

**CONSULTA PÚBLICA PREVIA SOBRE EL PROYECTO DE REAL DECRETO QUE  
REGULA LA COMISIÓN LIQUIDADORA DEPENDIENTE DEL PROTECTORADO DE  
FUNDACIONES DE COMPETENCIA ESTATAL Y EL PROCEDIMIENTO PARA LA  
DETERMINACIÓN DEL DESTINO DE LOS BIENES EN EL MARCO DEL  
PROCEDIMIENTO DE LIQUIDACIÓN JUDICIAL DE LAS FUNDACIONES DE  
COMPETENCIA ESTATAL**

**OPINIÓN DE LA ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE FUNDACIONES**

**MARZO 2024**

---

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 133 de la *Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas* y 26 de la *Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno*, la [Asociación Española de Fundaciones](#) (AEF), como organización representativa del sector fundacional, formula la opinión y observaciones que se recogen a continuación.

**1. OBSERVACIONES PREVIAS.**

La AEF desea reiterar las [observaciones que formuló en marzo de 2021 al anteproyecto de ley de Memoria Democrática](#) que modificó parcialmente la *Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones*. Estas observaciones se realizaron también en [julio de 2022 a propósito del proyecto de ley y en abril de 2023 como consecuencia de la modificación que se proponía realizar a través del proyecto de ley de la oficina española de derechos de autor](#).

En concreto, desea incidir en las dificultades que entraña la “desclasificación” de fines que fueron considerados de interés general por la administración y las garantías que, tanto para la actuación de la administración como para los derechos de las fundaciones y las personas fundadoras, deben preservarse en un procedimiento dirigido a la extinción de estas últimas. Se trata de una materia que afecta al desarrollo de las condiciones básicas del ejercicio del derecho de fundación.

Asimismo, desea incidir en las deficiencias de técnica legislativa que, a su juicio, se produjeron al incluir una causa de extinción en una norma distinta a la norma básica que regula el derecho de fundación, la *Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones*.

## 2. OPINIÓN SOBRE EL PROCEDIMIENTO DE LIQUIDACIÓN DE FUNDACIONES, LAS FACULTADES DEL PROTECTORADO EN LOS PROCEDIMIENTOS DE LIQUIDACIÓN Y LA COMPOSICIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA COMISIÓN LIQUIDADORA.

La AEF valora positivamente que la comisión liquidadora sea una comisión interministerial, un órgano colegiado formado por representantes de distintos departamentos ministeriales con competencias transversales en materia de fundaciones y sectoriales relacionadas con los muy diversos fines en los que actúan las fundaciones.

No obstante, considera que, tan importante o más que la regulación del funcionamiento de la comisión liquidadora es el desarrollo de los criterios de “distribución” que esta deberá seguir, así como los “criterios reguladores del procedimiento de liquidación” a que se refieren los apartados 4 y 5 del artículo 33 de la *Ley 50/2002*.

En este sentido consideramos importante **distinguir**, a efectos del desarrollo reglamentario, **los siguientes aspectos**:

- El procedimiento de liquidación propiamente dicho, que afectará a cualquier fundación extinguida por cualquier causa, no necesariamente en virtud de resolución judicial. En la actualidad se encuentra regulado en el artículo 39 del Reglamento de Fundaciones de Competencia Estatal (RD 1337/2005, de 11 de noviembre).
- Las facultades del protectorado en el procedimiento de liquidación de una fundación, en los siguientes casos: i) cuando la liquidación se lleve a cabo por la propia fundación y las facultades del protectorado sean de “supervisión” de la liquidación; ii) cuando declarada la extinción de la fundación por cualquier causa, el patronato no lleve a cabo la liquidación y no atienda el requerimiento de liquidación que le formule el protectorado; iii) en caso de ausencia de patronato; y iv) en caso de que ni los estatutos de la fundación ni el fundador hubieran facultado al patronato para constituirse en comisión liquidadora, designar liquidadores y/o decidir el destino de los bienes y derechos resultantes de la

liquidación. Algunos de estos aspectos se encuentran en la actualidad parcialmente y muy escasamente regulados en el artículo 47, letra e) del Reglamento de Fundaciones de Competencia Estatal.

- Las facultades, composición y normas de funcionamiento de la comisión liquidadora como órgano colegiado interministerial adscrito al protectorado distinguiéndolas, si fuera el caso, de las facultades que tiene atribuidas el protectorado como órgano administrativo diferenciado.
- Los criterios y procedimiento de distribución que deberá seguir la comisión liquidadora.

A los efectos anteriores, consideramos que **el artículo 33 de la Ley de Fundaciones no resulta del todo sistemático**, lo que dificulta el desarrollo reglamentario.

El artículo 33.1 contempla distintos supuestos en los que el protectorado deberá instar o requerir a la fundación para que inicie o continúe el procedimiento de liquidación, independientemente de que la extinción haya sido judicial o no. A continuación, este apartado se remite al apartado 4 del mismo artículo, que parece referirse sólo a aquellos casos en los que la extinción haya sido declarada judicialmente. Sin embargo, puede haber supuestos en los que no existiendo resolución judicial por haber sido voluntaria la extinción, el protectorado tenga que instar dicho procedimiento.

En el mismo apartado 4 del artículo 33, se introduce la comisión liquidadora, por lo que no queda claro si ésta sólo actuará y decidirá los criterios y el destino del patrimonio cuando la extinción haya sido declarada judicialmente o también cuando, siendo voluntaria la extinción, el patronato no tenga atribuida la facultad de decidir el destino del patrimonio o cuando no hubiera patronato porque, por ejemplo, hubiera desaparecido tras la extinción.

Conforme a lo anterior, consideramos que deben sistematizarse los distintos supuestos.

En definitiva, así como **el artículo 32, bis) de la Ley 50/2002, introducido por la Ley 20/2022, regula la extinción judicial de las fundaciones a instancia del protectorado, el artículo 33 regula distintos supuestos de liquidación de la fundación que no necesariamente tienen su origen en una extinción judicial, sin que acaben de distinguirse bien.**

Sin perjuicio de todo lo anterior, en lo que se refiere a los **criterios y al procedimiento de adjudicación de bienes y/o derechos por parte de la comisión liquidadora**, debe tenerse en consideración que se trata de un patrimonio de origen privado – procedente de las fundaciones extinguidas – adscrito originariamente a un interés general determinado por un fundador o fundadores, que se destinan a otra u otras entidades de carácter privado que también persiguen fines de interés general.

Es decir, a pesar de las similitudes que pueden encontrarse con procedimientos y órganos como el de la oficina de recuperación y gestión de activos del Ministerio de Justicia, se trata de unos bienes que no tendrán, en la mayoría de los casos un origen delictivo y que, en todo caso, no pasan un proceso de “decomiso” o “apropiación”, ni siquiera de adscripción a ninguna administración pública. Tampoco es un supuesto similar al de la asignación de saldos bancarios abandonados y su distribución posterior a entidades no lucrativas, que sí pasan a formar parte del patrimonio del Estado.

Esto lleva a la necesidad de reflexionar sobre **si la comisión de liquidación debe estar integrada por representantes no sólo de las administraciones públicas sino también del sector fundacional y/o expertos** en función de los fines de interés general que persigue la fundación en extinción.

Por último, dado que el patrimonio de la fundación extinguida no llega a formar parte del patrimonio de la administración, el procedimiento de selección de las entidades destinatarias o beneficiarias deberá inspirarse en el procedimiento de otorgamiento de subvenciones, en sus principios, sin que la potestad de la comisión liquidadora tenga naturaleza subvencional.

### **3. COHERENCIA DEL SISTEMA DE SUPERVISIÓN Y REGULACIÓN DE LAS FUNDACIONES.**

Dicho todo lo anterior, la AEF quiere apelar una vez más a la necesidad de desarrollar plenamente lo dispuesto en la legislación vigente de fundaciones, en particular en cuanto a la puesta en marcha del **Consejo Superior de Fundaciones**, un órgano previsto desde la Ley de Fundaciones del año 1994 que sigue sin estar en funcionamiento.

A la vista de esta última reforma de la Ley de Fundaciones, la naturaleza de los derechos a los que afecta y de la complejidad cada vez mayor del sistema administrativo de supervisión y registro, se hace más patente que nunca la necesidad de contar con un foro, como el que representaría este órgano, en el que se puedan **debatir, consensuar y acordar los desarrollos normativos que requieren las fundaciones, no sólo entre la administración y el sector, sino entre los departamentos ministeriales con competencias y las Comunidades Autónomas.**

Por ejemplo, si bien los artículos 32, 32 bis y 33 de la Ley 50/2002 referidos a las formas de extinción y a la liquidación de fundaciones, no tienen carácter básico, parece deseable que modificaciones que afectan a estas cuestiones sean contrastadas con las Comunidades Autónomas para no crear un régimen asimétrico que afectaría al ejercicio del derecho de fundación cuyo ejercicio sería diferente según los territorios. Algo que, en la práctica, está sucediendo. En definitiva, se trata de **disposiciones que desarrollan el artículo 31 que sí tiene carácter básico y que afecta, como se ha señalado, a las condiciones básicas para el ejercicio del derecho de fundación.**

La petición del sector de poner en marcha el Consejo Superior de Fundaciones, del que dependería otra comisión, la de información y cooperación registral de fundaciones, no ha sido atendida en treinta años. Tampoco la propuesta de hacer del protectorado de ámbito estatal, no ya una agencia u órgano independiente, sino un órgano colegiado de carácter interministerial. Sin embargo, se crea una nueva comisión que, a juicio de la AEF, no sería necesaria si se hubieran realizado los desarrollos previstos por la legislación y apoyados por el sector, que dotaría además a la administración de los mecanismos adecuados de actuación cuando se entienda vulnerado el ordenamiento.

Por todo ello la AEF propone **que se valore, antes de desarrollar la citada comisión, dar los pasos necesarios para poner en funcionamiento el Consejo Superior de Fundaciones y atribuir las funciones del protectorado de competencia estatal – todas – a un órgano colegiado interministerial.**