

# Novedades en materia de fundaciones en la Comunidad Autónoma de Aragón

*José Luis Bermejo Latre*

Profesor Titular de Derecho Administrativo  
Universidad de Zaragoza

SUMARIO: I. EL TEJIDO FUNDACIONAL ARAGONÉS.—II. LAS FUNDACIONES ARAGONESAS ANTE EL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN.—III. LAS FUNDACIONES PRIVADAS DE INICIATIVA PÚBLICA ARAGONESAS ANTE EL TRIBUNAL DE CUENTAS.—IV. LA INCIDENCIA DE LA REFORMA FINANCIERA EN LA CONFIGURACIÓN FUNDACIONAL DE LAS CAJAS DE AHORRO ARAGONESAS.

## I. El tejido fundacional aragonés

La fuente de información más reciente sobre la planta y dinámica de las fundaciones aragonesas es el *Directorio de Fundaciones Aragón 2009*, en el que se analizan datos procedentes, fundamentalmente, del registro de fundaciones de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón <sup>1</sup>. Este directorio presenta todas y cada una de las fundaciones en sendos índices, alfabético y registral (es decir, en función de la sección registral en la que están inscritas las fundaciones: fundaciones activas creadas o adaptadas bajo la Ley 50/2002 e inscritas originariamente en el Registro; fundaciones históricas transferidas en 1995 con la asunción de competencias en la materia por parte de la Comunidad Autónoma y con estatutos adaptados a la Ley de Fundaciones de 2002; fundaciones históricas transferidas no adaptadas a la Ley de Fundaciones de 2002 —la mayoría inactivas— y, finalmente, delegaciones de fundaciones con sede ajena).

De los datos ofrecidos por el Directorio se desprende la riqueza de actividades y de instituciones implicadas en el ámbito fundacional aragonés, un sector ya veterano, como lo demuestra la ancianidad de algunas entidades cuya existencia data de siglos remotos (las fundaciones más antiguas datan de 1405 —Fundación Hospital de Graus, hoy inactiva— y 1430 —Fundación Hogar

---

<sup>1</sup> C. MARCUELLO SERVÓS (coord.), *Directorio de fundaciones Aragón 2009*, GESES-Grupo de Estudios Sociales y Económicos del Tercer Sector, Universidad de Zaragoza, pp. 7-17. Documento consultable en <http://www.unizar.es/geses/fundaciones/directorio2009.pdf>.

Santa María de Gracia en Puertomingalvo, actualmente reactivada—, respectivamente). No obstante, el número más importante se ha creado en las dos últimas décadas, al calor de la moderna legislación de fundaciones y fomento del mecenazgo representada por las leyes de 1994 y 2002. De hecho, 32 fundaciones aragonesas fueron creadas antes del siglo XX, 75 en el siglo XX, hasta la década de los noventa, punto de inflexión en el movimiento fundacional por cuanto el fin de siglo vio nacer 138 fundaciones y el comienzo del nuevo 283: así pues, entre 1996 a 2009 se creaban un promedio de 27 fundaciones por año en Aragón.

A finales de 2009, el total de fundaciones aragonesas era de 533, de las cuales se habían extinguido 68, de modo que hay 427 fundaciones activas inscritas en el Registro aragonés, tanto de ámbito autonómico como de ámbito nacional. En dicha nómina se cuentan tanto las fundaciones creadas con sede social en Aragón, cuyo ámbito de actuación es la propia Comunidad Autónoma, como las creadas en Aragón pero con un ámbito de actuación nacional, las que han ampliado progresivamente su ámbito de actividad al ámbito nacional y las delegaciones de fundaciones con sede en otras Comunidades Autónomas pero con alta actividad en Aragón. De las 427 fundaciones, 308 tienen sede en Aragón y están registradas en el registro aragonés, 41 son delegaciones de fundaciones y 78 fundaciones registradas en los diferentes registros estatales. El 62% tiene ámbito autonómico y coincide con las fundaciones de reciente creación, el 28% son de ámbito nacional, el 5% son de ámbito local, el 4% de ámbito provincial y el 1% —las más recientes en el tiempo— de ámbito comarcal.

La proporción de las fundaciones aragonesas con respecto al total nacional representa un 6,4%, cifra relativamente mayor que la proporción de población residente, lo cual da idea del dinamismo del sector fundacional aragonés. La distribución geográfica de las fundaciones responde a la estructura demográfica de la Comunidad Autónoma: el 75% de las fundaciones fueron creadas en la provincia de Zaragoza (60% en la capital), el 13% en la provincia de Huesca (5% en la capital y 8% en el resto de la provincia) y el 12% de las fundaciones en la provincia de Teruel, distribuidas en un 3,2% en la capital turolense y un 8,6% en el resto de las ciudades de la provincia.

Las fundaciones aragonesas ocupan unos sectores de actividad de acuerdo con una estructura similar al conjunto del sector no lucrativo en España, de forma que predominan los sectores de servicios sociales (31%), educación (17%), cultura y ocio (14%), desarrollo local y comunitario (9%) y cooperación internacional (9%).

En cuanto a la naturaleza de las personas fundadoras, 169 fundaciones que representan el 40% han sido creadas por personas físicas; 164 fundaciones, un

38%, han sido promovidas por entidades privadas (por orden de importancia, entidades religiosas, asociaciones y otras fundaciones, empresas, partidos políticos o sindicatos, asociaciones empresariales o profesionales y cooperativas, cajas de ahorros y mutuas), y 69 (16%) han sido fundadas por administraciones públicas (fundamentalmente de modo conjunto con otras entidades privadas).

Finalmente, hay grandes diferencias en la dotación patrimonial de las fundaciones aragonesas, que conjuntamente importan una suma total de unos 75 millones de euros. No hay datos para 90 fundaciones, mientras 223 fundaciones tienen una dotación patrimonial inferior a los 30.000 euros, solo ocho fundaciones tienen una dotación entre 1 y 3 millones de euros y cinco superan los 3.000.000 de euros.

Cabe destacar que en diciembre de 2005 se constituyó el Consejo Autónomo de Fundaciones de Aragón, promovido por la Asociación Española de Fundaciones, integrado por una treintena de fundaciones de diversa tipología y con el propósito de configurarse en *lobby* o representación del ya de por sí robusto sector fundacional en Aragón.

Para concluir este trazado de un panorama del sector fundacional aragonés, y aun reconociendo la subjetividad en la selección, cabe reseñar las fundaciones cuyas actividades se hacen sentir con mayor intensidad: Fundación Ecología y Desarrollo (medio ambiente), Fundación para el Desarrollo de las Nuevas Tecnologías del Hidrógeno en Aragón (I+D), Fundación Santa María de Albarracín (patrimonio cultural), Fundación Universidad San Jorge (educación superior) y Fundación Ramón Rey Ardid (servicios sociales).

## **II. Las fundaciones aragonesas ante el Tribunal Superior de Justicia de Aragón**

No son muchas las sentencias pronunciadas por el Tribunal Superior de Justicia de Aragón en asuntos relativos a las fundaciones, lo cual evidencia el carácter pacífico del entorno fundacional aragonés. Se trata, además, de litigios sustanciados en el orden contencioso-administrativo y que versan únicamente sobre asuntos tributarios, destacándose la total ausencia de jurisprudencia «menor» civil.

En efecto, son práctica mayoría las sentencias recaídas en los recursos contencioso-administrativos interpuestos frente a liquidaciones de diversos impuestos (impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana, impuesto de bienes inmuebles, impuesto de actos jurídicos documentados), en los cuales diversas entidades (normalmente congregaciones religiosas) reclaman la aplicación de exenciones subjetivas al amparo de las muchas

excepciones legales que benefician a las entidades de naturaleza fundacional. La mayoría de las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Aragón (TSJAr) invocan la doctrina legal del Tribunal Supremo acerca de la necesidad de coincidencia entre la naturaleza de las entidades contribuyentes y la afectación de los bienes adquiridos a obras sociales y benéficas para ostentar el derecho a las exenciones tributarias, desestimando las pretensiones de las recurrentes. Tal es el caso de la STSJAr 266/2003, de 26 de febrero, que afecta a la Congregación de Religiosas de Jesús-María en la venta de un antiguo colegio con destino a derribo y posterior construcción de un edificio residencial (en el mismo sentido, la STSJAr 865/2001, de 5 de noviembre, litigando la Congregación de los Hermanos de las Escuelas Cristianas de Zaragoza) o, en sentido estimatorio, de la STSJAr 772/2002, de 30 de septiembre, recaída en el litigio entablado por la Fundación Nuestra Señora de la Asunción y San José de Zaragoza, contra liquidaciones del IBI por una serie de pisos adquiridos *mortis causa* (en el mismo sentido, la STSJAr 643/2002, de 29 de julio, litigando la Congregación de Misioneras de Nuestra Señora del Pilar de Huesca, y la STSJAr 764/2003, de 22 de septiembre, litigando la Compañía de Jesús en Huesca).

Otra decisión de interés es aquella que niega a las cajas de ahorros el beneficio de asistencia jurídica gratuita y, consecuentemente, la exención subjetiva del impuesto sobre actos jurídicos documentados en las anotaciones preventivas de embargo de inmuebles más allá de «las adquisiciones directamente destinadas a sus obras sociales» (así en la STSJAr 29/2001, de 15 de enero).

Finalmente, se impone la reseña de sendas sentencias, las SSTSJAr 485/2004 y 486/2004, ambas de 25 de junio, debido a la aproximación nominalista del concepto de fundación —correcta, por otra parte— que aplican en un recurso planteado frente al rechazo de la aplicación de deducciones por donativos personales en el IRPF a sendas parejas de hermanas que constituyeron sendas comunidades de bienes con el objeto de recaudar fondos destinados a la construcción de una residencia de ancianos para su ulterior donación gratuita a un pequeño municipio zaragozano.

### **III. Las fundaciones privadas de iniciativa pública aragonesas ante el Tribunal de Cuentas**

A finales de 2010 se hizo público el informe anual del Tribunal de Cuentas relativo a la Comunidad Autónoma de Aragón durante los ejercicios 2004 y 2005. En dicho informe se viene a analizar la situación financiera de las fundaciones privadas de iniciativa pública autonómica, a la luz de la normativa

contable (Real Decreto 776/1998, de 30 de abril, *por el que se aprueban las normas de adaptación del Plan General de Contabilidad a las entidades sin fines lucrativos y las normas de información presupuestaria de estas entidades* y, en el caso de Aragón, Decreto 22/2003, de 28 de enero, del Gobierno de Aragón, *por el que se regula el sistema de información de la contabilidad de la Administración, de los organismos públicos y de las empresas de la Comunidad Autónoma de Aragón*, que remite a aquél en cuanto a la formación de las cuentas de las fundaciones en cuestión).

Las fundaciones reguladas por la disposición adicional octava del *Texto Refundido de la Ley de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón* (Decreto Legislativo 2/2001, de 3 de julio, del Gobierno de Aragón) sumaban una docena a la fecha del examen, pudiendo relacionarse las siguientes: Fundación Andrea Prader, Fundación Agencia Aragonesa para I+D (ARAI+D), Fundación Conjunto Paleontológico de Teruel, Fundación Desarrollo Nuevas Tecnologías del Hidrógeno de Aragón, Fundación Emprender en Aragón, Fundación Gran Teatro Fleta (en liquidación), Fundación Jaca 2007, Fundación Jaca 2010 (en liquidación), Fundación Santa María de Albarracín, Fundación Torralba-Fortún, Fundación Tutelar Aragonesa de Adultos y Fundación *Zaragoza Logistics Center*.

No obstante, el Tribunal de Cuentas pudo contar únicamente con los informes de control financiero correspondientes a las fundaciones «Andrea Prader», «Gran Teatro Fleta» y «Torralba Fortún». Importa destacar este dato para contrastarlo con los estados financieros, de los cuales resulta un importe negativo de 1.560.000 euros en 2004 y 1.482.000 euros en 2005, presentando únicamente la Fundación Andrea Prader un resultado positivo al cierre del ejercicio. La conclusión deplorable, y extensible al entorno del sector público empresarial de la Comunidad Autónoma, es el elevado número de entes existentes, la inadecuación de la forma fundacional para la mayoría de los fines propuestos, además de la escasa transparencia y acierto en la gestión de los mismos.

El Tribunal de Cuentas constata, además del incumplimiento de la obligatoria rendición de cuentas por parte de casi la mitad de las fundaciones relacionadas, la falta de presentación de varios documentos exigidos por la normativa contable, tales como el estado de ejecución del Programa de Actuaciones, Inversiones y Financiación, la liquidación de los Presupuestos de Explotación y Capital, los estados demostrativos de las subvenciones, transferencias concedidas y recibidas, y los estados demostrativos de la composición del fondo social.

Muchas son las irregularidades, impropias en todo caso de un subsector materialmente administrativo: por ejemplo, la falta del reparto entre los funda-

dores (Gobierno de Aragón, Diputación Provincial de Huesca y Ayuntamiento de Jaca) del haber social de la Fundación Jaca 2010, constituida en 1998 y disuelta en 2002 al no resultar elegida Jaca como sede de los Juegos Olímpicos de Invierno de 2010; o la contabilización de una subvención de 166.000 euros (cifra superior a la dotación fundacional, de 150.000) no abonada por la Administración autonómica, a la vez matriz y concedente de la ayuda (Fundación Torralba-Fortún, constituida en 2002 para la explotación de la colección de arte oriental legado al Gobierno de Aragón por un particular).

Acaso la atribución a la Cámara de Cuentas de Aragón, recientemente constituida por Ley 11/2009, de 30 de diciembre, de las funciones de «fiscalización de la totalidad de los fondos públicos (...) percibidos por (...) las fundaciones en las que las entidades integrantes del sector público participen, directa o indirectamente, mayoritariamente en su capital, en su dotación fundacional o en la constitución de sus recursos propios, o financien mayoritariamente sus actividades, o tengan capacidad de nombramiento de más de la mitad de los miembros de los órganos de dirección, administración o control» sirva para concienciar a los patronatos de las respectivas fundaciones de iniciativa pública —y al propio protectorado de las mismas— de la importancia de la buena gestión para el éxito de los fines de interés general propuestos.

#### **IV. La incidencia de la reforma financiera en la configuración fundacional de las cajas de ahorro aragonesas**

Como es sabido, la naturaleza fundacional de las cajas de ahorro es, al mismo tiempo, causa y consecuencia de la preceptiva existencia de la obra social. Tal obra social, como sucede en el caso de las dos cajas de ahorro de matriz aragonesa (Ibercaja y Caja de Ahorros de la Inmaculada —CAI—), puede ser objeto de una gestión integrada en los propios órganos de las entidades financieras, o bien segregada y atribuida a otras entidades relativamente autónomas. Así pues, ambas cajas se valen de sendas fundaciones (Fundación CAI-Acción Social Católica y Fundación Ibercaja) para la gestión de su obra social.

Seguramente, la razón de esta disociación se halle en la conveniencia de distinguir las funciones de protectorado y control atribuidas por el artículo 3.2.b) de la Ley 1/1991, de 4 de enero, *reguladora de las Cajas de Ahorros en Aragón* al Gobierno de Aragón «sin perjuicio de las atribuciones que al respecto puedan corresponder al Banco de España u otras entidades u organismos de la administración del Estado», en materia financiera y organizativa, de las funciones de protectorado clásicas que corresponden también al ejecutivo autonómico, estas al amparo de la legislación fundacional. De hecho, y de acuerdo

con la normativa básica estatal, la Ley aragonesa 1/1991 dispone en su artículo 30.2 la existencia preceptiva de una Comisión de la Obra Social como órgano adicional a los necesarios recogidos en la propia ley, especificando su composición en el artículo 58 quáter recientemente introducido en la Ley 1/1991 por la Ley 10/2010, de 16 de diciembre, de modificación de aquélla (así pues, la Comisión de Obra Social estará integrada por los Consejeros Generales que nombre la Asamblea General, sin tener en cuenta los derechos de voto de los cuotapartícipes si los hubiere, por un representante del Gobierno de Aragón y otro representante de cada una de las Comunidades Autónomas en que la Caja de Ahorros haya captado más de un 10% del total de sus depósitos).

Importa, pues, destacar —cuando menos, aventurar— la incidencia que puedan tener en esta peculiar organización disociada las recientes reformas operadas en la legislación financiera, particularmente las dedicadas a laminar el sector de las cajas de ahorro con el propósito de bancarizarlo en la medida de lo posible. Sin entrar a valorar el acierto de estas medidas, parece claro que el primer Real Decreto-ley 11/2010, de 9 de julio, *de órganos de gobierno y otros aspectos del régimen jurídico de las Cajas de Ahorros*, pretendió reestructurar el sector reduciendo de 45 a 15 las cajas de ahorros españolas, ofreciendo tres alternativas: la permanencia como caja de ahorros (en un primer momento se decantó por esta solución Ibercaja), la integración en un «sistema institucional de protección», también conocido como «fusión fría», al amparo del artículo 8.3.d) de la Ley 13/1985, de 25 de mayo, *de Coeficientes de Inversión, Recursos Propios y Obligaciones de Información de los Intermediarios Financieros* (así lo hizo CAI, al unirse al Círculo Católico de Burgos y a la Caja de Badajoz formando Caja3) o la creación de un grupo consolidado entre varias cajas (una entidad de crédito instrumental a la que aportar el negocio financiero).

Con posterioridad, el Real Decreto-ley 2/2011, de 18 de febrero, *para el reforzamiento del sistema financiero*, abundó en la tercera de las alternativas propuestas, imponiendo a las cajas de ahorros un incremento del *core capital* con las miras puestas en su transformación en bancos.

En este contexto de paulatino abandono del tradicional modelo fundacional seguido para la regulación de las cajas de ahorros, y a pesar de presentar unos ratios de solvencia y liquidez superiores a los dispuestos en la reciente normativa para la obligatoria bancarización (9,7% de *core capital*, 10,3% de capital principal, 12% del activo en líquido y 3,7% de morosidad frente a una media nacional del 5,8%), el consejo de administración de Ibercaja acordaba en abril de 2011 la iniciación de los trámites para crear una entidad bancaria a la que transferir la totalidad de su negocio financiero, operación culminada en

septiembre de 2011. La pretensión de Ibercaja, al parecer, es mantener su identidad corporativa como caja de ahorros, su compromiso con la Obra Social y la configuración de sus órganos de gobierno, compatibilizando el cumplimiento de los objetivos fundacionales y la satisfacción de las exigencias del mercado en cuanto a rentabilidad y solvencia. De prosperar administrativamente la pretensión de Ibercaja, esta pasaría a desarrollar su actividad indirectamente de acuerdo con lo previsto en el artículo 5 del Real Decreto-ley 11/2010, de 9 de julio, algo que, de acuerdo con la disposición adicional 2.<sup>a</sup> de la Ley 1/1991, modificada por la Ley 10/2010, de 16 de diciembre, reduciría los órganos de gobierno de la caja exclusivamente a la Asamblea General, el Consejo de Administración y la Comisión de Control, desapareciendo la Comisión de Obra Social. Semejante movimiento orgánico sólo puede entenderse a la vista del mantenimiento de la actual fundación como ente aglutinador de las actividades reconducibles a la obra social, tal y como dispone el artículo 28 bis de la Ley 1/1991, de 4 de enero, de acuerdo con el cual «a la obra social y cultural no gestionada directamente por las Cajas le serán de aplicación los mismos principios y criterios que a la gestionada directamente».

En cualquier caso, tanto el movimiento táctico de Ibercaja, como el enrocamiento de su competidora CAI en su posición tradicional, solo fortalecida con la integración en el SIP citado, demuestra la vocación fundacional de las cajas de ahorros aragonesas y garantiza el mantenimiento de las importantes obras sociales respectivas. No obstante, habrá que esperar los inmediatos desarrollos de la normativa financiera en el corto plazo para valorar la evolución del factor fundacional en el sector de las cajas de ahorros.