

Las fundaciones en Extremadura durante 2016: algunas reflexiones sobre el diálogo civil y la promoción pública del tercer sector

Enrique Hernández Díez

Universidad de Extremadura

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN: LA AUSENCIA DE UN RÉGIMEN JURÍDICO PARTICULAR EN EXTREMADURA.—II. ACTIVIDAD Y DESARROLLO DE LAS FUNDACIONES EN EXTREMADURA DURANTE 2016.—III. EVOLUCIÓN Y REGULACIÓN DEL DIÁLOGO CIVIL EN EXTREMADURA.—IV. DESAFÍOS DEL SECTOR FUNDACIONAL EN EXTREMADURA Y PERSPECTIVAS.—V. CONCLUSIONES.—BIBLIOGRAFÍA.

I. Introducción: la ausencia de un régimen jurídico particular en Extremadura

El primer Estatuto de Autonomía de Extremadura (EAEx), en su versión aprobada por Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de Extremadura, preveía el ejercicio de competencias en materia de fundaciones «de carácter docente, cultural, artístico, benéfico-asistencial y similares» (art. 10.1.c). Con la profunda reforma de la Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, por la que se modifica íntegramente el Estatuto de Autonomía de Extremadura y se publica un nuevo texto revisado, la Comunidad Autónoma adquiere «competencia exclusiva» sobre «Fundaciones que desarrollen principalmente sus funciones en la Comunidad Autónoma» (art. 7.1.26 del vigente EAEx). Sin embargo, esta competencia no ha sido ejercida más allá de la constitución y existencia del registro y protectorado único, que en 2016 ha permanecido encomendado al Servicio de Administración de Justicia y Registro, adscrito a la Secretaría General de Administración Pública, de la Consejería de Hacienda y Administración Pública de la Junta de Extremadura.

La inexistencia de regulación jurídica específica sobre la materia ha sido justificada, desde 1983 hasta el momento, por el hecho de que la legislación básica y de régimen general emanada del legislador estatal cubre, con creces, las necesidades normativas del sector fundacional en Extremadura. En consecuencia, en materia de fundaciones, durante 2016 se han aprobado solo

disposiciones reglamentarias y de gestión: nombramientos para las fundaciones del sector público, regulación, convocatoria y concesión de subvenciones sobre distintas materias y en diferentes modalidades, etc. No constan este año tampoco borradores o proyectos normativos de rango legal al respecto.

A pesar de lo anterior, la Junta de Extremadura sí ha dado pasos, durante 2016, tendentes a la regulación de aspectos colaterales en materia de fundaciones, relacionados con la sociedad civil, la participación ciudadana y el tercer sector, es decir, del sector privado sin ánimo de lucro, o en palabras del profesor Muñoz Machado (2002: 701), aquel que se desarrolla «en un lugar distinto del Estado y del mercado». En primer lugar, ha sido sometido a consulta pública el proyecto de Decreto por el que se crea y regula la Mesa del Diálogo Civil del Tercer Sector de Extremadura (Anuncio en DOE 208, de 28 de octubre de 2016). Este texto fue aprobado tres meses más tarde, mediante el Decreto 8/2017, de 7 de febrero, por el que se crea y regula la Mesa del Diálogo Civil del Tercer Sector de Extremadura (en adelante, DMDC). En segundo lugar, la Portavocía de la Junta de Extremadura, a través de la Secretaría Técnica de Relaciones con la Ciudadanía, puso en marcha durante 2016 un Grupo Motor que ha desarrollado una propuesta para dotar de contenido al artículo 38 de la Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura. Es decir, este Grupo ha planteado una posible fórmula para la activación del Consejo Extremeño de Ciudadanos. A mediados de 2017 esta propuesta sigue sin realizarse, y no consta ninguna alternativa formal, por lo que centraré el análisis de las siguientes páginas en la ordenación del diálogo civil.

Por último, a la luz de la situación actual del sector fundacional en Extremadura, de los antecedentes de los últimos años, y de las perspectivas de futuro, plantearé algunos de los desafíos de carácter jurídico que tal vez deban afrontarse desde los poderes públicos extremeños a corto y medio plazo.

II. Actividad y desarrollo de las Fundaciones en Extremadura durante 2016

El sector fundacional en Extremadura, durante el año 2016, ha mantenido la tendencia de ligero aumento cuantitativo, pasando de 179 fundaciones inscritas en el registro autonómico (y protectorado único autonómico) a un total de 181. No obstante, se puede observar un descenso del ritmo de crecimiento en la última década: aunque todos los años se crean nuevas fundaciones extremeñas, cada año el incremento es menor. En la actualidad, se aprecia incluso un cierto equilibrio entre la creación y la liquidación de

fundaciones, puesto que en 2016 se mantiene estable la cifra de Fundaciones en Extremadura. La ratio en Extremadura ronda las diecisiete fundaciones por cada cien mil habitantes, según datos de Rey García (2011: 22), en un nivel similar a Andalucía, Castilla-La Mancha y Comunidad Valenciana. Solo por detrás de Extremadura, con 14 fundaciones por cada 100.000 habitantes, se situarían la Región de Murcia y Canarias.

TABLA 1

Inscripción de nuevas fundaciones en el registro autonómico de Extremadura

Año	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Nuevas inscripciones	9	6	4	11	3	4	3	3	3	2

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Protectorado de fundaciones de la Junta de Extremadura.

Sin embargo, este cálculo sobre el crecimiento anual no incluye a las fundaciones de ámbito estatal, o con sede en otras Comunidades Autónomas, que desarrollen una actividad más o menos estable en Extremadura. Por esta razón, la Asociación Extremeña de Fundaciones (AFEX) señala que el número total de fundaciones en Extremadura sería casi el doble. En cualquier caso, la propia AFEX apuntaba que en 2015, Extremadura contaba con alrededor de 300 fundaciones, de las cuales 219 estarían activas, mientras que en 2016 serían 250 las fundaciones existentes, y 155 las activas. El Protectorado autonómico tiene constancia de la actividad de 95 de las registradas como fundaciones de actividad principal en Extremadura, tanto en 2015 como en 2016. Sobre la noción de «fundaciones activas», me remito a lo ya señalado en ediciones anteriores del Anuario (Hernández Diez, 2016).

El contraste de cifras entre las autoridades públicas y la plataforma representativa del sector pone en evidencia dos graves problemas no resueltos.

El primero de tales problemas es la falta de información pública, veraz y suficiente, sobre la actividad de fundaciones no sometidas al control del protectorado extremeño en la Comunidad Autónoma de Extremadura. El problema no es la falta de sometimiento, sino de información disponible para conocer el desarrollo real del sector en la región. Por su parte, Rey García (2011: 26) señala que las fundaciones constituidas ante el Protectorado autonómico serían en la región el 80% del total, información que también es diferente de la que puede deducirse por los datos de la AFEX. De hecho, resulta llamativo que a pesar de la disparidad de las cifras dadas por la AFEX

sobre fundaciones activas en Extremadura, tanto en 2015 (219 activas) como en 2016 (155 activas), esta plataforma atribuye al sector un Valor Añadido Bruto constante de 72 millones de euros en Extremadura, y una cifra también estable de trabajadores directos: entre mil cien (2015) y mil doscientos (2016). Parece evidente que faltan estudios más rigurosos sobre el sector desde otras disciplinas científicas, no jurídicas.

El segundo problema se produce porque la legislación estatal no resuelve de manera eficaz el desafío de la inactividad de las fundaciones, o su «muerte por agotamiento»: existen fundaciones de manera nominal, en las que los patronos no desarrollan ninguna función ni actividad desde hace años (en algunos casos incluso décadas), y no existen instrumentos jurídicos suficientes que faciliten su reactivación, o su disolución formal para la desaparición de la personalidad jurídica. En 2016 apenas se produjo una liquidación formal ante el Protectorado extremeño (la Fundación Campo de Golf de Talayuela), a pesar del contraste entre fundaciones registradas y fundaciones que rindan cuentas. La necesidad legal de acudir a la autoridad judicial parece que supone una medida disuasoria en exceso para iniciar procesos de liquidación por actores ajenos al propio patronato. Dicha garantía judicial está probablemente orientada con acierto a la protección del derecho de fundación, pero tal y como está configurada está suponiendo un obstáculo a la seguridad jurídica: existen formalmente fundaciones con personalidad jurídica y sin actividad real.

La legislación estatal tampoco facilita la existencia de un desarrollo normativo en Extremadura que resuelva esta situación, por el carácter básico y de régimen general civil o procesal que atribuye la Disposición final primera de la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones, a la mayor parte del articulado de esta norma. Es posible que otra causa de este segundo problema radique en la falta de medios del Protectorado para fortalecer su capacidad de iniciativa en el ejercicio de sus funciones. Sea como fuere, la exhaustividad de la legislación básica estatal impide formular también otras adaptaciones jurídicas que podrían ser útiles dada la realidad socioeconómica de Extremadura, como apuntaré al final de este estudio.

En todo caso, la principal línea de reivindicación conjunta del sector fundacional hacia los poderes públicos se ha centrado, durante 2016, en el mecenazgo. Y en particular, la AFEX trasladó a la Junta de Extremadura en su propia Asamblea general de 20 de junio de 2016, la importancia de mejorar las deducciones en la cuota autonómica del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, aplicables a las donaciones inferiores a 150 euros. Este tipo de medidas, previstas por las últimas reformas estatales, no han sido in-

corporadas al Derecho fiscal autonómico para su tramo de tributación. Sin embargo, en una región con una renta per cápita de las más bajas de España, parece obvio que esta política fiscal puede ser beneficiosa para un sector que depende de la inversión altruista, y en Extremadura no parece previsible que se produzca principalmente a través de grandes sumas de dinero.

Por otra parte, el sector público autonómico continúa siendo uno de los principales promotores del sector fundacional. Según el Inventario de Entes del Sector Público (INVENTE)¹, el sector público extremeño participa en veinte fundaciones. Este instrumento, INVENTE, permite comprobar que el desarrollo cuantitativo del sector público fundacional extremeño es similar al de otras Comunidades Autónomas de características semejantes (por población y renta).

Además de la participación directa del sector público en el patronato de diversas fundaciones, durante 2016 se han publicado varios Decretos, Órdenes y Resoluciones² que contienen diversos actos administrativos con incidencia directa o indirecta en el sector fundacional extremeño. Destacan las subvenciones públicas concedidas a entidades del sector fundacional, sobre todo aquellas que han tenido por objeto promover distintos ámbitos de voluntariado (social, ambiental, en cuidados paliativos...) y en materia de cooperación internacional al desarrollo. También se ha producido, en comparación con años anteriores, un aumento de los Convenios de colaboración suscritos entre fundaciones (públicas o privadas) y otras instituciones públicas autonómicas, con multitud de objetos específicos, que no procede relatar.

En definitiva, la Junta de Extremadura continúa siendo un financiador excepcional de la actividad fundacional, por distintas vías jurídicas, según los datos arrojados por el Portal de Transparencia de la Administración autonómica³. A pesar de la dificultad para extraer algunos datos, o identificar como fundaciones a algunas entidades que lo son pero no se definen como tal en su denominación, se puede deducir una inversión pública aproximada de entre tres y cuatro millones de euros, solo por la vía de subvenciones de la Junta de Extremadura, que ha servido para financiar parte de la actividad de

¹ Este Inventario unificado fue creado, a propuesta de la Comisión para la Reforma de la Administración (CORA), mediante el Real Decreto 696/2013, de 20 de septiembre, por el que se modifica el Real Decreto 256/2012, de 27 de enero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

² Destacan las Resoluciones para dar publicidad a convenios entre el sector público y el sector fundacional. Durante 2016 se han publicado más de veinte convenios de colaboración sobre distintos aspectos sectoriales, en los que al menos una de las partes es una fundación, pública o privada.

³ Disponible a través de www.gobiernoabierto.gobex.es, a 6 de julio de 2017.

medio centenar de fundaciones públicas y privadas en 2016. Este cómputo excluye la financiación consignada a las fundaciones del sector público autonómico en sus correspondientes partidas de los Presupuestos Generales de Extremadura, y tampoco suma los treinta contratos de servicios que, aproximadamente, han sido adjudicados a entidades fundacionales, públicas o privadas, en su gran mayoría mediante la fórmula de contratos menores de servicios.

III. Evolución y regulación del diálogo civil en Extremadura

Durante 2016 han destacado dos propuestas normativas específicas, planteadas en materia de sociedad civil y tercer sector por la Junta de Extremadura. En ambos casos, la afectación al sector fundacional se produce por su identidad habitual como tercer sector, con exclusión de las fundaciones del sector público. Aunque ninguna de las dos iniciativas se ha convertido en Derecho positivo durante 2016, las propuestas suscitadas son relevantes para entender el enfoque doctrinal desde el que se plantean las nuevas iniciativas normativas, y el protagonismo jurídico que está adquiriendo en los últimos años el tercer sector extremeño. Se trata de un sector de larga trayectoria histórica, pero con una capacidad de incidencia cada vez más sólida y coordinada mediante plataformas sectoriales, para la representatividad de los intereses de la sociedad civil (cfr. De Castro Sanz, 2010).

La Plataforma del Tercer Sector de Extremadura ha negociado con la Administración autonómica la regulación del denominado diálogo civil y la creación, en consecuencia, de una Mesa de Diálogo Civil. Esta propuesta pactada se ha sustanciado en sintonía con lo previsto en la Resolución de 28 de enero de 2013, de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, por la que se crea la Comisión para el Diálogo Civil con la Plataforma del Tercer Sector. La noción sobre «diálogo civil» emana a su vez del principio rector del Derecho europeo, contenido en el artículo 11.2 del TUE: «Las instituciones mantendrán un diálogo abierto, transparente y regular con las asociaciones representativas y la sociedad civil». La utilidad en España de estas figuras, empezando por la creación de la Comisión estatal, ha sido descrita de manera temprana por De Lorenzo García (2013).

Ya mencioné las iniciativas emergentes sobre diálogo civil en Extremadura, en el Anuario de Derecho de Fundaciones 2015. Se trataba entonces de una iniciativa de diversas plataformas de sociedad civil de la región, con ocasión de las elecciones autonómicas. Por tanto, los interlocutores de aquel diálogo hasta 2015 y buena parte de 2016 han sido, en Extremadura, una

pluralidad de redes y plataformas de sociedad civil, de una parte, con el conjunto de fuerzas políticas (con o sin representación parlamentaria en aquel momento), de la otra parte. Sin embargo, hacia finales de 2016 este planteamiento ha cambiado, y la transformación ha sido positivizada finalmente en 2017, mediante el DMDC ya citado.

Existen razones que justifican y recomiendan la regulación de fórmulas concretas de canalización del diálogo civil en los distintos niveles territoriales del Estado. Dado que el diálogo se produce de hecho, parece conveniente prever un marco jurídico explícito para un «diálogo de derecho», al menos por dos razones: por un lado, para reconocer formalmente el papel interlocutor de agentes no partidistas, portadores de los llamados intereses colectivos y difusos, que contribuyen a definir el interés general (cfr. Sánchez Morón, 1980). De esta forma, además, se reducen las posibles arbitrariedades en el reconocimiento de interlocución a las organizaciones sociales por parte de los poderes públicos. Por otro lado, la regulación es útil para prevenir desviaciones corporativistas de unas pocas entidades sociales que tengan mayor influencia de hecho sin mayor representatividad real. Esta ordenación se puede concretar mediante fórmulas de participación orgánica y procedimental del tercer sector ante los poderes públicos.

Si el diálogo social reúne, para abordar cuestiones de interés general, a los principales actores del mercado laboral (a los sindicatos, a los representantes de la patronal y a los gobiernos), el diálogo civil pretende integrar en el debate político general a los agentes de la sociedad civil organizada: el tercer sector. El diálogo social es una noción consolidada por su trayectoria histórica, como menciona De Lorenzo (*op. cit.*) y demuestra el análisis de Cruz Villalón (2014). Esta nueva apuesta por un diálogo civil supone una alteración implícita del modelo consultivo clásico de los Consejos Económicos y Sociales, también del extremeño. Aquellos órganos consultivos han sido, hasta el momento, los principales espacios institucionales en los que se encontraban representantes de intereses colectivos y difusos, distintos de los partidos políticos. El diálogo civil pretende reforzar el papel de un actor emergente como son las organizaciones no gubernamentales de acción social. El objetivo último no es otro que el refuerzo de mecanismos de democracia participativa.

En Extremadura, como en la mayor parte de España, el Consejo Económico y Social (CES) fue creado con anterioridad a la coordinación efectiva del tercer sector, y son previos también al surgimiento de algunas de las plataformas de sociedad civil organizada actuales y más representativas. Por esta razón las redes del tercer sector no forman parte de los Consejos Económicos y Sociales en España (salvo en los casos de reformas recientes). En

Extremadura ni siquiera se integran aún en el tradicional Grupo Tercero, cuya razón de ser es representar a las organizaciones sociales distintas del mundo sindical (Grupo Primero) y de la patronal (Grupo Segundo). Ningún actor político, en Extremadura o en España, puede imaginar hoy en día una política económica y social de consenso que no tenga en consideración las propuestas de las representaciones territoriales de las plataformas de la sociedad civil. En los últimos años se ha creado o fortalecido notablemente la capacidad interlocutora en las Comunidades Autónomas de entidades como la Red Europea de lucha contra la Pobreza (EAPN), las plataformas de voluntariado, las asociaciones de fundaciones, los consejos de la juventud⁴, las plataformas de infancia, las redes coordinadoras de ONG's de Desarrollo y las plataformas del tercer sector, por citar algunos ejemplos. Este amplio e importante abanico de entidades sociales es portador claro de intereses necesarios para la formación del interés público.

El objetivo de los nuevos órganos de diálogo civil (mesas, comités...) es dotar de reconocimiento público institucional a las organizaciones del tercer sector e incorporar formalmente con ello su participación en la toma de decisiones públicas. Así lo recogen las partes expositivas de las normas de creación de tales figuras; también en el Decreto 8/2017 ya mencionado. Aunque la creación de nuevos órganos parece reprobada por la política de racionalización del sector público, es evidente que no resulta razonable ignorar o prescindir de las plataformas del tercer sector de reciente configuración. Su papel en la formulación heterogénea del interés general es fundamental.

Los nuevos instrumentos no son incompatibles con los clásicos Consejos Económicos y Sociales, sobre los cuales, en todo caso, parecería lógica una reforma parcial. Así, la Ley 3/1991, de 25 de abril, de creación del Consejo Económico y Social de Extremadura, debería reconocer la existencia de personas jurídicas representativas de intereses económicos y sociales que no existían cuando se promulgó, pero que hoy son muy influyentes en la sociedad extremeña. Dicha reforma debería actualizar, en concreto, la composición del Grupo Tercero, adaptándolo al nuevo esquema real de organizaciones de la sociedad civil, portadoras de intereses colectivos y difusos no representados a día de hoy en el CES.

En Extremadura se configuró durante 2015 y la mayor parte de 2016 un proceso informal de diálogo civil, de acuerdo al modelo implantado en el

⁴ Aunque estas figuras han sido cuestionadas por los procesos de racionalización del sector público, al ser instituciones de naturaleza jurídica pública en muchos casos. Cfr. Álvarez García y Hernández Diez (2016).

Decreto Foral 154/2016, de 18 de octubre, por el que se formaliza y regula la Mesa de Diálogo Civil de Bizkaia. Este modelo, desarrollado en aquel territorio también en la práctica con anterioridad a su plasmación normativa, se caracteriza por la pluralidad de agentes de sociedad civil y plataformas participantes. Se trata de un modelo alternativo al de la Comisión (estatal) para el Diálogo Civil creada en 2013, que solo reconoce e incluye a una única red de entidades como interlocutora ante el Gobierno: la Plataforma del Tercer Sector. En Extremadura la iniciativa fue, en un primer momento, impulsada por dos plataformas que no integran la del Tercer Sector (la Coordinadora extremeña de ONGD's —CONGDEX—, y el Consejo de la Juventud de Extremadura —CJEx—). Ambas instituciones invitaron a las demás redes territoriales de sociedad civil (EAPN, AFEX, Plataforma de Voluntariado de Extremadura, y la propia Plataforma extremeña del Tercer Sector —PTSEx—, entre otras) a un modelo de diálogo civil multilateral, similar pero no idéntico al de Bizkaia. Este modelo ha sido desechado por la norma que formaliza el diálogo civil en Extremadura.

La segunda diferencia, con respecto al modelo de regulación de 2016, consiste en que el anterior proceso informal de diálogo también era plural desde la parte político-institucional: en lugar de establecer comunicación solo con representantes de la Junta de Extremadura (gobierno autonómico), se planteó y se desarrolló con los grupos políticos (especialmente con los que tuvieran representación parlamentaria), además del propio Ejecutivo. De esta forma, se pretendía incidir tanto en la actividad legislativa como en la actividad ejecutiva-reglamentaria. La razón de esta apuesta de incidencia multilateral también radicaba en otra constatación: la nueva realidad de gobiernos en minoría parlamentaria ha incrementado la actividad y el peso político real de las cámaras legislativas autonómicas, también en Extremadura. Esta circunstancia ha aumentado el número de iniciativas de ley y no de ley que parten directamente de grupos parlamentarios, frente a la tradicional iniciativa normativa casi exclusiva del Ejecutivo⁵.

En síntesis, por tanto, existían sobre la mesa tres fórmulas posibles de diálogo civil, desarrolladas por las vía de hecho o de derecho, antes de la propuesta normativa de 2016: 1) de interlocución bilateral entre una única plataforma y un representante gubernamental (modelo jurídico estatal); 2) de

⁵ Tanto es así, que el propio CES al que aludía anteriormente ha solicitado a los Grupos parlamentarios poder dictaminar también sobre sus propuestas legislativas, y no solo sobre los proyectos de ley de la Junta de Extremadura, puesto que estaba constatando en la última legislatura la cantidad de iniciativas que llegaban y se debatían en la Asamblea de Extremadura sin haber sido consideradas en el seno del CES.

interlocución multilateral entre plataformas diversas de sociedad civil y la representación gubernamental (modelo de Bizkaia); y 3) de interlocución multilateral entre plataformas de sociedad civil e instituciones políticas representativas, parlamento y gobierno (modelo informal extremeño). De las tres opciones, la PTSEx ha optado por acordar con la Junta de Extremadura la regulación e institución formal del primer modelo, la fórmula estatal, y por tanto la bilateralidad estricta del diálogo.

Cualquiera de las fórmulas conlleva peligros obvios desde el punto de vista de la racionalidad normativa. En concreto, la opción elegida supone un claro riesgo de corporativismo, centrando la interlocución en una única portavocía de sociedad civil. Este riesgo se aprecia con claridad cuando se constata, además, que los propios Estatutos de la Plataforma del Tercer Sector de Extremadura prevén «como elemento esencial (...) la relevancia y el protagonismo en la misma de los miembros fundadores». Tal fórmula supone una apuesta favorecedora de ciertas entidades y plataformas de sociedad civil en perjuicio de otras, a pesar de que la representatividad real pueda variar con el paso del tiempo, y sin más justificación que haber sido, en un momento concreto, fundadores de una plataforma privada determinada. Sánchez Morón ya advertía hace décadas (1980: 57 y ss.) del riesgo de institucionalizar un único agente representativo de la participación ciudadana en cierto ámbito, a discreción absoluta del poder político del Ejecutivo. Tampoco parece lógico positivizar esta preferencia excluyente si, además, se tiene en cuenta que la PTSEx es una entidad de derecho privado que se reserva el derecho de admisión, bajo criterios de amplísima discrecionalidad (cfr. art. 9 de sus Estatutos). La amenaza sobre el principio de pluralismo parece evidente.

Desde un punto de vista corporativo, el mecanismo de interlocución bilateral favorece en particular al sector fundacional en su capacidad de incidencia política. No solo por la circunstancia (transitoria en todo caso) de que la AFEX ostenta en estos momentos la presidencia de la PTSEx (la Plataforma del Tercer Sector de Extremadura), sino porque en esta plataforma general, el peso relativo del sector fundacional extremeño es muy superior al que tiene en otras de las redes de sociedad civil, excluidas ahora pero que tomaron parte en el anterior proceso informal multilateral. Por ejemplo, las fundaciones extremeñas tienen un peso mucho menor en la CONGDEX, y prácticamente inexistente en el CJEx.

Por otra parte, la multiplicidad de actores en el diálogo civil también conlleva dos riesgos fundamentales: en primer lugar, que el proceso participativo se diluya entre agentes políticos enfrentados entre sí, replicando fuera de la sede parlamentaria los debates que le son propios. El segundo riesgo

consiste en que determinadas organizaciones sociales, pertenecientes y representadas a través de más de una plataforma, adquieran por la vía de hecho una visibilización institucional desproporcionada, en función del peso de sus criterios y posiciones en más de una plataforma o red coordinadora de entidades sociales. Es decir, que una entidad o sus intereses particulares tengan sobrerrepresentación a través de varias plataformas.

Sin embargo, frente a la aparente eficacia del modelo bilateral (PTSEX-Junta de Extremadura), resulta obvio que dicho diálogo civil se limitará, en buena medida, a las cuestiones que alcancen las posibilidades políticas y normativas de la Junta de Extremadura. Por el contrario, un diálogo multilateral que incorporara a los grupos parlamentarios favorecería la posibilidad de abordar cuestiones susceptibles de regulación o reforma legislativa, con mayor probabilidad de incidencia y éxito en contextos de gobiernos en minoría parlamentaria. Es decir, podría alcanzarse una reivindicación de la sociedad civil organizada incluso en contra del criterio del gobierno, por la formación de mayorías parlamentarias puntuales más receptivas a la sociedad civil organizada⁶.

En definitiva, si de lo que se trata con la regulación del diálogo civil es de institucionalizar la incorporación de nuevos agentes participativos (que sumen a los representativos) en la definición del interés general, a partir de los intereses colectivos y difusos, los poderes públicos podrán favorecer la hetero-composición de intereses de forma más eficiente con una multiplicidad razonable de actores de la sociedad civil. Sobre todo si esta pluralidad de actores obedece a criterios de apertura y flexibilidad, capaz de incorporar realidades emergentes de intereses no particulares (colectivos y difusos)⁷. Por tanto, parece más ajustado a criterios de racionalidad teleológica que la regulación del diálogo civil se enfoque de forma multilateral, tanto del lado de

⁶ El ejemplo más reciente lo podemos observar en la aprobación, por parte de la Asamblea de la Comunidad de Madrid, de la nueva Ley del Consejo de la Juventud de la Comunidad de Madrid, aprobada por el Pleno el pasado 15 de junio de 2017, con el voto favorable de todos los grupos parlamentarios, con excepción del Grupo Popular, que sostiene al ejecutivo. Cfr. el Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid, núm. 127, de 22 de junio de 2017.

⁷ Para concretar estas ideas a través de un ejemplo real de Extremadura, sirva de referencia la participación en el diálogo civil informal durante 2015 y 2016 de plataformas en formación, como la Plataforma de Infancia de Extremadura, o la Plataforma de Refugiados de Extremadura, que ya tomó parte en el proceso, como portadora de intereses colectivos emergentes y de rabiosa actualidad, antes incluso de la inscripción registral de su personalidad jurídica. Estas dos figuras quedan excluidas (así como los intereses colectivos concretos que ellas portan) del nuevo diálogo civil formalizado entre la Junta de Extremadura y la Plataforma del Tercer Sector de Extremadura.

las plataformas de sociedad civil, como del lado de la representatividad política institucional. La fórmula multilateral sería preferible, por ello, a pesar de que esta circunstancia (el principio de pluralismo aplicado al diálogo civil) perjudique la influencia relativa del sector fundacional en el composición de intereses generales desde la sociedad civil organizada.

IV. Desafíos del sector fundacional en Extremadura y perspectivas

En una relación más explícita con el sector fundacional que la anterior reflexión general sobre el diálogo civil, existen dos elementos que deben ser tenidos en consideración para su futuro inmediato en Extremadura. Por un lado, conviene ponderar el peso del sector público en el sector fundacional, tanto en materia de financiación pública y contratos, como en materia de racionalización del sector público fundacional. Por otro lado, puede que corresponda también meditar la vocación expansiva de la legislación básica estatal, ya que puede estar limitando la capacidad del legislador autonómico para adaptar el régimen jurídico de fundaciones en Extremadura a algunas características evidentes de la sociedad regional.

En primer lugar, varias de las fundaciones extremeñas con mayor proyección social están directa o indirectamente respaldadas por el sector público. Sin la concurrencia de la Administración extremeña, mediante el apoyo económico (de forma principal pero no exclusiva), la realidad fundacional extremeña sería más débil, de manera palpable. La inversión pública en el sector fundacional en Extremadura sigue siendo considerable. La Administración extremeña hace uso de diversas herramientas para ejecutar ese apoyo económico, que en todo caso ya fueron abordadas en el Anuario de 2015: 1) subvenciones directas, nominativas o en concurrencia; 2) contratos (sobre todo menores), y 3) transferencias directas por dotación en los presupuestos generales (cfr. Hernández Diez, E., 2016: 318 y ss.).

De todas las fórmulas señaladas, en 2016 se aprecia un incremento de las partidas transferidas al sector fundacional por la vía de subvenciones nominativas o de asignación directa, sin concurrencia competitiva. Esta forma de financiación ha favorecido de manera particular a las fundaciones públicas frente a las fundaciones privadas. Sería conveniente analizar en el futuro próximo las causas de esta preponderancia, y qué papel juega en todo ello la capacidad negociadora de las fundaciones públicas con los propios responsables políticos del sector público. En síntesis, los departamentos de la Junta de Extremadura que más invierten en el sector fundacional (público y privado)

son la Consejería de Sanidad y Política Social, el organismo autónomo Servicio Extremeño de Salud y la Presidencia de la Junta de Extremadura.

Además de lo anterior, hay otros tres planteamientos que la Administración extremeña debería revisar en materia de inversión pública y sector fundacional:

1) La idoneidad de contratar servicios de la Administración extremeña con fundaciones adscritas a (o en cuyos patronatos tiene un peso evidente) dicha Administración. Resulta llamativo que un órgano de contratación de la Junta de Extremadura adjudique un contrato a una entidad adscrita a sí mismo o a otro departamento de la propia Junta. Además, la totalidad de los contratos realizados entre la Administración autonómica y el sector público fundacional son contratos menores de adjudicación directa, sin concurrencia competitiva, desde que constan datos en el Portal de Transparencia (de 2011 hasta 2016). Las únicas fundaciones que han sido adjudicatarias de contratos mayores durante 2016, y por tanto de obligada concurrencia competitiva, son fundaciones privadas. En los contratos menores, casi la mitad (trece de veintiocho), están suscritos entre la Junta de Extremadura y fundaciones vinculadas al sector público.

2) La planificación de determinados servicios públicos contratados en materia de salud. La descentralización territorial por áreas de la contratación del Servicio Extremeño de Salud presumiblemente favorecerá la flexibilidad de la gestión de ciertos contratos, pero resulta significativo que en pocos meses se produzcan hasta cuatro contratos con la misma entidad, con el mismo objeto y con las mismas cuantías. Sería recomendable revisar la idoneidad de la técnica de contratación empleada, puesto que una licitación de contrato mayor podría resultar más eficiente, habida cuenta de que el único contrato con ese mismo objeto realizado con otra entidad ha sido adjudicado por una cuantía significativamente inferior.

3) Las fundaciones públicas, o con participación pública determinante en sus órganos de gobierno, son receptoras de una elevada cuantía de fondos públicos por la vía de subvenciones, tanto nominativas, como directas o en concurrencia competitiva. Existe una tendencia manifiesta a consolidar la fórmula de las subvenciones nominativas (si atendemos a los datos disponibles) con un número cada vez mayor de entidades del tercer sector, y del sector fundacional en particular. Esta tendencia está justificada en el caso de las plataformas representativas de entidades de la sociedad civil. Parece evidente que estas plataformas desempeñan un papel singular de interlocución con el sector público, y no deben rivalizar, en la obtención de fondos, con sus propias organizaciones miembro en las convocatorias competitivas. Sin embargo,

la expansión excesiva del modelo de subvención nominativa o de asignación directa puede suponer un respaldo público a ciertas entidades, por decisión discrecional del sector público, con una justificación insuficiente. Si se observa el cómputo global, la mayor parte de las subvenciones obtenidas por el sector fundacional en Extremadura llegan por la vía de subvenciones nominativas o directas, sin que el objeto de la financiación parezca justificar en todos los casos, de forma clara, la utilización de esta fórmula jurídica excepcional.

Por otra parte, a finales de 2016, la Junta de Extremadura daba luz verde a la fusión de dos fundaciones públicas extremeñas: la Fundación Academia Europea de Yuste absorbería a la Fundación Centro Extremeño de Estudios y Cooperación con Iberoamérica (CEXECI). La operación se ha prolongado hasta 2017, ya que debía contar con la aprobación sucesiva de tres órganos determinantes: la Junta de Extremadura mediante decisión del Consejo de Gobierno, y los Patronatos de ambas entidades, con el visto bueno del Protectorado único ejercido por la propia Junta de Extremadura⁸.

La justificación para la fusión radica en la racionalización del sector público, y en la idoneidad de combinar el binomio Europa-Iberoamérica que representaban ambas fundaciones por separado, según señalan los comunicados de la Junta de Extremadura. La fórmula elegida de la absorción de una a otra se basa en la especial relevancia de la Fundación Academia Europea de Yuste, a raíz de la concesión de los Premios Carlos V, que ha posicionado a esta institución a nivel internacional de manera notable. Por tanto, el resultado de la absorción deriva en la nueva Fundación Academia Europea e Iberoamericana de Yuste (FAEIY).

Por último, anticipaba *ad supra* una reflexión acerca del alcance de la normativa básica del Estado aplicable al sector fundacional extremeño. Y es que la consideración de legislación básica a diferentes extremos de la regulación sobre fundaciones hace imposible que Extremadura adapte ciertos elementos a su realidad socioeconómica. Si el sector fundacional es, por definición, un conjunto de entidades fruto de la adscripción de un determinado patrimonio a fines de interés general, la capacidad económica de una población concreta condicionará la fortaleza del sector. Es decir: una sociedad con mayor renta per cápita tendrá, presumiblemente, más fondos vinculados a fines de interés general mediante la constitución de fundaciones. Es evi-

⁸ Quizá estas medidas sean fruto de un análisis encargado por la Presidencia de la Junta de Extremadura sobre «Servicios especializados para implementar la reestructuración del sector fundacional dependiente de la Presidencia de la Junta de Extremadura», un contrato menor del segundo trimestre de 2016, según consta en el Portal de Transparencia.

dente que influirán siempre otros factores, pero la disposición de patrimonio es un requisito indispensable para crear fundaciones, algo que no sucede en el ámbito asociativo, por ejemplo. Quizá la apuesta por la creación de fundaciones en Extremadura fuera mayor si las exigencias legales de inversión se adecuaban proporcionalmente al nivel de renta de la sociedad extremeña. No existe ninguna garantía al respecto, ni parece plausible que pueda realizarse en Derecho esta posibilidad a corto plazo, debido a la legislación básica estatal vigente. Pero según los datos del Protectorado de Fundaciones de Extremadura (Junta de Extremadura), la gran mayoría de fundaciones extremeñas se crean sin aportar en el momento de la constitución la dotación total necesaria de 30.000 euros, sino que lo hacen a lo largo de los cinco primeros años de funcionamiento, como permite el artículo 12 de la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones. De lo que se puede deducir que puede existir una cierta barrera económica.

De lo que sí existen evidencias es del trato de favor que la legislación autonómica y estatal concede a las fundaciones, en comparación con las asociaciones sin ánimo de lucro, por ejemplo en materia fiscal. Una diferencia de trato que estará más o menos justificada según los casos, pero que refleja que el legislador estatal y autonómico parece preferir la creación de fundaciones con fines de interés general que otro tipo de figuras jurídicas del tercer sector. Sin embargo, existen iniciativas de interés general que se constituyen como figuras asociativas en vez de fundacionales, y no por la diferencia de fondo sobre la base personal de unas y patrimonial de otras, sino por la imposibilidad de garantizar una dotación semejante a la exigida por la Ley. Está claro que la dotación mínima legal pretende precisamente establecer un criterio de discriminación y garantizar una viabilidad básica a las fundaciones de nueva creación. Lo que es cuestionable es que la dotación mínima legal deba ser la misma en todo el territorio del Estado, cuando se producen diferencias de capacidad económica tan significativas de unas regiones a otras. Recordemos, además, que se trata de figuras necesariamente sin ánimo de lucro, según el artículo 2 de la Ley de Fundaciones.

Quizá la exigencia estatal de una dotación mínima esté perjudicando un desarrollo mayor del sector fundacional en Extremadura, al plantear una barrera económica concreta sin atender a la enorme disparidad de la capacidad económica de la sociedad civil de unos u otros territorios del Estado. Así, si el PIB per cápita en España en 2015 era de 23.200 euros, en Extremadura era de 16.166 euros. Si el legislador estatal considera, en una sociedad con la capacidad económica de la española, que debe exigirse una inversión mínima de 30.000 euros, en Extremadura la aplicación del criterio de proporciona-

alidad indicaría que fueran exigibles 20.904,31 euros; aunque podría aplicarse también un criterio de progresividad. En todo caso, estas hipotéticas diferencias de cuantía tampoco parece que distorsionen *per se* los principios elementales de la legislación estatal de fundaciones. Pese a todo, esta posibilidad es inviable mientras no se reforme la Ley estatal, derogando al menos el carácter de legislación básica de los preceptos sobre la dotación mínima legal para constituir nuevas fundaciones.

V. Conclusiones

En 2016, Extremadura permanece sin legislación general propia en materia de fundaciones, pero el sector público sigue siendo un actor muy destacado, tanto en el ámbito del sostenimiento económico como en el reconocimiento institucional. Sobresale el papel de la Junta de Extremadura como interlocutora y principal valedora de las fundaciones extremeñas, pero ante ella se abren paso nuevas realidades que requieren un análisis detenido sobre la racionalidad e idoneidad de ciertas normas. Cada vez existen más evidencias de la conveniencia de abordar reformas sobre la regulación de la participación de la sociedad civil organizada. Estas reformas parecen oportunas tanto en los órganos consultivos ya existentes (por ejemplo el Consejo Económico y Social), como en la creación de otros pendientes (por ejemplo, el Consejo Extremeño de Ciudadanos). Incluso las regulaciones más recientes, como la de la Mesa del Diálogo Civil en Extremadura, parecen adolecer de contradicciones fundamentales en el papel que se quiere reconocer al sector no lucrativo.

En cualquier caso, desde el punto de vista económico y desde el punto de vista de la interlocución institucional, parece que el sector fundacional extremeño sale beneficiado en los procesos en los que la Junta de Extremadura tiene mayor margen de discrecionalidad, en comparación con otros sectores de la sociedad civil organizada (como las entidades asociativas) y de los procesos en los que se produce una concurrencia competitiva con parámetros más estrictos. De lo que puede deducirse, en conclusión, una apuesta clara del sector público autonómico por el sector fundacional, como herramienta privilegiada de canalización de la participación social.

A corto y medio plazo, la Administración extremeña tiene sobre la mesa el desafío de identificar mejor, a los efectos de publicidad y seguridad jurídica, qué fundaciones actúan en Extremadura sin rendir cuentas al Protectorado autonómico, y cómo reactivar o liquidar las fundaciones inactivas. También sería conveniente realizar un análisis de idoneidad sobre las técnicas

jurídicas empleadas para la financiación pública de las fundaciones en Extremadura.

Bibliografía

- ÁLVAREZ GARCÍA, V. J. y HERNÁNDEZ DIEZ, E. (2016), «Los efectos del proceso de reforma de las administraciones públicas sobre la ordenación jurídica de la participación juvenil», *Cuadernos de Investigación en Juventud*, 1, 1-26.
- CRUZ VILLALÓN, J. (2014), «Diálogo Social», en BAYLOS GRAU, A. et al. (ed.), *Diccionario internacional de derecho del trabajo y de la seguridad social*, Valencia, Tirant lo Blanc.
- DE CASTRO SANZ, M. (coord.) et al. (2010), «Las relaciones entre el Tercer Sector y los poderes públicos», *Cuadernos de debate*, 7, VII Foro Tercer Sector, Madrid, Fundación Luis Vives.
- DE LORENZO GARCÍA, R. (2013), «La Comisión para el Diálogo Civil con la Plataforma del Tercer Sector: una novedad en el panorama español», *Revista Española del Tercer Sector*, 25, 203-212.
- HERNÁNDEZ DIEZ, E. (2016), «El sector fundacional en Extremadura durante 2015», *Anuario de Derecho de Fundaciones 2015*, 1, 307-324.
- MUÑOZ MACHADO, S. et al. (2002), *Las estructuras de bienestar. Propuestas de reforma y nuevos horizontes*, Madrid, Civitas-Escuela Libre Editorial.
- REY GARCÍA, M., et al. (2011), *El sector fundacional español. Datos básicos*, Madrid, Asociación Española de Fundaciones.
- SÁNCHEZ MORÓN, M. (1980), *La participación del ciudadano en la Administración Pública*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.