

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5441 *Pleno. Sentencia 98/2013, de 23 de abril de 2013. Recurso de inconstitucionalidad 4368-2007. Interpuesto por el Presidente de Gobierno en relación con los apartados 1 y 3 del artículo 37 de la Ley 1/2007, de 12 de enero, de fundaciones de la Comunidad Autónoma de La Rioja. Competencias sobre fundaciones y legislación civil: nulidad de los preceptos legales autonómicos relativos a la fusión de fundaciones (STC 341/2005).*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Vadés Dal-Ré, y don Juan José González Rivas, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 4368-2007 promovido por el Presidente de Gobierno contra los apartados 1 y 3 del artículo 37 de la Ley 1/2007, de 12 de febrero, de fundaciones de la Comunidad Autónoma de La Rioja. Ha sido parte el Consejo de Gobierno de La Rioja y Ponente la Magistrada doña Encarnación Roca Trías, quien expresa el parecer de este Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 14 de mayo de 2007, el Abogado del Estado, en nombre del Presidente del Gobierno, presentó escrito de interposición de recurso de inconstitucionalidad contra los apartados 1 y 3 del artículo 37 de la Ley 1/2007, de 12 de febrero, de fundaciones de la Comunidad Autónoma de La Rioja (publicada en el «Diario Oficial de La Rioja» del día 15 de febrero de 2007). El recurso tiene por objeto la impugnación de las normas mencionadas, relativas a determinados aspectos de la fusión entre fundaciones por entender que la regulación contenida en las mismas excede de las competencias legislativas que, en materia de fundaciones, tiene atribuidas la Comunidad Autónoma de La Rioja en el art. 8.1.34 de su Estatuto de Autonomía, vulnerando con ello la competencia exclusiva del Estado sobre legislación civil ex art. 149.1.8 CE.

En la fundamentación del recurso se comenzó recordando la doctrina que en materia de fundaciones fue expuesta por este Tribunal en la STC 341/2005, de 21 de diciembre, dictada con ocasión de la impugnación de la Ley de la Asamblea de Madrid 1/1998, de 2 marzo, de fundaciones y en la que se realizó una síntesis de nuestra doctrina. Allí afirmamos que «en el texto constitucional el fenómeno fundacional no es considerado como materia competencial dotada de sustantividad propia». El hecho de que los Estatutos de Autonomía hayan proclamado su competencia legislativa en esta materia, no significa que el Estado carezca de la misma. Del art. 34 CE se desprende, en efecto, el reconocimiento del derecho de fundación para fines de interés general, con arreglo a la Ley, que incluyó una llamada al desarrollo legislativo, que ha de realizarse en los

términos fijados en el art. 53.1 del mismo texto constitucional. De acuerdo con ello al Estado compete, en virtud del art. 149.1.1 CE, regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en su ejercicio. Por otra parte, los títulos competenciales del Estado lo habilitan igualmente para disciplinar el régimen jurídico de las fundaciones en los aspectos civiles y procesales (art. 149.1, ordinales 8 y 6 CE), así como a estimular la participación de la iniciativa privada en la realización de actividades de interés general, mediante medidas fiscales que le corresponde establecer, de conformidad con el art. 149.1.14 CE.

La Abogacía del Estado destaca que en la Sentencia citada afirmamos que «será el legislador autonómico el habilitado para ejercer la libertad de configuración que el texto constitucional le confiere cuando se trate de fundaciones que realicen su actividad principalmente en el territorio de la Comunidad Autónoma, mientras que lo será el estatal en los supuestos no cubiertos por las aludidas precisiones estatutarias. En todo caso, al establecer el régimen jurídico de esos entes fundacionales es evidente que la regulación autonómica habrá de respetar las competencias del Estado en las materias de legislación civil y procesal (art. 149.1.8 y 6 CE), sin olvidar que el art. 149.1.1 CE atribuye al Estado la competencia exclusiva para establecer las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales, competencia que habilita al Estado para dictar normas que permitan disfrutar en condiciones de igualdad del derecho de fundación».

En aplicación de esta doctrina, estima el representante del Gobierno de la Nación que el hecho de que la Comunidad Autónoma de La Rioja tenga plena competencia legislativa en materia de fundaciones que realicen la mayor parte de su actividad en su territorio, en virtud del art. 8.1.34 de su Estatuto de Autonomía, no puede impedir el ejercicio de las competencias que tiene el Estado por otros títulos y este supuesto de perturbación se da cuando la normativa estatal sobre fundaciones sea de aplicación general por haberse dictado por el Estado en el ejercicio de determinadas competencias exclusivas, como lo son, en este supuesto, las previstas en los números 1 y 8 del art. 149.1 CE. La intromisión competencial se produce por la interpretación que la ley autonómica da al título estatutario sobre fundaciones, entrando los apartados impugnados del art. 37 a regular abiertamente una materia puramente civil que está reservada al Estado ex art. 149.1.8 CE y por conculcar las condiciones básicas del ejercicio del derecho de fundación establecidas en la Ley estatal 50/2002, de 26 diciembre, de fundaciones, en desarrollo de la competencia del art. 149.1.1 CE, alterando con ello el reparto competencial previsto en el bloque de la Constitución.

A continuación, se pasó a fundamentar las concretas impugnaciones deducidas:

a) El Abogado del Estado empezó sus valoraciones subrayando que los apartados 1 y 3 del art. 37 de la Ley de fundaciones de La Rioja conculca el contenido esencial del derecho de fundación ex art. 34 CE, cuyas condiciones básicas de ejercicio fueron establecidas en el art. 2.1 de la Ley de fundaciones (ex art. 149.1.1 CE) y, por esta razón, ha de afirmarse que el legislador autonómico ha incumplido el deber de respetar el contenido esencial de los derechos fundamentales que impone el art. 53.1 CE.

Sobre este particular, advierte que el apartado 3 del art. 37 recurrido, permite la fusión de fundaciones pese a la existencia de una prohibición expresa del fundador, no respetando, en consecuencia, lo dispuesto en el art. 2.1 de la Ley de fundaciones y advierte, entre otros extremos, que las fundaciones se rigen por la voluntad del fundador, por sus estatutos y, en todo caso, por la ley. A mayor abundamiento, tal y como se desprende de la disposición final primera de la Ley de fundaciones, el art. 2 constituye una de las condiciones básicas para el ejercicio del derecho de fundación reconocido en el art. 34 CE y es de aplicación general al amparo de lo previsto en el art. 149.1.1 CE. Siendo ello así, no cabe duda a la parte recurrente de que la voluntad del fundador se concibe como la clave del desarrollo de las fundaciones: si el fundador es el que crea la fundación y la dota para servir a los intereses generales, está más que justificado que pueda reglamentar el modo de llevar a cabo su voluntad y tratar de proseguir, a través de la fusión, la consecución de dichos intereses generales evitando su extinción. Con base

en la STC 49/1988, de 22 de marzo, se hace hincapié en que el derecho de fundación, reconocido en el art. 34 CE, es de configuración legal, pues la propia Constitución se refiere a su ejercicio «con arreglo a la ley». Esto supone que una vulneración constitucional de este derecho requerirá que el régimen previsto por la norma impugnada no sólo contradiga la ley reguladora del ejercicio del derecho, sino también que su contenido afecte alguno de los elementos fundamentales que inspira la figura jurídica de la fundación. Y siendo como es la voluntad del fundador un elemento esencial del propio concepto de fundación, ésta viene a operar de forma importante en todos los momentos de la vida de la misma, no sólo desde que nace hasta que se extingue, sino incluso antes de que nazca y después de su extinción. Por estas razones, y de conformidad con la doctrina establecida desde la STC 11/1981, de 8 de abril, ha de entenderse que la alteración llevada a cabo por el legislador autonómico respecto del contenido esencial del derecho de fundación, no respetando la voluntad del fundador acerca de la procedencia o no de la fusión, ha provocado que el derecho fundamental de fundación no sea reconocible.

b) Por lo que atañe a la vulneración competencial que se imputa a los preceptos impugnados, el Abogado del Estado alude al carácter eminentemente civil de las normas que disciplinan la fusión de una fundación. Así, recuerda que según indica la exposición de motivos de la Ley de fundaciones, se incluyen «preceptos que son de aplicación a todas las fundaciones, sean estatales o autonómicas, bien por regular las condiciones básicas que garantizan la igualdad de los españoles en el ejercicio del derecho de fundación (artículo 149.1.1 CE), bien por su naturaleza procesal (artículo 149.1.6 CE), bien por incorporar normas de derecho civil, sin perjuicio de la aplicación preferente del derecho civil foral o especial allí donde exista (artículo 149.1.8 CE). Los restantes preceptos de la ley serán de aplicación únicamente a las fundaciones de competencia estatal». Pues bien, dado que las normas que disciplinan la fusión de una fundación son normas de Derecho civil, materia sobre la que carece de competencia La Rioja, y que el legislador estatal ha desarrollado en el art. 30 de la Ley de fundaciones, deberá tomarse esta última norma como canon de validez de la legislada por la Comunidad Autónoma. Así, hay que afirmar que el requisito de «finalidad análoga» de las fundaciones que vayan a fusionarse en virtud del acuerdo de sus respectivos patronatos, exigido por el impugnado art. 37.1 de la Ley de fundaciones de La Rioja, no está previsto en la Ley de fundaciones, que únicamente requiere iniciativa de las fundaciones, que no haya sido prohibida por el fundador (art. 30.1 de la Ley de fundaciones). El requisito de la analogía o similitud de la finalidad sólo se prevé en la ley estatal cuando la fusión sea requerida por el Protectorado para el supuesto de una fundación que resulte incapaz de alcanzar sus fines y exista otra «de análogos fines» que haya mostrado su voluntad favorable a la fusión y, siempre que el fundador no lo hubiere prohibido, pero no cuando la iniciativa corresponde a las propias fundaciones (art. 30.4 de la Ley de fundaciones). Por esta razón, el Abogado del Estado insiste en que, dado que la Comunidad Autónoma de La Rioja no ostenta competencias en materia de derecho civil, la imposición de una limitación a las fusiones entre fundaciones que no ha sido prevista por el art. 30.1 de la Ley de fundaciones, excede de sus facultades legislativas, incurriendo el art. 37.1 de la Ley de fundaciones de La Rioja impugnado en inconstitucionalidad, por extralimitación competencial.

El apartado 3 de ese mismo art. 37 de la Ley de fundaciones de La Rioja invade igualmente el título competencial reservado al Estado en materia de legislación civil al permitir la fusión, cuando el fundador la ha prohibido. Sobre este particular, se advierte que el art. 30 de la Ley de fundaciones, en sus apartados 1 y 4, establece taxativamente la prohibición de fusión de las fundaciones en contra de la voluntad del fundador, ya sea a iniciativa de las propias fundaciones o a requerimiento del protectorado, sin que exista ninguna excepción a esta regla. Es más, el art. 37 del Real Decreto 1337/2005, de 11 noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de fundaciones de competencia estatal, establece que queda expresamente prohibida la fusión de fundaciones en contra de la voluntad del fundador. En consecuencia, procede declarar la inconstitucionalidad de esta

última norma por exceder de la competencia legislativa de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Se concluyó, por todo ello, con la súplica de que se dictara sentencia en la que se declarase la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de los preceptos impugnados.

2. Mediante providencia de 5 de junio de 2007, el Pleno acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad y dar traslado de la demanda y documentos presentados al Congreso de los Diputados y al Senado y al Gobierno, así como al Parlamento de La Rioja, al objeto, de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones estimaren convenientes. Se dispuso, por último, publicar la formalización del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial de La Rioja».

3. Mediante escrito registrado el día 22 de junio de 2007, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó al Tribunal el acuerdo de la Mesa de la Cámara de conformidad con el cual, el Congreso de los Diputados se persona en el procedimiento y ofrece su colaboración a los efectos del art. 88.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC).

4. Por escrito registrado el día 4 de julio de 2007, el Letrado de la Comunidad Autónoma de La Rioja, en representación y defensa de su Consejo de Gobierno, formuló las alegaciones que a continuación se resumen:

a) Se comenzó por señalar que la competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para dictar la Ley de fundaciones de La Rioja se ampara en el art. 8.1.34 de su Estatuto de Autonomía, referido a las fundaciones que desarrollen principalmente sus funciones en su ámbito territorial, reconociendo que su ejercicio tiene como límite el respeto de las competencias del Estado en materia de legislación civil (art. 149.1.8 CE), procesal (art. 149.1.6 CE) y de las condiciones básicas que aquél establezca para garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho de fundación (art. 149.1.1 CE). Respecto a esta última competencia estatal, se recuerda que no puede ser entendida como una prohibición de discrepancia autonómica, ni tampoco como un título residual, no sólo porque no se inscribe en la dinámica de las bases-desarrollo, sino porque las condiciones básicas que garantizan la igualdad, por definición, no pueden consistir en un régimen jurídico acabado y completo de los derechos y deberes constitucionales afectados. Según el Letrado del Gobierno autonómico, la regulación de esas condiciones básicas corresponde por entero y en exclusiva al Estado, pero con ella, como es evidente, no se determina ni se agota su entero régimen jurídico. En tal contexto, no debe olvidarse que la «igualdad de todos los españoles» representa el elemento teleológico del título competencial que se considera el único que justifica y ampara el ejercicio de la competencia estatal. Teniendo en cuenta estas consideraciones, ha de concluirse que las «condiciones básicas» hacen referencia al contenido primario del derecho (STC 154/1988, de 21 de julio), a las posiciones jurídicas fundamentales (facultades elementales, límites esenciales, deberes fundamentales, prestaciones básicas, ciertas premisas o presupuestos previos). En todo caso, las condiciones básicas han de ser las imprescindibles o necesarias para garantizar esa igualdad, que no puede consistir en una igualdad formal absoluta, pues si por «condiciones básicas» hubiera de entenderse cualquier condición «material», obligado sería concluir que esa interpretación tan amplia habría de conducir a un solapamiento con otras competencias estatales explicitadas en el art. 149.1 CE o, lo que es peor, a una invasión de las competencias autonómicas.

b) Por cuanto se refiere a la denuncia de extralimitación en materia de legislación civil ex art. 149.1.8 CE, subraya el Letrado del Gobierno de La Rioja que el propio Tribunal Constitucional ha hecho hincapié en que «el contorno de los grandes sectores sistemáticos del ordenamiento... no es en modo alguno preciso y la referencia a estos sectores como criterio de delimitación competencial hace depender tal delimitación de la opción que se tome dentro de una polémica doctrinal siempre viva» (SSTC 37/1981, de

16 de noviembre y 341/2005, de 21 de diciembre). En este sentido, manifiesta que la dificultad de acotar el concepto de «legislación civil» origina que la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas sea por ello compleja, quedando a merced de las decisiones que en cada supuesto concreto vaya tomando el Tribunal Constitucional, en una labor que califica de «cuasilegislativa», más que meramente interpretativa.

Para el Letrado del Gobierno autonómico, existen tres criterios que deben ser tenidos en consideración a la hora de marcar el ámbito competencial en la legislación civil. En primer término, la existencia de materias que, pertenezcan o no al ámbito estrictamente civil, deben ser exclusivamente legisladas por el Estado (*v.gr.*, nacionalidad, formas del matrimonio, propiedad intelectual, etc.) o, por el contrario, que, aun siendo civiles, su desarrollo legislativo lo tienen atribuido las Comunidades Autónomas (ordenación del territorio y urbanismo, agricultura, montes, etc.). En segundo lugar, los Estatutos de Autonomía desarrollan y concretan las competencias atribuidas a cada Comunidad Autónoma y, por ello, habrá de estarse a los criterios establecidos en la norma estatutaria antes que a la interpretación de la expresión «legislación civil», que tendrá un valor subsidiario y residual. De este modo, se defiende que el camino a seguir no es partir de lo dispuesto en el art. 149.1.8 CE y deducir las consecuencias sobre la constitucionalidad del art. 18.1.4 del Estatuto de la Comunidad Autónoma de La Rioja, sino a la inversa: el dato del Estatuto es el que debe orientar sobre lo que es legislación civil. Con cita en la STC 37/1987, de 26 de marzo, se subraya que el empleo en normas autonómicas de ciertas técnicas originariamente civiles, por una concepción académica del derecho civil, no conlleva a que, desde el punto de vista constitucional, exista una vulneración de las competencias estatales sobre legislación civil. Para medir las competencias y delimitar el concepto, hay que atender más a las instituciones que a las técnicas utilizadas para ello.

Por último, destaca que conviene no pasar por alto que el «bloque de constitucionalidad», integrado por la propia Constitución y por los Estatutos y demás leyes orgánicas y ordinarias de desarrollo, ha introducido importantes novedades en algunas Comunidades Autónomas que, pese a estar regidas por el Código civil, inciden en el derecho civil en virtud del desarrollo normativo que, en ejercicio de sus competencias, han llevado a cabo sobre determinadas materias.

c) Tras exponer las anteriores consideraciones generales, pasa a analizar detalladamente los motivos de impugnación que se esgrimen respecto a los apartados 1 y 3 del art. 37 de la Ley de fundaciones de La Rioja.

A tal efecto, respecto del apartado 3 del art. 37 de la Ley de fundaciones de La Rioja, que permite la fusión de las fundaciones pese a la expresa prohibición del fundador, advierte que, en realidad, lo que pretende el precepto es promover la fusión cuando sea la única manera de evitar su liquidación. Según afirma, carece de toda justificación razonable, y es contrario al interés general, admitir la extinción de la fundación como única solución legal cuando la fusión puede ser el remedio que permita rescatarla y convertirla en útil para la sociedad. Aunque reconoce que el de fundación es un derecho de libertad, cuyo fundamento reside en la autonomía de la voluntad que se vincula a la afectación de un patrimonio y a la atención de unos fines también decididos por el fundador, a su juicio, sin embargo, tal voluntad no puede tener la prevalencia absoluta que se le quiere atribuir por el Abogado del Estado. De hecho, la Ley estatal 50/2002, de 26 de diciembre de fundaciones está inspirada por el principio de la prevalencia del interés general sobre la voluntad del fundador en caso de conflicto. Más bien, por el contrario, la normativa estatal refuerza la idea de que la obra del fundador trasciende a su creador y que, una vez constituida la fundación, ésta se debe más a los intereses generales a los que sirve que a la voluntad de quien la constituyó. Así las cosas, no siendo la citada prevalencia un principio que se deduzca necesariamente de la regulación estatal relativa al derecho de fundación, nada impide que la Comunidad Autónoma de La Rioja no respete la voluntad del fundador contraria a la fusión, si con ello garantiza la pervivencia de la fundación y evita su liquidación, haciendo primar el interés general. Así las cosas, en la medida en que la Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia

exclusiva, ex art. 8.1.34 de su Estatuto de Autonomía, para establecer el régimen jurídico de las fundaciones que desarrollen principalmente sus funciones en su ámbito territorial, está facultada para establecer esta excepción a la voluntad del fundador del art. 37.3 de la Ley de fundaciones, dirigida a la consecución del interés general, y no contradice, en un correcto entendimiento, las condiciones básicas del ejercicio del derecho establecidas en la legislación del Estado (art. 53.1 CE).

Respecto a la alegada violación del art. 149.1.8 CE, entiende el Letrado del Gobierno de La Rioja que no sólo el Estado no ha impugnado otras leyes autonómicas sobre fundaciones, sino que, además, la competencia en dicha materia contenida en el art. 8.1.34 del Estatuto de Autonomía, faculta a la Comunidad para regular algunos aspectos tangenciales de la fusión de fundaciones, sin atender con ello a la competencia estatal sobre legislación civil. Por tanto, aun cuando sea cierto que el régimen jurídico de la fusión de las fundaciones está establecido en el art. 30, apartados 1, 3 y 4 de la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, para todas las fundaciones, sean o no de competencia autonómica (disposición final primera), y aunque es verdad, asimismo, que ese régimen jurídico ha sido establecido por el Estado en ejercicio de su competencia exclusiva en materia de «legislación civil», también lo es que la competencia autonómica sobre fundaciones prevista en el Estatuto de Autonomía, faculta a la Comunidad Autónoma de La Rioja para incidir en dicha regulación, siquiera sea tangencialmente, sin violentar por ello la competencia exclusiva del Estado.

d) Por lo que atañe a la impugnación del apartado 1 del art. 37 de la Ley de fundaciones de La Rioja, por haber establecido como límite a la fusión entre fundaciones que tengan «fines análogos», requisito que, sin embargo, no impone la ley estatal, el representante del Gobierno de La Rioja da por reproducidos los argumentos esgrimidos respecto al apartado 3 del mismo artículo, ya que entiende que en este caso la competencia autonómica ex art. 8.1.34 del Estatuto faculta al legislador autonómico para establecer la exigencia citada, sin que tampoco en este caso se invada la competencia estatal en materia de legislación civil del art. 149.1.8 CE. Al establecer el citado requisito, la Ley autonómica no incide de lleno en el régimen jurídico de la fusión, de aplicación general a todas las fundaciones (art. 30, apartados 1, 3 y 4 de la Ley de fundaciones), sino que incorpora una exigencia que está en la propia ley estatal (art. 30.4 de la Ley de fundaciones).

De todo lo expuesto, se concluye que no ha lugar a declarar la inconstitucionalidad y nulidad de los apartados 1 y 3 del art. 37 de la Ley de fundaciones de La Rioja, y que procede, por ello, desestimar íntegramente el presente recurso de inconstitucionalidad.

5. Mediante escrito registrado el día 17 de julio de 2007, el Presidente del Senado rogó se tuviera la Cámara por personada y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

6. Por providencia de 23 de abril de 2013, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 23 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de inconstitucionalidad se dirige contra los apartados 1 y 3 del art. 37 de la Ley 1/2007, de 12 de febrero, de fundaciones de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Las razones en las que el Gobierno de la Nación fundamenta la impugnación se constriñen, resumidamente, a que el contenido de los dos apartados de la norma recurrida, relativos a determinados aspectos de la fusión de fundaciones, excede de la competencia autonómica sobre la materia y vulnera la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación civil ex art. 149.1.8 CE. En concreto, se afirma que para que opere la fusión de fundaciones, el apartado 1 del art. 37 de la Ley de fundaciones de La Rioja impone la exigencia de la analogía de los fines de las que pretenden fusionarse, requisito éste que no figura en la Ley estatal 50/2002, de 26 de diciembre, de fundaciones.

En segundo lugar, se alega que el apartado 3 del art. 37 de la Ley de fundaciones de La Rioja permite la fusión aún en contra de la voluntad del fundador, en tanto que la legislación estatal lo prohíbe (art. 30.4 de la Ley de fundaciones).

El escrito de interposición del recurso, con cita de la doctrina contenida en la STC 341/2005, de 21 de diciembre, considera que el legislador autonómico, aun estando legitimado para establecer el régimen de las fundaciones que desarrollen principalmente sus funciones en la Comunidad Autónoma, ha de respetar las competencias del Estado en materia de legislación civil y además observar las condiciones básicas del ejercicio del derecho de fundación establecidas por el Estado ex art. 149.1.1 CE. En tal sentido, el Abogado del Estado alega que el impugnado apartado 3 del art. 37 de la Ley de fundaciones de La Rioja ha vulnerado el contenido básico del derecho de fundación previsto en el art. 34 CE, en el que se incluiría el pleno respeto a la voluntad del fundador, como elemento esencial y sustantivo del instituto fundacional, que queda desnaturalizado al permitirse la fusión de la fundación contra de la prohibición del fundador.

De otro lado, se predica la contradicción de los dos preceptos cuestionados con las propias reglas de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. A juicio de la parte recurrente, el encuadramiento competencial de la materia concernida, que se ciñe al establecimiento de los límites y requisitos para la fusión de fundaciones, corresponde claramente en ambos casos a la legislación civil y así se establece en la disposición final primera de la Ley de fundaciones. La competencia estatal en materia civil ex art. 149.1.8 CE es exclusiva respecto de aquellas Comunidades Autónomas que, como en el caso de La Rioja, carecen de un Derecho civil foral o especial que pueda ser objeto de modificación, conservación o desarrollo, por lo que dicha Comunidad Autónoma no puede establecer una regulación propia sobre los aspectos civiles de las fundaciones.

Por su parte, el Letrado de la Comunidad Autónoma de La Rioja estima que no puede imputarse ninguna vulneración constitucional a los preceptos impugnados, pues no ha existido invasión de la competencia estatal en materia de legislación civil, al haberse legislado aspectos tangenciales sobre la fusión de fundaciones y haberlo hecho con apoyo en la competencia asumida estatutariamente [art. 18.1.4 del Estatuto de Autonomía de La Rioja (EAR)]. A ello añade que la Ley autonómica de fundaciones respeta escrupulosamente las bases establecidas en la legislación estatal vigente.

2. Antes de entrar en el examen del fondo de las cuestiones planteadas en este recurso de inconstitucionalidad, y dado que los fundamentos esgrimidos por las partes se sustentan en buena medida en nuestros anteriores pronunciamientos en materia de fundaciones (especialmente en la STC 341/2005, de 21 de diciembre), debe realizarse una breve síntesis de lo que en ellos hemos afirmado. Así, en primer término, por lo que atañe al orden constitucional y estatutario de distribución de competencias sobre fundaciones, hemos subrayado (STC 341/2005), que el reconocimiento, por el art. 34 CE, del derecho de fundación para fines de interés general, con arreglo a la ley, «incluye una llamada al desarrollo legislativo, que ha de realizarse en los términos fijados en el art. 53.1 del mismo texto constitucional, y en el que al Estado compete ex art. 149.1.1 CE regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en su ejercicio. Por otra parte, otros títulos competenciales del Estado —en los términos en que los consagra la propia Constitución— le habilitan igualmente para disciplinar el régimen jurídico de las fundaciones en los aspectos civiles y procesales (art. 149.1, números 8 y 6 CE), así como a estimular la participación de la iniciativa privada en la realización de actividades de interés general, mediante medidas fiscales que le corresponde establecer, de conformidad con el art. 149.1.14 CE» (FJ 2).

También, en la citada sentencia, hemos advertido que el régimen jurídico sustantivo de los entes fundacionales se contiene en la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de fundaciones y que «son las disposiciones de esta última Ley las que habremos de tener presentes al llevar a cabo la “labor de cotejo y contraste” entre los preceptos autonómicos impugnados y las normas estatales sobre la materia [SSTC 47/2004, de 25 de marzo, FJ 7, y 243/2004, de 16 de diciembre, FJ 6 a)], que puede resultar necesaria al abordar la vertiente competencial del presente recurso» (FJ 3).

Es importante destacar que, respecto al significado y alcance que reviste el reconocimiento del derecho de fundación, hemos declarado (STC 341/2005), que el art. 34 CE «se refiere sin duda al concepto de fundación admitido de forma generalizada entre los juristas y que considera la fundación como la persona jurídica constituida por una masa de bienes vinculados por el fundador o fundadores a un fin de interés general. La fundación nace, por tanto, de un acto de disposición de bienes que realiza el fundador, quien los vincula a un fin por él determinado y establece las reglas por las que han de administrarse al objeto de que sirvan para cumplir los fines deseados de manera permanente o, al menos, duradera. Tanto la manifestación de voluntad como la organización han de cumplir los requisitos que marquen las leyes, las cuales prevén, además, un tipo de acción administrativa (el protectorado) para asegurar el cumplimiento de los fines de la fundación y la recta administración de los bienes que la forman... como afirmación general pocas dudas puede haber de que ese es el concepto de fundación a que se refiere el art. 34 de la Constitución. Obsérvese también que el reconocimiento del derecho de fundación figura en el Texto constitucional inmediatamente después del artículo que recoge el derecho a la propiedad y a la herencia (art. 33). Ello permite entender que aquel derecho es una manifestación más de la autonomía de la voluntad respecto a los bienes, por cuya virtud una persona puede disponer de su patrimonio libremente, dentro de los límites y con las condiciones legalmente establecidas, incluso creando una persona jurídica para asegurar los fines deseados ... Del rasgo básico que supone el que las fundaciones tengan un fin de interés general se deriva la exigencia de la intervención administrativa» (FJ 4).

De todo lo anterior, se deduce que el «análisis armónico del bloque de constitucionalidad anteriormente descrito pone de manifiesto que tal llamamiento se dirige tanto al legislador estatal como a los legisladores autonómicos. Así, será el legislador autonómico el habilitado para ejercer la amplia libertad de configuración que el texto constitucional le confiere cuando se trate de fundaciones que realicen su actividad principalmente en el territorio de la Comunidad Autónoma, mientras que lo será el estatal en los supuestos no cubiertos por las aludidas previsiones estatutarias. En todo caso, al establecer el régimen jurídico de esos entes fundacionales es evidente que la regulación autonómica habrá de respetar las competencias del Estado en las materias de legislación civil y procesal (art. 149.1.8 y 6 CE, respectivamente), sin olvidar que el art. 149.1.1 CE atribuye al Estado la competencia exclusiva para establecer «las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos ... constitucionales», competencia que habilita al Estado para dictar normas que permitan disfrutar en condiciones de igualdad del derecho de fundación» (FJ 4).

3. Tras el anterior repaso a nuestra doctrina constitucional, procede analizar la constitucionalidad de los apartados 1 y 3 del art. 37 de la Ley de fundaciones de La Rioja, impugnados por el representante del Gobierno de la Nación.

Para un mejor encuadramiento competencial de las normas impugnadas, relativas a la rúbrica «Fusión», se reproduce el texto de los apartados 1 y 3 del art. 37 de la Ley de fundaciones de La Rioja:

«1. Las fundaciones con fines análogos y siempre que no lo haya prohibido el fundador podrán fusionarse, previo acuerdo de los respectivos patronatos. Los acuerdos de fusión deberán comunicarse al Protectorado, acompañando memoria acreditativa de las circunstancias que aconsejan la fusión frente a otras posibles alternativas, e informando de las condiciones convenidas con las fundaciones afectadas.»

«3. Si por el fundador se hubiere prohibido la posibilidad de acordar la fusión de la fundación, ésta sólo podrá acordarse cuando sea la única manera de evitar la liquidación de dicha fundación y previa autorización del Protectorado.»

Los apartados 1 y 3 del art. 37 de la Ley de fundaciones de La Rioja regulan la fusión de fundaciones. Sin embargo, divergen de lo dispuesto en la Ley de fundaciones, en

primer lugar, al añadir como requisito que las fundaciones tengan fines análogos, no exigido por la ley estatal para que pueda tener lugar la fusión por acuerdo de los patronatos y, en segundo lugar, permitir la fusión aun existiendo prohibición del fundador.

Dicho lo anterior, y en aras a su correcto encuadramiento competencial, hemos de recordar que ni el art. 148 ni el 149 CE contienen referencia expresa a las fundaciones. Sin embargo, ello no implica que del hecho de que los Estatutos de Autonomía hayan asumido, en favor de la respectiva Comunidad Autónoma, competencias exclusivas en materia de fundaciones, se pueda extraer la consecuencia de que alcancen a su entero régimen jurídico. La razón es clara: la competencia autonómica concurre con títulos competenciales exclusivos del Estado que inciden de forma directa sobre este tipo de persona jurídica. Concretamente en el supuesto planteado en este recurso, hemos de afirmar que al ser la fundación un derecho reconocido en el art. 34 CE, corresponde al Estado la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los fundadores en su ejercicio (art. 149.1.1 CE). Y lo mismo sucede con el establecimiento de las normas que en materia de fundaciones versen sobre sus aspectos civiles, porque la competencia legislativa corresponde al Estado, salvo que la Comunidad Autónoma tenga derecho civil propio en esta materia (art. 149.1.8 CE). En consecuencia, cabe afirmar, desde este momento, que la asunción estatutaria por la Comunidad Autónoma de La Rioja de competencia exclusiva en materia de fundaciones, no puede evitar su falta de competencia sobre legislación civil (STC 341/2005, de 21 de diciembre).

Llegados a este punto, resulta imprescindible determinar si las normas sobre la fusión de fundaciones poseen o no naturaleza civil para, en caso de que así sea, negar a la Comunidad Autónoma de La Rioja la competencia legislativa ex art. 149.1.8 CE, ya que carece de Derecho civil propio. Este Tribunal ha reiterado en las Sentencias que se han citado en el fundamento jurídico 2, que la fundación de carácter jurídico privado tiene su origen en un acto de la autonomía de la voluntad, y si bien la actuación de la administración pública en la vida de la misma es notoria e imprescindible, en ningún caso puede llevarnos a situar su entero régimen jurídico en la órbita del derecho público y específicamente del derecho administrativo. El derecho de fundación se regula inmediatamente después del derecho a la propiedad privada y del derecho a la herencia (art. 33 CE), ambas instituciones marcadamente de naturaleza jurídico privada. En síntesis, por lo tanto, cabe decir que el contexto constitucional en el que se inserta el derecho de fundación (art. 34 CE), refuerza uno de sus rasgos identificativos que es el de ser una manifestación de la autonomía de la voluntad del sujeto respecto del destino de sus bienes, a través de la constitución de un especial tipo de persona jurídica que garantice el cumplimiento de los fines deseados (STC 49/1988, de 22 de marzo, FJ 5).

Es cierto, como argumenta el Letrado del Gobierno de La Rioja, que las fundaciones de carácter privado están sometidas, en algunos aspectos, a normas de Derecho público, pero ello no las convierte en una institución de Derecho público, tal como se deduce de los arts. 35 y siguientes del Código civil y de la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de fundaciones, especialmente de sus arts. 7 a 13 y 18 a 32, normas, todas ellas, que inciden en la esencia misma de la institución fundacional como vehículo de expresión de la voluntad del sujeto de vincular todo o parte de su patrimonio privativo a un fin de interés general. La fundación nace de un acto de disposición de bienes que realiza el fundador, quien los vincula a un fin por él determinado y establece las reglas por las que han de administrarse al objeto de que sirvan para cumplir los fines deseados de manera permanente o, al menos, duradera. Tanto la manifestación de voluntad como la organización han de cumplir los requisitos que marquen las leyes, las cuales prevén, además, un tipo de acción administrativa (el protectorado) para asegurar el cumplimiento de los fines de la fundación y la recta administración de los bienes que la forman (STC 49/1988, de 22 de marzo, FJ 5).

Sentado lo anterior, ya se habrá deducido que el problema constitucional que la regulación de la fusión de las fundaciones plantea es que —como no podía ser de otro modo, atendiendo a la finalidad que persigue— dicho efecto se inserta de lleno en el ámbito de la autonomía privada expresada por el fundador, teniendo, por tanto, una

naturaleza propia de la materia regulada por el Derecho civil. El aludido carácter civil de la regulación que examinamos se ratifica si se tiene en cuenta que las previsiones de los preceptos impugnados no son sino variaciones de las reglas equivalentes contenidas en la Ley estatal de fundaciones que, como hemos visto, reconoce su pertenencia a la disciplina civil.

Por los razonamientos expuestos, las consecuencias del examen de esta regulación desde la perspectiva del orden constitucional de distribución de competencias son claras. En materia de Derecho civil, el Estado ostenta, conforme al art. 149.1.8 CE, la competencia exclusiva, «sin perjuicio de la conservación, modificación o desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan». Esta última circunstancia, la previa existencia de un Derecho civil foral o especial, no concurre en el caso de la Comunidad de La Rioja, cuyo Estatuto de Autonomía no recoge mención alguna a competencias autonómicas en este ámbito.

4. Con lo expuesto hasta ahora bastaría para declarar la inconstitucionalidad de las normas impugnadas. Sin embargo, y aunque sea a mayor abundamiento, hemos de recordar que, en este caso concreto, la Comunidad Autónoma de La Rioja no sólo se ha limitado a reproducir las normas estatales sobre fundaciones, lo que en cualquier caso conduciría igualmente a declarar su inconstitucionalidad, pues habrían sido dictadas sin ostentar la necesaria competencia legislativa, sino que, confrontando las citadas normas estatales sobre la fusión de fundaciones con los apartados 1 y 3 del art. 37 de la Ley de fundaciones de La Rioja, se llega sin especial esfuerzo a la conclusión de que, además, éstas últimas vulneran los principios básicos sobre los que se asienta la normativa estatal.

En este sentido, recordemos que el tenor de los apartados 1, 2 y 4 del art. 30 de la Ley de fundaciones, regulador de la fusión de fundaciones, es el siguiente:

«1. Las fundaciones, siempre que no lo haya prohibido el fundador, podrán fusionarse previo acuerdo de los respectivos Patronatos, que se comunicará al Protectorado.»

«2. La fusión requerirá el otorgamiento de escritura pública y la inscripción en el correspondiente Registro de Fundaciones.»

«4. Cuando una fundación resulte incapaz de alcanzar sus fines, el Protectorado podrá requerirla para que se fusione con otra de análogos fines que haya manifestado ante el Protectorado su voluntad favorable a dicha fusión, siempre que el fundador no lo hubiera prohibido. Frente a la oposición de aquélla, el Protectorado podrá solicitar de la autoridad judicial que ordene la referida fusión.»

En lo que concierne al apartado 1 del art. 37 de la Ley de fundaciones de La Rioja que exige que las fundaciones que vayan a fusionarse, por acuerdo de sus respectivos patronatos, cuenten con «fines análogos», se observa que la Ley de fundaciones no lo requiere, sino que, para la fusión basta con que no lo haya prohibido el fundador. La norma estatal sólo contempla este requisito en el caso de que, dada la incapacidad de alcanzar los fines fundacionales, la fusión sea requerida por el protectorado porque exista otra fundación «de análogos fines» que le haya manifestado su voluntad favorable a dicha fusión y siempre, además, que el fundador no lo hubiera prohibido (art. 30.4 de la Ley de fundaciones).

Se observa, pues, una significativa divergencia entre la legislación estatal y la autonómica, toda vez que la primera no exige que para que pueda producirse la fusión entre fundaciones, exista analogía de los fines que persigan las que pretenden fusionarse, cuando existe acuerdo de los respectivos patronatos. Por ello, y dado que dicha Comunidad Autónoma carece de competencia para establecer una regulación propia sobre un aspecto fundacional que forma parte de la legislación civil, cabe apreciar la inconstitucionalidad del apartado 1 del art. 37 de la Ley de fundaciones de La Rioja.

En segundo lugar, se advierte que el apartado 3 del art. 37 de la Ley de fundaciones de La Rioja permite la fusión, a pesar de la prohibición del fundador, si es la única manera de evitar su liquidación. Por el contrario, la Ley de fundaciones, en aras al respeto de la voluntad del fundador, excluye toda posibilidad de fusión en los casos en que los que haya sido prohibido, independientemente de que la iniciativa la haya tomado el patronato o el protectorado (art. 30 apartados 1 y 4 de la Ley de fundaciones). Es claro, por tanto, que el apartado 3 del art. 37 de la Ley de fundaciones de La Rioja invade de nuevo el título competencial reservado al Estado en materia de legislación civil y que el Estado ha ejercitado en el art. 30.1 y 4 de la Ley de fundaciones.

Por último, conviene advertir, como ya hicimos en la STC 341/2005, de 21 de diciembre, que las cuestiones relativas a la voluntad del fundador forman parte de la esencia del negocio jurídico fundacional y tienen naturaleza civil, por consiguiente, sólo podrán legislar sobre ellas aquellas Comunidades Autónomas que cuenten con una regulación civil propia en la concreta materia o en una institución civil conexas. Por ello, contestando a las alegaciones del representante del Parlamento de La Rioja y del Letrado del Gobierno autonómico, hemos de afirmar que el hecho de que la Comunidad Autónoma de La Rioja haya asumido estatutariamente competencia legislativa en materia de fundaciones ex art. 18.1.4 EAR, no le habilita para legislar los aspectos civiles de las mismas, por lo que ya hemos dicho en relación a la competencia en derecho civil. En virtud de estas mismas consideraciones, en la STC 341/2005, de 21 de diciembre, declaramos la inconstitucionalidad del art. 24.3 de la Ley de la Asamblea de Madrid 1/1998, de 2 de marzo, de fundaciones. Y estos mismos razonamientos, como apunta el Abogado del Estado, son aplicables a la normas sobre la fusión de fundaciones dictadas por la Comunidad Autónoma de La Rioja. Por consiguiente, debemos apreciar la inconstitucionalidad del apartado 3 del artículo 37 de la Ley de fundaciones de La Rioja.

Esta conclusión conduce a estimar que las dos normas impugnadas por el Gobierno de la Nación no se adecuan al orden constitucional de distribución de competencias, por lo que procede declarar la inconstitucionalidad de los apartados 1 y 3 del art. 37 de la Ley de fundaciones de La Rioja.

5. Por lo demás, la apreciación de la anterior vulneración constitucional hace improcedente que entremos a considerar la alegación del Abogado del Estado referente a la violación del art. 149.1.1 CE. Al producir nuestra decisión la anulación de las normas impugnadas, resulta inútil cualquier consideración que aquí se pudiera hacer sobre si las mismas han respetado o no dicha competencia exclusiva del Estado.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Estimar el presente recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar inconstitucionales y nulos los apartados 1 y 3 del art. 37 de la Ley 1/2007, de 12 de febrero, de fundaciones de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a veintitrés de abril de dos mil trece.—Pascual Sala Sánchez.—Ramón Rodríguez Arribas.—Manuel Aragón Reyes.—Pablo Pérez Tremps.—Francisco José Hernando Santiago.—Adela Asua Batarrita.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Firmado y rubricado.