

# 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.—V. LA REALIDAD DE LAS FUNDACIONES EN NAVARRA.

## I. Normativa sobre fundaciones

Las fundaciones se han visto afectadas de forma muy importante, sobre todo, por dos leyes forales aprobadas en 2018.

Por un lado, la Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de Contratos Públicos (BON núm. 73, de 17 de abril de 2018) transpone la Directiva 2014/24/UE sobre contratos públicos y la Directiva 2014/23/UE sobre concesiones. Conforme a dicha normativa las Fundaciones vinculadas al sector público son poderes adjudicadores no Administraciones Públicas (PANAPS) y por tanto se hallan sometidas a lo dispuesto en la LFCP. La reforma es sustancial dado que ahora la LFCP de 2018 ha cambiado su estructura de modo que desaparece su anterior división en Libros, que dedicaba el Libro II a los contratos de los PANAPS, y ahora los integra dentro del ámbito subjetivo de la LFCP con aplicación íntegra de lo dispuesto en su Título Preliminar y en su Título I. Así su artículo 3. 1 letra a) indica que se aplica a los contratos públicos celebrados por las fundaciones vinculadas o dependientes de las Administraciones Públicas de Navarra o de la Universidad Pública de Navarra. Estas fundaciones «públicas» son entidades privadas de interés público y sin ánimo de lucro y su carácter de vinculación al sector público les viene dado por haber sido creadas por las Administraciones Públicas de Navarra, o financiadas por ellas o por su influencia dominante o por la designación de más de la mitad de los miembros de sus órganos de administración o de dirección o vigilancia.

Por otra parte en el caso de fundaciones privadas que se encuentren fuera del ámbito del sector público, las obras o servicios vinculados a los contratos de obras subvencionadas en más del 50% por entidades sometidas a obligaciones de contratación pública también se encuentran sometidas a la LFCP (art. 4).

Sus contratos son privados, pero se encuentran parcialmente vinculados a la LFCP, en concreto a su Título I que regula la preparación, adjudicación, modificación de los contratos, subcontratación y condiciones especiales de ejecución. Así también se hallan sujetos al control del Tribunal Administrativo de Contratos de Navarra (art. 122) mediante la reclamación especial en materia de contratación pública que puede interponerse potestativamente contra cualquier tipo de acto en materia de contratos públicos (art. 122.2), siempre que se funde en algún motivo expresado en el artículo 124.3 LFCP, en suma, que se produzca una vulneración de las reglas de la contratación pública. Por otra parte, en la esfera del sometimiento parcial es competente la jurisdicción contencioso-administrativa (art. 35.1), siendo por el contrario competente la jurisdicción civil para las controversias relacionadas con la ejecución y extinción de los contratos públicos, salvo las materias de modificación, subcontratación y condiciones especiales de ejecución (art. 35.2 LFCP).

Además, las fundaciones del sector público deben solicitar autorización de la Administración tutelante para la aprobación de contratos de valor estimado superior a tres millones de euros (IVA excluido) y para los de carácter plurianual.

En segundo lugar, la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (BON núm. 98, de 23 de mayo de 2018) se aplica a las fundaciones del sector público e incluso a las fundaciones privadas.

Su artículo 2.1. g) incluye dentro de su ámbito de aplicación a las fundaciones que reúnan las siguientes características: «Las fundaciones que se constituyan con una aportación mayoritaria, directa o indirecta, de una o varias entidades de las previstas en este artículo, o cuyo patrimonio fundacional, con un carácter de permanencia, esté formado en más de un cincuenta por ciento por bienes o derechos aportados o cedidos por las referidas entidades». En definitiva, cualquier fundación del sector público queda incluida en su ámbito de aplicación y por tanto debe cumplir las obligaciones de publicidad activa y pasiva o derecho de acceso. Y su vinculación a las normas de transparencia es prácticamente total. Sin embargo, la LFT impone muchas obligaciones de transparencia activa solo para la Administración Foral, dejando fuera de algunas de ellas a las fundaciones.

Asimismo, aparecen sujetas las fundaciones vinculadas a partidos políticos, a federaciones de partidos, a agrupaciones de electores y a organizaciones sindicales y empresariales, cuando celebren contratos, suscriban convenios o perciban ayudas o subvenciones que generen obligaciones económicas con cargo a los Presupuestos Generales de Navarra [art. 3 letra b)]. También se incluyen las fundaciones privadas que perciban, durante el período de un año, ayudas o subvenciones en una cuantía superior a 20.000 euros, o cuando las ayudas o

subvenciones percibidas representen al menos el 20% del total de sus ingresos anuales, siempre que alcancen como mínimo la cantidad de 5.000 euros [art. 3 letra c)]. No obstante, en el caso de las fundaciones del artículo 3 su vinculación se limita a la transparencia activa no al derecho de acceso y además, las obligaciones de transparencia activa que se les imponen son mínimas.

El cumplimiento de las obligaciones de la Ley de Transparencia está sometido, tanto para la publicidad activa como para el derecho de acceso, al control del Consejo de Transparencia de Navarra, que puede además imponer multas coercitivas e instar la apertura de procedimientos sancionadores o disciplinarios. Asimismo se contempla el régimen sancionador en la materia, disponiendo los sujetos responsables, las infracciones y las sanciones.

La Ley Foral 7/2018, de 17 de mayo (BON núm. 98, de 23 de mayo) crea la Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción. Esta Oficina aúna tanto las funciones de las oficinas antifraude de ámbito autonómico, como también las de la Oficina independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación prevista a nivel estatal en la Ley de Contratos del Sector Público. Y en su artículo 4 somete al control de esta Oficina las fundaciones del sector público, incluso cuando el dominio o participación sea inferior al 50% en cuyo caso la actuación de la Oficina se limitará al control de las actividades de gestión de servicios públicos, de ejecución de obras pública, de asistencia o suministro, a cuenta del sector público de Navarra.

Por su parte, la Ley Foral 30/2018, de 27 de diciembre, de modificación de diversos impuestos y otras medidas tributarias (BON núm. 250, de 31 de diciembre de 2018) ha modificado diversos preceptos de la Ley Foral 10/1996, de 2 de julio, reguladora del régimen tributario de las fundaciones y de las actividades de patrocinio.

## **II. Las fundaciones públicas del Gobierno de Navarra**

A finales de 2018 se ha anunciado la creación de una fundación pública para la gestión directa de varios servicios sociales, aunque su creación efectiva se realizará en el año 2019.

## **III. Jurisprudencia**

La sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Navarra de 17 de mayo de 2018 aborda una cuestión referida a las fundaciones. El caso se suscita por una demanda formulada por la Tesorería General de la Seguridad Social frente a la Universidad Pública de Navarra entendiendo que varios profesores externos del título propio «Diplomado en intervención social» en la

modalidad no presencial, a través de una plataforma *online* de la UPNA son personal de la Universidad. La contratación se efectuó por medio de la Fundación Universidad Empresa dentro de un convenio de colaboración con la Fundación del Secretariado Gitano. La demanda fue desestimada por el Juzgado de lo Social y el recurso de suplicación fue asimismo desestimado por la Sala. La razón de la desestimación radica en que los profesores contratados no son trabajadores dado que su relación no tiene las notas de subordinación y dependencia. Se califica su relación como contrato administrativo de tareas docentes.

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

La Cámara de Comptos en su Informe de fiscalización titulado «Reestructuración del sector público foral de Navarra (2010-2016)» de octubre de 2018, se refiere a las fundaciones públicas de la Administración Foral y sus organismos autónomos. Indica que en los años 2010-2016 el número de fundaciones públicas se ha reducido de 7 a 4, puesto que tres de ellas han sido suprimidas, pasando sus funciones en un caso a la Administración Territorial o en otros dos a entidades privadas. Y, finalmente, contiene una relación de las cuatro fundaciones vigentes en 2016: Fundación Baluarte, Fundación Miguel Servet, Fundación para la Conservación del Patrimonio Histórico de Navarra y Fundación para la Tutela de las Personas Adultas.

#### **V. La realidad de las fundaciones en Navarra**

La Asociación de Fundaciones de Navarra, compuesta por 39 fundaciones, encargó un estudio sobre las fundaciones en Navarra (Informe elaborado por la empresa SIGMADOS fechado en septiembre 2018). Una gran parte de ellas (el 44,3%) han sido de reciente creación, a partir de 2012. Su creación ha obedecido a impulsos de particulares (64,6%), de empresas privadas (22,85) y de Administraciones Públicas (11,4%). Su sede principal es Pamplona, aunque el 46,8% tiene su sede fuera de la capital. Sus proyectos se desarrollan tanto a nivel local como autonómico y sólo el 24,1% tiene proyectos de alcance internacional. Las actividades principales son la promoción del arte y la cultura (26,6%), ayudas a colectivos con necesidades especiales (20,3%), educación (15,2%) y atención sanitaria, salud y nutrición (11,4%). En su actividad de conjunto el número de personas beneficiarias alcanza a más de 600.000 y su valor bruto aportado a la economía navarra supera los 76 millones de euros, dando trabajo directo a 3.760 personas. Su principal vía de financiación es la de las subvenciones públicas que llega al 53,2%, a la que siguen los ingresos por servicios y las donaciones particulares.