

# Las fundaciones en Extremadura durante 2017: participación administrativa y gestión de la inversión pública en programas de interés general<sup>1</sup>

*Enrique Hernández Díez*

Universidad de Extremadura

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN A LA REALIDAD SOCIAL DE LAS FUNDACIONES EN EXTREMADURA Y SU ACTIVIDAD DURANTE 2017.—II. LA ACTIVIDAD NORMATIVA Y ADMINISTRATIVA CON EFECTOS SOBRE LAS FUNDACIONES EN EXTREMADURA.—III. LA CONSTITUCIÓN Y LOS PRIMEROS RESULTADOS DE LA MESA DEL DIÁLOGO CIVIL DEL TERCER SECTOR DE EXTREMADURA.—IV. CONCLUSIONES Y DESAFÍOS PENDIENTES PARA LA ORDENACIÓN JURÍDICA DEL SECTOR FUNDACIONAL EN EXTREMADURA.—BIBLIOGRAFÍA.

**RESUMEN:** A lo largo del año 2017 se ha fortalecido la interlocución del tercer sector extremeño, mediante la constitución y puesta en marcha de la Mesa del Diálogo Civil. Fruto de esta Mesa ha sido la puesta en marcha de importantes reformas legislativas, no concluidas en 2017. La Junta de Extremadura ha adoptado o iniciado diversas medidas orientadas a la racionalización del sector público fundacional, que han dado lugar a dos fusiones entre cinco entidades. El sector público sigue siendo fundamental para el sostenimiento económico de la sociedad civil organizada y para el desarrollo de sus programas de interés general, si bien los instrumentos empleados no están exentos de controversia. Fruto de la actividad descrita, es previsible que en los próximos años vean la luz nuevas normas de gran importancia, como una Ley general del tercer sector en Extremadura.

**PALABRAS CLAVE:** fundaciones, Extremadura, tercer sector, diálogo civil, Derecho Público.

**ABSTRACT:** Throughout the year 2017, dialogue in the Extremadura's third sector has been strengthened thanks to the constitution and implementation of the Civil Dialogue Table. As a result of this Table, various legislative reforms have been implemented or initiated, although not all completed in 2017. The Junta

---

<sup>1</sup> Esta obra se enmarca dentro del Proyecto de I+D+i con ref. IB16097, financiado por la Junta de Extremadura y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional – Una manera de hacer Europa.

de Extremadura has adopted various measures aimed at rationalising the public foundational sector, which have led to two mergers among five entities. The public sector remains essential for the economic sustainability of organized civil society and the development of its non profit programs, even though the instruments employed are not exempt from controversy. As a result of the activity described, it is foreseen that new standards of great importance will come to light in the coming years, such as a general Act for the third sector in Extremadura.

**KEYWORDS:** foundations, Extremadura, third sector, civil dialogue, Public Law.

## **I. Introducción a la realidad social de las fundaciones en Extremadura y su actividad durante 2017**

En ediciones anteriores del Anuario se ha señalado ya que Extremadura carece de un régimen jurídico integral y propio sobre fundaciones. Por lo tanto, sigue siendo de aplicación la legislación estatal sobre la materia y su desarrollo reglamentario, incluso para la ordenación del Protectorado autonómico. Sí existen algunas normas específicas de aplicación al sector público fundacional, que ya han sido expuestas y analizadas años atrás. Es posible que en los próximos años sí se adopte una Ley autonómica general del tercer sector, y una reforma de la legislación de voluntariado, pero no parece que haya propuestas normativas similares para el sector fundacional en particular, ni en la planificación normativa de la Junta de Extremadura ni en otras instancias políticas o sociales<sup>2</sup>.

De acuerdo con los datos del Protectorado autonómico<sup>3</sup>, en Extremadura permanecieron inscritas durante 2017 un total de 179 fundaciones, como resultado de la creación de dos nuevas<sup>4</sup>, y la liquidación de cuatro (tres de

---

<sup>2</sup> No obstante, como se mencionará con mayor detalle más adelante, sí se expresó en 2017 una pretensión por parte de la Plataforma del Tercer Sector de Extremadura, de la que la Asociación de Fundaciones de Extremadura forma parte, de que se adopte una legislación general autonómica sobre el tercer sector, que abarcaría y afectaría claramente al sector fundacional. De hecho, en 2018 se encuentra esta iniciativa en tramitación parlamentaria, en la Asamblea de Extremadura.

<sup>3</sup> Es fundamental expresar a este Protectorado autonómico, y al personal del Servicio de Administración de Justicia y Registro, un profundo agradecimiento por su diligencia y profesionalidad, sin la cual sería imposible la realización de este estudio, tanto por los datos aportados como por su disponibilidad para resolver cualquier duda técnico-jurídica, y además por ofrecer sugerencias valiosas para el análisis de la situación socio-jurídica del sector.

<sup>4</sup> Se trata de la Fundación Cajalmendralejo (inscrita el 31 de enero de 2017) y la Fundación Juan Giraldo Venegas (inscrita el 5 de junio de 2017).

ellas por ser absorbidas por otras)<sup>5</sup> a lo largo del año. La Asociación Extremeña de Fundaciones (AFEX) señala, por su parte, que en Extremadura desarrollan su actividad un total de 182 fundaciones, probablemente refiriéndose a aquellas que existían al iniciar el ejercicio<sup>6</sup>.

Aunque se trata del primer año, al menos en la última década, con un saldo registral de negativo (más fundaciones liquidadas que fundaciones creadas), esta situación se debe en realidad a la denominada racionalización del sector público, ya que tres de las cuatro fundaciones extintas eran fundaciones públicas que han sido unificadas con otras de igual naturaleza, mientras que las dos fundaciones nuevas que se inscriben son de naturaleza jurídico-privada. No se puede concluir, por tanto, que exista una nueva tendencia de contracción real del sector, sino una alteración de las figuras dependientes del sector público, reestructurando y unificando medios y funciones. La plataforma más representativa del sector fundacional en la región (AFEX) destaca que las fundaciones generan en Extremadura 1.200 puestos de trabajo directo, y un valor añadido bruto de 72 millones de euros en la región<sup>7</sup>.

La aludida Asociación Extremeña de Fundaciones celebró su Asamblea General anual el día 21 de junio de 2017, en Cáceres. Esta Asamblea es el órgano donde se presenta de forma habitual una memoria anual o informe de actividades de la asociación del ejercicio anterior (en este caso, de 2016), que incluye además referencia a las principales actuaciones de sus fundaciones

---

<sup>5</sup> Se extinguen durante 2017: 1.º) la Fundación Jesús Delgado Valhondo y la Fundación Extremadura de Cine (ambas el 12 de diciembre de 2017), al fusionarse por absorción con la Fundación Extremeña de la Cultura; 2.º) la Fundación Centro Extremeño de Estudios y Cooperación con Iberoamérica (CEXECI), por su fusión por absorción con la Fundación Academia Europea e Iberoamericana de Yuste (extinguiéndose el CEXECI el 26 de octubre de 2017); y 3.º) la Fundación Urológica del Hospital de Mérida (el 18 de abril de 2017). Además, la Fundación Rafael Ortega Porras ha iniciado en 2017 el proceso de extinción, que está previsto que culmine en 2018.

<sup>6</sup> Es la primera vez, desde que manejamos datos en este Anuario, que la memoria de actividades de la AFEX coincide con las cifras del protectorado, aunque se computen en momentos distintos. Hasta ahora la divergencia (la AFEX ofrecía normalmente una cifra superior a la inscripción ante el Protectorado) podría haberse explicado por la existencia de fundaciones activas en la región pero inscritas en otros Protectorados, el estatal unificado u otros autonómicos.

<sup>7</sup> Tal es la información de presentación que contiene su página Web oficial (disponible a 31 de agosto de 2018): <http://fundacionesdeextremadura.org>; que confirma además en su memoria anual de actividades de 2017 (p. 8). Se puede decir que es la entidad más representativa del sector porque, en 2017, la memoria de actividades de esta asociación contabiliza hasta un total de 41 fundaciones miembro. Es una entidad integrada a su vez en la Plataforma del Tercer Sector de Extremadura desde 2013, la cual preside además a través de la persona de D. Manuel López Risco, desde 2015.

miembro. El informe supone una valiosa ventana a la actividad, a las preocupaciones y a las ocupaciones del sector fundacional en su conjunto. Entre sus prioridades durante 2017 y 2018, según esta plataforma, merece ser destacado el proyecto de inventariar de manera general los bienes patrimoniales de todas las fundaciones en Extremadura, así como la puesta en marcha de campañas de divulgación sobre los beneficios fiscales del denominado «micro-mecenazgo»<sup>8</sup>. La Asamblea acordó también solicitar a la Junta de Extremadura la regulación de medidas fiscales equivalentes para el tramo autonómico del impuesto, como ya sucede en otras Comunidades Autónomas<sup>9</sup>.

Precisamente, sobre la cuestión del «micro-mecenazgo» en el tramo autonómico del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) versó, entre otros asuntos, la reunión de un Comité de Coordinación interterritorial, es decir, entre plataformas autonómicas de la Asociación Española de Fundaciones, el 15 de marzo de 2017, en el Monasterio de Yuste (Cuacos de Yuste, Cáceres). Un segundo tema tratado digno de mención fue la incorporación de otras redes territoriales de fundaciones españolas al trabajo transfronterizo de la EUROACE<sup>10</sup>.

La cooperación transfronteriza del sector fundacional es, de hecho, una realidad entre Extremadura, Centro y Alentejo, al menos desde que en 2005 la Fundação Eugénio de Almeida convocara el I Encuentro Luso-Español de Fundaciones. Es una iniciativa que ha continuado en el tiempo, con algún año excepcional de interrupción, y cuya cita de 2017, el IX Encuentro Luso-Español de Fundaciones, tuvo lugar el 9 de noviembre de 2017, en Évora (Portugal). Además de la presencia habitual de fundaciones extremeñas, contó con la participación de la Asociación Española de Fundaciones y el

---

<sup>8</sup> Se trata de desgravaciones fiscales del 75% introducidas para el tramo estatal del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) para aquellas donaciones realizadas por el contribuyente, de hasta 150 euros, destinadas a determinadas entidades y programas sin fin de lucro.

<sup>9</sup> Así se recoge en Nota de Prensa de la entidad sobre la Asamblea general de 2017, publicada en su página Web (disponible a 31 de agosto de 2018): <http://fundacionesdeextremadura.org/prensa.html>.

<sup>10</sup> La EUROACE es una eurorregión de carácter tripartito entre las regiones portuguesas de Centro y Alentejo con la Comunidad Autónoma de Extremadura del lado español, creada en 2009, según recoge la Resolución de 2 de febrero de 2010, de la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial, por la que se publica el Convenio de cooperación transfronteriza entre la Comunidad Autónoma de Extremadura, la Comisión de Coordinación y Desarrollo Regional del Alentejo y la Comisión de Coordinación y Desarrollo Regional de la Región Centro de Portugal, para la constitución de la Comunidad de Trabajo de la Eurorregión Alentejo-Centro-Extremadura (EUROACE), publicada en el B.O.E. núm. 43, de 18 de febrero de 2010.

Centro Português de Fundações. Los temas abordados durante el encuentro fueron cuatro principales: 1.º) la relación entre sociedad, instituciones y gobernanza; 2.º) las alteraciones climáticas; 3.º) los desafíos culturales; y 4.º) la transformación digital.

Desde el punto de vista de la proyección netamente internacional, una de las fundaciones extremeñas de mayor trascendencia fuera de nuestras fronteras es, sin duda, la Fundación Academia Europea de Yuste. En 2017 se ha convertido en la Fundación Academia Europea e Iberoamericana de Yuste, tras la absorción del antes conocido como CEXECI (Centro Extremeño de Estudios y Cooperación con Iberoamérica), entidad también de naturaleza fundacional. Desde 2016 de forma anual (y con anterioridad de manera bienal), la Academia concede el Premio Carlos V, que es entregado por el Rey de España el Día de Europa (cada 9 de mayo), consolidándose en los últimos años la participación en el acto del Presidente del Parlamento Europeo y de la Secretaria General Iberoamericana, además de numerosas autoridades estatales y autonómicas. Se trata así del principal acto de naturaleza europeísta que se realiza en España cada 9 de mayo. Los galardonados son personalidades de reconocido prestigio por su contribución a la construcción europea, distinción que correspondió a D. Marcelino Oreja Aguirre en 2017. Meses más tarde, el 10 de octubre de 2017, la Junta de Extremadura presentó en Bruselas, en la embajada de España en Bélgica, la unificación de las dos Fundaciones señaladas, y el nacimiento de una de mayor trascendencia y con una vocación combinada, europeísta y americanista.

También en mayo de 2017 se desarrollaron, de forma coordinada entre numerosas fundaciones extremeñas, actos de presentación de la Campaña «X Solidaria» 2017, en colaboración con la Plataforma del Tercer Sector de Extremadura, y con la participación de la entonces Delegada del Gobierno en la región (Dña. Cristina Herrera). Se trata este de un objetivo estratégico del tercer sector en la región para fomentar que la ciudadanía que marque la denominada «casilla solidaria» en su declaración anual del IRPF, lo que permite destinar el 0,7% de la recaudación a programas sociales llevados a cabo por entidades del tercer sector.

Otros acontecimientos de relevancia institucional y social para el sector de las fundaciones en Extremadura, durante 2017, han sido la constitución y puesta en marcha de la Mesa de Diálogo Civil de Extremadura, por un lado, lo que ha contribuido, sin duda, al inicio de las negociaciones para abordar, por otro lado, dos importantes reformas legislativas para el tercer sector: primero, la reforma parcial de la legislación del Consejo Económico y Social

de Extremadura<sup>11</sup>, y segundo, la configuración de un borrador de Ley general del tercer sector en Extremadura, sobre el que volveremos más adelante.

Finalmente, prueba del interés del sector fundacional por aquellos problemas sociales más acuciantes de la región, la Asociación Extremeña de Fundaciones recoge, en su memoria anual de 2017, la participación de la plataforma en dos actos de significación sustancial: en primer lugar, el IV Encuentro Transfronterizo España-Portugal de Responsabilidad Social Empresarial (celebrado en Badajoz el 24 de marzo de 2017), centrado en «el papel de la empresa en el fomento de la empleabilidad y el empleo joven»<sup>12</sup>, donde además se presentó en Extremadura el denominado Pacto Europeo por la Juventud; y en segundo lugar, una mesa redonda acerca de la «Realidad e Incertidumbres técnicas sobre el ferrocarril en Extremadura»<sup>13</sup> (el 21 de septiembre de 2017), organizada por el Punto de Encuentro de la Sociedad Civil de Extremadura<sup>14</sup>, también en Badajoz.

## **II. La actividad normativa y administrativa con efectos sobre las fundaciones en Extremadura**

Durante el año 2017, el Diario Oficial de Extremadura ha publicado un total de cuarenta y nueve normas y actos administrativos con referencias explícitas o especialmente relevantes para el sector fundacional autonómico,

---

<sup>11</sup> Así, hacia finales de 2017 se inició la tramitación parlamentaria de la que posteriormente ha sido la Ley 3/2018, de 21 de febrero, de Cámaras de Comercio, Industria y Servicios de la Comunidad Autónoma de Extremadura, que modificó el artículo 3 de la Ley 3/1991, de 25 de abril, sobre creación del Consejo Económico y Social. De la manera apuntada en el Anuario de 2016 (cfr. Hernández Diez, 2017: 134-135), el tercer sector debía ser representado de alguna manera en el Grupo Tercero del Consejo Económico y Social de Extremadura, cuestión que ha llevado a efecto esta reforma legal, positivizada y ejecutada en 2018.

<sup>12</sup> Conviene recordar que Extremadura es la región española con mayor tasa de desempleo juvenil y precariedad entre los menores de treinta años, según datos del Observatorio de Emancipación del Consejo de la Juventud de España (cfr. [www.cje.org](http://www.cje.org)).

<sup>13</sup> Téngase en cuenta que el denominado Pacto por el Ferrocarril y las movilizaciones ciudadanas a favor del llamado «Tren Digno» constituyen uno de los puntos de sinergia más importantes de la región entre sociedad civil y fuerzas políticas en la última década, de cara a la reivindicación de mejoras en las infraestructuras ferroviarias ante la Administración General del Estado y el Gobierno de la Nación.

<sup>14</sup> Este Punto de Encuentro es una iniciativa no formalizada con carácter orgánico, configurada como «experiencia de reflexión y debate» a instancias de diversas entidades como colegios profesionales, una amplia representación del sector fundacional, la Real Sociedad Económica de Amigos del País de Badajoz, el Club Senior de Extremadura, los Ateneos de Badajoz y Cáceres, y la Asociación de Jóvenes Empresarios de Extremadura (AJE-Extremadura), entre otras.

público y privado. En la inmensa mayoría de los casos (cuarenta y dos) se trata de meros actos administrativos de diversa naturaleza y materia, que aluden de forma directa a fundaciones extremeñas. Solo siete son, en realidad, disposiciones normativas. Una es de rango legal, y el resto tienen rango reglamentario y forma jurídica de Decreto de la Junta de Extremadura.

La norma de rango legal es la Ley 1/2017, de 27 de enero, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2017, y tiene relevancia para el sector fundacional debido al contenido de su artículo 27.5. En una línea similar a la de las leyes de presupuestos de ejercicios anteriores, el Legislador autonómico ha adoptado disposiciones generales sobre empleo público que afectan al régimen específico del personal del sector público fundacional. De esta manera, «durante el año 2017 las entidades del sector público autonómico», entre las que se incluyen las fundaciones públicas, conforme al artículo 1.h) de la misma Ley de Presupuestos de 2017, «podrán proceder a la contratación de nuevo personal con las limitaciones y requisitos establecidos en la legislación básica estatal», algo que, en realidad, ya se contemplaba en otros términos en las leyes presupuestarias anteriores. Sin embargo, en esta ocasión añade un párrafo final a este apartado quinto del artículo 27, con el siguiente tenor literal:

«Además de lo anterior, la contratación de personal, indefinido y temporal, por estas entidades, requerirá, en todo caso, autorización de la consejería competente en materia de función pública, sobre la necesidad, urgente e inaplazable de la misma y del órgano competente en materia de presupuestos, sobre las disponibilidades presupuestarias de dichas entidades para llevarla a cabo».

Se expande así el régimen de autorización previa de la Junta de Extremadura, en esta ocasión por parte de la Consejería competente en materia de función pública. Este tipo de autorizaciones hasta la fecha se exigía solo para las sociedades mercantiles del sector público y no para las fundaciones, y se atribuía además al Consejo de Gobierno, y no a una de las consejerías<sup>15</sup>.

La disposición aludida sobre personal se suma a una tendencia expansiva de la capacidad de control directo de la Junta de Extremadura sobre el sector público fundacional, ya que durante 2017 ha desplegado plena vigencia otra norma legal desde diciembre de 2016<sup>16</sup>: el artículo 169.6 de la Ley 2/2008,

---

<sup>15</sup> En cualquier caso, la capacidad de modificar las estructuras de puestos de trabajo de las fundaciones del sector público autonómico se trata, en sí misma, de una previsión en régimen excepcional, ya que la norma general para todo el sector público en 2017 es la imposibilidad total de ampliación de plantilla (art. 27.1 de la Ley de Presupuestos).

<sup>16</sup> Fue publicada en el D.O.E. núm. 238, de 14 de diciembre de 2016.

de 16 de junio, de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Extremadura, en la redacción dada por el artículo 1 de la Ley 8/2016, de 12 de diciembre, de medidas tributarias, patrimoniales, financieras y administrativas de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Este precepto recoge la obligación de autorización previa del Consejo de Gobierno para cualquier modificación estatutaria de las fundaciones del sector público autonómico. Así, en el supuesto de que el patronato no esté compuesto de forma mayoritaria por representantes de la Junta de Extremadura, esta se reserva un evidente derecho de veto sobre la oportunidad de la norma básica de cualquier fundación, sus estatutos.

De acuerdo a las dos novedades descritas, la Junta de Extremadura consigue articular hasta cuatro instrumentos de control reforzado sobre el sector público fundacional autonómico, ya que las autorizaciones sobre la estructura de personal y sobre las reformas estatutarias se suman a otras dos ya existentes: 1.º) el control de oportunidad sobre la actividad general, y también sobre sus posibles reformas estatutarias, ya ejercido por la propia Junta mediante su participación generalizada en los correspondientes patronatos; y 2.º) el control de legalidad ejercido por la misma Junta de Extremadura, a través del Protectorado autonómico, ante el cual deben rendir cuentas de forma anual todas las fundaciones extremeñas, e inscribir además cualquier pretendido cambio estatutario.

Aparte de las normas legales, la principal norma reglamentaria adoptada en la Comunidad Autónoma de Extremadura durante 2017, con efectos sobre el sector fundacional, es 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. Ya fue abordado, en el Anuario de 2016 (Hernández Diez, 2017: 128-129), un análisis sobre la opción normativa por la que se ha decantado la Junta de Extremadura, de entre los diversos modelos llevados a efecto, y a veces positivizados, de diálogo civil. Más adelante ofreceré algunas notas sobre la puesta en marcha y los primeros resultados de esta iniciativa orgánica de participación ciudadana.

Las otras cuatro de las cinco disposiciones generales referidas recogen las bases reguladoras de distintas líneas de ayudas, becas o subvenciones públicas, concedidas o potencialmente recibidas por fundaciones en Extremadura<sup>17</sup>:

---

<sup>17</sup> Sobre las subvenciones concedidas por las fundaciones del sector público autonómico, conviene advertir que estas normas de 2017 (la segunda y tercera señaladas a continuación) son las primeras que se dictan de conformidad con un nuevo régimen jurídico específico, ya que el artículo 14 de la mencionada Ley 8/2016 contempla la reforma de la Disposición



1) Decreto 209/2016, de 28 de diciembre, por el que se establecen las bases reguladoras de las subvenciones para el desarrollo de proyectos de conservación de la naturaleza por asociaciones y fundaciones privadas sin ánimo de lucro, en el D.O.E. núm. 2 de 3 de enero de 2017.

2) Decreto 78/2017, de 13 de junio, por el que se aprueban las bases reguladoras para la concesión por la Fundación Academia Europea de Yuste de las ayudas del programa Campus Yuste, publicado en el D.O.E. núm. 117, de 20 de junio de 2017.

3) Decreto 109/2017, de 18 de julio, por el que se aprueban las bases reguladoras de las becas para los cursos de la 4.<sup>a</sup> Escuela Virtual Internacional CAVILA de la Fundación Centro Extremeño de Estudios y Cooperación con Iberoamérica, publicado en el D.O.E. núm. 140, de 21 de julio de 2017.

4) Decreto 148/2017, de 5 de septiembre, por el que se establecen las bases reguladoras de las subvenciones a conceder por la Junta de Extremadura destinadas a la realización de actividades de interés general con cargo a la asignación tributaria del 0,7% del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, publicado en el D.O.E. núm. 185, de 3 de septiembre de 2017. A raíz de estas bases reguladoras se han adoptado diversos actos para la convocatoria y resolución de tales subvenciones, como veremos a continuación.

Por último, las cuarenta y dos disposiciones no normativas revisten mayor interés por el posible análisis de conjunto que se puede hacer a partir de todas ellas, que por lo que cada una aporta individualmente. Por la forma de la disposición se pueden estructurar de la siguiente manera:

1) Un Decreto de concesión de una subvención directa a una fundación pública estatal (en concreto, el Decreto 90/2017, de 20 de junio, por el que se regula la concesión directa de una subvención a la Fundación Escuela de Organización Industrial).

---

adicional tercera de la Ley 6/2011, de 23 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad Autónoma de Extremadura, con el siguiente tenor literal:

«Disposición adicional tercera. Fundaciones y Sociedades del Sector Público Autonómico. Las Fundaciones y Sociedades del Sector público Autonómico únicamente podrán conceder subvenciones cuando, estando habilitadas al efecto por sus estatutos o normas de creación, se les autorice de forma expresa mediante acuerdo del Consejo de Gobierno, a propuesta de la Consejería a la que se encuentren adscritas. La aprobación de las bases reguladoras, la autorización previa de la concesión, las funciones derivadas de la exigencia del reintegro y de la imposición de sanciones, así como las funciones de control y demás que comporten el ejercicio de potestades administrativas, serán ejercidas por los órganos de la Administración competentes en cada caso, según las disposiciones contenidas en la presente ley».

2) Treinta y tres Resoluciones (administrativas), que en su práctica totalidad dan publicidad a convenios de colaboración (hasta treinta y uno) entre el sector público autonómico con el sector fundacional privado, y del sector fundacional público con otras entidades públicas y privadas<sup>18</sup>. Las otras dos Resoluciones se corresponden con la inscripción registral y publicación del convenio colectivo de una fundación participada por el sector público autonómico, y su posterior modificación<sup>19</sup>.

3) Ocho Anuncios y Extractos, que versan sobre: a) procedimientos de contratación, tanto del sector público fundacional como de obras vinculadas a la colaboración pública con el sector fundacional privado<sup>20</sup>, b) trámites de

---

<sup>18</sup> De forma progresiva, ocupa cada vez más espacio la publicación de convenios de colaboración en los que una de las partes sea el sector público autonómico, como resultado de la aplicación del Decreto 217/2013, de 19 de noviembre, por el que se regula el Registro General de Convenios de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, dictado en desarrollo de las exigencias recogidas para la publicidad y transparencia de estos instrumentos, en el artículo 10 de la Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extrema.

<sup>19</sup> Se trata de la Resolución de 5 de septiembre de 2017, de la Dirección General de Trabajo, por la que se ordena la inscripción en el Registro de Convenios y Acuerdos Colectivos de Trabajo de la Comunidad Autónoma de Extremadura y se dispone la publicación del texto del I Convenio Colectivo de la Fundación Centro de Cirugía de Mínima Invasión «Jesús Usón» (en el D.O.E. núm. 186, de 27 de septiembre de 2017); y la modificación publicada mediante Resolución de 7 de noviembre de 2017, de la Dirección General de Trabajo, por la que se ordena la inscripción en el Registro de Convenios y Acuerdos Colectivos de Trabajo de la Comunidad Autónoma de Extremadura y se dispone la publicación del Acta, de fecha 16 de octubre de 2017, suscrita por los miembros integrantes de la Comisión Negociadora del I Convenio Colectivo de la Fundación Centro de Cirugía de Mínima Invasión «Jesús Usón», en la que se recogen los acuerdos para proceder a la modificación de los apartados 1 y 2 del artículo 28 del citado convenio (en el D.O.E. núm. 232, de 4 de diciembre de 2017).

<sup>20</sup> Estos anuncios de procedimientos de contratación son: a) Anuncio de 22 de mayo de 2017 por el que se hace pública la convocatoria, por procedimiento abierto, para la contratación de las obras de «Construcción y equipamiento de un parque infantil en el Hospital Materno-Infantil de Badajoz, en cumplimiento del Convenio de colaboración de 9 de noviembre de 2016, suscrito entre la Consejería de Sanidad y Políticas Sociales, el Servicio Extremeño de Salud y la Fundación José Manuel Calderón». Expte.: CO/01/1117026385/PA; b) Anuncio de 17 de noviembre de 2017 por el que se hace pública la convocatoria, por procedimiento abierto y tramitación ordinaria, para la contratación del «Suministro de animales de experimentación para el Servicio de Animalario de la Fundación Centro de Cirugía de Mínima Invasión «Jesús Usón» (Fundación CCMIJU)». Expte.: 02/2017; y c) Anuncio de 24 de noviembre de 2017 por el que se hace pública la convocatoria para la contratación del servicio de «Vigilancia y seguridad en el edificio, dependencias, infraestructuras, y parcela adyacente hasta el vallado, incluyendo el propio vallado, que conforman la sede de la Fundación Centro de Cirugía de Mínima Invasión Jesús Usón (CCMIJU)». Expte.: 04/2017.

información pública<sup>21</sup>, y c) procedimientos sobre becas y subvenciones convocadas o dirigidas a fundaciones<sup>22</sup>.

Desde el punto de vista material, la actividad publicada en el Diario Oficial de Extremadura ofrece indicios valiosos sobre las cuestiones que interesan al mismo tiempo, y por tanto abordan de manera coordinada, al sector público y al sector fundacional. Podemos identificar multitud de temas tratados con diferentes medidas, destacan sin duda las colaboraciones suscritas relativas al empleo (hasta nueve de las publicaciones versan sobre esta materia); seguidas de la educación (ocho); la salud (siete); la investigación, el desarrollo y la innovación, o I+D+i (seis); la infancia y el medio ambiente (ambas con cinco); la industria (dos) y la atención a la diversidad funcional (solo una explícita). Esta situación no supone que no existan muchas otras normas y actos administrativos sobre tales ámbitos sectoriales, pero en todo caso no conectan en estos temas con el sector fundacional de forma explícita.

En total, la actividad publicada menciona de forma expresa a veinticinco fundaciones concretas, de las que doce son claramente de naturaleza privada<sup>23</sup> y once del sector público fundacional (estatal, autonómico o local)<sup>24</sup>, mientras que dos de ellas resulta difícil categorizarlas: en primer lugar, la Fundación UNICEF (con una supuesta naturaleza y vocación privada, pero con una funcionalidad real sometida a la organización internacional gubernamental

<sup>21</sup> Solo una, mediante el Anuncio de 30 de noviembre de 2017 sobre solicitud de licencia para construcción de fosa para enterramiento en la Parroquia de San José, sita en la c/ Batalla del Salado, s/n., de Cáceres, a nombre de Fundación Benéfico Caritativa Severiano Rosado Dávila.

<sup>22</sup> Estos son: a) Anuncio de 24 julio de 2017 por el que se hace pública la convocatoria de las becas para los cursos de la 4.ª Escuela Virtual Internacional CAVILA de la Fundación Centro Extremeño de Estudios y Cooperación con Iberoamérica; b) Extracto de la Resolución de 2 de agosto de 2017, de la Fundación Escuela de Organización Industrial, por la que se aprueba la convocatoria de la concesión de ayudas dirigidas a impulsar la transformación digital de la industria española en el marco del Proyecto «Industria Conectada 4.0»; y c) Anuncio de 21 de junio de 2017 por el que se hacen públicas las bases de la convocatoria de las ayudas del programa Campus Yuste 2017 de la Fundación Academia Europea de Yuste.

<sup>23</sup> Estas son: 1.º Fundación La Caixa, 2.º Fundación José Manuel Calderón, 3.º Fundación Caja Badajoz, 4.º Fundación Caja de Extremadura, 5.º Fundación Stanpa, 6.º Fundación Iberdrola, 7.º Fundación Abracadabra, 8.º Fundación Amancio Ortega, 9.º Fundación Bankia, 10.º Fundación LAFER, 11.º Fundación Benéfico Caritativa Severiano Rosado Dávila y 12.º Fundación Ecoánime.

<sup>24</sup> Se trata de las siguientes: 1.º Fundación estatal Escuela de Organización Industrial, 2.º Fundación Centro de Cirugía de Mínima Invasión «Jesús Usón», 3.º COMPUTAEX, 4.º Fundación VIDEOMED, 5.º FUNDECYT, 6.º Fundación Biodiversidad, 7.º Fundación Academia Europea de Yuste, que se fusionará mediante absorción con el (8.º) CEXECI durante el año 2017, 9.º Fundación Jóvenes y Deporte, 10.º Fundación Universidad-Sociedad, y 11.º CICYTEX.

homónima) y, en segundo lugar, la Fundación INCYDE (dependiente de las Cámaras de Comercio, que son en definitiva corporaciones públicas de base privada).

La aparente mayor referencia nominal a fundaciones privadas en el Diario Oficial no debe ocultar que la mayoría cuantitativa de las referencias, en realidad, se hacen a fundaciones del sector público o con alta participación de dicho sector en su gobernanza, destacando la Escuela de Organización Industrial (hasta en seis ocasiones), el Centro de Cirugía de Mínima Invasión «Jesús Usón» (cinco), la Fundación Biodiversidad (cuatro), FUNDECYT y CEXECI (tres cada una). Entre las fundaciones privadas, destacan la Fundación La Caixa y la Fundación José Manuel Calderón (en ambos casos con tres menciones cada una). Además, hay que sumar a estas referencias las fundaciones públicas que reciben partidas nominalmente consignadas desde la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de cada año, que en 2017 han sido quince<sup>25</sup>.

En términos de actividad económica, veintisiete de las publicaciones contienen actos o disposiciones orientadas a la transferencia de fondos públicos al sector fundacional (público o privado), mientras que siete de ellas reflejan la transferencia de fondos del sector privado fundacional hacia servicios públicos de interés general. Solo nueve recogen acuerdos con fundaciones que no implican una transferencia económica unidireccional ni para el sector público ni para el sector privado. Por tanto, parece obvio que es el sector público quien sigue siendo un actor clave en la financiación de las fundaciones en Extremadura, y solo algunas fundaciones privadas (en general de origen no extremeño) son las que aportaron de forma directa fondos propios a los servicios públicos. Esto no es obstáculo para que, como señala la Asociación Extremeña de Fundaciones en su memoria anual ya referenciada *ad*

---

<sup>25</sup> Como anticipaba *ad supra*, el artículo 1.h) de la Ley 1/2017, de 27 de enero, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2017, recoge las siguientes fundaciones: 1.º Academia Europea de Yuste, 2.º Apoyo al Certamen Internacional docente de videocine médico, salud y telemedicina (VIDEOMED), 3.º Centro de Cirugía de Mínima Invasión, 4.º Centro de Documentación e Información Europea de Extremadura, 5.º Centro Extremeño de Estudios y Cooperación con Iberoamérica [absorbido a mitad de año por la Academia Europea de Yuste], 6.º Computación y Tecnologías Avanzadas de Extremadura [también conocida como COMPUTAEX], 7.º Extremeña de Cine, 8.º Extremeña de Cultura, 9.º Formación e Investigación de los Profesionales de la Salud de Extremadura [también conocida como FUNDESALUD], 10.º FUNDECYT-Parque Científico y Tecnológico de Extremadura, 11.º Godofredo Ortega Muñoz, 12.º Helga de Alvear, 13.º Jóvenes y Deporte, 14.º Orquesta de Extremadura, y 15.º Relaciones Laborales de Extremadura.

*supra*, el sector fundacional desempeñe un importante papel en la economía regional, y suponga un claro beneficio social integral.

### III. La constitución y los primeros resultados de la Mesa del Diálogo Civil del Tercer Sector de Extremadura

En 2017 ha visto la luz una norma cuyo análisis ya fue anticipado en el Anuario del año 2016: 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. Baste ahora recordar que se ha positivizado un modelo similar al del diálogo civil estatal, consagrando la interlocución bilateral entre una única plataforma y el Ejecutivo autonómico, y descartando así otros modelos, como el de carácter multilateral realizado en otros territorios, pero también en Extremadura antes de 2017.

En cumplimiento del Decreto 8/2017, el día 28 de marzo de 2017 se constituyó formalmente la Mesa del Diálogo Civil del Tercer Sector de Extremadura, celebrando para ello una primera reunión de sus miembros. Tanto su primera sesión constitutiva como la segunda y última sesión realizada durante el año 2017 (el 20 de junio) contaron con la asistencia mayoritaria de los miembros del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura (solo el titular de una consejería delegó su asistencia en la segunda sesión) junto a la representación designada por la Plataforma del Tercer Sector de Extremadura. La significativa participación gubernamental es un indicio del nivel de reconocimiento institucional («único en España» según la propia PTSEx<sup>26</sup>) que la Junta de Extremadura ha querido conceder a la interlocución con la sociedad civil organizada y representada en la Mesa. Esta singularidad demuestra un nivel de incidencia muy alto, pero no resuelve los riesgos de la falta de pluralismo de la sociedad civil organizada ya advertidos, y cuyas consecuencias tal vez hayan empezado ya a materializarse en 2017<sup>27</sup>.

<sup>26</sup> Así se expresa Manuel López Risco, presidente de la Plataforma a propuesta de la AFEX, según recoge la memoria anual de actividades de esta última, p. 15.

<sup>27</sup> Han quedado fuera de la Mesa instituciones promotoras del diálogo civil en la región, como las organizaciones de cooperación internacional para el desarrollo representadas por la CONGDEx, las juveniles representadas por el Consejo de la Juventud, y las de infancia representadas por la nascente plataforma de la infancia de ámbito regional. También se ha dejado fuera del diálogo civil formal en Extremadura a los grupos políticos minoritarios o no integrados en el Ejecutivo autonómico. Podría argumentarse que, con la Mesa, en realidad se trata de encauzar el diálogo institucional entre Ejecutivo y tercer sector, pero no se debe obviar que el Legislativo desempeña un papel crucial en la mayoría de medidas normativas que afectan al sector, y que la frontera entre Ejecutivo y mayoría parlamentaria no está siempre clara, como demuestra que la Mesa de Diálogo Civil haya abordado un borrador de Ley

Las dos primeras sesiones del órgano pusieron de manifiesto la conveniencia de realizar una modificación parcial del Decreto 8/2017, que se ha operado ya en 2018<sup>28</sup> con tres objetivos: 1.º) facilitar una mayor flexibilidad en la participación de las organizaciones sociales y la sustitución de sus representantes (algo que solo contemplaba el Decreto original para los representantes de la Junta de Extremadura); 2.º) articular la incorporación a la Mesa de un perfil técnico que ejerza las funciones de secretaria de manera formal, con voz en el órgano, pero sin voto; y 3.º) prever de forma positiva la posibilidad de invitar a expertos técnicos o representantes de organizaciones públicas y privadas «cuya presencia u opinión sean considerados oportunos por razón de la materia» (según el art. 4.7 del nuevo texto consolidado).

Más allá del funcionamiento interno, la Mesa ha tratado en 2017 al menos dos asuntos de especial relevancia para el tercer sector extremeño en general, y por tanto para el sector fundacional en particular<sup>29</sup>.

Se trata, por un lado, del inicio de la elaboración de una Ley autonómica general sobre el tercer sector, cuyo borrador, en efecto, ha sido preparado durante 2017 por parte de la Junta de Extremadura con la participación de la PTSEx. Sin embargo, resulta llamativo que el texto haya sido registrado en la Asamblea de Extremadura en 2018 como Propuesta de Ley del Grupo parlamentario socialista, y no como Proyecto emanado del Consejo de Gobierno, por causas que no se han hecho públicas<sup>30</sup>.

Por otro lado, la Mesa abordó también en 2017 los cambios en la gestión de las ayudas con cargo a la asignación tributaria del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), destinado a programas de interés general (denominado por el sector como «0,7 solidario del IRPF» o «X solidaria»).

---

del tercer sector, y este sea presentado por el grupo parlamentario que apoya al gobierno, y no por el propio Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, en cuyo seno se ha gestado el texto.

<sup>28</sup> Mediante el Decreto 27/2018, de 13 de marzo, por el que se modifica 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.

<sup>29</sup> Conviene recordar que la importancia del sector fundacional en el tercer sector, y en la Plataforma específica extremeña no es baladí: no solo por la relevancia en términos económicos de las entidades fundacionales, sino incluso por el peso institucional, ya que tanto la Plataforma del Tercer Sector de Extremadura, como algunas de sus principales entidades miembro, están presididas precisamente por la Asociación Extremeña de Fundaciones o por otras entidades fundacionales específicas (por ejemplo, EAPN Extremadura, presidida por la Fundación Secretariado Gitano).

<sup>30</sup> Cfr. Propuesta de Ley (PRL-29), del Tercer Sector Social de Extremadura, publicada en el Boletín Oficial de la Asamblea de Extremadura núm. 71, de 3 de julio de 2018.

Esta vía constituye una de las principales líneas de financiación pública a la acción social de iniciativa privada en toda España, también en Extremadura<sup>31</sup>.

El año 2017 ha sido el primero en el que las Comunidades Autónomas han empezado a gestionar la mayor parte de las aludidas ayudas del 0,7 solidario del IRPF, a raíz de una dilatada jurisprudencia del Tribunal Constitucional<sup>32</sup>. El asunto ha generado una considerable inquietud y preocupación por parte del tercer sector en toda España, y en cada territorio autonómico en particular, por los efectos que una nueva y aun desconocida gestión descentralizada pudiera tener sobre los programas de interés general que han sido anteriormente financiados con las ayudas estatales<sup>33</sup>. En las sesiones de la Mesa del Diálogo Civil se trasladó por parte de la Junta de Extremadura al tercer sector que la Comunidad Autónoma recibiría la transferencia del Estado, entre junio y julio del año 2017, por importe de un total de 6,7 millones de euros, correspondientes a la recaudación de 2016. La representación del tercer sector en la Mesa instó a trabajar en las bases de las ayudas a ejecutar en 2018, que se deberían conceder con cargo a la recaudación de 2017, a través de una «Comisión Mixta»<sup>34</sup>.

Pocos meses después de aquella sesión, se adoptó el Decreto 148/2017, de 5 de septiembre, por el que se establecen las bases reguladoras de las subvenciones a conceder por la Junta de Extremadura destinadas a la realización de actividades de interés general con cargo a la asignación tributaria del 0,7% del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Estas ayudas han sido resueltas en febrero de 2018<sup>35</sup>, con un considerable retraso de la Administra-

---

<sup>31</sup> El pleno del Consejo Interterritorial del Sistema para la Autonomía y la Atención a la Dependencia acordó en 2017 una nueva fórmula de ejecución, por la cual la Administración General del Estado se hará cargo de la gestión del 20% de lo recaudado mediante la llamada «casilla solidaria», y las Comunidades Autónomas gestionarán el 80% restante.

<sup>32</sup> La última Sentencia en este sentido es la 9/2017, de 19 de enero, sobre el conflicto positivo de competencia 4777-2016, que ha determinado, en materia de condiciones básicas de igualdad y asistencia social, la invalidez de diversos preceptos reglamentarios que atribuían al Estado potestades ejecutivas.

<sup>33</sup> Conviene recordar que la inversión total no es, en realidad, destinada de forma exclusiva a programas de discapacidad y dependencia, sino que incluye partidas dirigidas a políticas de igualdad en general, igualdad de género en particular, programas sociales para la infancia y la juventud, y una pequeña parte para drogodependencia, entre otras. Por este motivo, los departamentos administrativos especializados por razón de estas materias en la Junta de Extremadura han tenido que intervenir también en la instrucción de los expedientes y en las comisiones de valoración para la resolución de las ayudas.

<sup>34</sup> Cfr. la memoria anual de actividades de la AFEX, ya citada (p. 16).

<sup>35</sup> A través de la Resolución de 2 de febrero de 2018, de la Dirección General de Políticas Sociales e Infancia y Familia, por la que se resuelve el procedimiento de concesión de subvenciones convocadas al amparo de la Orden de 27 de septiembre de 2017, por la que se

ción actuante, quizá por la enorme cantidad de programas candidatos (casi medio millar). La resolución no ha estado exenta de una enorme controversia en el sector social en general<sup>36</sup>. En lo que atañe a este estudio, la Junta de Extremadura ha concedido fondos por esta vía a alrededor de quince programas presentados por siete fundaciones privadas, excluyendo de la concesión aproximadamente a otro medio centenar de proyectos presentados por entidades también de naturaleza fundacional<sup>37</sup>. El peso relativo del sector fundacional en la convocatoria de las ayudas de 2017 (para ejecutar en 2018) ha sido limitado: solo el 22% de las entidades beneficiarias hasta el momento han sido de naturaleza fundacional (siete de treinta y tres), y entre todas las entidades beneficiarias han sumado noventa y un programas con ayuda concedida, de los que menos del 17% corresponde a fundaciones. El cómputo de la cuantía total revela que el sector fundacional ha recibido apenas el 14% de los 6.048.962,24 euros disponibles para las ayudas de interés general (menos de 840.000 euros). Lo cierto es que muy pocas entidades han recibido la mayor parte de la financiación disponible, ya que, por ejemplo, solo entre tres entidades han recibido más de la mitad de las ayudas<sup>38</sup>.

Pero el verdadero impacto de estas cifras radica en el extraordinario valor que las bases reguladoras (el Decreto 148/2017, ya mencionado) conceden a la experiencia en los programas, es decir, a que ya hayan recibido financiación

---

convocan subvenciones a conceder por la Junta de Extremadura destinadas a la realización de actividades de interés general con cargo a la asignación tributaria del 0,7% del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, Programas de interés general.

<sup>36</sup> Más de un centenar y medio de entidades sociales presentaron a la convocatoria más de 480 posibles programas, de los que la Junta de Extremadura no ha concedido financiación a 394 candidaturas de programas. La conflictividad del asunto se aprecia con facilidad debido a la interposición de más de 55 recursos potestativos de reposición contra la resolución de la convocatoria de 2017, aún no resueltos en agosto de 2018, y al menos un recurso contencioso-administrativo. Esta situación es inédita en las relaciones históricas del tercer sector con la Administración regional, cuya litigiosidad ha sido casi nula en treinta y cinco años de Autonomía. Una muestra del problema se puede apreciar en la parte expositiva del Decreto 150/2018, de 4 de septiembre, por el que se regula la concesión directa de subvenciones para la realización de programas de interés general con finalidad social en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Extremadura, promulgado, precisamente, para intentar corregir por la vía de asignación directa de subvenciones algunos de los resultados más duros de exclusión de programas en la convocatoria de ayudas de 2017.

<sup>37</sup> Los números exactos de proyectos concedidos y excluidos no es sencillo de determinar porque, por un lado, la naturaleza jurídica de ciertas entidades no resulta fácil de esclarecer, y porque, por otro lado, quedan pendientes de resolución los mencionados recursos administrativos y contencioso-administrativos, que pueden alterar la cifra final.

<sup>38</sup> Se trata de Cruz Roja, Plena Inclusión y las tres Cáritas Diocesanas (de Plasencia, Mérida-Badajoz y Coria-Cáceres), que suman un total de 3.112.209,51 euros.



pública por esta vía o similar en ejercicios anteriores<sup>39</sup>: en esta primera convocatoria de 2017 se ha tomado como válida la experiencia en los programas estatales de 2016, pero no sería así en años sucesivos, salvo que se opere una modificación de las bases reguladoras. De no modificarse este criterio de las bases reguladoras, el 80% del tercer sector extremeño potencialmente candidato tendrá prácticamente imposible acceder a estas ayudas en futuros ejercicios, lo que podría suponer una discriminación de discutible racionalidad: la preexistencia y fortaleza pasada de los programas sociales de una entidad no podría imponerse sobre la capacidad actual de una organización nueva o innovadora, para realizar una acción social susceptible de recibir ayuda pública. Se ha ponderado un supuesto valor o «principio de continuidad» en la acción social que podría haber distorsionado la concurrencia competitiva en el acceso a las ayudas públicas.

A pesar de todo ello, las grandes plataformas representativas del tercer sector han considerado que la concurrencia en las ayudas no ha sido suficientemente garantista de ese principio continuista, por lo que han solicitado, a través de la Mesa del Diálogo Civil, y de otros foros informales de interlocución con la Junta de Extremadura, que en 2018 la convocatoria se realice por concesión directa (es decir, sin concurrencia), tomando como referencia la asignación realizada por la Administración General del Estado en el año 2016<sup>40</sup>. De esta forma, las entidades que en aquel año no tuvieran redes suprarregionales, o capacidad suficiente para concurrir según las reglas esta-

---

<sup>39</sup> Según el artículo 30.1.2.a) del Decreto de las bases reguladoras, sobre la valoración y puntuación de los programas, uno de cada siete puntos se concede por la obtención previa de financiación al mismo programa en el año anterior, mediante la concesión de una puntuación binaria de 15 puntos (todo o nada), lo que convierte este criterio en el epígrafe más puntuado, con diferencia, de todas las características de un programa, que podría adquirir una puntuación total de 73 puntos máximos, y en la inmensa mayoría de aspectos a valorar, la puntuación máxima es de 4 puntos. Pero además, otros 32 posibles corresponden a las características objetivas de la entidad, donde vuelve a destacar la experiencia previa de la propia entidad en la gestión de programas sociales (no necesariamente financiados con cargo a estas ayudas del IRPF, pero sí dirigidos a los mismos públicos y en circunstancias similares), sumando otros siete puntos por implantación y especialización. De nuevo, es una valoración muy superior a la concedida por otros criterios, como su antigüedad o el número personas socias y/o voluntarias. Del total de 105 puntos posibles de valoración sumativa (programa más características de la entidad), 22 se conceden por haber realizado esos mismos programas, o prácticamente idénticos. Teniendo en cuenta el resultado final, según el cual no han obtenido ninguna financiación aquellas entidades cuyos programas y ellas mismas no hayan alcanzado los 83,5 puntos del total de 105 posibles, se puede concluir que la capacidad de optar a programas innovadores, o de obtener financiación entre entidades de nueva creación, es prácticamente imposible con estas reglas del juego.

<sup>40</sup> La primera muestra de la incidencia de esta reivindicación se puede apreciar en el Decreto 150/2018, ya mencionado, sobre subvenciones por concesión directa para corregir

tales, no podrán obtener ayuda alguna de la convocatoria de 2018 (para ejecutar en 2019). Del modelo de concurrencia limitada de 2017 se transita hacia un modelo de concurrencia inexistente en 2018.

En 2017 hemos asistido, por tanto, a la positivización de un modelo de diálogo civil que parece conducir al bloqueo de acceso a las ayudas públicas (por la vía de hecho) para ciertas entidades, sin ninguna razón lógica más allá de la fortaleza de redes estatales en un momento anterior (2016) y en un contexto (estatal) distintos de aquel en el que produce resultados (ejecución de programas regionales en 2018). Se trata de una plasmación paradigmática de lo que la doctrina ha querido prevenir desde hace décadas, y que Sánchez Morón (1980: 115) denomina la «acción oligopolista» en la participación social o, recordando a Habermas, la participación de «élites funcionales» (p. 161), que deriva en un neocorporativismo de unas pocas entidades ciudadanas. Es un resultado por completo ajeno a los principios comúnmente aceptados de la participación ciudadana. La concurrencia entre entidades, aunque no sea equivalente al principio de libre competencia aplicable al sector privado empresarial, sí ayuda a garantizar elementos tan importantes en nuestro ordenamiento como los valores superiores del pluralismo y la igualdad de oportunidades entre la ciudadanía que se organiza e integra a través de los grupos sociales del tercer sector en sentido amplio. Sin embargo, parece que las medidas adoptadas han supuesto que los intereses de ciertas entidades se impongan sobre el conjunto.

#### **IV. Conclusiones y desafíos pendientes para la ordenación jurídica del sector fundacional en Extremadura**

Como se ha podido constatar en los últimos años, la ausencia de regulación general sobre las fundaciones en la Comunidad Autónoma de Extremadura no ha impedido abordar la ordenación jurídica de diferentes cuestiones particulares. Se han dado pasos recientemente que mejoran la transparencia de la actividad pública fundacional, obligando, por ejemplo, a publicar los convenios de colaboración en los que una de las partes sea una entidad del sector público autonómico. También, gracias a la legislación sobre transparencia y a la creación del correspondiente Portal en Internet, tenemos acceso a toda la actividad contractual entre la Junta de Extremadura y las fundaciones

---

algunas de las peores consecuencias de la convocatoria de 2017, como reconoce su propia parte expositiva.

públicas o privadas<sup>41</sup>. La Mesa del Diálogo Civil ofrece un punto de inflexión en la interlocución formal entre tercer sector y Junta de Extremadura, de especial importancia a partir del año 2017, por la nueva responsabilidad autonómica en la gestión de la mayor parte de los fondos correspondientes a la «X solidaria» del IRPF, fuente de financiación determinante de las entidades no lucrativas que desarrollan programas sociales de interés general.

A pesar de lo anterior, siguen pendientes de aprobación diversas propuestas normativas sobre el tercer sector y la participación ciudadana, aspectos fundamentales para las fundaciones extremeñas en el corto y medio plazo. Por ejemplo, Extremadura no ha previsto aún una deducción por «micro-mecenazgo» en su tramo autonómico del IRPF, a pesar de la intensa reivindicación del sector fundacional sobre esta cuestión. Además, tras la reforma de la legislación estatal en 2015, sigue pendiente en Extremadura la aprobación de una nueva Ley autonómica de voluntariado, así como una Ley general del tercer sector, o el desarrollo normativo del Consejo Extremeño de Ciudadanos (previsto —pero no implementado— en el artículo 38 de la Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura). En 2017 se ha iniciado, también, la negociación política de una necesaria reforma de la Ley del Consejo Económico y Social, para dar cabida en su seno a las actuales plataformas representativas del tercer sector.

Todas las cuestiones anteriores están siendo ya abordadas de una forma u otra, y es previsible que veamos resultados pronto convertidos en reformas normativas, entre 2018 y 2019. Sin embargo, existe también una cuestión que requiere algún tipo de armonización normativa, aunque no constan iniciativas en este sentido. Se trata del propio concepto de «fundaciones del sector público autonómico», ya que existen dos preceptos distintos que recogen esta noción de forma divergente: 1.º) el artículo 160.4 de la ya mencionada Ley 2/2008, de 16 de junio, de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Extremadura; y 2.º) el artículo 2.1.g) de la Ley 5/2007, de 19 de abril, General de Hacienda Pública de Extremadura. No contienen una contradicción insalvable, puesto que el segundo precepto señala que la definición es válida solo «a los efectos de esta Ley», y en todo caso podría deducirse que la Ley posterior habría derogado aquello de la anterior que sea incompatible con ella. No obstante, el ámbito sectorial de ambas leyes no es tan distante, y no deja de ser confuso que dos normas de tanta importancia y de materias tan

---

<sup>41</sup> En todo caso, conviene advertir que la información disponible es ingente, y el sistema de búsqueda deficitario, puesto que obliga a acceder por separado a cada departamento de la Junta de Extremadura, y no dispone de buscadores internos de información, por lo que toda la información resulta de difícil manejo y, en la práctica, poco accesible.

vinculadas como la Hacienda Pública y el Patrimonio Público de Extremadura recojan nociones distintas de un mismo tipo de sujetos jurídicos: las fundaciones del sector público.

La primera de estas disposiciones (art. 160.4 de la Ley 2/2008) señala lo siguiente:

«El sector público fundacional de la Comunidad Autónoma de Extremadura está integrado por las fundaciones del sector público autonómico extremeño, entendiéndose como tales aquellas en las que concurra alguna de las siguientes circunstancias:

a) Que se constituyan con una aportación mayoritaria, directa o indirecta, de la Comunidad Autónoma de Extremadura, sus organismos públicos o demás entidades del sector público autonómico.

b) Que su patrimonio fundacional, con un carácter de permanencia, esté formado en más de un 50 por 100 por bienes o derechos aportados o cedidos por las referidas entidades.

c) Que, independientemente de cuál sea la composición de la dotación inicial y de las posibles aportaciones a la misma, la representación de la Administración Autonómica en sus órganos de gobierno, directa o indirectamente, sea mayoritaria».

La segunda definición, en la Ley General de Hacienda Pública de Extremadura, dice que forman parte del sector público autonómico («a los efectos de esta Ley»), entre otras entidades, las siguientes:

«g) Las fundaciones del sector público autonómico entendiéndose por tales aquellas en que concurra alguna de las siguientes circunstancias:

Que se constituyan con una aportación mayoritaria, directa o indirecta, de la Administración de la Comunidad Autónoma, sus organismos públicos o demás entidades del sector público autonómico.

Que su patrimonio fundacional, con un carácter de permanencia, esté formado en más de un 50 por 100 por bienes o derechos aportados o cedidos por las referidas entidades».

La única diferencia entre ambas definiciones es la omisión, en el segundo precepto, de lo que el primero recoge como subapartado c), acerca de la consideración por razón del gobierno efectivo de la entidad. Este último criterio es muy útil para favorecer la transparencia, aunque no apele a razones económicas, y desde luego sería razonable incorporarlo también a los efectos de la Hacienda Pública autonómica, si de verdad se quiere someter a los poderes públicos a un control efectivo. En todo caso, conviene advertir

que la primera definición, de la Ley de Patrimonio, encaja mejor con la noción establecida a nivel estatal, por un lado por el artículo 128.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de de Régimen Jurídico del Sector Público, y por otro lado, por el artículo 3.1.e) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014. De esta forma, se consolida esta tríada definitoria, también a los efectos de la legislación de contratos del sector público.

En definitiva, Extremadura sí desarrolla un régimen jurídico propio sobre el sector fundacional, y existen indicios sólidos de que continuará haciéndolo (por ejemplo, a través de una inminente Ley del tercer sector), aun cuando no se aborde mediante una Ley autonómica propia sobre fundaciones. Para ello, como ya se ha expresado en ediciones anteriores del Anuario, el Estado debería reducir el alcance de la legislación básica contenido en la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones, cuestión poco probable, ya que no forma parte de la agenda de ningún actor con interés legítimo en tal revisión. No obstante esta limitación fundamental, y dentro de lo que la Junta de Extremadura y el Legislador autonómico sí pueden abordar en el marco de sus propias competencias, sí sería pertinente una revisión y armonización de posibles contradicciones hoy existentes en las disposiciones dispersas en el ordenamiento, como la señalada párrafos atrás. Por último, también sería deseable una revisión de los métodos de participación ciudadana canalizados a través de la representatividad del tercer sector, siempre tras un profundo análisis sobre la racionalidad teleológica de estos mecanismos, es decir, de acuerdo a sus verdaderos fines y a la realidad social actual, en la que deben ser aplicados. Por ejemplo, porque la ausencia de desarrollo reglamentario y ejecutivo que haga realidad el Consejo Extremeño de Ciudadanos, después de casi cinco años del mandato legal, solo redundará en el descrédito del Legislador y de la verdadera voluntad participativa de la Junta de Extremadura.

## Bibliografía

- ÁLVAREZ GARCÍA, V. (2010), «El régimen jurídico del voluntariado social en la Comunidad Autónoma de Extremadura», *Anuario de Derecho de Fundaciones 2010*, 1, 257-280.
- (2010), «Las fundaciones en Extremadura», *Anuario de Derecho de Fundaciones 2010*, 1, 369-380.

- ÁLVAREZ GARCÍA, V. y BRUFAO CURIEL, P. (2009), «Derecho de fundaciones en Extremadura», *Anuario de Derecho de Fundaciones 2009*, 1, 449-456.
- ÁLVAREZ GARCÍA, V. y SALADO SÁNCHEZ, J. J. (2012), «La actividad fundacional en Extremadura», *Anuario de Derecho de Fundaciones 2012*, 1, 461-472.
- ASOCIACIÓN EXTREMEÑA DE FUNDACIONES (2018), *Actividades 2017*.
- 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.
- (2017), «Las fundaciones en Extremadura durante 2016: algunas reflexiones sobre el diálogo civil y la promoción pública del tercer sector», *Anuario de Derecho de Fundaciones 2016*, 1, 127-144.
- 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.