

JUAN-CRUZ ALLI TURRILLAS: *El protectorado público de las fundaciones*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2024, 402 págs.

I

Desde el siglo XIX el derecho español contó con un modelo de control de lo que daba en llamarse beneficencia y que comprendía la práctica totalidad de las organizaciones que bajo múltiples denominaciones se dedicaban a aquella actividad. Su articulación jurídica se volcó esencialmente en la Ley General de Beneficencia (Real Decreto de 20 de junio de 1849) y en el Reglamento General para su Ejecución (Real Decreto de 14 de mayo de 1852). Tal sistema era ciertamente rudimentario, como correspondía a la época, pero no por ello poco meditado por un legislador que, en sus planteamientos generales, no estaba muy alejado del modelo implantado en el derecho de otros países. El eje de nuestra regulación era la preocupación por la atención a las personas necesitadas (arts. 1 a 28 y 88 a 93 del Reglamento) y en torno a él se levantaba un complejo organizativo encargado de su supervisión, el protectorado.

Sin embargo, sin que quepa identificar un punto de inflexión concreto, a lo largo del siglo siguiente aquel modelo fue progresivamente abandonado, aun cuando se mantuviera formalmente vigente su normativa de cabecera. Los nuevos impulsos desamortizadores y desvinculadores exacerbaban la desconfianza hacia las instituciones de beneficencia que los sobrevivieron, interviniendo y mermando severamente sus recursos patrimoniales. La introducción finisecular de una variada tipología de personas jurídicas en el Código Civil determinó que las organizaciones benéficas fuesen paulatinamente reconducidas a alguna de aquellas nuevas categorías y que los protectorados orientaran su atención solo a las fundaciones, centrando su interés en la gestión de sus patrimonios. Y así continuaron las cosas hasta que la Ley de Fundaciones de 1994 derogó formalmente una Ley General de Beneficencia que, a pesar de las denuncias de algunos finos juristas como el añorado Jorge Caffarena Laporta, hacía ya muchas décadas que había dejado de tener vigencia efectiva.

A resultas de todo ello, el actual modelo de protectorado se ha configurado por decantación a partir de una sucesión de disposiciones reglamentarias desde final del siglo XIX, y alguna legal, así como de la práctica administrativa,

sin que previamente se haya acometido una reconsideración general acerca de la conveniencia de desplazar o modernizar el modelo inicialmente instaurado. Con el término protectorado se define hoy la actividad de supervisión administrativa que se extiende únicamente sobre las personas jurídicas con forma fundacional y centra su atención en velar por el cumplimiento de determinados requisitos formales: en su constitución, modificación o extinción; en la adecuada composición del patronato; en su administración patrimonial y en la rendición contable. Legalmente ya no constituye su objeto principal la fiscalización para garantizar la efectividad de la actuación altruista o la tutela de los beneficiarios últimos de las fundaciones, aunque esta sea la justificación última de tales instituciones. Y todo ello es coherente con el modelo hacia el que se ha transitado, pues si el protectorado hubiera de ocuparse de supervisar la actividad altruista —trasunto actual de la antigua beneficencia—, no se explicaría que su actuación se contrajera exclusivamente a la actuación de las fundaciones y dejara fuera de su foco la mirada de organizaciones filantrópicas que revisten otra forma jurídica de personificación.

Esta transformación y su sinsentido no han pasado por alto para algunos autores. Desde Jorge Caffarena Laporta, o Manuel Aznar López, hasta Juan-Cruz Alli Turrillas, que le ha dedicado el estudio más profundo, concienzudo y extenso de cuantos se hayan acometido en la doctrina española.

II

El libro recensionado es, como informa el propio autor, la pieza conclusiva de una investigación sobre el derecho de fundaciones que inició décadas atrás, alentado por el profesor Parada Vázquez. Durante estos años, Alli Turrillas ha estudiado, meditado y, por fortuna para quienes somos sus lectores, también publicado sobre el derecho de fundaciones. Sus obras son fiel reflejo de su metodología, de su forma de entender la investigación jurídica: en ellas vierte el resultado del barrido de todas las publicaciones sobre la materia; de largas estancias dedicadas al objeto de su estudio en universidades extranjeras; de la relación con las propias entidades estudiadas y sus organizaciones representativas; del seguimiento de los datos empíricos sobre el sector y del análisis de las razones históricas, sociológicas, políticas y económicas que conforman las instituciones estudiadas.

La obra *El protectorado público de las fundaciones* condensa la reflexión de su autor sobre el derecho de fundaciones, madurada durante años, y en ella recoge y sintetiza buena parte de las conclusiones que ha ido reuniendo en sus otros valiosos trabajos sobre la materia. Pese a lo que pueda dar a entender su título, el contenido del estudio no se ciñe exclusivamente al protectorado, sino que siguiendo el hilo conductor de esta última figura profundiza en el derecho de fundaciones en general.

El libro comienza con un interesante prólogo a cargo de otro destacado estudioso del derecho de fundaciones, José Luis Piñar Mañas.

El capítulo primero, «La fundación: ente bifronte público-privado», desgrana la formación de la fundación como institución en distintos ordenamientos jurídicos y culturas, la presencia constante de una autoridad supervisora de estas organizaciones, la relevancia del fin público o general de las fundaciones y la importancia que el autor otorga a dilucidar la naturaleza jurídica del momento constitutivo y el papel del poder público en él.

El segundo de los capítulos, «Análisis del modelo general de supervisión en sistemas comparados», está dedicado a revisar los sistemas de supervisión de las fundaciones en el derecho comparado. Concretamente en Alemania, Francia, Reino Unido, Estados Unidos, Italia y Canadá.

Seguidamente, en el capítulo tercero, titulado «Evaluación de los modelos y alternativas en el control público de fundaciones», desarrolla un interesante ejercicio de contraste al respecto —comparativo en su acepción estricta— entre los distintos derechos de fundaciones, incluido el derecho español. En rigor, el examen no se detiene en los modelos de supervisión, sino que trasciende al entendimiento de la figura fundacional. Para esta labor se apoya en la reunión de un conjunto de criterios de cotejo que tienen la virtud de sintetizar la esencia última de las regulaciones puestas en juego, lo que ofrece una imagen nítida de los distintos modelos y las técnicas jurídicas que los caracterizan.

Las «Reflexiones sobre el modelo español de regulación y supervisión de fundaciones», muy críticas, se contienen en el capítulo cuarto. Un anticipo de su postura puede encontrarse en la página 244 del capítulo precedente, cuando compara el «sistema de supervisión dinámico, operativo, de resultados, precautorio, auto-normado y de alta exigencia de responsabilidad que es propio de los países anglosajones. Frente al modelo estático, preclusivo, patrimonializado, congelado estructuralmente y altamente administrativizado en su régimen de autorizaciones, que late bajo nuestro modelo (así como el italiano, francés y alemán)».

Finalmente, el capítulo quinto, «Consecuencias y propuestas para una transformación de la supervisión pública de las fundaciones», recoge las conclusiones que el autor extrae del régimen español y las concretas propuestas para su renovación («transformación», dice el autor, lo que da idea de su planteamiento).

Como cortesía hacia el lector, el libro incluye en sus páginas finales dos apartados adicionales, uno con conclusiones y otro con una relación condensada de sus interesantes y sugerentes propuestas.

III

En los últimos tiempos, distintos autores y organizaciones representativas del sector vienen llamando la atención sobre la inadecuación del derecho que rige las fundaciones en España. Sus reclamaciones invitan a hacerse preguntas trascendentes. ¿Qué problemas se plantean hoy en día para el sector de las fundaciones

en particular y del altruismo en general? ¿Nuestra regulación de la materia y la estructura administrativa creada para supervisarla los atienden adecuadamente? Pero seguramente no solo haya que ofrecer una solución a los problemas ya detectados, sino que también es posible anticiparse al surgimiento de muchos otros y en un ejercicio proactivo cuestionarse si, como sociedad, deberíamos ser más ambiciosos y trazarnos unos objetivos de mejora y modernización del sector en su conjunto y de las estructuras administrativas de control o si, por el contrario, nos conformamos con lo que ahora tenemos.

Si llegara el caso de que los responsables públicos se formularan algunas de estas preguntas y buscaran respuestas para ellas, hallarían soluciones en el libro de Juan-Cruz Alli. Y, compartieran o no todas las sugestivas propuestas que este autor nos brinda, apreciarían cómo el capítulo tercero les ilustra sobre las carencias de nuestra inercia normativa y administrativa. Los criterios clasificatorios allí contenidos son el destilado de varios años de estudio y de reflexión, visitando derechos muy dispares, con el propio siempre presente, y operan como una suerte de marcadores analíticos de la salud del sector de las fundaciones. Además, su aplicación a cualquier ordenamiento revela una idea que recorre el libro desde sus primeras páginas: que la opción por uno u otro modelo trasciende la cuestión de la supervisión administrativa y puede ser una cortapisa o un acicate en el funcionamiento del sector altruista de un país. Dicho de otro modo, el modelo elegido puede determinar las condiciones de vida y de desarrollo personal de los destinatarios últimos de la acción altruista de las fundaciones.

Entre tanto llega ese momento, el jurista encontrará en *El protectorado público de las fundaciones* el fruto de la búsqueda y del estudio pacientes, del ánimo de compartir los hallazgos y el aprendizaje adquiridos a lo largo de años de análisis del derecho comparado, de propuestas reflexivas y fundamentadas en datos y razonamientos jurídicos. En suma, hallará el resultado del buen hacer académico.

Jorge García-Andrade Gómez
Universidad Nacional de Educación a Distancia

HARTMUT BAUER: *Lehren vom Verwaltungsrechtsverhältnis*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2022, 224 págs.

1. Bajo un título que podría traducirse como «Lecciones sobre la relación jurídica de derecho administrativo», a finales del año 2022 se publicaba en Alemania un estudio monográfico sobre la relación jurídica en tanto que elemento estructural de la citada rama del ordenamiento. Pese a lo que esta primera caracterización pudiese sugerir, la obra no acomete una reconstrucción dogmática de la