover la realización de estudios sobre la viabilidad de las fundaciones, de acuerdo con éstas.

— Dar a conocer la existencia y las actividades de las fundaciones, sin perjuicio de la función de publicidad registral que corresponde al Registro de Fundaciones de Interés Gallego.

— Cooperar, para el servicio de interés general y de la sociedad civil, con las asociaciones de fundaciones o con otros entes análogos.

En relación con el proceso de constitución de las fundaciones de interés gallego, corresponde al Protectorado:

— Velar por el respeto de la legalidad en la constitución de la fundación.

— Informar, con carácter preceptivo y vinculante, sobre la idoneidad de los fines y sobre la adecuación y suficiencia de la dotación de las fundaciones en proceso de constitución.

— Otorgar, con autorización judicial previa, la escritura pública de constitución, mediante la persona que designe el Protectorado, en el supuesto de constitución de una fundación *mortis causa*.

— Ordenar el cese de los patronos de las fundaciones en proceso de formación que, en el plazo de seis meses desde el otorgamiento de la escritura de constitución, no instasen la inscripción en el Registro de Fundaciones de Interés Gallego, y nombrar nuevos patronos, previa autorización judicial, que asumirán la obligación de inscribir la fundación en el referido Registro.

En relación con el patronato, el Protectorado:

— Ejercerá provisionalmente las funciones de patronato cuando falten, por cualquier motivo, todas las personas que lo constituyen.

— Concederá un plazo adicional, completará el número mínimo de patronos o instará la extinción de la fundación si aprecia su inviabilidad en el supuesto de que el número de patronos fuese inferior a tres.

— Designará a las personas que integrarán provisionalmente el patronato, cuando no fuese posible su sustitución mediante los mecanismos previstos en la norma estatutaria y en tanto no se proceda a su modificación.

— Asumirá todas las atribuciones legales y estatutarias del patronato durante el tiempo que determine la resolución judicial de intervención temporal de la fundación.

En relación con el patrimonio fundacional, y a los efectos del efectivo cumplimiento de los fines fundacionales, corresponde al Protectorado velar en todo momento por su integridad, suficiencia y rendimiento, sin perjuicio de la responsabilidad que en este asunto corresponda al patronato. A tal efecto, deberá tener conocimiento formal de los negocios jurídicos de la fundación, pesando sobre el patronato la obligación legal de informar a aquél en el plazo máximo de un mes a contar desde el día siguiente al de su realización.

Corresponde igualmente al Protectorado velar por el cumplimiento efectivo de los fines fundacionales, teniendo en cuenta la voluntad del fundador y la consecución del interés general para Galicia. A estos efectos, el referido órgano administrativo deberá:

— Conocer y examinar el plan de actuación y las cuentas anuales de la fundación, incluidos, si procede, los informes de auditoría, así como instar, en su caso, al encargado del Registro el nombramiento de auditor externo, en los términos establecidos en el artículo 40.2 de la LFIG.

— Comprobar que las fundaciones facilitan información adecuada y suficiente respecto de sus fines y actividades con el fin de que los eventuales beneficiarios y/o personas interesadas los conozcan.

— Comprobar que las fundaciones actúen con criterios de imparcialidad y no discriminación en la determinación de las personas beneficiarias.

— Iniciar el expediente de comprobación de actividades, de conformidad con el procedimiento y efectos previstos en la Sección segunda del Capítulo VII del Reglamento.

En relación con la modificación, fusión, escisión y extinción de las fundaciones de interés gallego, el Protectorado deberá:

— Tener conocimiento de los acuerdos de modificación de estatutos que adopte el patronato y, en su caso, oponerse por razones de legalidad de forma motivada en el plazo máximo de tres meses, contado desde la notificación de la modificación. La resolución que declare la oposición tendrá carácter vinculante.

— Tener conocimiento de los acuerdos de fusión o escisión que adopte el patronato y, en su caso, oponerse por razones de legalidad de forma motivada en el plazo máximo de un mes, contado desde la notificación de los respectivos acuerdos de los patronatos. La resolución que declare la oposición tendrá carácter vinculante.

— Solicitar de la autoridad judicial la modificación de los estatutos o la fusión de las fundaciones en los supuestos contemplados en los artículos 41.3 y 42.5 de la LFIG.

— Ratificar el acuerdo del patronato sobre la extinción de la fundación cuando se haya llevado a cabo íntegramente el fin fundacional, resulte imposible su realización o concurra cualquier otra causa prevista en el acto constitutivo o en los estatutos.

— Solicitar de la autoridad judicial la extinción de la fundación en los supuestos establecidos en los números 3 y 5 del artículo 44 de la LFIG.

— Tener conocimiento de las operaciones de liquidación de la fundación y supervisarlas, en su caso, así como acordar la finalidad que se deba dar a los bienes resultantes cuando no exista previsión del fundador ni facultad del patronato.

Finalmente, y en relación con el ejercicio de acciones previstas legalmente, corresponde al Protectorado:

— Ejercer la acción de responsabilidad frente a los patronos en los supuestos en que proceda legalmente.

— Instar judicialmente el cese de los patronos por el desempeño del cargo con omisión de la diligencia debida.

— Impugnar los actos y acuerdos del patronato que resulten contrarios a la Ley o a los estatutos.

— Instar de la autoridad judicial la intervención de la fundación en los supuestos de irregularidad grave en la gestión económica que ponga en peligro la subsistencia de la fundación o de desviación grave entre los fines fundacionales y la actividad realizada. El procedimiento de intervención temporal se regula en el artículo 65 del Reglamento, único precepto integrante de la sección tercera del Capítulo VII. A tales efectos, la sección segunda del Capítulo VII del Reglamento crea un nuevo procedimiento administrativo de comprobación de actividades de la fundación (arts. 60 a 64). Dicho procedimiento se incoará de oficio cuando se constaten o existan indicios de cualquiera de las siguientes actividades: a) ausencia de justificación suficiente del cumplimiento de la obligación de destino de rentas e ingresos en la memoria anual o, en su caso, en la información complementaria suministrada por el patronato; b) reiterada falta de presentación de las cuentas; c) irregularidades en la gestión económica de la fundación; d) falta de adecuación entre las actividades propias y mercantiles realizadas y los fines fundacionales; e) inactividad de la fundación, y f) en general, el incumplimiento de las obligaciones impuestas por el ordenamiento jurídico, así como de la voluntad del fundador o de los estatutos.

Finalmente, la Sección cuarta del referido Capítulo Séptimo prevé la creación de la Comisión Técnica de coordinación del Protectorado, órgano de consulta y participación de los diferentes departamentos de la Xunta de Galicia que permitirá que, pese a la existencia de un Protectorado orgánicamente múltiple, el mismo opere con criterios unitarios. Las funciones del citado órgano, enumeradas en el artículo 69 del Reglamento, están orientadas al establecimiento de criterios comunes de interpretación de la normativa vigente en materia de fundaciones de interés gallego, así como a la emisión de informes y dictámenes, con carácter vinculante, sobre consultas formuladas por los diferentes Protectorados.

El Capítulo VIII, por expresa remisión del artículo 56 de la LFIG, regula la estructura y composición del Consejo Superior de Fundaciones de la Comunidad Autónoma de Galicia, órgano consultivo adscrito a la Consellería competente en materia de fundaciones creado por la LFIG, potenciando su configuración como un foro de diálogo permanente y de corresponsabilidad de las fundaciones de interés gallego y de la Administración autonómica en relación con el mundo fundacional.

Por último, el Capítulo IX del Reglamento desarrolla el régimen de las fundaciones del sector público de Galicia, complementando en este punto la regulación contenida en el Capítulo X de la LFIG y en el Decreto 217/2008, de 25 de septiembre, por el que se regula el contenido mínimo de las propuestas de creación de nuevas entidades del sector público autonómico. La regulación proyectada presta especial atención a los aspectos procedimentales orientados a la creación, extinción, adquisición y pérdida de la representación mayoritaria de las fundaciones del sector público de Galicia.

Con el fin de contribuir a coordinar, homogeneizar y racionalizar la estructura y actuación del sector fundacional público de Galicia, el artículo 82 del Reglamento procede a la constitución de la Comisión Técnica de Coordinación de las Fundaciones del Sector Público de Galicia, órgano adscrito nuevamente al Departamento de la Administración autonómica competente en materia de fundaciones. La norma regula igualmente su composición, en la que tendrán cabida todos los departamentos de la Administración autonómica, su ámbito funcional y el régimen de funcionamiento y adopción de acuerdos.

En definitiva, y tras el análisis de su estructura y contenido, pueden señalarse como principales novedades del nuevo reglamento de fundaciones de interés gallego las siguientes:

— El amplio desarrollo de las funciones del Protectorado, partiendo de su configuración legal como un protectorado múltiple <sup>15</sup>. Así, y frente a la indeterminación sobre el ámbito funcional de este órgano existente en la normativa contenida en el Decreto 248/1992, de 18 de junio <sup>16</sup>, el Decreto 14/2009, de 21 de enero, concreta las funciones y el ámbito competencial del Protectorado, prestando especial atención a las funciones de apoyo y asesoramiento <sup>17</sup>.

— La apuesta por la eliminación de prácticas excesivamente intervencionistas y de cargas administrativas a las fundaciones de interés gallego. En este sentido, cabe resaltar la atribución de carácter supletorio respecto de las nor-

---

<sup>15</sup> De conformidad con las previsiones contenidas en el artículo 47.2 de la LFIG, el Protectorado será ejercido por los departamentos de la Xunta de Galicia que tengan atribuidas las competencias correspondientes a los fines de las fundaciones. En el supuesto de que las competencias sobre los fines fundacionales estuviesen atribuidas a varios departamentos de la Administración autonómica, el Protectorado será ejercido por el departamento competente en materia de fundaciones (en la actualidad, la Consellería de Presidencia, Administraciones Públicas y Justicia, en los términos establecidos en el Decreto 303/2009, de 21 de mayo, por el que se establece su estructura orgánica).

<sup>16</sup> *Vid.* artículos 30 y 31 del Decreto 248/1992, de 18 de junio.

<sup>17</sup> *Vid.* Sección Primera del Capítulo VII del Decreto 14/2009, de 21 de enero (arts. 51 a 59).

mas estatutarias, a la regulación contenida en el Decreto relativa al régimen de gobierno de las fundaciones de interés gallego <sup>18</sup>.

— La configuración de mecanismos de coordinación de la actuación del Protectorado (Comisión Técnica de Coordinación del Protectorado), con la finalidad de contribuir a la mejora de la labor de asesoramiento, apoyo técnico y control de las fundaciones encomendada al Protectorado, contribuyendo, de esta forma, a la garantía del cumplimiento de la voluntad del/de los fundador/es y de los fines de interés general para Galicia a que está afectado de forma duradera el patrimonio de las fundaciones de interés gallego <sup>19</sup>.

— La regulación de la composición, organización y funcionamiento del Consejo Superior de Fundaciones de la Comunidad Autónoma de Galicia, creado por la LFIG <sup>20</sup>, potenciando su configuración como un foro de diálogo permanente y de corresponsabilidad de las fundaciones de interés gallego y de la Administración autonómica en relación con el mundo fundacional.

— El fomento de la transparencia de las actividades fundacionales con la finalidad de contribuir a facilitar al conjunto de la sociedad gallega una imagen fiel de la actividad de las fundaciones de interés gallego. Así, las fundaciones que cuenten con una sede electrónica publicarán en la misma la expresión de los fines fundacionales, las actividades proyectadas, así como las condiciones y requisitos de los concursos y ayudas que convoquen durante el ejercicio (art. 27). Igualmente, el Decreto contempla la obligación de presentación anual de un informe relativo al grado de cumplimiento del Código de conducta para la realización de inversiones temporales (art. 29) e introduce, asimismo, un procedimiento de comprobación de actividades de la fundación cuyo objeto será velar por el adecuado cumplimiento de los fines fundacionales de acuerdo con la voluntad del fundador y la consecución del interés general, así como la verificación de la aplicación de los recursos económicos de la fundación al cumplimiento de los fines fundacionales (arts. 60 a 64).

— La completa reglamentación de los procedimientos de modificación estatutaria, fusión, escisión y extinción de las fundaciones de interés gallego y del sector público fundacional de Galicia.

---

<sup>18</sup> *Vid.* artículo 10.2 del Decreto 14/2009, de 21 de enero.

<sup>19</sup> *Vid.* Sección Cuarta del Capítulo VII, relativa a la Comisión Técnica de Coordinación del Protectorado (arts. 66 a 69), del Decreto 14/2009, de 21 de enero.

<sup>20</sup> *Vid.* artículo 56 de la Ley 12/2006, de 1 de diciembre.

#### **IV. El Decreto 15/2009, de 21 de enero, por el que se aprueba el Reglamento del Registro de Fundaciones de Interés Gallego**

##### **1. *Fundamento de su aprobación***

El Capítulo VIII de la LFIG (arts. 52 a 55) regula, tal y como se establece en su Exposición de Motivos, las normas básicas de actuación del Registro de Fundaciones de Interés Gallego, que será único y establecerá los principios, los actos que se deben inscribir y la obligatoriedad de inscripción para todas las fundaciones que desarrollen principalmente sus actividades en la Comunidad Autónoma de Galicia y para aquellas otras que tengan una delegación abierta en la misma.

La regulación contenida en los preceptos citados de la LFIG constituye una mejora sustancial de las previsiones normativas precedentes. En efecto, la Ley 7/1983, de 22 de junio, de régimen de las fundaciones de interés gallego, se limitaba a señalar, en su artículo 11, que «1. *La inscripción en el Registro de Fundaciones de Interés Gallego sólo puede ser denegada si los documentos no se ajustan a las disposiciones de esta Ley. 2. El Registro es público y las certificaciones que expiden dan fe de su contenido*».

Esta regulación legal resultaba claramente insuficiente desde la óptica de la configuración de un Registro de carácter público y no meramente administrativo.

La LFIG ha venido a subsanar las lagunas legales de la regulación precedente configurando el Registro de Fundaciones de Interés Gallego como un Registro de carácter público, adscrito al Departamento de la Administración autonómica con competencias en materia de fundaciones, sin perjuicio de su configuración funcional en secciones departamentales.

La LFIG, a diferencia de la Ley 7/1983, de 22 de junio, define con claridad las funciones del Registro, no sólo a través de su proclamación formal, sino a través de la articulación de los principios registrales, entre ellos, el de publicidad registral de la vida fundacional, desde su constitución hasta su extinción, enumerando con rigor y exhaustividad el elenco de actos inscribibles. Esta nueva regulación legal se completa con la previsión de la obligatoriedad de la inscripción de la totalidad de fundaciones de interés gallego, así como de las extranjeras que posean una delegación abierta en Galicia.

En coherencia con este nuevo marco normativo, resultaba igualmente necesaria la modificación de los artículos 33 a 37 del Decreto 248/1992, de 18 de junio, reguladores del Registro de Fundaciones de Interés Gallego y vigentes tras la aprobación de la LFIG en aquellos aspectos que no resultasen contrarios u opuestos a lo establecido en la misma.



La nueva regulación del Registro de Fundaciones de Interés Gallego, dictada en desarrollo del Capítulo VIII de la LFIG, se ha abordado a través del Decreto 15/2009, de 21 de enero, regulación a la que se ha querido dotar de un carácter independiente respecto de la general sobre los aspectos sustantivos de las fundaciones de interés gallego (Decreto 14/2009, de 21 de enero), en atención a su carácter específico y claramente diferenciado, en su ámbito funcional, del órgano administrativo de apoyo, asesoramiento y control de las fundaciones de interés público (Protectorado).

En todo caso, y al margen de los aspectos puramente formales, la necesidad de la novación normativa ha venido determinada, fundamentalmente, por la insuficiente regulación que de la citada institución se efectuaba en el Decreto 248/1992, de 18 de junio, regulación que, como ya se advirtió, se reducía a cinco preceptos (arts. 33 a 37) cuyo contenido abarcaba únicamente:

— El carácter y adscripción del Registro, definido como Registro único adscrito a la Consellería de Presidencia y Administración Pública, sin perjuicio de su descentralización funcional.

— La obligatoriedad de la inscripción para las fundaciones de interés gallego y su carácter constitutivo.

— La regulación de los requisitos formales de presentación de la correspondiente documentación, los actos inscribibles y los libros de registro. En todo caso, cabe destacar que no existía previsión alguna acerca del principio de publicidad registral, más allá de lo dispuesto en el artículo 16.3, que establecía que «*La Consellería de Presidencia y Administración Pública podrá dar publicidad a los datos básicos de tales memorias (denominación, fines y patrimonio), así como a los de carácter global y estadístico que resulten del Registro de Fundaciones de Interés Gallego*». A estos efectos, el artículo 53 de la LFIG, en línea con las previsiones contenidas en la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones, proclama el principio de publicidad registral, estableciendo el carácter público del Registro y la efectividad de la publicidad de los actos inscritos a través de la certificación de asientos expedida por el responsable del mismo, mediante nota simple informativa o copia compulsada de los asientos y de los documentos depositados. El apartado 2 del referido precepto establece igualmente que los documentos originales depositados y los archivados podrán ser consultados tras la identificación del solicitante y la acreditación de su interés de acuerdo con lo previsto en la normativa vigente en materia de protección de datos.

Con la nueva regulación legal, lo que en puridad era un Registro meramente administrativo (se negaba el acceso a las cuentas anuales depositadas en

base a la noción de interés legítimo y al carácter reservado de todos los libros y documentos depositados, *ex art.* 25.5), ha pasado a configurarse como un verdadero Registro Público bajo la garantía plena del principio de publicidad registral.

Si bien se trata de un aspecto que por sí sólo justificaría la necesidad de la reforma, a las limitaciones a la publicidad registral se unen otras deficiencias de la regulación precedente. Así, la inexistencia de una completa regulación de la organización y funcionamiento del Registro de Fundaciones de Interés Gallego que permitiese una actuación coordinada desde el punto de vista funcional, la deficiente sistematización de la labor registral y/o la inexistencia de previsiones relativas a los procedimientos de certificación negativa de denominación.

## ***2. Principales novedades del Decreto 15/2009, de 21 de enero, respecto de la regulación precedente***

El Decreto consta de un único artículo, por el que se aprueba el Reglamento del Registro de Fundaciones de Interés Gallego, dos disposiciones adicionales, relativas a la tramitación electrónica y acceso informático a la información registral, una disposición transitoria, relativa al régimen transitorio de los procedimientos en curso, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales. La disposición final primera autoriza al titular de la Consellería competente en materia de fundaciones para dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo y ejecución del Decreto. La disposición final segunda contempla las previsiones relativas a su entrada en vigor, que se producía el 1 de septiembre de 2009.

El Reglamento consta de seis Capítulos y un total de 57 artículos. El Capítulo I contiene el conjunto de disposiciones generales relativas al objeto, naturaleza del Registro, acceso y principios registrales.

El Capítulo II aborda la reglamentación de la organización y funcionamiento del Registro de Fundaciones de Interés Gallego, garantizando la unidad de la actuación de las distintas secciones que configuran el mismo (tantas secciones como departamentos integren la Xunta de Galicia, en cada uno de los cuales se llevará un Registro auxiliar).

El Capítulo III establece el régimen jurídico de la inscripción, desarrollando las previsiones contenidas en la LFIG respecto de los actos y títulos inscribibles y el procedimiento de inscripción.

El Capítulo IV regula determinadas funciones complementarias del Registro de Fundaciones de Interés Gallego, entre ellas, la autorización de nom-

bre o denominación, la certificación de denominación, la certificación negativa y la reserva de denominación y la legalización de libros de las fundaciones.

El Capítulo V regula la publicidad registral en los términos ya expuestos en el apartado precedente.

Finalmente, el Capítulo VI regula la colaboración entre el Registro de Fundaciones de Interés Gallego y el Protectorado, superándose finalmente la tradicional confusión existente entre ambas instituciones.

Más allá de la garantía del principio de publicidad registral, pueden destacarse como principales novedades del Decreto 15/2009, de 21 de enero, las siguientes:

1) La ordenación detallada de la organización y funcionamiento del Registro bajo un sistema informático único que permitirá el conocimiento por parte de los Protectorados del estado de los procedimientos, de los asientos y de la situación registral de las fundaciones que tengan asignadas y la plena interconexión del Registro Único y de los auxiliares (art. 6).

2) La unificación y regulación concreta del régimen jurídico y del procedimiento de inscripción, contemplándose de forma detallada la llevanza y funcionamiento del Registro, los libros, ficheros y archivos de llevanza obligatoria.

En su artículo 5, el Reglamento viene a desarrollar las previsiones contenidas en el artículo 53 de la LFIG respecto de los principios registrales. De esta forma se desarrolla la eficacia registral mediante la determinación de los principios registrales básicos: publicidad, legalidad, legitimación, prioridad, tracto sucesivo y titulación pública.

3) La regulación *ex novo* de un principio inexistente bajo el paraguas de la regulación precedente: el de cooperación entre el Protectorado y el Registro de Fundaciones de Interés Gallego. A tales efectos, y por prescripción del artículo 57 del Reglamento, el Protectorado promoverá de oficio la inscripción en el Registro de los actos inscribibles que le sean comunicados por los patronatos de las fundaciones o respecto de los cuales hubiere otorgado su autorización, de acuerdo con lo establecido en el artículo 49 de la LFIG. Por su parte, el Registro remitirá al Protectorado los actos presentados para su inscripción sujetos al régimen de comunicación previa. En los supuestos en que el acto estuviese sujeto a autorización, el apartado 2 del artículo 57 proscribire su inscripción en tanto el Protectorado no dicte y notifique la correspondiente resolución o haya transcurrido el plazo establecido al efecto.