

IP 3/01

Informe Previo
sobre el **Anteproyecto de Ley de Fundaciones**
de Castilla y León

Fecha de aprobación:
Comisión Permanente 28/06/01

Informe Previo

sobre el Anteproyecto de Ley de Fundaciones de Castilla y León

El Anteproyecto de Ley, arriba reseñado, fue remitido al Consejo por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial con fecha 20 de junio de 2001, y número de registro de entrada 1953/01, solicitándose su tramitación por el procedimiento de urgencia, conforme al artículo 36 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del CES.

En fecha 9 de abril se recibió en el CES por la citada Consejería, un primer borrador sobre el Anteproyecto de Ley de Fundaciones, respecto al cual, el Consejo Económico y Social elaboró un documento de observaciones y propuestas. Acompañando a este borrador se recibió el día 25 de abril la documentación siguiente:

- Informe que formula el servicio de evaluación, normativa y procedimiento sobre el borrador de Anteproyecto de Ley de Fundaciones, de 21 de mayo de 2001
- Informe que formula el servicio de evaluación, normativa y procedimiento sobre el borrador de Anteproyecto de Ley de Fundaciones, de 16 de marzo de 2001
- Informe del Jefe del Servicio de Estudios y Documentación, de 27 de noviembre de 2000
- Memoria del Anteproyecto de 30 de marzo de 2001

Esta documentación se completó, acompañado el texto sobre el que ahora se informa, con:

- Informe de la Asesoría Jurídica General de fecha 19 de junio de 2001
- Informes de las Consejerías de Presidencia y Administración Territorial, Economía y Hacienda, Medio Ambiente, Agricultura y Ganadería, Sanidad y Bienestar Social, Industria Comercio y Turismo, y Fomento.

La Comisión Permanente elaboró el presente Informe en su sesión del día 28 de junio de 2001, conforme establece el artículo 21.b) del Reglamento de Organización y Funcionamiento del CES, acordándose remitir el Informe a la Consejería solicitante, y dar cuenta del mismo en la próxima sesión plenaria del Consejo.

I Antecedentes

La Ley 30/1994, de 24 de noviembre, de Fundaciones y de Incentivos Fiscales a la participación privada en actividades de interés general, es la norma que regula las condiciones básicas y régimen general sobre las fundaciones. Esta ley vino a terminar con la normativa plural, parcial, y confusa anterior a ella, pero la estructura territorial del estado Español, a dado lugar a la coexistencia de esta norma con otras autonómicas, al amparo de la asunción de nuevas competencias a partir de la Ley Orgánica 8/1992 de transferencias de competencias y por lo que se refiere a Castilla y León por la Ley 11/1994 de Reforma del Estatuto de Autonomía.

Las Comunidades Autónomas que habían asumido sus competencias por la vía del artículo 151 de la Constitución (Cataluña, País Vasco, Galicia y Andalucía) y las que posteriormente resultaron equiparadas a ellas por Leyes Orgánicas de transferencias (Canarias, Comunidad Valenciana y Navarra) ya disponen de Leyes Autonómicas sobre Fundaciones (todas de fecha anterior a la estatal):

- Con Régimen Jurídico Fundacional completo de rango legal:

Canarias Ley 2/1998, de 6 de abril, de Fundaciones Canarias

Cataluña: Ley 1/1982, de 19 de julio, de Fundaciones Privadas Catalanas

Galicia: Ley 7/1983, de 22 de junio, de Régimen de las Fundaciones de Interés Gallego, modificada por Ley 11/1991, de 8 de noviembre.

Madrid: Ley 1/1998, de 2 de marzo, de Fundaciones de la Comunidad de Madrid

Navarra: La Ley Orgánica 13/1982, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral, reconoce competencia exclusiva a Navarra sobre Fundaciones constituida con arreglo al derecho foral navarro.

La Ley Foral 10/1996, reguladora del Régimen Tributario de las Fundaciones y de las actividades de patrocinio

Competencia Foral Navarra (derecho Civil) Ley 1/1973

País Vasco: Ley 12/1994, de 17 de junio, de Fundaciones del País Vasco

Norma Foral 9/1995, Sindical de Régimen Fiscal de Fundaciones y Asociaciones de utilidad pública

- Con Régimen Jurídico Fundacional de Rango Inferior a Ley y regulación parcial:

Andalucía: Decreto 276/1995, de 19 de septiembre, sobre competencias del Protectorado y Registro de Fundaciones

Asturias: Decreto 38/1985, de creación del Registro de Entidades

Decreto 18/1996, crea y regula el Registro de Fundaciones Asistenciales de Interés General

Castilla y León: Decreto 121/1996, por el que se crea el Registro de Fundaciones

Extremadura: Decreto 27 de enero de 1987 de Creación del Registro de Federaciones, Asociaciones, Fundaciones Culturales y Entidades Afines

En los años 1995 y 1996, diez Comunidades Autónomas completaron sus funciones y servicios por Reales Decretos de traspaso de éstas y éstos (Aragón, Asturias, Baleares, Cataluña, Castilla La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Madrid, Murcia y La Rioja).

También ha de considerarse antecedente del texto que se informa el desarrollo reglamentario de la Ley 30/1994, siendo las normas que configuran este desarrollo legal:

- Real Decreto 765/1995, de 1 de marzo, regula algunas cuestiones del régimen de incentivos fiscales a la participación privada en actividades de interés general
- Real Decreto 316/1996, de 23 de febrero, aprueba el Reglamento de fundaciones de competencia estatal

II Observaciones

Observaciones Generales

Primera.- La eficacia que las Fundaciones han demostrado para atender fines de interés general, dirigiéndose en la mayoría de los casos sus actuaciones a sectores desfavorecidos; la capacidad para canalizar la liberalidad ciudadana hacia fines sociales; el éxito que esta fórmula característica de la sociedad civil está teniendo como lo prueba su constante crecimiento, ha supuesto que los poderes públicos se hayan fijado en las Fundaciones como medio con capacidad para conseguir objetivos públicos propios de un Estado Social (sanidad, servicios asistenciales). Sin que deba suponer esta utilización ninguna desvirtualización como mecanismo tradicional de la sociedad civil, de complemento y alternativa a la actuación estatal, en campos concretos de contenido socio-cultural.

Complementariamente, las Fundaciones permiten dotar de personalidad jurídica a la unión de esfuerzos de otros estamentos sociales para atender finalidades que puedan no corresponderse directamente con los fines, en principio sólo altruistas, que alimentan el concepto más tradicional de las Fundaciones. Fines relacionados con los ámbitos laborales o socio-económicos deben tener encaje en las Fundaciones en su sentido actual, siempre que la nota característica sea la de ausencia de un beneficio o lucro a distribuir entre los componentes de la Fundación, precisamente porque los beneficios que se deriven de sus rendimientos económicos se destinen a garantizar los fines originarios de la Fundación. Estas características se están barajando, con mayor intensidad de lo que está contemplado en el actual marco normativo, de cara a la modificación de la Ley Estatal, básica en muchos de sus aspectos sobre las competencias autonómicas.

Segunda.- Con esta Ley, nuestra Comunidad se dota de una regulación propia de las Fundaciones al más alto rango normativo. Estando preservados los elementos esenciales de esta

figura en la Ley 30/1994, de 24 de noviembre, de Fundaciones e Incentivos Fiscales estatal, la norma autonómica en el margen de regulación de que dispone incorpora novedades con respecto a la legislación estatal que aparecen recogidas, con detalle, en la Exposición de Motivos del Anteproyecto.

Tercera.- La Ley 30/1994, de 24 de noviembre, de Fundaciones e Incentivos Fiscales a la Participación Privada en Actividades de Interés General, como se dice en el preámbulo de esta norma recoge las normas básicas y las de general aplicación con independencia del ámbito de actuación de las Fundaciones, esto es en todo el ámbito nacional. La clarificación de este reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas se lleva a cabo en la Disposición Final Primera de la Ley Estatal, por lo que este Anteproyecto ha de tener presente en su regulación ese marco normativo que opera como límite de su libertad reguladora.

Cuarta.- Aunque la distancia en el tiempo de este Anteproyecto con respecto a la Ley estatal no es mucha, si aprovecha el nuevo texto para dotar a las fundaciones de una mejora de su autosuficiencia económica, mediante la posibilidad de capitalizar los excedentes de rentas e ingresos no destinados al cumplimiento de los fines de la fundación, o de una modernización incluyendo la regulación de la absorción de otras fundaciones, junto a la fusión de éstas (ya regulada en la Ley estatal, aunque menos detalladamente); o de agilizar y garantizar una gestión más autosuficiente a través de conceder mayor protagonismo al Patronato, permitiendo a los patronos delegar, con carácter permanente, sus funciones otra persona física dependiente de la misma entidad en la que desempeña el cargo por razón del cual forma parte del Patronato; así como también se permite constituir comisiones ejecutivas que podrán asumir las funciones y competencias que el Patronato delegue a estas comisiones.

En general, el Anteproyecto incorpora elementos más actualizadores que sitúa a la fundación en condiciones de dar una respuesta más adecuada a la utilización que en la actualidad se está demandando de la misma.

Quinta.- Comparando el texto de Anteproyecto de Ley que se somete a Informe, con el documento preparatorio del mismo que fue remitido con anterioridad al Consejo, se observan las diferencias siguientes:

- El Anteproyecto presenta una Exposición de Motivos mucho más cuidada y completa que la que aparecía en el primer borrador.
- Se suprime el concepto de Fundación que aparecía en el borrador ya que el mismo aparece en la Ley La Ley 30/1994 estatal.
- Se enumera más acertadamente, las normas reguladoras de aplicación a las Fundaciones trasladando a otro artículo los párrafos dos y tres del artículo 3 del primer borrador de Anteproyecto.
- Se clarifica el párrafo cuarto del artículo 3, que presentaba problemas de interpretación.

- En el artículo 4 del Anteproyecto desaparece el párrafo segundo que aparecía en su análogo del otro texto.
- Se regula de forma más clara el domicilio de las Fundaciones en el artículo 5, exigiéndose un solo requisito.
- En la rúbrica del artículo 7, se suprime la mención a “modalidades”.
- Desaparece el párrafo ocho del artículo 8 que se incluía en el primer texto.
- Se detecta alguna diferencia de redacción en los artículos 10, 11 y 12.
- En el artículo 14.3 se acepta la misma terminología utilizada por la Ley Nacional en relación con los “Poderes”.
- En el artículo 22.4 se concreta en el Anteproyecto lo que en el borrador figuraba como un concepto indeterminado.
- Se incluye una regulación nueva sobre el Régimen Administrativo, Financiero y Contable (artículo 24 del Anteproyecto).
- En el Anteproyecto aparece regulada la Extinción, y de forma más completa la Liquidación, de la Fundaciones (artículo 30 y 31).
- En el artículo 35 del Anteproyecto, sobre los Proyectos Administrativos, aparece un párrafo de contenido nuevo como párrafo dos.
- Es novedosa también la regulación de la Publicidad y Eficacia Registral de los artículos 39 y 40 del Anteproyecto.
- Se completa la Disposición Transitoria

Observaciones Particulares

Primera.- El texto definitivo, que se remite para su Informe, incorpora la mayor parte de las observaciones y propuestas que se hacían desde el Consejo al primer documento provisional remitido por la Consejería.

Aparece el texto del Anteproyecto con mejor redacción desde el punto de vista técnico, con textos que clarifican más aspectos que antes podrían inducir a confusión y, en general, más completo.

Segunda.- Al artículo 13.2. El establecimiento de una limitación al porcentaje que no tenga en cuenta la actividad, años transcurridos, volumen global de los ingresos o rentas, puede resultar

totalmente inadecuado en periodos de escaso volumen de ingresos, así como en los periodos de puesta en marcha, etc. Dicha limitación no debe sobrepasar los límites establecidos de la Ley Estatal, sin perjuicio de que en los Estatutos puedan rebajarse los mismos.

Tercera.- Al artículo 19.3. Al igual que en la Ley Estatal, respecto a la transmisión de bienes y derechos de la Fundación en los supuestos en la que no es necesaria autorización del Protectorado, no se requiere comunicación al mismo en plazo alguno, tampoco en este artículo debería ponerse limitaciones a la transmisión de éstos bienes, pues la información ya se incorpora en la documentación que conforman las Cuentas Anuales a que se refiere el artículo 24.4 del mismo Proyecto de Ley, y es así mismo examinado por el Protectorado, a efectos de su conformidad.

Cuarta.- Al artículo 22.4. Es necesario explicitar que todas las participaciones superiores al 25%, deberán comunicarse al Protectorado, pues la redacción del texto resulta confusa.

III Conclusiones y Recomendaciones

Primera.- Habiéndose comprobado que el Anteproyecto de Ley recoge con carácter general de las propuestas que se hacían desde el CES en el documento de opinión sobre el borrador preparatorio de este Anteproyecto, consecuentemente ha de recibirse favorablemente la norma, en la que se regula por primera vez a nivel autonómico las Fundaciones.

Segunda.- La Ley 30/1994, de 24 de noviembre, de Fundaciones y de Incentivos fiscales a la participación privada en Actividades de interés general, contiene regulación sobre dos contenidos claramente diferenciados: un Título I sobre Fundaciones y un Título II dedicado a incentivos fiscales a la participación privada en actividades de interés general.

Sin desconocer que la regulación de materia del Título II de esta Ley es competencia estatal, sí hubiera sido conveniente que la Ley autonómica, en el ámbito competencial cedido por Ley Orgánica 3/1996 y Ley 14/1996, de Cesión de Tributos del Estado y Medidas Fiscales Complementarias, aprovechara para incentivar la inversión privada en fines de interés social, para lo que las fundaciones se han revelado como un adecuado instrumento. Sin embargo, la capacidad normativa de la Administración Autonómica en esta materia es escasa, pues sólo puede regular las inversiones no empresariales y únicamente en los impuestos cedidos, que no comprenden el Impuesto sobre Sociedades.

Tercera.- Es importante que la implicación creciente de la Administración Pública en ámbitos sociales, que antes se atendían desde la iniciativa privada en lo que se conoce como actuaciones de "solidaridad voluntaria", al tiempo que suponga la asunción de atenciones de asistencia social que le corresponden a la Administración en su condición de Estado Social no desplace las actuaciones privadas a favor de fines de interés general, sino que es bueno que se sumen y complementen, pues ambas iniciativas resultan necesarias.

Cuarta.- Se valora positivamente la regulación más flexible que este Anteproyecto introduce en los artículos 10 y 14, respecto a la figura del patronato, facilitando las posibilidades de actuación del mismo.

Quinta.- Conociendo que en estos momentos la Administración estatal está trabajando sobre un borrador de nueva Ley de Fundaciones, que vendrá a sustituir la actual Ley 30/1994, y dado el carácter de norma básica (en parte de su contenido) que esta nueva Ley tendrá con respecto a la Ley Autonómica que se informa, parece adecuado que debiera haberse esperado a la vigencia de este nuevo texto legal, antes de elaborar la norma autonómica, ya que si la nueva Ley Estatal sobre Fundaciones modificara la actual en aspectos básicos, automáticamente invalidaría la norma autonómica provocando una modificación de ésta. Para salvar esta cuestión, se considera oportuna la remisión expresa y directa, para cada apartado o contenido, a las disposiciones legales de ámbito estatal vigentes en cada momento, sin reproducir las mismas.

Sexta.- Uno de los aspectos que debería afrontar el nuevo texto legal es la ampliación de las actividades, funciones y capacidades de las Fundaciones, en aras a adaptarse a la realidad. Las Fundaciones deben amparar fines y actividades que no se corresponden con el sentido más tradicional y filantrópico, aunque sí comprende las características básicas de ser patrimonios adscritos a fines, sin ánimo de lucro.

Valladolid, 28 de junio de 2001

El Presidente

El Secretario General

Fdo.: Raimundo M. Torio Lorenzana

Fdo.: José Carlos Rodríguez Fernández