

Consideraciones en torno a las fundaciones privadas de interés público

JOAQUIN MADRUGA MENDEZ

Profesor Adjunto de Derecho civil de la Universidad de Salamanca

SUMARIO: Introducción.—1. Concepto y características de la fundación.—2. Fundaciones públicas y privadas.—3. Fundaciones de la Iglesia. Beneficios. Institutos piadosos. Fundaciones pías. Capellanías. La acción administrativa sobre estos institutos.—4. Voluntad del fundador. Límites.—5. Patrimonio fundacional. Su revalorización.—6. Modo de constitución. Reconocimiento del Estado. Clasificación.—7. Beneficios estatales derivados de la clasificación. Consideración general. Beneficios fiscales. Beneficios procesales. Beneficios de orden civil y administrativo.

INTRODUCCIÓN

El tema de las fundaciones privadas de interés público ha sido objeto de interesantes aportaciones bibliográficas por parte de ilustres tratadistas de Derecho civil y administrativo (1), que en distintas ocasiones han prestado atención a los importantes problemas que las fundaciones de carácter benéfico tienen planteados, jalonando así la evolución de esta clase de instituciones, tan cargadas a la vez de

(1) DE CASTRO, *Formación y deformación del concepto de persona jurídica*. Centenario de la Ley del Notariado. Sección tercera, 1. Madrid 1964, pág. 104 y siguientes; Id. id., *Sobre la pretendida validez de las fundaciones familiares*. ANUARIO DE DERECHO CIVIL, 1953, f. III, págs. 623 y sigs.; CÁRDENAS, *Las fundaciones familiares de Derecho privado*. Revista de Derecho privado, 1952, págs. 572 y sigs.; Id. id., *Voz Fundación*, Nueva Enciclopedia Jurídica (Seix), 1960, VI, págs. 519 y sigs.; GARRIDO FALLA, *La acción administrativa sobre la beneficencia privada, y en especial sobre las fundaciones de este carácter*. Centenario de la Ley del Notariado. Sección tercera, V, IV, Madrid 1963, pág. 347; NART, *La fundación*, Revista de Derecho privado, 1951, páginas 488 y sigs.; BADENES, *Las fundaciones de Derecho privado*, Barcelona 1960; LÓPEZ JACOISTE, *La fundación y su estructura a la luz de sus nuevas funciones*, Revista de Derecho privado, 1965, págs. 567 y sigs.; SEGRELLES, *Necesidad de la reforma de la legislación sobre Beneficencia y Asistencia Social*, Revista General de Legislación y Jurisprudencia, 1966, t. 221, pág. 293; GARCÍA CONDE, *Las fundaciones benéfico-docentes*, en "Revista de Educación", núm. 1, 1952, págs. 53 y sigs.; ROMERO GIRÓN, *Las fundaciones*, Madrid 1886; LEZÓN, *La fundación benéfica*, en Revista de los Tribunales, 1914, pág. 628.

tradición y actualidad. En este sentido, unas veces nos han ofrecido magníficos comentarios de la dispersa legislación que las regula; otras, han abierto perspectivas y señalado cuestiones de capital interés; en ocasiones, su atención se ha detenido en intrincados precedentes históricos o ha recurrido a cotejar soluciones en el ámbito del Derecho comparado.

Nuestro propósito no es ambicioso, y así lo queremos hacer constar. Queremos ofrecer problemas, valorar soluciones y penetrar en la realidad social, sin omitir los esquemas doctrinales que puedan reportar utilidad. Razonamiento jurídico y exigencias prácticas siempre han de guardar un riguroso paralelismo, ha dicho BIONDI (2), y nosotros hemos laborado en esta cuestión observando una armonía entre principio y experiencia. Intentamos, pues, realizar un estudio limitado a ciertos aspectos parciales de las fundaciones privadas desde un doble punto de vista, teórico y práctico. El Seminario de Derecho civil de la Universidad de Salamanca y el archivo de la Junta Provincial de Beneficencia nos han permitido estudiar y conocer la vida de muchas fundaciones, apreciando hechos y recogiendo observaciones. Hemos planteado cuestiones a la Dirección General de Beneficencia y Obras Sociales y hemos contrastado nuestras opiniones y experiencia con otros compañeros, mientras que otras veces, por motivos insoslayables, hemos dado soluciones con arreglo a un criterio personal. El estudio de todo ello es de la mayor importancia para una adecuada regulación legal de las fundaciones. En todo caso, estimamos que puede ser útil señalar una serie de sugerencias para cuando, de modo definitivo, haya de acometerse la reforma de nuestro ordenamiento positivo en esta materia.

Por lo demás, el tema de las fundaciones privadas sigue revistiendo importancia práctica en nuestros días, diríamos, incluso, que, en la actualidad, se hace presente cada vez con más perentoriedad. Basta observar el incremento progresivo de expedientes clasificatorios de fundaciones benéficas. Ello, unido al marcado carácter social de las mismas, en una época tan preocupada por los valores comunitarios, son razones que por sí mismas justifican sobradamente un estudio de la problemática benéfico-fundacional.

En un orden expositivo, se hará referencia, en primer lugar, al concepto moderno de fundación benéfica, destacando la conveniencia de excluir de ella la nota de gratuidad. Gratuidad que se exige para que una fundación pueda ser clasificada de beneficencia, pero que después, en la práctica, no se cumple, al percibir las instituciones cantidades por sus servicios en proporción a lo que los beneficiarios puedan aportar. Seguidamente, y en segundo término, pretendemos delimitar las fundaciones públicas de las privadas y de las pertenecientes a la Iglesia. Examinamos después algunas limitaciones a la voluntad

(2) BIONDI, *Arte y Ciencia del Derecho*, trad. esp., Barcelona 1953, pág. 58.

del fundador. Este último apartado, en nuestro criterio, reviste un interés especial.

En el desarrollo del tema nos referimos también, al modo de constitución de las fundaciones, intervención del Estado y clasificación, para terminar aludiendo a los beneficios estatales derivados del acto clasificatorio.

1. CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS DE LA FUNDACIÓN

Motivaciones sociales de diversa índole han inducido a los particulares a la creación de fundaciones benéficas desprendiéndose de una masa de bienes con el fin de que sus rentas se dediquen a la satisfacción de necesidades benéfico asistenciales.

Esta actividad benéfico social de los particulares tiene su justificación en la idea de satisfacer una serie de necesidades humanitarias y de solidaridad cristiana. Han existido épocas en que los fines benéficos estaban mezclados con los religiosos, en razón de que se trataba de asegurar la salvación del alma, y para ello se destinaban los bienes después de la muerte a Dios, a los santos, al sostenimiento de iglesias, seminarios, etc. Por eso dice GARRIDO FALLA (3), que la idea fundacional responde a un momento evolucionado del Derecho. En un estadio anterior del desarrollo jurídico, el cumplimiento de los fines "post mortem" ha de ser necesariamente confiado a un tercero que adquiere la propiedad de los bienes legados. Esta relación de confianza es la que todavía caracteriza la figura del "trustee" en el Derecho inglés, donde la fundación-persona es desconocida.

Fue en la Edad Media donde la personalidad de la fundación se consolida de manera definitiva. La Iglesia tiene una personalidad plena y ésta se extiende a sus centros asistenciales y benéficos. Declarada su personalidad en el orden canónico, la fundación es reconocida en términos generales como sujeto autónomo. Sin embargo, la concepción de la fundación como sujeto de derecho no aparece tampoco, al menos de una manera clara, en la construcción canonista. Por otra parte, la fundación había sido ya entrevista en Derecho romano con las fundaciones sepulcrales. Según D'ORS (4), el derecho justiniano reconoció estas fundaciones como personas jurídicas propias, consistentes en la adscripción de un patrimonio a un fin y actuando en la vida jurídica por mediación de sus representantes.

Hoy día se han superado las viejas dificultades y se ha terminado por considerar la fundación como una persona jurídica, cuya justificación está en la existencia de un patrimonio del que se desprende su propietario, para destinarlo a la satisfacción de necesidades benéfico

(3) GARRIDO FALLA, La acción administrativa sobre la beneficencia privada, y en especial sobre las fundaciones de este carácter. Centenario de la Ley del Notariado. Sección tercera. Vol. IV. Madrid 1963, pág. 347.

(4) A. D'ORS, Elementos de Derecho privado romano, Pamplona 1960, pág. 243.

asistenciales y sujetándose a una organización preestablecida para el manejo de ese patrimonio.

De este concepto se deduce que el negocio fundacional ha de contener:

1.º Una masa patrimonial que deja de pertenecer al patrimonio del fundador para personificarse en otro autónomo.

2.º Dedicación del patrimonio fundacional a la realización de un fin.

3.º Una organización para el manejo de ese patrimonio.

El patrimonio ha de ser suficiente para que puedan cumplirse los fines sin necesidad de ayuda de terceros y su insuficiencia posterior produce la extinción de la fundación. La determinación del fin corresponde al fundador que no tiene otras limitaciones que las impuestas por la moralidad y el orden público. Y por último, el órgano de gestión y gobierno de las fundaciones recibe el nombre de patronato (5).

En el concepto de fundación hemos excluido intencionadamente la nota de gratuidad. Ciertamente que la doctrina y el propio derecho positivo (6) la ha considerado como esencial a toda fundación benéfica. Sin embargo, han cambiado los sistemas en la vida económica de las Instituciones y se hace preciso eliminar ese carácter arcaico en el desenvolvimiento de las fundaciones, dándolas más dinamismo y para ello nada mejor que organizarlas como verdaderas actividades empresariales (7) capaces de promocionar el ejercicio de la beneficencia y asistencia social con arreglo a los patrones de la vida económica actual. No cabe duda que la gratuidad de los servicios y la exclusión de toda actividad lucrativa constituyen serios obstáculos para el desenvolvimiento económico de las fundaciones y consiguiente cumplimiento de los fines fundacionales.

No hay obstáculo alguno para que las fundaciones benéficas puedan cobrar cantidades por las prestaciones que reciben los beneficiarios, y de hecho son muchas las que utilizan este sistema con pleno conocimiento del Protectorado del Gobierno. Este sistema, por una parte, es más humano y ajustado al concepto moderno de asistencia social, puesto que los propios sujetos pasivos colaboran, aunque sea

(5) MADRUGA MÉNDEZ, Fundaciones benéfico-particulares y docentes RGLJ, febrero 1961, pág. 184.

(6) El artículo 2.º del Real Decreto de 14 de marzo de 1899 dice: "Son instituciones de beneficencia los establecimientos o asociaciones permanentes destinados a la satisfacción gratuita de necesidades intelectuales o físicas, como Escuelas, Colegios, Hospitales, Casas de Maternidad, Hospicios, Asilos, Manicomios, Pósitos, Montes de Piedad, Cajas de Ahorros y otros análogos, y las fundaciones sin aquel carácter de permanencia, aunque con destino semejante, conocidas comúnmente con los nombres de Patronatos, Memorias, Legados, Obras y Causas pías."

(7) En este sentido, LÓPEZ JACOISTE afirma que se llega hoy a parangonar la fundación en el plano teórico con la empresa e incluso a presentarla como nueva forma de empresa económica. (La fundación y su estructura a la luz de sus nuevas funciones, R. D. P. 1965, pág. 606.)

con una cantidad simbólica por las prestaciones que reciben, y, por otra, constituye un medio más de financiación de las fundaciones. Así, pues, entendemos que las fundaciones deben cumplir sus fines atendiendo con gratuidad a los asistidos que carezcan de toda clase de bienes, pero no así a aquellos que pueden colaborar con alguna contraprestación por los servicios que reciben.

También es perfectamente admisible que las fundaciones puedan ejercer actividades lucrativas, siempre que las ventajas económicas se adscriban directamente al fin benéfico fundacional. En el mismo sentido, el lucro considerado subjetivamente, en nuestro criterio, no impide la retribución de las personas que trabajan para la fundación, aun en el caso de que tengan la condición de patronos o administradores. Estos últimos no deben percibir dividendos o porcentajes con cargo a la fundación, pero no hay obstáculo alguno para que reciban la remuneración que corresponda por los trabajos que realizan en provecho de la fundación, sobre todo si estos trabajos exigen una regular y permanente dedicación al cargo. Ello será el mejor estímulo para una gestión eficaz que redundará en beneficio de las fundaciones.

Prescindimos del desarrollo histórico de las fundaciones por ser cuestión tratada por otros especialistas en la materia (8).

2. FUNDACIONES PÚBLICAS Y PRIVADAS

Las fundaciones, según los distintos criterios tenidos en cuenta por la doctrina pueden clasificarse de la siguiente forma:

a) En fundaciones fiduciarias (9) y autónomas, según su naturaleza.

b) En fundaciones civiles y eclesiásticas, atendiendo al régimen.

c) En fundaciones públicas y privadas, según la naturaleza pública o privada de quien las constituya.

Prescindimos en este trabajo de las fundaciones fiduciarias, que por otra parte no son verdaderas fundaciones sino simples transmisiones de carácter moral, en los que el heredero o donatario adquiere la propiedad de los bienes con la obligación de levantar una determinada carga, y vamos a concretar el concepto y caracteres de las fundaciones públicas y privadas, distinción que no ha sido nunca clara, no obstante, los estudios realizados por administrativistas y civilistas (10).

(8) LÓPEZ JACOISTE, *ob. cit.*, págs. 569 y sigs.; BADENES, *Las fundaciones de Derecho privado*, Barcelona 1960, págs. 16 y sigs.; ESPINOSA ANTA, *La fundación. El negocio jurídico fundacional*, Estudios de Derecho privado, I. Bajo la dirección de Martínez-Radio, págs. 242 y sigs.

(9) ENNECERUS las denomina "fundaciones no autónomas" (*unselbständige Stiftungen*); *Tratado de Derecho Civil*, primer tomo, Parte General, vol. I. Trad. de la 39 edición alemana, Barcelona 1953, pág. 506.

(10) En la doctrina italiana: FERRARA, *La classificazione delle persone giuridiche*, *Rivista di diritto pubblico*, 1912, I, págs. 342 y sigs.; RUGGIERO, *Istituzioni di diritto civile*, Messina 1926, pág. 416.

El confusionismo parte de que no existe en nuestra doctrina una opinión unánime sobre las personas jurídicas. El artículo 35 del Código civil dice que “son personas jurídicas: 1.º Las corporaciones asociaciones y fundaciones de interés público reconocidas por la Ley. Su personalidad comienza desde el instante mismo en que, con arreglo a Derecho, hubiesen quedado válidamente constituidas. 2.º Las asociaciones de interés particular, sean civiles, mercantiles o industriales, a las que la Ley concede personalidad propia, independiente de la de cada uno de los asociados”. En otros artículos del Código se hace alusión también a personas jurídicas de carácter público, pero sin establecer diferencias de las privadas (11).

Existen en realidad dos clases de personas jurídicas: las que están integradas por una colectividad de individuos —*universitas personarum*— y las integradas por un patrimonio dirigido a un fin —*universitas bonorum*—. Las primeras están constituidas por las corporaciones, asociaciones y sociedades y en ellas el elemento personal es el esencial. Las segundas por las fundaciones que tienen como elemento fundamental el fin y el patrimonio.

Generalmente, la doctrina ha estimado que las personas jurídicas de carácter público quedan integradas en el número 1.º del artículo 35 del Código, en contraposición a las asociaciones de interés particular a que se refiere el número 2.º (12). VALVERDE (13) entiende que el interés público o privado depende del fin que se propongan, aunque existen corporaciones y fundaciones de interés privado. SÁNCHEZ ROMÁN (14) distingue según que prevalezcan los fines individuales o colectivos. Sin embargo, en las fundaciones, ya sean públicas o privadas, no existen fines individuales, y razonando en este sentido DE BUEN (15), seguido por CASTÁN y ESPÍN, afirma que “el que el Código diga que son personas jurídicas las fundaciones de interés público no presupone que no pueda haber fundaciones de interés privado, sino que sólo las fundaciones de *interés público* tienen personalidad”. Y concluye que no tienen personalidad las fundaciones que no son de interés público aparte de su origen privado. Es, pues, evidente, que según el artículo 35, pueden existir, y de hecho existen, personas jurídicas de interés público de carácter privado (16).

Falta, pues, unanimidad de criterio en la doctrina respecto a lo que el Código civil quiere expresar en el número 1.º del artículo 35.

(11) Artículos 746, 748 y 994.

(12) PÉREZ GONZÁLEZ y ALGUER, Tratado de Derecho Civil de Ennecerus, Traducción de la 39 edición alemana. Boch, Barcelona, 1953, pág. 507. TRAVIESAS, Las personas jurídicas. RDP, VIII, 1921, pág. 123.

(13) VALVERDE, Tratado de Derecho Civil español, 1955, I, pág. 270.

(14) SÁNCHEZ ROMÁN, Estudios de Derecho Civil, II, Madrid, 1910, página 134.

(15) DE BUEN, Notas a Curso elemental de Derecho Civil, de Colin y Capitant, Madrid, 1923, II, I, pág. 453.

(16) La mayor parte de las fundaciones privadas de carácter benéfico.

Como señala acertadamente GARCÍA TREVIJANO (17) lo cierto y exacto es que las palabras "interés público" de tal precepto no se refieren a las personas jurídicas de derecho público, sino a las personas jurídicas de interés público que pueden pertenecer al derecho privado o al derecho público. En nuestro concepto, las palabras "interés público" del número 1.º del artículo 35 no se refieren a las fundaciones de derecho público, en razón que ese interés público no tipifica el carácter público de una fundación.

Las fundaciones de interés público a que se refiere el Código en el número 1.º del artículo 35 son a las fundaciones benéfico-particulares y docentes, es decir, aquellas que tienen una finalidad asistencial o benéfica. Estas fundaciones pueden calificarse de personas jurídicas de carácter privado pero de interés público. Cuestión independiente, que trataré más adelante, es el de su reconocimiento y clasificación por el Estado.

En cuanto a las fundaciones de carácter público estimamos que no están incluidas dentro del ámbito del número 1.º del artículo 35 del Código civil, y ello porque no son verdaderas fundaciones autónomas y su personalidad está mediatizada por la corporación u órgano del Estado de quien depende, no teniendo, por tanto, una representación individualizada. Se caracterizan por dos notas: actúan en todo el territorio del ordenamiento jurídico que las crea y nacen directamente de un acto constitutivo del mismo. Esta clase de fundaciones, como dice ROMANELLI (18), se basan en un acto del Estado o otros entes públicos y no se les aplica las reglas del Derecho civil. Tal ocurre con los establecimientos de beneficencia del Estado, provincia y municipio, que son instituciones a las cuales no se les concede personalidad jurídica propia e independiente. En este punto, afirma GARRIDO FALLA (19), que los establecimientos benéficos no descentralizan funciones, porque en realidad no se concede la autonomía jurídica a un servicio estatal considerado en toda su amplitud, sino solamente se personifica un establecimiento que sirve para la realización de este servicio.

Sin embargo, en algunos casos el Estado crea verdaderos establecimientos públicos, disponiendo de donaciones y herencias procedentes de particulares pero que han sido ingresados previamente en el patrimonio estatal. Conviene aclarar que esta clase de establecimientos no constituyen verdaderas fundaciones en sentido estricto, pues no se trata de fundaciones de carácter benéfico particular o docente.

Existen otros casos muy limitados en los cuales el Estado consti-

(17) GARCÍA TREVIJANO, *Las personas jurídico públicas en el Código civil y en la legislación de arrendamientos urbanos*, R. A. P., núm. 20, 1956, pág. 92.

(18) ROMANELLI, *Il negozio di fondazione nel Diritto privato e nel Diritto pubblico*, Nápoli, 1933, pág. 67 y sigs.

(19) GARRIDO FALLA, *Administración indirecta del Estado y descentralización fundacional*, Madrid, 1950, pág. 131.

tuye auténticas fundaciones privadas, disponiendo de un patrimonio particular que fue legado para una determinada finalidad. En este caso el Estado para poder cumplir la voluntad del causante, unas veces hace de simple fiduciario con la carga de constituir una fundación privada, y otras lo que hace es dar cauce legal a una situación provocada por el causante, constituyendo por un acto de poder público una fundación que tiene a todos los defectos carácter privado (20).

3. FUNDACIONES DE LA IGLESIA. BENEFICIOS. INSTITUTOS PIADOSOS. FUNDACIONES PÍAS. CAPELLANÍAS. LA ACCIÓN ADMINISTRATIVA SOBRE ESTOS INSTITUTOS

Una de las primordiales misiones de la Iglesia desde los primeros siglos, en orden a los bienes que los fieles pusieron en manos de la jerarquía eclesiástica, fue el socorro a los pobres mediante la creación de institutos propios para la realización de la caridad de manera ordenada y provechosa. En el siglo IV, una primera regulación legal condujo a la distribución terciaria o cuaternaria de la "mensa episcopalis", asignando una de estas partes al socorro caritativo. La tendencia a la institucionalización condujo rápidamente a la creación de patrimonios separados de tipo fundacional, a los cuales fueron a parar la parte de los bienes episcopales destinados a los pobres, junto con las obligaciones de los fieles. La evolución subsiguiente ha quedado recogida en el Código de Derecho canónico, en el cual encontramos dos formas de personas jurídica no colegiadas, las cuales, como dice BADENES (21), tanto en las fuentes como en el lenguaje tradicional son denominadas también "fundaciones eclesiásticas", "causae piae", etcétera. Estas "universitates bonorum" se dividen en dos grupos: los beneficios y los institutos piadosos (22).

Beneficios. — Es beneficio eclesiástico una entidad jurídica constituida o erigida a perpetuidad por autoridad eclesiástica competente; la cual entidad consta de oficio sagrado y del derecho de percibir los créditos anejos al oficio como dote.

Esta dote puede proceder de varias fuentes:

- a) De los bienes cuya propiedad corresponde a la misma entidad jurídica.
- b) De determinadas y debidas prestaciones por parte de alguna familia o persona moral.
- c) De oblações voluntarias y ciertas de los fieles, pertenecientes al rector del beneficio.
- d) De los derechos de estola y pie de altar dentro de los límites de los aranceles diocesanos o de las costumbres legítimas.

(20) En los archivos de la Junta Provincial de Beneficencia de Salamanca existe el caso de la Fundación "Ines Luna Terrero", constituida por Decreto Ley de 22 de septiembre de 1955.

(21) BADENES GASSET, ob. cit., pág. 186.

(22) Regulados respectivamente en los cánones 1.409 al 1.488 y 1.489 al 1.494.

e) De las distribuciones corales, pero sólo en el caso de que todos los réditos del beneficio estén aplicados a distribuciones corales y separando una tercera parte que no debe computarse en la dote.

Como el beneficio es institución permanente, no hay beneficios donde no hay fuente segura y perpetua de retribución por el oficio, que es fundamento del mismo.

Los beneficios presentan una naturaleza compleja, resultado de la fusión de dos elementos: la persona jurídica erigida por la autoridad eclesiástica y el patrimonio de que se dota para el sostenimiento perpetuo de aquélla (23).

Se trata de una institución de derecho público eclesiástico.

Institutos piadosos.—Se denomina institutos piadosos aquellas personas jurídicas eclesiásticas de tipo fundacional que tienen como fin realizar alguna obra de religión o de caridad espiritual o temporal.

El ordinario del lugar puede erigir hospitales, asilos de huérfanos y otros institutos semejantes destinados a obras de religión o de caridad espiritual o temporal y darles personalidad jurídica en la Iglesia por medio de un decreto.

El canon 1.489 cita los hospitales y orfanatos, y demás instituciones semejantes, pero es su finalidad sobrenatural, como describe DEL GIUDICE (24), lo que distingue a las instituciones pías de las demás instituciones paganas.

No debe aprobar estas instituciones el ordinario del lugar si no concurren estas dos condiciones: que el fin de la fundación sea verdaderamente útil y que se constituya una dotación que, ponderadas todas las circunstancias, sea suficiente o se prevea prudentemente que lo será para conseguir el fin que se intenta.

Los institutos piadosos tienen personalidad jurídica no sólo en el orden eclesiástico, sino en el civil, de conformidad con el artículo IV del Concordato, que establece que “el Estado español reconoce la personalidad jurídica y la plena capacidad de adquirir, poseer y administrar toda clase de bienes a todas las instituciones y asociaciones religiosas existentes en España a la entrada en vigor del presente Concordato, constituidas según el Derecho canónico; en particular a las diócesis, con sus instituciones anejas; a las parroquias, a las órdenes y congregaciones religiosas, las sociedades de vida común y los institutos seculares de perfección cristiana canónicamente reconocidos, sean de derecho pontificio o de derecho diocesano; a sus provincias y a sus casas.” “Gozarán de igual reconocimiento las entidades de la misma naturaleza que sean ulteriormente erigidas o aprobadas en Es-

(23) Sobre la naturaleza jurídica de la relación entre la persona jurídica titular del beneficio y el patrimonio que lo constituye, véase: GALANTE: *Il beneficio ecclesiastico*, Milano, 1895; STOCCHIERO: *Il beneficio ecclesiastico*, Vicenza, 1946; LODOS: *El “utufri” de los beneficiarios eclesiásticos*; *Revista derecho canónico*, 1950, pág. 291.

(24) DEL GIUDICE, *Nociones de Derecho canónico*, Pamplona, 1953, página 53.

pañá por las autoridades eclesiásticas competentes; con la *sola condición* de que aquel decreto de erección o de aprobación *sea comunicado oficialmente por escrito a las autoridades competentes del Estado.*"

Fundaciones pías.—Al lado de los beneficios y de los institutos piadosos existen las llamadas "fundaciones pías", que son bienes temporales dados en cualquier forma a un ente eclesiástico ya existente, con la carga perpetua o para largo plazo de que con las rentas anuales se digan algunas misas o se celebren algunas otras funciones eclesiásticas determinadas o se hagan algunas obras de piedad o caridad.

La fundación pia es considerada como un contrato bilateral "do ut facias", al que es ajeno por completo el carácter de persona jurídica, pues son patrimonios destinados a un fin piadoso, que entra a formar parte del patrimonio de una persona jurídica eclesiástica existente (colegiada o no colegiada) aun cuando dentro de esta última queda diferenciada de los demás bienes y dotada de cierta individualidad.

En este último punto ha existido cierto confusionismo en orden a si las memorias de misas tienen el carácter de personas jurídicas. La cuestión ha llegado a nuestro Tribunal Supremo, que en las conocidas sentencias de 11 de diciembre de 1897 y 4 de junio de 1898 ha mantenido el criterio de que las memorias de misas no tienen verdadera personalidad independiente de las personas naturales o jurídicas a quienes por derecho incumbe cumplir y hacer que se cumpla la voluntad del testador.

Capellanías.—No es fácil dar un concepto de todo lo que suele expresarse con el nombre de capellanía, siendo necesaria la determinación de los varios sentidos que se le dan.

En un sentido general se llama capellanía al cargo dado con cierta permanencia a algún sacerdote por la competente autoridad eclesiástica para ejercer funciones generales de culto en iglesias no parroquiales anejas a comunidades religiosas, o a otras personas morales-jurídicas, como colegios u hospitales, así como también a oratorios públicos de personas fisico-jurídicas. El sacerdote investido de este cargo es el capellán cuyas funciones son las comunes del culto genéricamente considerado (decir misas, rezar el rosario y actos parecidos).

En un sentido más restringido y técnico, ALVAREZ GÓMEZ (25) entiende por capellanías las fundaciones perpetuas hechas con la obligación aneja de cierto número de misas u otras cargas espirituales en iglesia determinada que debe cumplir el obtentor en la forma y lugar prescritos por el instituyente.

Con más precisión puede definirse la capellanía como un cargo con obligación de un servicio espiritual, principalmente de celebrar cierto número de misas con determinada intención, al cual va unido el derecho de percibir los frutos de determinados bienes.

Si la capellanía ha sido erigida a perpetuidad por el obispo con

(25) ALVAREZ GÓMEZ (M), Manual de Capellanías y Pías Memorias. Victoria, 1903, pág. 9.

bienes que han pasado a ser propiedad de la Iglesia, la capellanía es eclesiástica; si es erigida sin autoridad del obispo o sin que pasen los bienes de ella a propiedad de la Iglesia, la capellanía es laical.

La capellanía puede ser o no una fundación. Parte de la doctrina (26) las considera como fundaciones de carácter privado, en cuanto sujetan bienes de particulares a fines religiosos, con alguna carga de misas. Sin embargo, en nuestro concepto, no todas las capellanías constituyen una fundación. En el caso de capellanía eclesiástica no constituye propiamente una fundación de carácter particular, toda vez que los bienes dejan de ser de propiedad privada pasando al patrimonio eclesiástico, si bien afectos a la carga del fin establecido. Son, pues, verdaderos beneficios eclesiásticos, debiendo observar en ellas las leyes y normas establecidas para los beneficios simples. Las capellanías laicales pueden constituir una fundación en razón de que el patrimonio continúa siendo de propiedad particular y la autoridad eclesiástica sólo interviene para cuidar que se cumplan las cargas espirituales y piadosas, aplicándose en todo lo demás la voluntad del fundador.

Son muchas las vicisitudes por que pasaron las capellanías en España. La legislación del siglo XIX realiza casi simultáneamente la obra desvinculadora y desamortizadora. Destacan, entre otras muchas, las Leyes de 27 de septiembre y 11 de octubre de 1820, y la Ley de 19 de agosto de 1841. Esta última, en el artículo 1.º, dispone que los bienes de las capellanías colativas, a cuyo goce están llamadas ciertas y determinadas familias, se adjudicarán como de libre disposición a los individuos en quienes concurre la circunstancia de preferente parentesco, según los llamamientos.

La regulación fundamental de las capellanías viene dada por el Convenio-Ley de 24 de junio de 1867, según el cual se permitió la adjudicación de los bienes a los patronos previa la redención de sus cargas eclesiásticas. Sin embargo, al sobrevenir el régimen republicano en 1931, la Iglesia dio por caducado el Concordato de 1851, planteándose la cuestión de si la caducidad implicaba la de la ley sobre capellanías de 1867. Se suscitaron numerosas dudas y consultas de los metropolitanos españoles a la Santa Sede sobre vigencia y aplicación del Convenio sin que se formara un criterio fijo sobre esta cuestión. Por otra parte, ha originado una mayor incertidumbre sobre la vigencia del Convenio de 1867 el artículo XII del Concordato celebrado por España con la Santa Sede el 27 de agosto de 1953 al disponer que "La Santa Sede y el Gobierno español regularán en acuerdo aparte, y lo antes posible, cuanto se refiere al régimen de capellanías y fundaciones pías en España." Dicho acuerdo aún no se ha llevado a efecto (27), por lo que entendemos que hasta tanto se concluya el mismo debe estar vigente el Convenio de 1867.

(26) ALVAREZ GÓMEZ; ob. cit., pág. 9.

(27) El Decreto de 12 de marzo de 1959, en su artículo 7.º, dispone que se regulan por la legislación especial las capellanías y fundaciones pías a que se refiere el artículo XII del Concordato.

La acción administrativa sobre estos institutos

Las leyes canónicas establecen una serie de disposiciones que regulan la acción caritativa realizada por instituciones eclesiásticas, disposiciones que se extienden al régimen y administración de las instituciones fundadas por particulares y puestas bajo el dominio eclesiástico, tendentes principalmente a salvaguardar el exacto cumplimiento de la voluntad del fundador y garantizar la administración de los bienes destinados a beneficencia. Todas estas normas miran únicamente a las entidades que tienen fines concretos de carácter eclesiástico, es decir, con finalidad sobrenatural (28).

Sin embargo, es indudable que algunas instituciones, al lado de su finalidad sobrenatural, cumplen fines de satisfacción gratuita de necesidades intelectuales o físicas y, por tanto, deben estar sujetas también al Protectorado del Gobierno.

No existen normas reguladoras de esta materia en el Concordato de 27 de agosto de 1953, al que nos remite el artículo 38 del Código civil. No obstante esta falta de regulación específica de la beneficencia de la Iglesia, el Protectorado ha clasificado y continúa clasificando numerosas fundaciones cuyos fines no encajan dentro de la beneficencia estatal. La explicación, como acertadamente afirma GARRIDO FALLA (29), es simplemente que los patronos han querido lograr los beneficios fiscales que la clasificación comporta y la Administración se ha prestado a la componenda a cambio de la extensión en sus facultades de Protectorado que de esta manera venía a producirse.

Sería aconsejable que se dictaran disposiciones tendentes a deslindar de una manera definitiva la beneficencia eclesiástica y la civil, procurando, en lo posible, que la Iglesia desarrolle sus propias actividades benéficas de finalidad religiosa con independencia del Estado, pero concediendo los mismos beneficios que a las instituciones de beneficencia dependientes del Protectorado. Ahora bien, en el supuesto de fundaciones benéfico-particulares o docentes cuya organización y administración haya sido encargada a una persona jurídica eclesiástica, deben respetarse las facultades del Protectorado respecto de las mismas, puesto que lo contrario sería tanto como decir que el patronato puede decidir el carácter de una fundación.

En resumen, tratándose de fundaciones clasificadas como benéficas o docentes con patronato eclesiástico, se debe respetar el Protectorado estatal, y de igual modo las que correspondan a la autoridad eclesiástica en las de carácter sobrenatural, y regular únicamente lo concer-

(28) No es fundación benéfica, sino eclesiástica, la que, aun teniendo designados patronos, no tiene más cargas que las espirituales, misas y festividades religiosas (Sentencia de lo contencioso administrativo de 13 de mayo de 1895).

(29) GARRIDO FALLA, La acción administrativa sobre la beneficencia privada, y en especial sobre las fundaciones de este carácter. Centenario de la Ley del Notariado, Sección tercera, Estudios jurídicos varios, Vol. IV, Madrid, 1963, pág. 389.

niente a las de carácter mixto. En este último caso, y para evitar interferencias entre una y otra jurisdicción, consideramos que debe seguirse el criterio de someterlas directamente bajo la protección de una de ellas, como ocurre con las fundaciones mixtas, benéficas y docentes, cuyo Protectorado corresponde únicamente al Ministerio de la Gobernación, de conformidad con el Real Decreto de 11 de octubre de 1916, cuando el capital fundacional o patronato es común e indivisible, sin perjuicio de las facultades inspectoras que en materia de enseñanza incumbe al Ministerio de Educación y Ciencia (30).

4. VOLUNTAD DEL FUNDADOR. LÍMITES

Las fundaciones, que generalmente tienen por finalidad atender a intereses públicos, se basan siempre en la voluntad del fundador, y esencialmente se caracterizan por la afección de un determinado patrimonio a un fin. Como observa DE CASTRO (31), en las mismas disposiciones reglamentarias sobre fundaciones de beneficencia particular, su mantenimiento y protección jurídica se basa en el respeto debido a la voluntad del fundador y se reduce la intervención del Estado a procurar que aquélla se cumpla. A diferencias de las corporaciones, las fundaciones deben su origen a un acto individual con fin duradero que cumplir, y a diferencia de las asociaciones, su subsistencia no depende de la voluntad de los órganos que las integran.

Algunas personas jurídicas, como afirma SAVIGNY (32), presentan una visible apariencia en un número de singulares miembros, que concebidos como un único todo forman la persona jurídica; otras tienen una existencia más ideal que se basa sobre un fin general que ha de alcanzarse por medio de ellas. Llama, a las primeras, corporaciones, y a las segundas, fundaciones. El verdadero sujeto de los derechos es, pues, un concepto reconocido como persona, o sea, el fin unitario que debe ser alcanzado de modo determinado y con medios determinados.

(30) Son fundaciones benéficas mixtas las que, dotadas con un capital o puestas bajo un patronato, único e indivisible, tienen un carácter mixto de beneficencia propiamente dichas y de docentes, y la clasificación de estas fundaciones corresponde siempre al Ministerio de la Gobernación. (Real Decreto de 16 de agosto de 1930.)

Una fundación es mixta, benéfica y docente, sólo cuando el capital fundacional es común e indivisible en relación con los fines puramente benéficos y los beneficios docentes, o cuando, sin esa unidad fundacional, hállasen, una y otra clase de fines, tan íntimamente ligados que no pueden separarse sin menoscabo de la voluntad del fundador; y cuando así ocurre, la clasificación corresponde al Ministerio de la Gobernación, pero si no concurren esas circunstancias, se tratará de dos fundaciones distintas, una de las cuales se clasificará por dicho Ministerio y otra por el de Instrucción Pública y Bellas Artes. (Reales Decretos de 17 de diciembre de 1926 y 14 y 17 de octubre de 1927.)

(31) DE CASTRO, Formación y deformación del concepto de persona jurídica; Centenario de la Ley del Notariado. Sección 3.ª, Estudios jurídicos varios, Vol. I, 1964, pág. 105.

(32) SAVIGNY, Sistema del Diritto romano attuale; traducción italiana de Scialoja, pág. 246.

Resulta, pues, que el contenido esencial del acto jurídico fundacional viene dado por la determinación del fin en cuanto elemento causal del negocio. Modificar los fines señalados por el fundador supondría vulnerar ese contenido esencial, puesto que la voluntad del fundador ha de permanecer, como dice ZITELMANN (33), viva y activa.

Así, pues, el fin fundacional, en cuanto elemento causal del negocio, ha de estar perfectamente determinado, y esta determinación corresponde única y exclusivamente al fundador. Es una consecuencia del principio de autonomía de la voluntad fundacional que no puede revocarse tratándose de un negocio "inter vivos", dado el sistema de libre constitución adoptado por la ley. En cuanto a la fundación testamentaria, puede revocarse como el testamento mismo en que está contenida, porque, en definitiva, la fundación es un negocio que supone una disposición patrimonial y es éste el contenido esencialmente revocable del testamento (34).

Son varios los preceptos encaminados a garantizar el principio de autonomía de la voluntad fundacional. Así, en el artículo 6.º del Real Decreto de 14 de marzo de 1899 se establece que "en las fundaciones benéficas particulares se respetará siempre la voluntad de los fundadores". En el mismo sentido, el artículo 1.º de la Instrucción de 14 de marzo de 1899 dispone que "el Protectorado de las Instituciones de Beneficencia comprenderá las facultades necesarias para lograr que sea cumplida la voluntad de los fundadores en lo que interese a colectividades indeterminadas". En la legislación sobre beneficencia particular docente también encontramos normas orientadas a garantizar la voluntad fundacional, estableciendo el artículo 5.º del Real Decreto de 27 de septiembre de 1912 que "las fundaciones se regirán por la voluntad manifestada por el fundador".

También la jurisprudencia contencioso-administrativa sigue interpretando con rigor las citadas disposiciones reglamentarias, y en sentencia de 14 de octubre de 1898 declara que en materia de instituciones benéficas particulares la voluntad del fundador es ley, que deben respetar tanto los representantes de aquélla como el Gobierno, cuyo protectorado se limita, cuando se trata de intereses de colectividad indeterminados, a las facultades necesarias para que sea cumplida dicha voluntad. Si alguna condición es imposible, dice la sentencia de 22 de diciembre de 1900, debe cumplirse la voluntad del fundador del mejor modo que se pueda.

El Protectorado, pues, tiene por misión fundamental que la fundación cumpla los fines respetando la voluntad del fundador de una manera eficaz. Este cumplimiento de la voluntad del fundador constituye un principio inatacable, cuya vigencia se extiende más allá de los límites de la vida de aquél sin posibilidad de que los patronos o

(33) ZITELMANN, *Begriff und Wesen der sogenannten juristischen Personen*, Leipzig, 1873, pág. 82.

(34) Sobre esta cuestión, véase mi trabajo *Fundaciones benéfico-particulares y docentes*; R. G. L. J.; febrero 1961, págs. 177 y 178.

administradores puedan interpretar o aclarar cuál hubiera sido la voluntad del fundador y el modo de cumplirla para el caso de eventos no previsibles en el momento de constituir la fundación. La misma legislación sobre beneficencia particular ha concedido a la voluntad del fundador facultades para relevar a los patronos o administradores de la obligación de justificar la gestión encomendada, limitándose esta obligación a declarar el cumplimiento de su voluntad, acreditando que es ajustado a la moral y a las leyes (35).

Según esto, habrá que admitir en principio que la voluntad del fundador debe respetarse en todos los extremos y constituye la regla por la que ha de regirse la fundación. No obstante, también es evidente que existen una serie de factores y circunstancias que influyen sobre la idea de estabilidad de la fundación y, consecuentemente, sobre el cumplimiento de la voluntad del fundador. Por ello, FERRARA (36) no considera la idea de perpetuidad como requisito esencial de la fundación, y para el mismo KOHLER (37,) que admite fundaciones a plazos. Estos factores son fundamentalmente de índole económico, disminuyendo el patrimonio fundacional y haciendo difícil el cumplimiento de fines; y de índole social por cambio y evolución de las circunstancias, que hacen desaparecer necesidades apareciendo otras de distinta naturaleza.

El más importante es el factor económico, que puede afectar de una manera decisiva sobre las fundaciones, especialmente en España, como consecuencia de la obligatoriedad de convertir el capital permanente de las fundaciones en inscripciones intransferibles de la renta perpetua del 4 por 100 interior (38). Como he indicado en otro lugar (39), no cabe duda que esta conversión supone una garantía absoluta. Se trata de valores que tienen la garantía del Estado, que no están sometidos a las oscilaciones de cotización que otros valores industriales tienen en Bolsa y cuya renta es fija. Ahora bien, también es cierto que la cuestión presenta en los tiempos actuales de inestabilidad económica otra cara no tan halagüeña. Invertir un capital en Láminas de la Deuda significa, a la larga, su progresiva disminución. Nominalmente siempre será el mismo patrimonio, pero el proceso de desvalorización del dinero, que continúa en España no obstante la política económica emprendida por el Gobierno, determina también el empobrecimiento de las fundaciones. Al producirse esos factores y circunstancias durante la vida de una fundación surge el problema de su modificación, con la consiguiente limitación al principio de auto-

(35) Artículo 6.º de la Instrucción de 14 de marzo de 1899.

(36) FERRARA, Teoría de las personas jurídicas. Traducción de Ovejero y Maury. Madrid, 1929; pág. 410.

(37) KOHLER, Ueber das Recht der Stiftungen; en archiv Bürg R; III, página 248.

(38) Artículo 8.º del Real Decreto de 14 de marzo de 1899 y artículo 11 del R. D. de 27 de septiembre de 1912.

(39) MADRUGA MÉNDEZ, Fundaciones benéfico-particulares y docentes; RGLJ. febrero 1961; pág. 199.

nomía de la voluntad del fundador. Una vez más, el dogma de la voluntad ha de ceder en aras de esa función social del Derecho y asistimos así, como dice ESPÍN (40), a esa profunda mutación de tantos derechos subjetivos privados, que trasciende a la radical fundamentación de todo Derecho privado, objetivamente considerado.

En el campo de la contratación, la alteración de circunstancias suscita el problema de la revisión o modificación de ciertas cláusulas de los contratos, y para resolverlo se han ideado múltiples teorías. Destacan, entre otras, la llamada cláusula "rebus sic stantibus", la teoría de la desaparición de la base del negocio, la teoría del error en la valoración de la ejecución contractual, y la teoría del riesgo imprevisible. Todas ellas tienen carácter contractual; sin embargo, doctrinalmente, cabe sostener que la teoría del riesgo imprevisible es aplicable a todos los actos jurídicos en general (41), y, por consiguiente, a la voluntad del fundador, e incluso existen también disposiciones en algunas legislaciones que aspiran a humanizar el formalismo jurídico en favor de las exigencias de utilidad general y del sentido práctico de la vida.

En nuestro Derecho, la cuestión está prevista en el número segundo del artículo 7.º de la Instrucción de 14 de marzo de 1899, que otorga al ministro de la Gobernación la facultad de modificar las fundaciones en armonía con las nuevas conveniencias sociales, y suplir, por medio de los acuerdos y nombramientos absolutamente necesarios para el orden regular de las instituciones, las evidentes omisiones de los fundadores. En los mismos términos, el número 2.º del artículo 5 de la Instrucción de 24 de julio de 1913 concede al ministro de Educación y Ciencia la facultad de modificar las fundaciones benéfico docentes en armonía con las nuevas conveniencias sociales, didácticas y pedagógicas (42).

Ambas disposiciones otorgan, por tanto, al Ministerio correspondiente facultades para modificar la voluntad fundacional ante el cambio de circunstancias que se pueden producir por evolución de los fenómenos económicos, políticos y sociales. Sin embargo, las anteriores disposiciones contenidas en la legislación de beneficencia están en aparente contradicción con el artículo 39 del Código civil, que dispone la extinción de las fundaciones por las siguientes causas: a) Por haber expirado el plazo durante el cual funcionaban legalmente. b) Por

(40) ESPÍN CÁNOVAS, Los límites de la autonomía de la voluntad en el Derecho privado. Universidad de Murcia; 1954; pág. 9.

(41) BADENES GASSET, El riesgo imprevisible; Barcelona, 1946, págs. 158 y 159; LALOU, Les fondations et la théorie de l'imprevisión; 1927, pág. 69.

(42) La Real Orden de 5 de julio de 1920 dispone que para que el Ministerio pueda modificar las fundaciones en armonía con las nuevas conveniencias sociales, didácticas y pedagógicas, es necesario, de acuerdo con lo establecido en el artículo 54 de la Instrucción de 24 de julio de 1913, un expediente y resolución especial, expediente al que han de aplicarse las circunstancias exigidas por los artículos 40, 41 y 42, según lo dispuesto en el 55 de aquélla.

haber realizado el fin para el cual se constituyeron, y c) Por ser ya imposible aplicar al fin la actividad y los medios de que disponían.

En nuestro concepto, cuando en el acto fundacional haya sido prevista la extinción de la fundación y el destino que pueda dársele al patrimonio, no hay problema, los bienes deberán aplicarse a los fines preestablecidos. El problema surge cuando no se ha previsto ese destino en el acto fundacional. Varias soluciones apunta la doctrina: unos entienden que el patrimonio debe revertir a los herederos del fundador (43); otros estiman que procede aplicarlo a los establecimientos afines, y otros, finalmente, considerando el patrimonio como *bona vacantia*, lo atribuyen al Estado. En el artículo 39 del Código civil se establece una especie de sucesión abintestato en la que la ley procura interpretar la voluntad de la entidad extinguida y destina sus bienes a la realización de fines iguales o semejantes. Sin embargo, a la vista de las disposiciones contenidas en la legislación de beneficencia la aplicación de los bienes a la realización de fines análogos se ha de llevar a efecto por medio de procedimientos de creación, agregación, segregación, modificación o aplicación de fondos a otros servicios, y ello exige delimitar los casos en que estos procedimientos implican la extinción de las fundaciones. Para resolver esta cuestión entiendo que deben distinguirse los distintos supuestos integrados en las Instrucciones de Beneficencia.

Tratándose de expedientes de agregación, refundición o agrupación no cabe duda que las fundaciones se extinguen, toda vez que quedan absorbidas o dan lugar al nacimiento de una nueva fundación con extinción de sus personalidades jurídicas y nacimiento de una personalidad nueva. Lo mismo ocurre en el supuesto de que se cambien los fines porque el patrimonio fundacional se haya empobrecido y resulta ya imposible aplicarlo a los fines fundacionales; procederá en este caso declarar extinguida la fundación y aplicar su patrimonio a los fines que asignen las Leyes, Estatutos o cláusulas fundacionales, o, en su defecto, a otros fines análogos.

En el supuesto de modificación de fines de una fundación para ponerlo en armonía con las nuevas conveniencias sociales por haberse desactualizado no tiene lugar la extinción de la fundación, en razón de que subsiste la misma personalidad jurídica. Por otra parte, en el artículo 39 del Código civil no se alude a la extinción de las fundaciones en el caso de que los fines se desactualicen, sino solamente cuando se haya realizado el fin que es completamente distinto, pues una cosa es la realización del fin y otras que este pierda su utilidad social por evolución de circunstancias.

Por último, la facultad ministerial (44) de aplicar a otro servicio inexcusablemente benéfico los fondos de objeto caducado, posibilita

(43) Esta posibilidad no la permite el artículo 39 del Código civil, por estar prohibida por las leyes desvinculadoras. (Sentencia de 11 de enero de 1899.)

(44) Artículo 7, facultad 3.^a de la Instrucción de 14 de marzo de 1899 y artículo 5, facultad 3.^a de la Instrucción de 24 de julio de 1913.

también la extinción de la fundación, pues como acertadamente afirma BADENES (45), en definitiva se trata de una agregación no a otra fundación, sino a un servicio, lo cual constituye al fin una agregación, y ésta, puede efectivizarse con extinción de la personalidad jurídica.

5. PATRIMONIO FUNDACIONAL. SU REVALORIZACIÓN

Como sabemos tres son los elementos básicos de composición que se distinguen en toda fundación: el patrimonio, el fin y la organización. Voy a tratar aquí del patrimonio.

Fue BRINZ (46) el que formula su teoría del patrimonio aplicada a las personas jurídicas fundándose en un trabajo de WINDSCHEID (47) sobre la herencia yacente. No hay para BRINZ junto a las personas naturales una segunda especie de personas, sino por el contrario, una segunda especie de patrimonio. La esencia del patrimonio consiste en el tener o pertenecer, en una relación jurídica indivisible entre bienes y personas. Pero esta relación puede existir también entre fines y bienes, subrogándose a la persona un cierto fin. Existen, por tanto, dos clases de patrimonios, el que pertenece a alguien y el que pertenece a algo. En virtud de su patrimonio de destino es protegido por el ordenamiento como si perteneciese a alguien. Pero de aquí a considerar al patrimonio como persona no hay más que un paso.

Así RANDA (48) desarrollando la teoría de BRINZ entiende que el patrimonio, por su coligación al fin, funciona como persona. Por su parte UNGER (49) determina que para el nacimiento de la fundación son necesarios estos dos requisitos: 1.º La existencia de un patrimonio que esté destinado de una manera jurídica válida a la obtención autónoma de un bien general y 2.º Un precepto jurídico que atribuya personalidad jurídica a ese patrimonio.

Ahora bien y con independencia de la posición que se adopte frente a la cuestión de cuál sea la base de la fundación, es indudable que la idea fundamental de esta persona jurídica se centra en un capital al servicio de un fin y ese capital vendrá constituido por la dotación establecida por el fundador.

En nuestro derecho no cabe duda que es esencial la dotación * para que surja la fundación, toda vez que el artículo 39 del Código civil al señalar como causa de extinción de las fundaciones la imposibilidad sobrevinida de alcanzar el fin con los medios de que disponían, pone de manifiesto que una dotación insuficiente imposibilita el nacimiento

(45) BADENES, ob. cit., pág. 165.

(46) BRINZ. *Lehrd der Pandecten*, II, pág. 979 y sigs.

(47) WINDSCHEID. *Die Ruhende Erbschaft und die vermögensrechtliche Persönlichkeit* (Kritische Uberchchau, I, pág. 186).

(48) RANDA. *Der Desitz*, cuarta edición Leipzig, 1895, pág. 461.

(49) UNGER. *System des österreichischen allgemeinen Privatrecht*, 1892, página 349.

* Esta esencialidad no es obstáculo para sostener su carácter accesorio en el problema de la validez. V. MADRUGA MÉNDEZ, ob. cit., págs. 175 y 176.

de la institución (50). También el artículo 4.º del Real Decreto de 14 de marzo de 1899 señala que “la beneficencia particular comprende todas las instituciones benéficas creadas y dotadas con bienes particulares y cuyo patronazgo y administración fueron reglamentados por los respectivos fundadores”. En el mismo sentido el artículo 2.º del Real Decreto de 27 de septiembre de 1912 que expresa que “constituyen las fundaciones benéfico-docentes el conjunto de bienes y derechos destinados a la enseñanza...”.

Asimismo, el artículo 2.º de la Instrucción de 20 de julio de 1926 para el ejercicio del Protectorado del Gobierno en las instituciones y fundaciones benéfico docentes de enseñanza agrícola, pecuaria o minera se establece que “constituyen las fundaciones benéfico docentes particulares de enseñanza agrícola, pecuaria o minera el conjunto de los bienes y derechos destinados a dichas enseñanzas”. En este punto entiende OERTMANN (51) que ya sea en el sentido de una necesidad lógica, ya en el sentido de la razón práctica, la fundación necesita un patrimonio, por lo cual al acto creador de la fundación se ha de agregar, como un segundo elemento del negocio fundacional, por regla general un acto de dotación en el cual se señala a la fundación que se acaba de constituir una cantidad determinada de bienes.

Normalmente, pues, el acto de fundación va incorporado al acto de dotación. La naturaleza de este acto de dotación ha preocupado a la doctrina. VON THUR (52) y COVIELLO (53) lo han considerado como una donación, si bien este último afirma que puesto que falta la aceptación tal acto es unilateral. En nuestra Patria NART (54) y CÁRDENAS (55) estiman que el objeto que se persigue no es el enriquecimiento de una persona ya existente, sino la creación de una nueva.

CARIOTA-FERRARA (56) ve en el acto de dotación un negocio de destinación de bienes, con una atribución patrimonial. El negocio no produce otro efecto que el destino de los bienes a un determinado fin. Tal acto tiene una naturaleza neutra porque no implica atribución patrimonial alguna, y sólo de los actos que la producen se puede decir que son gratuitos u onerosos. Ahora bien, los actos de determinación van frecuentemente unidos a verdaderas atribuciones patrimoniales. En tales casos se tiene generalmente una enajenación traslativa o constitutiva, con pérdida patrimonial para el enajenante y enriquecimiento o beneficio para el adquirente, pero con el límite del vínculo, determinado por la destinación, que grava los bienes o derechos adquiridos.

(50) NART. *La Fundación*. Revista Derecho Privado, 1951, pág. 494.

(51) OERTMANN. *Introducción al Derecho Civil*. Traducción de Sancho Seral. Barcelona, 1933, pág. 127.

(52) VON THUR. *Derecho Civil: Teoría general*, trad. española, Buenos Aires, 1946, I, 2.º, pág. 286.

(53) COVIELLO. *Manuale di Diritto Civile*. (Parte Generale.) Milano, 1929, página 206.

(54) NART. *Ob. cit.*, pág. 496.

(55) CÁRDENAS. *Ob. cit.*, pág. 580.

(56) CARIOTA-FERRARA. *El negocio jurídico*, trad. española, 1956, pág. 128.

Contra tal construcción se ha reaccionado observando que hay que abandonar la elaboración teórica y atender al derecho positivo para ver si el acto de dotación es o no esencial. Así BADENES (57) considera que la dotación puede ser un acto semejante a la donación, adhiriéndose en este punto a la opinión de FERRARA y LEHMANN, quienes afirman se trata de un caso particular de atribución patrimonial a título gratuito que exige una reglamentación particularista.

Como decíamos anteriormente, lo normal es que el acto de fundación vaya acompañado del acto de dotación. No puede darse dotación sin haberse creado la fundación, ni tampoco dotación sin fundación. Sin embargo, se duda sobre si este acto de dotación forma una unidad con el acto creador de fundación, es decir, si el negocio fundacional se compone de estos dos actos o si es posible que se den separadamente. En nuestro concepto, y sumándonos a la opinión de ALBALADEJO (58), se trata de dos actos diferentes y separables no sólo conceptual, sino prácticamente. El acto de dotación puede ir unido a la declaración de voluntad por la que se crea la fundación, pero es también perfectamente posible que no vaya unido a la inicial declaración de voluntad. En realidad la dotación hay que considerarla como un acto unilateral, gratuito y esencial para la existencia de la fundación, pero separable del acto fundación propiamente dicho, aunque ello no sea lo normal.

SU REVALORIZACIÓN

Como hemos dicho en otro lugar (59), partiendo de la base de que al funcionamiento de las fundaciones no debe consumir el capital fundacional, sino sólo las rentas, se sienta la regla de que el referido capital debe invertirse en la forma más segura posible, es decir, en títulos intransferibles de la Deuda.

Esta obligación de conversión se encuentra establecida en el artículo 8.º del R. D. de 14 de marzo de 1899 y en el artículo 11 del R. D. de 27 de septiembre de 1912, exceptuando sólo de esta regla aquella parte del capital que haya de dedicarse a la construcción de edificios y a la instalación de los mismos, así como los inmuebles destinados por el fundador a esta finalidad (60).

En la época en que se redactaron aquellos preceptos es indudable que la inversión en títulos de la Deuda constituía una garantía de permanencia del patrimonio de las fundaciones. Ahora bien, la cues-

(57) BADENES. Ob. cit., pág. 99.

(58) ALBALADEJO, Instituciones de Derecho Civil. Publicación del Real Colegio de España en Bolonia, 1961, pág. 229.

(59) MADRUGA MÉNDEZ. Ob. cit., pág. 199.

(60) Las Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de diciembre de 1920 y 12 de marzo de 1951 tienen declarado que no puede imponerse la conversión cuando el fundador ha determinado la forma en que han de conservarse los bienes.

ción cambia radicalmente en los tiempos actuales de depreciación progresiva del valor de la moneda, que ha determinado la precaria situación de muchas fundaciones.

Para remediar esta situación son varias las soluciones que se han indicado. GARRIDA FALLA (61) escribe que hoy no repugna que las fundaciones puedan tener un patrimonio inmobiliario, ni que los títulos de la Deuda sean reemplazados por acciones o valores cotizables en Bolsa. En este último sentido, la Administración tiende a admitir estas situaciones, especialmente el Ministerio de Educación y Ciencia en cuanto a las fundaciones benéfico docentes. Nuestro criterio es contrario a que se generalice el reemplazo de títulos de la Deuda en acciones cotizables en Bolsa, y ello porque consideramos también muy arriesgado para el capital fundacional el someterlo a las inestabilidades bursátiles, por lo que su aplicación debe hacerse de una manera restrictiva (62).

De todas formas, la Administración debe procurar dar más elasticidad a las disposiciones vigentes en la materia, procurando, en lo posible, conservar los bienes inmuebles de las fundaciones, concretamente aquellos que produzcan rentas o sean susceptibles de producir las. Esta última medida, mientras continúen las periódicas devaluaciones a que está sometida la moneda en nuestro país, la consideramos eficaz y, en lo que cabe, garantizadora de los bienes fundacionales.

Otra solución para revalorizar el patrimonio fundacional puede estar en la refundición de las instituciones en precaria situación económica (63) para reducir gastos y tratar de cumplir los fines. También consideramos muy necesario que las fundaciones sean autorizadas a percibir ayudas económicas de sus propios beneficiarios, como está ocurriendo, por ejemplo, con los ancianos recogidos en Residencias de carácter benéfico particular que cobran las pensiones del Fondo Nacional de Asistencia Social. Indudablemente existirán también beneficiarios que no pueden atender totalmente a sus necesidades, pero que pueden, sin embargo, aportar alguna ayuda para su sostenimiento. Por último, es perentorio que el Gobierno suprima el impuesto del 20 por 100 sobre el interés de los títulos de la Deuda cuando estos figuren adscritos al capital de una fundación clasificada de beneficencia.

(61) GARRIDO FALLA. Ob. cit., pág. 390.

(62) El Tribunal Supremo en sentencia de 21 de junio de 1919 tiene declarado que el párrafo 2.º del artículo 11 del Decreto de 27 de septiembre de 1912 no se extiende a los derechos y valores, porque en tal caso el precepto estaría en contradicción con el párrafo 1.º, en donde se establece que todas las fundaciones están capacitadas para adquirir y poseer toda clase de bienes y derechos, sin más limitación que la de no poder retener otros inmuebles, sino los necesarios para los fines de la institución, por lo que las fundaciones pueden poseer acciones y obligaciones de Bancos y Sociedades y demás valores, sin más limitación que la de constituirlos en depósito intransferible a nombre de la fundación, pero sin estar obligada a convertirlos en láminas intransferibles de la Deuda Perpetua.

(63) V. mi trabajo, cit., pág. 196 y siguientes.

6. MODO DE CONSTITUCIÓN. RECONOCIMIENTO DEL ESTADO. CLASIFICACIÓN

Modo de constitución.—Como expone FERRARA (64), mientras la iniciativa de la formación de los entes colectivos parte del grupo de los interesados, en cambio, las instituciones son constituidas por una voluntad extraña, o la eminente del Estado o bien de un particular movido por un fin superior altruista que quiere realizar.

Según la naturaleza de las instituciones, públicas o privadas, entran en juego la voluntad del Estado o la voluntad de los particulares. Así, todas las fundaciones de carácter público tienen su origen en un acto del Estado, el cual organiza el instituto y le dota de patrimonio. En cambio, las fundaciones de carácter privado tienen su origen en la voluntad individual del fundador; el instituyente declara querer que un cierto instituto u obra surja con carácter de autonomía, precisa el fin y la individualidad y asigna normalmente el patrimonio necesario para su funcionamiento. A este acto se llama negocio de fundación (65).

El contenido del acto de fundación es dado por la determinación del fin, que da fisonomía propia al nuevo instituto. Cualquier fin de utilidad privada o pública puede ser asumido como núcleo de la fundación.

El procedimiento de fundación, como expone KOHLER (66), presenta dos lados: el fundador crea una personalidad de fundación y atribuye a ella un determinado patrimonio. El acto fundacional es por eso, simultáneamente, personal y real. Estos lados están unidos por un estrecho vínculo que es dado por el fin al cual sirven sujeto y objeto. Sin embargo, la doctrina no está de acuerdo sobre esta relación de conexión entre estos dos elementos, porque mientras algunos, como NART (67), consideran que forman un todo inseparable las partes de un acto único, otros, por el contrario, admiten dos actos distintos, separables, que pueden existir en tiempos distintos y entonces faltar uno.

El negocio de fundación puede tener lugar, bien por actos *inter vivos*, bien por actos *mortis causa*, pero el verdadero nacimiento como persona jurídica se determina por la erección válida de un organismo independiente y el reconocimiento por el derecho objetivo, en los casos que se estime como necesario (68).

El Código civil español organiza la fundación como persona jurí-

(64) FERRARA, Teoría de las personas jurídicas. Traducción de la segunda edición italiana por E. Ovejero y Maury. Madrid, 1929, pág. 729.

(65) BONET RAMÓN, Compendio de Derecho Civil, Tomo I, Parte General, Madrid, 1959, pág. 529.

(66) KOHLER, Ueber das Recht der Stiftungen, Archiv, Burg Recht, III, página 235.

(67) NART, La Fundación R. D. P. 1951, pág. 495.

(68) MADRUGA MÉNDEZ, Fundaciones benéfico-particulares y docentes. Separata de la RGLJ, Madrid, 1961, pág. 16.

dica y dice respecto a ella que “su personalidad empieza desde el instante mismo en que, con arreglo a derecho, hubiese quedado válidamente constituida”. A diferencia del criterio seguido por otras legislaciones que se inspiran en el llamado sistema normativo, en España, el reconocimiento se produce por la mera existencia. Así, el artículo 9.º del Real Decreto de 27 de septiembre de 1912 dispone respecto a las fundaciones benéfico-docentes que constituyen una personalidad jurídica con capacidad legal de ejercitar sus derechos y cumplir sus deberes desde el momento de su constitución, añadiendo el artículo 10 que se entenderán constituidas desde que por cualquier modo se acredite su existencia. Relacionando este precepto con el artículo 35 del Código civil, podemos deducir que bastará probar la existencia de una fundación para que ésta se entienda legalmente constituida y, por tanto, pueda gozar de personalidad jurídica sin necesidad de ningún otro requisito. En Derecho español se sigue, pues, este sistema de libre constitución. El negocio fundacional se perfecciona por la simple voluntad del fundador y, por consiguiente, en virtud de un acto de constitución autonómica. A pesar de que el Código civil no resuelve la cuestión, la jurisprudencia ha declarado con carácter general el sistema de libre constitución por la mera prueba de su existencia (69).

Es suficiente, por tanto, para constituir una fundación el acto del fundador, es decir, un negocio en el que se manifieste de una manera expresa, o bien de modo que permita inferirla, la voluntad de crear la fundación como persona jurídica, sin que pueda entorpecer esta libertad constitutiva ningún requisito de forma (70). En su consecuencia, puede constituirse una fundación en documento privado, salvo en el caso de que el patrimonio fundacional estuviese dotado con inmuebles o derechos reales, en cuyo caso será indispensable la escritura pública, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 10 del Real Decreto de 27 de septiembre de 1912.

El negocio fundacional “mortis causa” está sujeto a los requisitos de forma del acto en que se contenga. La posibilidad de constituir fundaciones por vía testamentaria tiene una larga tradición histórica, hasta tal punto que GIERKE ha llegado a decir que debe de reconocerse como un principio de Derecho consuetudinario. En Italia se discutió largamente sobre la posibilidad de crear una fundación por testamento, ya que ello suponía instituir o legar a una persona todavía no existente, contra el principio que niega eficacia a la vocación hereditaria a favor de persona futura. ROMANELLI (71) se lamentaba de que este fuese el planteamiento de la cuestión en la doctrina italiana, en con-

(69) La importante sentencia del Tribunal Supremo de 7 de abril de 1920 declara que “ningún artículo del Código exige, para la existencia de una fundación, la aprobación del Estado”.

(70) El negocio jurídico de fundación no figura entre los actos y contratos para los que el artículo 1.280 del Código civil prescribe la forma pública.

(71) ROMANELLI, *Il negozio di fondazione nel Diritto privato e nel Diritto pubblico*. Nápoles, 1935, pág. 11.

traste con los logros de la doctrina alemana, donde el negocio fundacional tiene una autonomía propia, dada su especial finalidad de hacer surgir una personalidad jurídica independiente.

FERRARA (72), acertadamente, observó que la cuestión estaba mal planteada, ya que no se trata de una vocación hereditaria, sino de un negocio fundacional bajo forma testamentaria, pero cuyo régimen está fuera de los principios sucesorios. La doctrina civilística española se muestra acorde en conceder fuerza creadora a la voluntad del testador. SÁNCHEZ ROMÁN (73) considera que “las personas jurídicas cuya institución tenga su origen en la voluntad del testador, según su testamento, aunque no se hayan de constituir ni constituyan hasta después de su muerte, debe reputarse como si estuvieran constituidas al mismo tiempo de la misma y con capacidad para suceder, según las disposiciones de que se les hace objeto, porque otra cosa sería negar la debida eficacia civil creadora a la voluntad del testador, sin razón alguna que lo justifique, desconocer que las personas jurídicas de esta especie pueden ser obra de la voluntad civil individual expresada en forma legal, por acto jurídico *inter vivos* o *mortis causa*.”

El inconveniente de la doctrina alemana e italiana no existe en nuestra Patria, toda vez que el nacimiento de la fundación, como señalan PÉREZ y ALGUER (74), no está subordinado al reconocimiento estatal, sino que aquella surge desde el momento en que se hace eficaz la declaración de voluntad de constituir la fundación, y, por tanto, la constitución de tal persona jurídica y la institución de heredero o el legado a su favor aparecen simultáneamente en el mundo jurídico cuando al fallecer el testador se producen los efectos jurídicos de su última voluntad.

El Código civil no resuelve la cuestión; en cambio, en la legislación sobre beneficencia particular encontramos algunos preceptos que autorizan a conceder fuerza creadora a la voluntad del instituidor. Concretamente, el artículo 2.º de la Instrucción de 14 de marzo de 1899 dispone que “en las herencias y legados benéficos que no impliquen obligaciones permanentes, la acción del Protectorado cesará con el cumplimiento probado de la voluntad del testador” (75); de donde se deduce, a sensu contrario, como observa BADENES (76), que admite la posibilidad de que las herencias o legados impliquen obligaciones permanentes, es decir, fundaciones.

El Tribunal Supremo, en Sentencia de 7 de abril de 1920, declaró que la institución de una fundación por vía testamentaria es perfec-

(72) FERRARA, ob. cit., pág. 739.

(73) SÁNCHEZ ROMÁN, Estudios de Derecho Civil, t. 6.º Vol. I. Madrid, 1910, pág. 295.

(74) PÉREZ GONZÁLEZ Y ALGUER, Tratado de Derecho Civil de Ennecerus. Vol. I, Parte General. Traducción de la 39 edición alemana, Barcelona, 1953, página 514.

(75) En el mismo sentido el artículo 2.º de la Instrucción de 24 de julio de 1913.

(76) BADENES, ob. cit., pág. 109.

tamente posible frente al obstáculo que parece desprenderse del artículo 750 del Código civil, y adquiere plena eficacia desde el momento mismo del fallecimiento, integrando una persona jurídica legalmente capaz de todos los derechos y obligaciones que indica el artículo 38 del Código civil, ya que la fundación ha sido ordenada por la voluntad del instituidor aun cuando todavía no se halle completamente organizado.

También es de interés la doctrina contenida en la Sentencia de 9 de febrero de 1948, en la que fue ponente don Felipe Gil Casares, estableciéndose que fue "la voluntad de la causante instituir o crear una obra de destino de un patrimonio, vinculando éste al cumplimiento de un fin que la misma señala, apreciándose claramente la existencia de un acto fundacional, que aparece incorporado a otro de dotación, bajo la forma de disposición testamentaria y que determina el nacimiento de una persona jurídica desde el día en que por fallecer la testadora adquirió plena eficacia su declaración de voluntad, consecuencia la indicada que se reafirma teniendo en cuenta el texto del Real Decreto de 27 de septiembre de 1912, el cual, en su artículo 9.º, y al regular las fundaciones benéfico-docentes, estatuye que tiene personalidad jurídica desde el momento de su constitución, añadiendo el artículo 10 del mismo Decreto que si la fundación se halla dotada con bienes inmuebles o derechos reales, es indispensable para que se entienda constituida la escritura pública".

Además de las dos formas tradicionales de constitución del negocio de fundación por acto inter vivos y mortis causa, el Decreto de 16 de marzo de 1961, regulador de las fundaciones laborales, establece la creación de estas fundaciones a virtud de pacto o concierto entre la empresa y sus trabajadores, estipulándose en él la aportación de una y otros y las normas sobre gobierno y administración. Dichos pactos tendrán el carácter y se celebrarán con las formalidades establecidas para los convenios colectivos sindicales. Estas fundaciones laborales están sometidas al Protectorado del Ministerio de Trabajo y quedan fuera del ámbito de la beneficencia particular.

Reconocimiento del Estado.—La fundación, una vez creada, necesita el reconocimiento del Estado, es decir, que el interés público haya sido constatado en un acto estatal. Para una parte de la doctrina el reconocimiento tiene un valor constitutivo, mientras que para los partidarios de las teorías realistas tiene un valor meramente declarativo. Otros, sin embargo, atribuyen al reconocimiento un carácter accesorio de confirmación.

El Derecho español exige para que exista la persona jurídica el reconocimiento legal. El artículo 35 del Código civil preceptúa que son personas jurídicas "las Corporaciones, Asociaciones y Fundaciones de interés público reconocidas por la ley", es decir, con palabras de Castro (77), aquellas permitidas y reguladas por las disposiciones sobre

(77) CASTRO, ob. cit., pág. 645.

beneficencia. Ahora bien, este reconocimiento, como ya hemos indicado en otro lugar de este trabajo, se produce por la mera existencia, sin necesidad de un acto administrativo de constitución ni siquiera de inscripción en algún Registro, como ocurre en otros sistemas, en los cuales el poder público tiene en todo momento conocimiento exacto del nacimiento de una fundación. Ello nos lleva a la conclusión de que las fundaciones nacen a la vida jurídica sin intervención administrativa previa y que esta intervención, cuando se produce, es posterior y limita sus efectos a un ámbito puramente administrativo de clasificación.

De este razonamiento deduce el profesor GARRIDO FALLA (78), con su experiencia en estas cuestiones, las siguientes reglas que dominan en nuestro Derecho la materia y delimitan recíprocamente los terrenos civil y administrativo del Derecho de fundaciones:

1.^a La validez jurídica del negocio civil de fundación condiciona el ulterior acto administrativo de clasificación, de tal forma que la declaración de nulidad de aquél por los tribunales ordinarios determina la extinción de la fundación aunque esté clasificada.

2.^a El reconocimiento por la jurisdicción ordinaria de una fundación no prejuzga el pronunciamiento administrativo respecto de su clasificación. La fundación entonces existiría, pero no estaría clasificada.

3.^a La discusión acerca de si una fundación ha sido o no correctamente clasificada corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa, no a la ordinaria; pues implica pura y simplemente la fiscalización sobre la legalidad de un acto administrativo dictado en el ejercicio de competencias administrativas.

4.^a La Administración puede desclasificar una fundación, sin que por tal acto se extinga su personalidad jurídica. Pero, de suyo, no tiene potestad para suprimirla; y si por su finalidad fuese contraria a las leyes o a la moral, lo que podría hacer es impedir su funcionamiento.

No obstante, la actividad administrativa del Protectorado, tratándose de fundaciones privadas, es ineludiblemente necesaria para su normal desenvolvimiento. El Protectorado procura que se cumpla la voluntad de los fundadores, manteniendo los fines y garantizando la utilidad pública y social de los mismos a los interesados en los beneficios de la fundación. Y esta función la ejerce el Protectorado vigilando los actos y decisiones de los patronos y administradores. A estos efectos, el artículo 2.º de la Instrucción de 14 de marzo de 1899 dispone que en las herencias y legados benéficos que no impliquen obligaciones permanentes, la acción del Protectorado cesará con el cumplimiento probado de la voluntad del testador (79). Asimismo, el

(78) GARRIDO FALLA, ob. cit., pág. 372.

(79) La Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de noviembre de 1909 declara que el Gobierno puede investigar la cuantía de esos legados, los bienes afectos al mismo y el producto de sus enajenaciones.

Patronato está obligado, salvo excepciones que más adelante indicaré, a rendir cuentas al Protectorado de todas las operaciones económico-administrativas realizadas en el año económico (80), y necesita autorización para realizar actos de enajenación o que comprometan el patrimonio fundacional.

Existen casos en que los propios fundadores prohíben toda intervención estatal, concediendo amplias facultades a los patronos o administradores y dejando a su conciencia el cumplimiento de su voluntad (81). En este supuesto, los patronos no tienen otra obligación con el Protectorado que la de declarar solemnemente el cumplimiento de las cargas de fundación, acreditando que es ajustado a la moral y a las leyes (82). En este mismo sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de mayo de 1910 tiene declarado que si el fundador otorgó a los patronos facultades omnímodas para el régimen de administración y representación de la obra pía, prohibiendo toda intervención de la autoridad, no tienen los patronos otra obligación con el Protectorado que la de justificar —cuando sean requeridos para ello— el cumplimiento de las cargas de la fundación, así como el de las disposiciones sobre higiene y moral pública, y en cuanto a los valores que constituyen el capital de aquélla, la de conservarlos y custodiarlos como inalienables, a nombre de la expresada fundación, en uno de los establecimientos destinados al efecto.

En todo caso, el Protectorado necesita conocer la constitución de cuantas fundaciones privadas se promuevan. Para ello existen una serie de preceptos tendentes a conseguirlo: Así, el artículo 179 del Reglamento Notarial de 2 de junio de 1944 impone a los notarios la obligación de notificar a los organismos de la Administración las disposiciones benéficas contenidas en los testamentos. Con la misma finalidad, los artículos 14-9.^o de la Instrucción de 14 de marzo de 1899, 2.^o de la Instrucción de 24 de julio de 1913, 26 del Real Decreto de 27 de septiembre de 1912 y Real Orden de 21 de abril de 1908, ordenan a los jueces, notarios, registradores de la propiedad, liquidadores y demás funcionarios públicos que por razón de sus cargos tuvieran conocimiento de la existencia de alguna fundación, que lo comuniquen oportunamente a la Administración.

Puede suceder también que el Protectorado, no obstante los citados preceptos, no llegue a tener conocimiento de la constitución de una fundación, bien por omisión de los funcionarios a quienes compete la obligación, o bien porque la constitución de la fundación se ha llevado a efecto en documento privado. En estos casos, el Protectorado no tiene otro medio para conocer la constitución de las fundaciones que el llamado acto de clasificación.

(80) Artículo 105 de la Instrucción de 14 de marzo de 1899.

(81) Artículo 6.^o de la Instrucción de 14 de marzo de 1899, y art. 4.^o de la Instrucción de 24 de julio de 1913.

(82) La Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de mayo de 1908 exige que la relevación de rendir cuentas haya sido expresamente querida por el fundador.

Clasificación.—De dos maneras puede el Protectorado asegurar el cumplimiento de los fines benéficos impuestos por los fundadores, mediante una intervención temporal o por una intervención de carácter permanente. El primer caso es el previsto en el ya citado artículo 2.º de la Instrucción de 14 de marzo de 1899 de que “en las herencias y legados benéficos que no impliquen obligaciones permanentes, la acción del Protectorado cesará con el cumplimiento probado de la voluntad del testador”. En cambio, la intervención de carácter permanente puede decirse que tiene su comienzo en el acto de clasificación.

El acto de clasificación, como ya hemos indicado (83), es la declaración por la que el Ministerio reconoce el carácter benéfico o benéfico docente de las fundaciones privadas. La clasificación entendemos que es un medio para hacer efectiva la actividad administrativa del Protectorado sobre la fundación privada, y constituye además un instrumento de prueba de su naturaleza para tener derecho a gozar de todos los beneficios establecidos para las fundaciones benéficas. Este acto de clasificación no es, por supuesto, requisito necesario para la constitución y nacimiento de la fundación, toda vez que este se produce en virtud del negocio jurídico fundacional.

Por consiguiente, el acto de clasificación es una declaración de la Administración condicionada por la validez del negocio civil fundacional. Se trata, pues, como dice GARRIDO FALLA (84), de dos negocios jurídicos de naturaleza distinta y, por tanto, su discusión contenciosa se ha de realizar ante distintas jurisdicciones. Si la Administración se niega a clasificar una fundación por entender que ésta no existe, la cuestión habrá de ser planteada ante la jurisdicción civil ordinaria; pero si el fundamento de la negativa administrativa está en que la fundación no reúne los requisitos para ser clasificada, entonces la cuestión habrá de ser planteada ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

Prescindimos aquí del estudio de los expedientes de clasificación, de los cuales nos hemos ocupado en otro trabajo (85).

7. BENEFICIOS ESTATALES DERIVADOS DE LA CLASIFICACIÓN. CONSIDERACIÓN GENERAL. BENEFICIOS FISCALES. BENEFICIOS PROCESALES. BENEFICIOS DE ORDEN CIVIL Y ADMINISTRATIVO

CONSIDERACIÓN GENERAL

La legislación relativa a los beneficios estatales que se otorgan a las fundaciones benéficas está muy dispersa, con la consiguiente falta de unidad en su técnica y criterio. Su sistematización resulta difícil, porque mientras unas veces es la actividad benéfica la causa del beneficio, otras son las personas que realizan estos fines las que se tienen

(83) MADRUGA MÉNDEZ, ob. cit., pág. 189.

(84) GARRIDO FALLA, ob. cit., pág. 382.

(85) Ob. cit., págs. 190 y siguientes.

en consideración. Por otra parte, la interferencia de criterios subjetivos y objetivos dificulta también el planteamiento del problema. Así, por ejemplo, no es lo mismo el trato de las actividades benéficas de la Iglesia que las del Estado o de las personas o entidades privadas. Mientras las primeras se benefician de las exenciones concedidas por el Concordato, y las segundas del régimen privilegiado de las actividades públicas, las actividades benéficas particulares no tienen estos beneficios.

Existe, en nuestro concepto, una falta de orden y visión general del problema de nuestra legislación sobre entidades benéficas. El legislador, evidentemente, se preocupa de la tutela de las fundaciones benéficas, pero no es objetivista, es decir, no le preocupa la actividad, la función social en sí, en cuanto problema social, olvidando que la beneficencia privada libera al Estado, Provincia y Municipio del sagrado deber que tienen de mirar por las necesidades de todos los súbditos, por lo que es contra toda justicia que se impongan contribuciones para otras atenciones a los bienes con que la sociedad está remediando las necesidades que el Estado, Provincia y Municipio debieron remediar.

Para gozar de los beneficios que las leyes conceden, estimamos que la fundación ha de estar clasificada de beneficencia por el Protectorado, mediante la orden correspondiente, con lo que se garantiza que en la misma concurren las condiciones necesarias para serlo y merecer tal clasificación (86).

Expuesto lo que antecede, dividiremos los beneficios concedidos a las fundaciones benéficas en tres apartados: de carácter fiscal, de carácter procesal y de carácter civil y administrativo.

BENEFICIOS FISCALES

El tratamiento fiscal de los patrimonios de las fundaciones benéficas es bastante incompleto y desordenado en razón de que no alcanza por igual a todos los impuestos y a que no existe una regulación uniforme sobre la cuestión.

Entre los beneficios fiscales de que gozan las fundaciones una vez clasificadas de beneficencia, citaremos los siguientes:

a) Contribución territorial urbana.

Están exentos de la contribución territorial los edificios destinados a hospicios, hospitales, casas de corrección o de beneficencia general o local, siempre que no produzcan a sus dueños particulares alguna renta (87).

El número tres del artículo 38 de la Ley de Reforma del Sistema

(86) V. Resolución del Tribunal Económico-Administrativo Central de 5 de marzo de 1957.

(87) Concede la exención el artículo 14, núm. 5, de la Ley de 29 de diciembre de 1910 y el artículo 27, núm. 5, de la Orden de 29 de agosto de 1920.

Tributario de 11 de junio de 1964 establece que “a partir de uno de enero de mil novecientos sesenta y cinco gozarán de una bonificación del noventa y cinco por ciento las cuotas de la Contribución Territorial Urbana, así como los arbitrios y recargos que recaen sobre la base o cuota de dicha contribución y que corresponden a edificios y terrenos destinados directamente a la enseñanza, siempre que se trate de Centros reconocidos o autorizados por los Departamentos ministeriales afectados y que la propiedad de aquéllos pertenezca a los titulares de dichos Centros o a entidades que pongan al servicio de éstos los edificios y terrenos sin relación arrendaticia ni percibo de renta alguna”.

Por su parte, el Concordato, en relación con los locales propiedad de la Iglesia, en su artículo XX, preceptúa que gozarán de exención de contribuciones de índole estatal o local:

1. “Las iglesias y capillas destinadas al culto y, asimismo, los edificios y locales anejos destinados a su servicio o a sede de asociaciones católicas.” Ni que decir tiene que estos edificios y locales han de pertenecer en propiedad a la Iglesia o asociaciones católicas, pues si se tratara de locales arrendados la exención se concedería a terceras personas.

2. “Los colegios y otros Centros de enseñanza dependientes de la jerarquía eclesiástica que tengan la condición de benéfico-docente.” No ofrece duda que esos colegios o Centros han de tener la condición de benéfico-docente con arreglo a la legislación de la Iglesia en razón de que el Concordato no es una ley estatal.

b) Contribución territorial rústica.

El artículo 24 de la Ley de Reforma Tributaria de 11 de junio de 1964 establece que a “partir de uno de enero de mil novecientos sesenta y cinco gozarán de una bonificación del noventa y cinco por ciento las cuotas fijas y proporcional de la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria que correspondan a los terrenos destinados directamente a la enseñanza, siempre que estén incorporados a Centros reconocidos o autorizados por el Ministerio de Educación y Ciencia o Departamento ministerial competente y que la propiedad pertenezca a dichos Centros o a entidades que pongan a servicio de los mismos los terrenos sin relación arrendaticia ni percibo de renta alguna”.

c) Impuesto general sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.

En el artículo 146 de la Ley de Reforma Tributaria de 1964 se contienen las siguientes exenciones:

Según el número 1.º de dicho precepto, estarán exentas las “transmisiones patrimoniales *inter vivos*”, en las que la obligación de satisfacer el impuesto recaiga sobre: “c) Los establecimientos de beneficencia o educación sostenidos con fondos del Estado, la Iglesia o

Corporaciones locales y *los de beneficencia particular*, cuando los cargos de patrono o representantes legítimos de los mismos, sean gratuitos.

Otra exención que puede ser aplicable a las fundaciones benéficas es la contenida en el número 31 del citado artículo 146, que dice: "Las donaciones a favor de entidades públicas o benéficas, con destino a la financiación de la construcción de "Viviendas de protección oficial", así como para su adquisición al objeto de cederlas en régimen de arrendamiento".

Asimismo, puede afectar a las fundaciones benéfico-docentes la bonificación del 50 por 100 del impuesto reconocida en el apartado f) del número segundo del artículo 147, concedida en relación con las adquisiciones de terrenos y otros actos y contratos para la construcción de centros docentes declarados de interés social, siempre que se observen los requisitos exigidos en el artículo 11 del Decreto de 25 de marzo de 1955.

d) Impuesto general sobre sucesiones.

De acuerdo con el artículo 123 de la Ley de Reforma del Sistema Tributario de 1964, estarán exentas:

"Las instituciones o legados en favor del alma, siempre que al solicitarse la liquidación se justifique, mediante certificación expedida por el Ordinario correspondiente, la entrega por los herederos o albaceas para finalidades de culto o religiosas de los bienes objeto de la institución o legado" (núm. 4).

"Las herencias y legados a que se refiere el número cinco del artículo veinte del Corcordato con la Santa Sede de veintisiete de agosto de mil novecientos cincuenta y tres" (núm. 5).

"Las herencias y legados en favor de centros docentes de cualquier grado reconocidos o autorizados por el Ministerio de Educación Nacional" (núm. 7).

e) Impuesto sobre bienes de las personas jurídicas.

Según el artículo 136 de la Ley de Reforma del Sistema Tributario de 1964 en relación con el apartado c), número 1.º, del artículo 146 de la misma ley estarán exentos del impuesto el dominio de los bienes y demás derechos reales impuestos sobre los mismos pertenecientes a establecimientos de beneficencia particular, cuando los cargos de patronos o representantes legítimos de los mismos sean gratuitos.

La competencia para la resolución de los expedientes de exención del Impuesto está atribuida a la Dirección General de lo Contencioso del Estado por el artículo 277, número 2, apartado 4), del Reglamento de 15 de enero de 1959, para la aplicación de la Ley de 21 de marzo de 1958, vigente en esta materia por disposición expresa del artículo 181 de la Ley de Reforma del Sistema Tributario de 11 de junio

de 1964, en cuanto no se opone al número 4 del artículo 136 de la propia Ley (88).

f) Impuesto sobre el Tráfico de las Empresas.

Este impuesto apenas afecta a las fundaciones, que no deben tener, por razón de su naturaleza, actividades comerciales.

Es importante hacer notar, sin embargo, que están exentos de este impuesto, según el número decimocuarto del apartado uno del artículo 202 de la Ley de Reforma Tributaria, los servicios de enseñanza y los de alimentación y alojamiento accesorios de aquéllos.

g) Impuesto general sobre la renta.

No se trata de beneficio aplicable a la fundación, ya que sólo las personas físicas están sujetas a este impuesto, sin embargo, constituye un estímulo y una indirecta protección para las fundaciones. Así, el número 11, apartado a), del artículo 112 de la Ley de Reforma dispone que constituirán gastos deducibles las cantidades satisfechas al Estado, provincia, municipio, asociaciones y fundaciones benéficas, benéfico-docentes o asimiladas a estas últimas, Cruz Roja Española, cuando la institución que las reciba sea de carácter público o, siendo de carácter privado se acredite de un modo fehaciente ante el Protectorado del Gobierno en las fundaciones benéficas que las sumas recibidas se han destinado de un modo directo y afectado permanentemente al cumplimiento del fin benéfico, docente o de investigación para el que fueron entregados.

h) Arbitrio sobre el incremento del valor de los terrenos.

La Ley de Régimen Local, Texto Refundido de 24 de junio de 1955 establece la exención del arbitrio sobre el incremento del valor de los terrenos en el apartado d) del artículo 520, que se refiere "a cualquier persona o entidad, por los terrenos propios afectos de un modo permanente a servicios de beneficencia o enseñanza, cuya exención acuerde el Ayuntamiento y conste taxativamente en la respectiva Ordenanza". De acuerdo con este precepto, son necesarios los siguientes requisitos para que tenga lugar la exención:

a) Que se trate de terrenos propios afectos de un modo permanente a servicios de beneficencia o enseñanza. Al solicitarse la exención para acreditar este extremo puede acompañarse un certificado de la Junta Provincial de Beneficencia y la Orden de clasificación.

b) Que acuerde la exención el Ayuntamiento y conste taxativamente en la respectiva Ordenanza.

(88) El artículo 181 de la Ley de Reforma del Sistema Tributario de 11 de junio de 1964 dispone que serán aplicables a este impuesto las normas de la Ley de Impuesto de Derechos Reales y sobre Transmisiones de bienes, texto refundido de 21 de marzo de 1958 y su Reglamento de 15 de enero de 1959, salvo aquellas que definan los actos sujetos, exentos o bonificables y las que se opongan a lo dispuesto en dicha Ley y en la Ley General Tributaria.

La jurisprudencia contencioso administrativa se ha pronunciado en numerosos fallos sobre esta cuestión. Citaremos algunos de ellos que consideramos de interés.

Según la Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de febrero de 1947 clasificando de beneficencia particular el asilo instalado en el terreno a que se refiere este recurso, aparece con toda evidencia que la institución está comprendida de lleno en las condiciones que para la exención del arbitrio requiere el artículo del Estatuto —hoy Ley de Régimen Local— y las Ordenanzas municipales, sin que sea obstáculo el que en el asilo se admitan ciegos pensionistas, pues la pensión que estos pagan, según el Reglamento de la fundación, es de 75 pesetas mensuales, y la cantidad presupuestada para cada asilado gratuito era de 175 pesetas por mes, de lo cual resulta indiscutible que la asistencia que se presta a esos pensionistas es de beneficencia, lo mismo que a los otros asilados, aunque contribuyan a sus gastos con una pequeña cantidad que no llega a producir renta ni lucro a la fundación.

La Sentencia del mismo Tribunal de 15 de octubre de 1952 declara que la transmisión efectuada se halla exenta del arbitrio de plusvalía en razón de recaer éste no sobre el adquirente, sino sobre el enajenante y ser éste una institución benéfica y, por tanto, exenta, de acuerdo con lo establecido en el Decreto sobre régimen de las Haciendas Locales y en la respectiva Ordenanza municipal. En el mismo sentido, la Sentencia de 17 de enero de 1958.

La importante Sentencia de 24 de diciembre de 1958, de la que fue ponente el magistrado señor Borrajo Carrillo de Albornoz, declara también a una fundación exenta de satisfacer el arbitrio por la transmisión de un inmueble, basándose en que los bienes de la institución no dejaron de estar afectos, antes de ser vendidos, a los fines que determinaron su exención, sino que, por imperativo de disposiciones legales, hubieron de ser enajenados en pública subasta para con su importe adquirir láminas intransmisibles de la Deuda Perpetua Interior al 4 por 100, afectas al cumplimiento de las cargas fundacionales de la institución, por lo que es incuestionable que no dejaron de estar adscritos al fin benéfico y, por tanto, no se privaron de la exención, porque el precepto legal dice “que dejen de estar afectos y fuesen enajenados” (89).

i) Arbitrio sobre los solares edificadas y sin edificar.

El número 7 del artículo 587 de la Ley de Régimen Local, Texto Refundido de 24 de junio de 1955, señala que “la exención absoluta y perpetua de la contribución territorial llevará siempre aparejada la del arbitrio, cuando solamente una parte del edificio gozara de la exención, por razón de su destino, será objeto del arbitrio una parte

(89) La reciente sentencia de 4 de julio de 1966, en líneas generales, sienta la misma doctrina que las citadas.

del valor del solar que guarde con el total la misma proporción que la renta íntegra de la parte no exenta del edificio guarde con la totalidad de éste”.

BENEFICIOS PROCESALES

a) Inembargabilidad de los bienes y rentas.

Este privilegio de orden procesal está declarado en el artículo 10 del Real Decreto de 14 de marzo de 1899, que disponía: “Los bienes y rentas de las instituciones de beneficencia no podrán ser objeto de procedimiento de apremio. El Protectorado resolverá la forma de hacer afectivas las obligaciones que contra ellos resulten.”

Igualmente en relación con las fundaciones benéfico-docentes, en el artículo 16, párrafo 2, del Real Decreto de 27 de septiembre de 1912 se dice: “Sus bienes y rentas no podrán ser objeto de procedimiento de apremio, debiendo el Patronato, con aprobación del Gobierno, resolver el modo de hacer efectivas las obligaciones que contra ella resultaren.”

El citado artículo 10 del Decreto de 1899 ha sido objeto de una nueva redacción en virtud del Decreto de 18 de marzo de 1955. El texto de este artículo, en su redacción actual, es el siguiente: “Ningún Tribunal podrá despachar mandamiento de ejecución ni dictar providencias de embargo contra las rentas y bienes de las Instituciones de Beneficencia. Si por consecuencia de sentencia o resolución firme de los Tribunales, hubiere de hacerse efectiva alguna cantidad, se estará a lo dispuesto en el artículo 15 de la ley de 1.º de julio de 1911, y el Protectorado resolverá la forma de cumplir las obligaciones que contra tales Instituciones resulten” (90).

De conformidad con lo establecido en el artículo 82, k), del Estatuto de Recaudación de 29 de diciembre de 1948, los bienes y rentas de las instituciones de beneficencia no están sujetos al embargo; pero “exceptuándose del privilegio, por razón y en cuanto a la contribución que le afecte, la renta de los bienes que específica o directamente se hallen sujetos, total o parcialmente, a imposición por el Estado, pero sin que este embargo pueda exceder del importe del 15 por 100 de los ingresos anuales que por todos los conceptos obtenga la respectiva Institución”. Es decir, que administrativamente, el embargo tan sólo afectará a las rentas o productos de los bienes que específica y directamente se hallen sujetos al impuesto; pero con la limitación de que el importe embargado no sea superior al 15 por 100 de los ingresos anuales que por todos los conceptos perciba la institución.

b) Beneficio de pobreza para litigar.

Este beneficio está reconocido en el artículo 9 del Real Decreto de

(90) La Ley de 1.º de julio de 1911 que se cita, es la de administración y contabilidad del Estado.

14 de marzo de 1899, que dice: "las instituciones de beneficencia, bien sean actores, bien demandados, litigarán como pobres, así en los negocios administrativos y contencioso administrativos como en los ordinarios, utilizando al efecto todos los medios legales" (91).

De conformidad con el artículo 21 de la Ley de Enjuiciamiento civil, "la declaración de pobreza se solicita siempre en el Juzgado o Tribunal que conozca o sea competente para conocer del pleito o negocio que se trate de utilizar dicho beneficio, y será considerado como un incidente del asunto principal".

Sin embargo, la Orden del Ministerio de Educación y Ciencia de 12 de agosto de 1955 declara que las fundaciones benéfico-docentes tienen derecho con carácter general al beneficio de pobreza legal "sin necesidad de acreditarlo en incidente especial", si bien la mencionada Orden recuerda a todas las fundaciones y entidades que hayan de disfrutar de dicho beneficio la conveniencia, en evitación de duda y posteriores trámites litigiosos, de acompañar a los escritos de demanda o contestación, según corresponda, copia fehaciente de las correspondientes órdenes de clasificación y autorización para litigar concedida por el Ministerio correspondiente, haciendo en dichos escritos las oportunas alegaciones de hecho y de derecho de las que se desprenda el derecho a gozar del beneficio (92).

c) Asesoría y defensa jurídica gratuita.

La Instrucción de Beneficencia de 14 de marzo de 1899 regula, en sus artículos 25 a 32, todo lo referente a los abogados de Beneficencia, los cuales serán nombrados por el Ministerio de la Gobernación, previo el correspondiente concurso (93).

Son requisitos indispensables para ser nombrado abogado de Beneficencia, además de los títulos académicos y requisitos administrativos, alguna de las circunstancias siguientes:

1.^a Haber ejercido la profesión, con estudio abierto, durante seis años, como mínimo.

2.^a Haber desempeñado cargos de la carrera judicial o fiscal durante cuatro años.

3.^a Haber desempeñado cátedra de Derecho o Administración durante dos años.

4.^a Haber pertenecido como vocal a Juntas de Beneficencia o Patronos durante dos años; y

5.^a Ser autor de alguna obra de Derecho o de Administración reputada útil.

(91) V., en el mismo sentido, art. 16 Decreto 27 septiembre 1912.

(92) Por Decreto 2.273/65, de 15 de julio, los gobernadores civiles pueden autorizar para litigar a las fundaciones en todas las cuestiones cuya cuantía no exceda de 30.000 pesetas, previo informe del abogado del Estado y del letrado de Beneficencia.

(93) De acuerdo con el Decreto 2.273/65, de 15 de julio, los gobernadores civiles, por delegación del Ministro pueden nombrar abogados de Beneficencia.

Son obligaciones gratuitas de los letrados de Beneficencia:

1.^a Ilustrar a las Juntas de Beneficencia y de patronos en todos aquellos asuntos que, por ofrecer dudas jurídicas, reclamen su dictamen.

2.^a Defender a las mismas Juntas en todos los pleitos y negocios que con la competente autorización sostengan y en las que sea necesaria la intervención de letrado, siempre que hayan de ventilarse dentro del territorio a que se refiere su nombramiento.

BENEFICIOS DE ORDEN CIVIL Y ADMINISTRATIVO

a) Inscripción de los inmuebles en el Registro de la Propiedad.

Los bienes de las fundaciones de beneficencia particular no sólo pueden, sino que deben inscribirse en el Registro de la Propiedad en el plazo de un año, a contar desde que fueron adquiridos, a nombre de las respectivas fundaciones, dando cuenta sus representantes a la superioridad de haberlo cumplido (94). Para inscribir estos bienes en el Registro deberán presentarse los títulos de adquisición de los mismos, los cuales variarán según se trate de títulos hereditarios, de permuta, donación, etc.

Las circunstancias de la inscripción serán las normales que procedan, por no existir ninguna especialidad exigida por las leyes.

Los Registradores de la Propiedad, al efectuar las inscripciones de bienes inmuebles gravados con cargas de carácter benéfico, participarán a la Junta Provincial de Beneficencia y a la Dirección General de Beneficencia aquellas que resulten, transcribiéndolas o mencionándolas en la inscripción que extiendan. También se impone esta misma obligación a los notarios en el artículo 179 en el vigente Reglamento de la organización y régimen del notariado aprobado por Decreto de 2 de junio de 1944.

b) Beneficios de expropiación forzosa.

Para la expropiación forzosa en favor de las entidades benéficas se dictó la Ley de 17 de julio de 1945, vigente en la actualidad por declaración expresa del artículo 2.º del Decreto de 23 de diciembre de 1955. Conforme al artículo 1.º de esta Ley, las fundaciones que, conforme a sus constituciones o reglamentos cumplen fines de carácter benéfico, benéfico-docente o cultural, podrán obtener la declaración de utilidad pública a favor de las obras que realicen con cargo a sus fondos para la instalación, ampliación o mejora de los servicios propios de su finalidad, a los efectos de la expropiación forzosa de los inmuebles para ello necesarios y sujetándose a lo dispuesto en esta ley, siempre que con las obras proyectadas no se persiga la obtención de lucro y queden a salvo los planos de ordenación urbana del Municipio afectado.

(94) Artículo 8.º, párrafo 2.º, del Real Decreto de 14 de marzo de 1899, y artículo 13, párrafo 1.º, del Real Decreto de 27 de septiembre de 1912.