

El sector fundacional en Extremadura durante 2015

Enrique Hernández Díez

Presidente del Consejo de la Juventud de Extremadura

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. ESTADO DEL SECTOR Y CRÓNICA DE ACTIVIDAD: 1. *Situación del sector fundacional en Extremadura.* 2. *Crónica de actividad de las fundaciones extremeñas.*—III. ANÁLISIS DE LA ACTIVIDAD NORMATIVA: 1. *La reforma legal sobre las fundaciones procedentes de la transformación de Cajas de Ahorros con domicilio social en la Comunidad Autónoma de Extremadura.* 2. *Otras normas de rango legal con efectos sobre las fundaciones extremeñas.* 3. *La actividad normativa reglamentaria con efectos sobre el sector fundacional extremeño.*—IV. FINANCIACIÓN PÚBLICA DE FUNDACIONES: 1. *Las subvenciones autonómicas a las fundaciones.* 2. *La contratación de la Junta de Extremadura con fundaciones.* 3. *Las dotaciones presupuestarias de las fundaciones del sector público autonómico.*—V. CONCLUSIONES.

RESUMEN: La situación del sector fundacional en Extremadura permaneció estable en 2015. Hubo un pequeño crecimiento en número, similar al de años anteriores. No se produjeron grandes reformas normativas, pero la actividad legislativa y reglamentaria que afecta al sector se centró en aspectos de administración pública y política social. Los ciclos electorales (locales, autonómicos y generales) facilitaron el aumento de la incidencia institucional del sector. El cambio de gobierno regional provocó una reorganización de las fundaciones públicas. La financiación pública al sector fundacional se incrementó ligeramente en comparación a ejercicios anteriores.

PALABRAS CLAVE: fundaciones, Extremadura, Derecho, tercer sector, financiación pública.

ABSTRACT: The situation of the foundation sector in Extremadura remained stable in 2015. There was a small increase in number, similar to previous years. Important policy reforms have not occurred, but legislative and regulatory activity affecting foundations focused on public administration and social policy. Local, regional and general elections facilitated the increased institutional influence of the sector. The regional government change led to a reorganization of public foundations. Public funding for foundations increased slightly compared to previous years.

KEY WORDS: foundations, Extremadura, Law, third sector, public funding.

I. Introducción

Para comprender mejor la actividad normativa sobre fundaciones, es útil conocer el estado del sector fundacional y sus principales actividades. En 2015 no ha habido ninguna reforma de calado sobre este sector en la Comunidad Autónoma de Extremadura. Sin embargo, sí ha existido una cierta actividad reguladora. La situación del sector fundacional, esta actividad normativa y la reordenación del sector público fundacional con posterioridad al cambio de gobierno en la Junta de Extremadura constituyen el contenido esencial de las siguientes páginas. Por último, dedico un espacio breve a la financiación pública autonómica que en 2015 ha servido o ha ido a parar al sector fundacional, público y privado, para identificar al menos los instrumentos jurídicos empleados.

La información facilitada para la realización de este documento se debe, fundamentalmente, a las publicaciones y comunicaciones de la Asociación Extremeña de Fundaciones (AFEX), y muy especialmente al Servicio de Administración de Justicia y Registros de la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas de la Junta de Extremadura. A este equipo, sin duda, hay que agradecer la transparencia y eficacia con la que abordan cualquier consulta. También he podido acceder a una información exhaustiva sobre la financiación pública (subvenciones concedidas, contratos mayores y menores, etc.) gracias al Portal de Transparencia de la Junta de Extremadura¹, puesto en marcha en aplicación de la Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura (en adelante LGAEx).

II. Estado del sector y crónica de actividad

1. *Situación del sector fundacional en Extremadura*

El estado del sector fundacional extremeño en 2015 puede calificarse de saludable, si atendemos a los siguientes datos. Según la propia AFEX², existen casi 300 fundaciones en Extremadura, de las cuales habría 219 activas. El Registro autonómico de fundaciones tiene 179 inscritas, de las cuales constaría actividad de alrededor de cien de ellas, algo más del 50%. La referencia de la actividad frente a la existencia por inscripción registral se extrae habitualmente de la presentación de cuentas anuales ante el protectorado, o de algún otro

¹ Véase (a 10/05/16): <http://gobiernoabierto.gobex.es/transparencia/>.

² Nota de Prensa de la AFEx para el 1 de octubre de 2015, Día Europeo de Fundaciones y Donantes.

tipo de manifestación de actividad similar (consultas, comunicaciones...). La diferencia de cifras entre las casi 300 señaladas por la AFEX y el registro autonómico se debe a que no todas las fundaciones con actividad en la Comunidad Autónoma dependen del registro o protectorado autonómico, sino de otros de ámbito estatal. La divergencia entre ambas, por tanto, pone de manifiesto la presencia de fundaciones de ámbito estatal, o al menos inscritas ante registros y protectorados no extremeños, actuando en Extremadura.

Según la AFEX, el sector atiende en la actualidad en Extremadura a aproximadamente 170.000 personas, un 15% de la población total de la región. Dan trabajo a más de 1.100 personas, y aportan un Valor Añadido Bruto (VAB) de 72 millones de euros. También según AFEX el sector fundacional extremeño genera 3.500 empleos en la región, siendo el único sector que ha crecido durante la crisis económica.

Como consecuencia de este valor social del sector fundacional, en 2015 se han leído y publicado dos tesis doctorales³ en la Universidad de Extremadura sobre las fundaciones. Esto evidencia un claro aumento del interés académico por esta materia, y además aporta una valiosa información desde las dos disciplinas académicas de enfoque: la comunicación y el derecho.

2. *Crónica de actividad de las fundaciones extremeñas*

Durante el año 2015 las fundaciones extremeñas han mantenido una actividad dentro de la normalidad. Puede destacar, no obstante, la candidatura y elección de la AFEX a la presidencia de la Plataforma del Tercer Sector de Extremadura, a través de Manuel López Risco. También ha tenido una cierta relevancia el contexto de elecciones autonómicas, locales y generales. Estos dos elementos han reforzado al sector fundacional en la punta de lanza de la interlocución institucional de la sociedad civil organizada. Los principales acontecimientos relevantes del sector fundacional extremeño son, sin ánimo de exhaustividad, los que destaco a continuación.

A) Las fundaciones extremeñas en la actividad transfronteriza España-Portugal.

Las fundaciones han jugado de nuevo durante 2015 un papel clave en el desarrollo de las relaciones transfronterizas. No solo por su propia actividad,

³ MORENO PIÑERO, J. C., *El tiempo de las fundaciones. Análisis del régimen jurídico de las fundaciones y propuesta para un futuro renovado*. Universidad de Extremadura, 2015.

RODRÍGUEZ RAMOS, V., *La comunicación en las fundaciones de Extremadura*, Universidad de Extremadura, 2015.

sino por servir de marco e impulso a la actividad pública institucional entre ambos países. Sirva de ejemplo el desarrollo en la sede de la Fundación Mercedes Calles-Carlos Ballesteros de Cáceres, de la Comisión Hispano-Lusa para la Cooperación Transfronteriza entre los gobiernos de España y Portugal, el 15 de abril de 2015.

Además de dicha cita, a finales de año se celebraba el VIII Encuentro Hispano-Luso de Fundaciones, en Évora, durante los días 28 y 29 de octubre de 2015. La reunión se orientó bajo la temática «Ideas para inspirar a las fundaciones», con un desarrollo concretado en tres ejes territoriales: espacio ibérico, espacio europeo, y espacio iberoamericano. La importancia de dicha cita para las fundaciones extremeñas se puede percibir con claridad porque este Encuentro volvió a servir de marco para la celebración del Consejo Extremeño de Fundaciones (órgano público consultivo), pese a ser en territorio portugués.

B) Actividad de incidencia institucional y política de las fundaciones extremeñas.

Con motivo de las elecciones autonómicas, la Asociación Extremeña de Fundaciones se sumó, junto a otras plataformas de la sociedad civil organizada, a un primer Encuentro de Diálogo Civil entre dichas organizaciones y todos los grupos políticos que concurrían a las elecciones (6 de mayo de 2015). Éste, y los sucesivos encuentros, han significado el inicio de una comunicación más estrecha entre distintas plataformas con el objetivo de enfocar conjuntamente algunas de las reclamaciones comunes del tercer sector. Se han producido un total de dos encuentros con grupos políticos y otros dos encuentros exclusivamente entre plataformas representativas de organizaciones de la sociedad civil (Plataforma del Tercer Sector, Plataforma de Voluntariado, Consejo de la Juventud, Coordinadora de ONGD's, organizaciones de mujeres y la Plataforma de Infancia, entre otras). Estas sesiones han tomado de referencia especialmente a la Mesa del Diálogo Civil de Bizkaia⁴, en lugar de la Comisión de Diálogo Civil recientemente constituida por el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Éstas (Bizkaia y la experiencia extremeña) integran a diversas redes y plataformas de la sociedad civil, no solo a la Plataforma del Tercer Sector del territorio, como sí hace la Comisión del Ministerio. En el caso extremeño este proceso está además desarrollando interlocución con los distintos grupos políticos, con o sin representación parlamentaria, además de con la Junta de Extremadura.

⁴ Así se reconoce en el Documento de Trabajo de la Sesión de 11 de septiembre de 2015.

En una línea de trabajo similar a la anterior, las entidades del tercer sector en general, y el sector fundacional en particular, han tenido también un papel relevante en el Grupo Motor que ha diseñado la puesta en marcha del Consejo Extremeño de Ciudadanos, previsto en el artículo 38 de la ya citada LGAEx. El trabajo se ha desarrollado durante la segunda mitad del año 2015, aunque aún no se ha visto su realización a mediados de 2016. Este Consejo prevé, según la propuesta realizada con participación del sector fundacional, la composición combinada entre ciudadanía individual y organizaciones de la sociedad civil, entre las que se encontraría representado, naturalmente, el sector fundacional.

El Día Europeo de Fundaciones y Donantes (1 de octubre de 2015), en su tercera edición, sirvió de marco de visibilización del sector, y la AFEX⁵ se sumaba a la crítica por la paralización del Estatuto Europeo de Fundaciones, entre otras reivindicaciones y datos ya mencionados sobre el estado de las fundaciones en Extremadura⁶.

Con ocasión de las elecciones generales del 20 de diciembre, el sector fundacional extremeño hizo suyas las reivindicaciones de la Asociación Española de Fundaciones (AEF), trasladando a distintos actores políticos regionales sus expectativas de cara a la próxima legislatura estatal. La AFEX y la AEF⁷ han expresado durante todo el año la importancia de la mejora de los incentivos fiscales al mecenazgo desde la Hacienda extremeña. En concreto, demandan reformas en los tramos autonómicos del IRPF para alcanzar los niveles de Francia (deducciones de hasta el 70% por donaciones de personas físicas, y del 50% para personas jurídicas). También, en materia de micromecenazgo, han expresado su aspiración de alcanzar el 100% de deducción para los primeros 150 euros de donaciones. Este último elemento tiene especial importancia en Extremadura, donde el nivel de renta per cápita hace poco frecuente la existencia de grandes donantes. Todo ello orientado a «fortalecer la participación de los ciudadanos»⁸.

⁵ Nota de Prensa de la AFEX para el 1 de octubre de 2015, Día Europeo de Fundaciones y Donantes.

⁶ Resulta muy útil complementar esta información con la aportada por la Tesis Doctoral de RODRÍGUEZ RAMOS, V., ver nota 3.

⁷ Noticia de la Rueda de Prensa ofrecida por la Asociación Española de Fundaciones y la Asociación Extremeña de Fundaciones el día 20 de abril de 2015, en EuropaPress (a 10/05/2016): <http://www.europapress.es/extremadura/noticia-sector-fundacional-extremadura-atien-de-cerca-170000-personas-emplea-mas-1100-20150420134904.html>.

⁸ *Idem*.

III. Análisis de la actividad normativa

1. *La reforma legal sobre las fundaciones procedentes de la transformación de Cajas de Ahorros con domicilio social en la Comunidad Autónoma de Extremadura*

En febrero de 2015 se produjo la reforma legal que ya fue brevemente citada en el Anuario de 2014. La Ley 2/2014, de 18 de febrero, de medidas financieras y administrativas de la Comunidad Autónoma de Extremadura, recogía en su artículo 9 una modificación significativa de la Ley 8/1994, de 23 de diciembre, de Cajas de Ahorro de la Comunidad Autónoma de Extremadura. El cambio consistió en la adición de un artículo 87 a dicha Ley, y cuyo apartado primero se expresaba con el siguiente tenor literal:

Artículo 87.

A las fundaciones procedentes de la transformación de Cajas de Ahorros con domicilio social en la Comunidad Autónoma de Extremadura, si desarrollan principalmente sus funciones en Extremadura les serán aplicables, además de la presente ley y el régimen jurídico general sobre fundaciones, las normas reguladoras de las fundaciones que gestionen la obra social provenientes de dichas entidades. Mediante Decreto de la Junta de Extremadura, a propuesta de la Consejería competente en materia de política financiera, podrá completarse su régimen jurídico específico.

Menos de un año después, se volvió a corregir dicho apartado mediante la Ley 1/2015, de 10 de febrero, de medidas tributarias, administrativas y financieras de la Comunidad Autónoma de Extremadura. El artículo 63 de dicha Ley le daba al precepto anterior la siguiente redacción:

Artículo 87.

A las fundaciones procedentes de la transformación de Cajas de Ahorro con domicilio social en la Comunidad Autónoma de Extremadura, cuyo ámbito de actuación principal se desarrolle en la misma, o excediendo tal ámbito no reúnan los requisitos para que su Protectorado corresponda al Ministerio de Economía y Competitividad, les será de aplicación la legislación básica del Estado y, en su caso, la normativa que, en desarrollo de la misma, sea dictada por la Comunidad Autónoma de Extremadura.

El resultado de la reforma cambia poco del contenido de la norma. En síntesis, la nueva redacción confirma que la legislación de fundaciones en Extremadura es la estatal, y en todo caso remite al desarrollo normativo autonómico, pero con sujeción a la legislación básica del Estado. Aporta una redacción más clara en varios aspectos, aunque desde un punto de vista de técnica normativa posiblemente sea un error hacer referencia a un Ministerio

específico cuya nomenclatura puede variar en cualquier momento, en lugar de referirse al Ministerio con competencias sobre tal materia. Por último, deja abierta una posibilidad de desarrollo normativo de la legislación básica estatal con otras figuras distintas de los Decretos de la Junta de Extremadura. De esta forma elimina la limitación de la redacción anterior.

2. Otras normas de rango legal con efectos sobre las fundaciones extremeñas

Durante el año 2015 se han producido algunas otras normas de rango legal que contienen referencias al sector fundacional extremeño, público o privado. Por orden cronológico éstas son:

A) Ley 12/2015, de 8 de abril, de igualdad social de lesbianas, gais, bisexuales, transexuales, transgénero e intersexuales y de políticas públicas contra la discriminación por orientación sexual e identidad de género en la Comunidad Autónoma de Extremadura.

Esta Ley hace referencias muy breves y concisas a las fundaciones, apenas en la Exposición de Motivos. Sin embargo, es una norma muy significativa porque es el fruto explícito y evidente de una labor de incidencia institucional con los grupos parlamentarios de la Fundación Triángulo en Extremadura (y de la asociación Extremadura Entiende). En efecto, la Exposición de Motivos recoge explícitamente la trayectoria de esta entidad, y reconoce que la Ley es un logro de la sociedad civil organizada LGBT en Extremadura. De ahí el papel relevante que el contenido de la norma pretende dar a la sociedad civil organizada, y a la educación para la participación.

B) Ley 13/2015, de 8 de abril, de Función Pública de Extremadura.

La reforma que implica esta norma emerge como consecuencia de la aplicación del Estatuto Básico del Empleado Público estatal, aprobado por la Ley 7/2007, de 12 de abril, que dejó en una situación de «provisionalidad» (según la Exposición de Motivos de la citada ley de reforma) la normativa autonómica anterior sobre la Función Pública extremeña. La norma prevé un ámbito de aplicación especial en materia de personal, que afecta directamente a las fundaciones privadas de iniciativa pública. El tenor literal del artículo 4 expresa lo siguiente:

Artículo 4.

Al personal que preste servicios en el resto de entidades del sector público autonómico o local no incluido en el ámbito de aplicación del artículo 3 de esta ley, en las que las Administraciones Públicas de Extremadura en su conjunto, directa o

indirectamente, aporten más del cincuenta por ciento de su capital, tales como sociedades mercantiles y fundaciones privadas de iniciativa pública, así como consorcios que adopten formas de sociedad mercantil, se le aplicará, en todo caso, la regulación sobre oferta de empleo público contenida en el artículo 29, la relativa a la obligatoriedad de tener un registro de personal contenida en el artículo 43, los principios rectores del acceso al empleo público contemplados en el artículo 88, los deberes, código de conducta y régimen de incompatibilidades previstos en el Capítulo IV del Título IV, así como los relativos a personal directivo profesional contenidos en el Capítulo II del Título II y acceso a la función pública de personas con discapacidad a que hace referencia el Capítulo III del Título VI.

Este precepto implica que a dichas fundaciones privadas de iniciativa pública no le son de aplicación obligatoria las demás normas del ámbito general de aplicación (art. 3), sino solo las expresamente citadas. Es significativo que el precepto equipare a las sociedades mercantiles de iniciativa pública con estas fundaciones. Pero en definitiva, la previsión es coherente con los principios de las normas autonómicas sobre transparencia y gobierno abierto. Sin embargo, el personal de dichas fundaciones de iniciativa pública puede quedar excluido de algunos aspectos importantes, como son la planificación pública de los recursos humanos (Capítulo I del Título III), el régimen de derechos y deberes (Capítulo I del Título IV), la ordenación de la jornada de trabajo, permisos y vacaciones (Capítulo II del Título IV), el régimen retributivo (Capítulo III del Título IV) o la formación de empleados públicos de la Escuela de Administración Pública (Capítulo V del Título IV).

C) Ley 14/2015, de 9 de abril, de Servicios Sociales de Extremadura.

El legislador extremeño, con esta Ley de Servicios Sociales, tiene la voluntad de constituir el acceso de la ciudadanía extremeña a determinadas políticas públicas de carácter social como derechos subjetivos. En esta línea crea, por tanto, y por primera vez en Extremadura, el Catálogo del Sistema Público de Servicios Sociales. Al efecto, considera como tales, y los prevé explícitamente en el ámbito de aplicación, en el artículo segundo y con el siguiente tenor literal:

Artículo 2. Ámbito de aplicación.

1. La presente ley será de aplicación a los servicios sociales prestados en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

2. En concreto, en los términos establecidos en la propia ley, será de aplicación a los servicios sociales prestados por:

a) La Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, la administración institucional de ella dependiente, así como los consorcios, fundaciones y

demás entidades con personalidad jurídica propia en los que sea mayoritaria la representación directa de la Junta de Extremadura.

b) Las entidades que integran la Administración Local, la administración institucional de ella dependiente, así como los consorcios, fundaciones y demás entidades con personalidad jurídica propia en que sea mayoritaria la representación directa de dichas entidades.

c) Las entidades privadas que suscriban contratos o convenios de colaboración con las Administraciones Públicas de Extremadura o sean beneficiarias de ayudas o subvenciones concedidas por ellas para la prestación de servicios sociales.

3. Asimismo, será de aplicación a las personas físicas y jurídicas que presten servicios sociales.

Así pues, queda patente la inclusión explícita del sector fundacional con participación pública mayoritaria, ya sea de la Administración autonómica o local. Además de lo anterior, la previsión del apartado c) también resulta significativa, dado que son muchas las fundaciones privadas que se encuentran en la circunstancia descrita, a través de convenios y contratos. Resulta llamativo también que abarque, en el ámbito de aplicación, a las personas físicas y jurídicas que presten servicios sociales, sin especificar que lo hagan por acuerdo o en algún tipo de coordinación pública. Este aspecto se aclara más adelante, cuando sí establece (art. 3) una clara distinción entre el Sistema Público de Servicios Sociales (art. 3.2) y los «servicios sociales de titularidad privada» (art. 3.3). De nuevo, en este último apartado, el legislador vuelve a incluir de forma expresa «aquellos servicios, prestaciones y actuaciones ofertadas por fundaciones» y otras figuras privadas. El peso social del sector fundacional extremeño entre los servicios de titularidad privada se deja intuir claramente en que son las fundaciones las primeras instituciones descritas en la lista.

Sobre los servicios sociales de titularidad privada, el legislador también indica, en el precepto ya citado, «que estarán sujetos a lo previsto en la legislación vigente en la Comunidad Autónoma de Extremadura, sectorial establecida al efecto, bajo la inspección, el control y el registro de la Administración de la Comunidad Autónoma».

3. La actividad normativa reglamentaria con efectos sobre el sector fundacional extremeño

El cambio de gobierno en la Comunidad Autónoma ha provocado una actividad reglamentaria más prolija que en años anteriores al respecto de cuestiones que afectan al sector fundacional, especialmente por la reorganización administrativa del sector público fundacional. No obstante, junto a esta

reorganización podemos encontrar una serie de Decretos que hacen referencia explícita a las fundaciones públicas y privadas de Extremadura. Sobre los siguientes conviene hacer al menos una referencia sucinta:

A) Decreto 3/2015, de 27 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 1/2014, de 18 de febrero, de regulación del estatuto de los cargos públicos del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

Esta norma prevé lo que ya indicaba la Ley que desarrolla: que el ámbito de aplicación de la regulación contenida (art. 2 del Decreto) abarca explícitamente a presidentes, directores y asimilados del «sector público fundacional» de la Comunidad Autónoma. Por tanto, estas figuras quedan definitivamente sometidas a todos los requisitos propios de los cargos públicos de Extremadura.

B) Decreto 22/2015, de 24 de febrero, por el que se modifica el Decreto 93/2013, de 4 de junio, por el que se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones para el desarrollo de programas de promoción del voluntariado social en la Comunidad Autónoma de Extremadura, y se realiza la primera convocatoria para el ejercicio 2013.

La mención a las fundaciones proviene del reconocimiento a éstas como entidades de voluntariado que pueden concurrir, en igualdad de condiciones que las asociaciones sin ánimo de lucro, siempre que estén debidamente registradas como entidades de voluntariado. Una particularidad de la reforma es la simplificación de las tramitaciones administrativas, permitiendo autorizar a la Administración para que recabe certificados de registro y otros documentos públicos a partir de las solicitudes de subvenciones a sus proyectos. En este sentido, la norma recoge al fin una de las principales reivindicaciones del sector: reducir la carga burocrática del tercer sector ante la Administración.

C) Decreto 64/2015, de 14 de abril, por el que se regula la concesión directa de una subvención a la Fundación Triángulo Extremadura, para la realización de las actividades programadas para «L@s Palom@s 2015».

Un Decreto del mismo tenor fue ya analizado con más detenimiento en el Anuario de 2014⁹, en relación a la adecuada justificación del procedimiento de concesión directa. La misma Fundación privada percibió entonces la misma subvención con el objetivo de apoyar la organización de un evento singular, de importante impacto estatal. Basta remitirse, por tanto, a las con-

⁹ HERNÁNDEZ DIEZ, E.: «La situación social y jurídica del sector fundacional en Extremadura en 2014», en *Anuario de Derecho de Fundaciones 2014*, Iustel, 2015, pp. 427 y ss.

sideraciones expresadas ya en el anterior Anuario, dado que no ha cambiado sustancialmente ningún aspecto relevante. Lo que sí conviene destacar es que ésta es la única institución privada de carácter fundacional que percibe en 2015 una subvención por concesión directa regulada en un Decreto específico de la Junta de Extremadura, lo cual no ha sido habitual en ejercicios presupuestarios anteriores.

D) Decreto 154/2015, de 17 de julio, por el que se establece la estructura orgánica básica de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

Las elecciones autonómicas de mayo de 2015, la victoria del Partido Socialista y, finalmente, la investidura como presidente de D. Guillermo Fernández Vara condujeron a una transformación de la estructura orgánica básica de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura. A través de este Decreto se efectúan las siguientes reorganizaciones:

a) Conforme al artículo 5 del Decreto, se adscriben a Presidencia de la Junta de Extremadura la Fundación Academia Europea de Yuste y la Fundación Orquesta de Extremadura. Posteriormente, lo confirmará el Decreto 321/2015, de 29 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica de la Presidencia de la Junta de Extremadura. Este Decreto 321/2015, de 29 de diciembre, incluye, además, una referencia explícita a las fundaciones culturales adscritas a la Secretaría General de Cultura, como son: la Fundación Extremeña de la Cultura, la Fundación Jesús Delgado Valhondo, la Fundación Extremadura de Cine y la Fundación Orquesta de Extremadura. Por otra parte quedan adscritas a la Dirección General de Bibliotecas, Museos y Patrimonio Cultural las competencias que tiene la Junta de Extremadura sobre determinadas fundaciones de iniciativa privada con participación pública, como son la Fundación Helga de Alvear, la Fundación Ortega Muñoz y la Fundación Rafael Ortega Porras.

b) Conforme al artículo 12, se adscriben a la Consejería de Economía e Infraestructuras todas las fundaciones tecnológicas y de investigación de la Junta de Extremadura, en particular el Instituto Tecnológico de las Rocas Ornamentales y Materiales de Construcción (INTROMAC), el Centro de Cirugía de Mínima Invasión (CCMI), la Fundación FUNDECYT-Parque Científico y Tecnológico de Extremadura, la Fundación Computación y Tecnologías Avanzadas de Extremadura (COMPUTAEX), el Centro Nacional de Agricultura Ecológica y de Montaña y el Centro Nacional del Cerdo Ibérico. Estas competencias serán confirmadas posteriormente mediante el Decreto 262/2015, de 7 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Economía e Infraestructuras.

c) Conforme al artículo 21, se adscribe a la Consejería de Salud y Políticas Sociales la Fundación para la Formación y la Investigación de los Profesionales de la Salud de Extremadura (FUNDESALUD). Así lo confirma más adelante también el Decreto 265/2015, de 7 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Sanidad y Políticas Sociales y se modifica el Decreto 222/2008, de 24 de octubre, por el que se aprueban los Estatutos del Servicio Extremeño de Promoción de la Autonomía y Atención a la Dependencia.

E) Decreto 261/2015, de 7 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Hacienda y Administración Pública.

Entre las competencias que este Decreto atribuye a la Consejería de Hacienda y Administración Pública permanece, como ya era habitual en las legislaturas y estructuras orgánicas anteriores, las que corresponden a la Junta de Extremadura en materia de Colegios Profesionales, Asociaciones y Fundaciones. En esta ocasión se sitúan, según el artículo 5 del Decreto, bajo la dirección de la Secretaría General de Administración Pública, de manera que a ésta le corresponde la función de protectorado único autonómico para todas las fundaciones registradas ante la Junta de Extremadura. La ubicación en la Consejería del Servicio de Administración de Justicia y Registros indica que ésta es la que ejerce además las funciones del Registro de Fundaciones de ámbito autonómico.

F) Decreto 264/2015, de 7 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación y Empleo y se modifica el Decreto 26/2009, de 27 de febrero, por el que se aprueban los Estatutos del Servicio Extremeño Público de Empleo.

A diferencia de la legislatura anterior, las competencias en materia de Deporte han dejado de estar encomendadas a la Presidencia de la Junta de Extremadura, y han pasado a la Consejería de Educación y Empleo, en particular ubicando la Dirección General de Deportes bajo la coordinación de la Secretaría General de Educación. Por esta razón, la Fundación Jóvenes y Deporte (que históricamente ha estado más vinculada a las competencias de deporte que de juventud) cambia de adscripción, según recoge el artículo 1.V, *in fine*.

IV. Financiación pública de fundaciones

La entrada en vigor del Portal de Transparencia de la Junta de Extremadura previsto por la LGAEx nos brinda la oportunidad de tener acceso a una

serie de datos que, de otra forma, serían prácticamente imposibles de recabar. Por la reciente puesta a disposición, parecía oportuno realizar una primera aproximación a la significación económica que tiene para el sector fundacional extremeño la financiación pública de la Junta de Extremadura, al menos con las cifras disponibles de 2015.

Para el análisis sobre el impacto de la financiación pública en el sector fundacional, he tenido en cuenta las siguientes vías de transferencia de fondos públicos: a) la financiación por la vía de subvenciones, tanto de concesión directa como de concurrencia competitiva; b) la financiación por vía de contratos públicos, sean del tipo que sean; y c) las asignaciones presupuestarias del sector público fundacional para 2015.

Una de las principales dificultades para conocer las cuantías exactas que ha percibido el conjunto del sector fundacional radica en la identificación de determinadas entidades como fundaciones. La no obligatoriedad de incorporar en el nombre la palabra «Fundación» impide, en ocasiones, conocer la naturaleza jurídica de algunas entidades que, por las causas que fuere, tampoco la aclaran en sus propias páginas Web. No obstante, no es la situación de la mayoría, y la información pública permite tener un conocimiento general de la financiación obtenida por el sector fundacional por las distintas vías jurídicas admisibles.

1. *Las subvenciones autonómicas a las fundaciones*

Sobre la primera vía, la financiación por subvenciones, cabe destacar que existen dos grandes fórmulas básicas de subvencionar la actividad fundacional en Extremadura, como en la mayoría de Administraciones Públicas en España. Ya hemos hecho referencia a la subvención nominativa por concesión directa que está recogida en el Decreto 64/2015, de 14 de abril. A esta fórmula de subvenciones nominativas por concesión directa se suman otras que no han sido recogidas por Decreto.

Destacan, para el sector fundacional, las ayudas por concesión directa de la Agencia Extremeña de Cooperación al Desarrollo (AEXCID), tanto para Acción Humanitaria como especialmente para Proyectos de Cooperación. Por esta vía se ha transferido al sector fundacional más de dos millones de euros, si bien la mayor parte es destinada a proyectos de carácter bianual (2015-2016). En todo caso, la subvención nominativa más cuantiosa del ejercicio 2015 fue la concedida a la Fundación San Juan de Dios de Extremadura, de 1.624.500 euros, para la prestación de asistencia sanitaria, en régimen de internamiento, a pacientes del Servicio Extremeño de Salud. También en

el ámbito de la salud se produjeron subvenciones nominativas para proyectos de prevención de drogodependencias, y de apoyo a la conciliación familiar de población en riesgo de exclusión. El importe total de estas ayudas supera los cinco millones de euros.

Por otra parte, las fundaciones han percibido en 2015 muchas más subvenciones (pero de menor cuantía) por la vía de la concurrencia competitiva. Resultan dignas de destacar, de nuevo, las obtenidas en los proyectos de la AEXCID, con una inversión total en los proyectos del sector fundacional de alrededor de 200.000 euros. Estas partidas solo son superadas por la financiación educativa privada concertada, dado que muchos centros de este tipo son gestionados por fundaciones. Sin embargo, el peso relativo del sector en estas dos áreas de subvenciones (de educación y de cooperación internacional) es significativamente inferior en comparación al sector asociativo o cooperativo. Es decir: las fundaciones son receptoras de menos ayudas que las organizaciones de carácter asociativo o de otros tipos. Este menor impacto del sector fundacional en las subvenciones en concurrencia competitiva también se produce en los ámbitos social y sanitario, lo cual no evita la obtención de financiación por proyectos en materia de promoción del voluntariado social, sociosanitarios de participación comunitaria, fomento de la inserción social y laboral, etc.

Conviene señalar que no existe ninguna subvención en materia de políticas de consumo, vivienda y emancipación residencial que se haya concedido a entidades del tercer sector, siendo los únicos ámbitos de la Consejería de Sanidad y Políticas Sociales en las que se produce esta circunstancia. Sí se transfieren a organizaciones de consumidores (UCE, que en todo caso no reviste la forma jurídica de fundación) a través de la Consejería de Economía e Infraestructuras, a pesar de no tener las competencias sobre la materia, bajo la justificación de poner en marcha un Plan de Mejora de la competitividad del pequeño comercio minorista en Extremadura.

Por otra parte, las subvenciones al sector fundacional en materia de ciencia y tecnología se han limitado durante 2015 a la actividad de fundaciones especializadas en investigación sanitaria (FUNDESALUD y la Fundación Centro de Cirugía de Mínima Invasión Jesús Usón). La cuantía percibida por dichas instituciones no es significativa en comparación a las demás receptoras. Resulta llamativo que las instituciones públicas, de una u otra forma jurídica específica, son las destinatarias de la práctica totalidad de las ayudas en esta materia. En contraposición, en materia de investigación sí existen al menos dos fundaciones privadas que han percibido ayudas de escasa cuantía destinadas al fomento del conocimiento científico en el sector agrario, fores-

tal y agroalimentario. No obstante, en materia de las políticas agrarias y medioambientales se puede afirmar que el sector fundacional extremeño no juega un papel relevante en la gestión de proyectos con financiación pública autonómica, por la vía de subvenciones de ningún tipo.

Una circunstancia que, sin duda, podría ser objeto de un estudio más profundo es que las fundaciones tampoco aparecen como perceptoras de ninguna ayuda de las subvenciones a entidades de la economía social. Más previsible resulta que esto suceda en las ayudas en materia de industria, turismo, política territorial, energía e infraestructuras.

Las ayudas en materia de política educativa sí son importantes para el sector fundacional, especialmente las concedidas a centros privados concertados para la mejora de infraestructuras y equipamientos. De todas formas, el sector fundacional es minoritario entre las instituciones educativas que perciben este tipo de ayudas. En este sentido llama la atención que más de la mitad de las fundaciones que gestionan colegios privados concertados y obtienen ayudas son claramente de carácter religioso, pero son fundaciones no sometidas al régimen jurídico específico de entidades religiosas del Ministerio de Justicia. Por el contrario, el sector fundacional apenas tiene impacto en las subvenciones públicas de apoyo a la formación profesional, y ninguno en el ámbito de la educación universitaria.

Ante el panorama de grave desempleo aún en 2015 en la Comunidad Autónoma de Extremadura, era de esperar que se encontrara un papel más relevante del sector fundacional en las políticas de empleabilidad que en otros ámbitos. Así sucede con Radio Ecca Fundación Canaria y con Fundación Mujeres, percibiendo cada una 210.000 euros para proyectos bianuales (2015/2016) de orientación y prospección para la inserción laboral. Sin embargo, más allá de las dos ya señaladas y de la Fundación Laboral de la Construcción (con diversas ayudas para acciones formativas que alcanzan apenas los 100.000 euros), el sector fundacional ha percibido en 2015 muy poco apoyo financiero público por vía de subvenciones. Podría decirse que éste ha sido anecdótico.

2. La contratación de la Junta de Extremadura con fundaciones

A la luz de los datos disponibles, resulta evidente que la financiación pública autonómica llega al sector fundacional por la vía de subvenciones en mayor medida que a través de contratación. Sin embargo, la Junta de Extremadura acude también al sector fundacional para la contratación de servicios y la puesta en marcha de proyectos de diverso tipo. Durante 2015, además,

las fundaciones ingresaron por la vía de contratación pública casi el 30% (casi 230.000 euros de un total de 870.000 euros) de los últimos cinco años (2011-2015), lo cual significa un ligero aumento. No son accesibles los datos de la contratación por cuantías inferiores a los 3.000 euros, por lo que los datos están sujetos a error por la contabilización de tales cuantías.

Resulta muy significativo que toda la contratación realizada desde la Junta de Extremadura hacia cualquier entidad del sector fundacional en 2015 es a través de la figura de contrato menor de servicios, por el procedimiento de adjudicación directa previsto en el artículo 138 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público. No constan en 2015 contrataciones mayores en las que haya fundaciones adjudicatarias. En todo caso, ninguna fundación es adjudicataria de más de tres contratos entre 3.000 y 18.000 euros a lo largo de un año. Los objetos están en general bien diferenciados, y por norma general son las propias fundaciones las adjudicatarias de los contratos (existen curiosas excepciones en las que alguna Administración paga los suministros de una fundación privada). En conjunto, durante los últimos cinco años, he calculado con la información del Portal de Transparencia que la contratación pública a entidades fundacionales ha supuesto el 0,12% del número total de contratos menores de la Junta de Extremadura, y el 0.14% del volumen contratado por vía de adjudicación directa.

3. *Las dotaciones presupuestarias de las fundaciones del sector público autonómico*

La Junta de Extremadura presenta su Proyecto de Presupuestos Generales a la Asamblea incluyendo a las fundaciones públicas y a las privadas con dotación y participación pública. La extensa documentación pública en esta materia permite aproximarse a la financiación concreta de muchas de ellas¹⁰. Estas son las siguientes:

1. Academia Europea de Yuste.
2. Centro de Documentación e Información Europea de Extremadura (CDIEX).
3. Centro Extremeño de Estudios y Cooperación con Iberoamérica (CEXECI).
4. Jóvenes y Deportes.

¹⁰ Cfr. (a 10/05/2016): <http://www.gobex.es/cons001/presupuestos>.

5. Relaciones Laborales de Extremadura.
6. Extremadura de Cine.
7. Godofredo Ortega Muñoz.
8. Helga de Alvear.
8. Jesús Delgado Valhondo.
10. Orquesta de Extremadura.
11. Centro de Cirugía de Mínima Invasión «Jesús Usón».
12. Computación y Tecnologías Avanzadas de Extremadura (COMPUTAEX).
13. FUNDECYT-Parque Científico y Tecnológico de Extremadura (FUNDECYT-PCyTEEx).
14. Formación e Investigación de los Profesionales de la Salud de Extremadura (FundeSalud).

En 2015, respecto a 2014, existe una tendencia expansiva en los presupuestos, aumentando las partidas destinadas a diversas fundaciones, especialmente las fundaciones públicas. Así sucede con la Academia Europea de Yuste, que prácticamente duplica los ingresos provenientes de la asignación presupuestaria hasta alcanzar los 738.275 euros. También con la Escuela de Organización Industrial, que duplica hasta alcanzar los 510.000 euros por la vía de subvención nominativa consignada en presupuestos.

De las fundaciones públicas autonómicas antes citadas, cabe destacar que permanecen con una dotación equivalente a la de 2014 el CEXECI (511.487 euros), CDIEIX (29.967 euros), la Fundación Jóvenes y Deporte (2.417.000 euros), y la Fundación Relaciones Laborales de Extremadura (220.000 euros).

Para otras fundaciones resulta complejo identificar las cuantías finales realmente asignadas, dado que combinan contratos, subvenciones y asignaciones presupuestarias directas, como son el Centro de Cirugía de Mínima Invasión y FUNDECYT-PCyTEEx.

No aparecen identificables en la documentación pública de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura las partidas destinadas a las Fundaciones con participación pública F. Extremadura de Cine, F. Godofredo Ortega Muñoz, F. Helga de Alvear, F. Jesús Delgado Valhondo, F. Orquesta de Extremadura y COMPUTAEX. Sin embargo, por la vía de las contrataciones menores citadas anteriormente, sí constan transferencias a varias de ellas.

Las fundaciones que recogen mayores dotaciones en los Presupuestos Generales son la Fundación Jóvenes y Deporte, con los casi dos millones y medio ya señalados, y el Centro de Cirugía de Mínima Invasión, que alcanza entre varias partidas casi dos millones de euros (1.995.000).

V. Conclusiones

En primer lugar, el sector fundacional en Extremadura parece tomar en 2015 más fuerza dentro de la propia sociedad civil organizada. No solo mantiene un ritmo lento pero constante de crecimiento, sino que sobre todo aumenta su relevancia institucional, abriendo nuevos debates políticos y sociales, y haciéndose presente en nuevos espacios.

En segundo lugar, la actividad normativa con efectos sobre el sector durante 2015 ha sido mayor que en años anteriores, pero sin grandes reformas. El propio legislador autonómico reconoce el papel fundamental de la legislación estatal para la regulación del sector. En todo caso, la normativa autonómica ha reforzado el reconocimiento al sector fundacional, tanto público como privado.

Por último, del análisis sobre la financiación pública autonómica se pueden deducir varias conclusiones. Por una parte, resulta evidente que la mayoría de la financiación pública destinada al sector fundacional acaba en manos de las propias fundaciones públicas, ya sea por vía de contratos menores, de subvenciones nominativas o cualquier otro tipo de asignación directa. La mayor parte de los fondos públicos destinados a fundaciones se transfieren por subvenciones por asignación directa, y la herramienta con menos relevancia cuantitativa es el contrato menor. El número de fundaciones que reciben fondos autonómicos es muy bajo en comparación con el total de fundaciones que están activas en la región, de manera que el peso de la financiación pública para el sector fundacional no es especialmente relevante, salvo casos excepcionales.