

La situación social y jurídica del sector fundacional en Extremadura en 2014

Enrique Hernández Díez

Presidente del Consejo de la Juventud de Extremadura

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. ANÁLISIS DE LA ACTIVIDAD NORMATIVA: 1. *La reforma legal sobre las fundaciones procedentes de la transformación de Cajas de Ahorros con domicilio social en la Comunidad Autónoma de Extremadura.* 2. *La actividad normativa reglamentaria con efectos sobre el sector fundacional extremeño.*—III. ANÁLISIS DE LA JURISPRUDENCIA.—IV. LAS RELACIONES TRANSFRONTERIZAS EN EL NUEVO MARCO PRESUPUESTARIO DE LA UNIÓN EUROPEA: 1. *Recorrido histórico de los Encuentros transfronterizos de fundaciones hispano-portuguesas en Extremadura.* 2. *Resultados de los encuentros y actividad transfronteriza del sector fundacional.*—V. CONCLUSIONES.

I. Introducción

A finales de 2013 se incorporó la Asociación de Fundaciones de Extremadura a la Plataforma del Tercer Sector de la Comunidad Autónoma. De esta manera se consolidaba durante 2014 el papel esencial que está jugando el sector fundacional de la región en la configuración de la sociedad civil organizada, y del sector no lucrativo en particular.

La actividad institucional de Extremadura en el último año 2014 se ha traducido también en algunas normas de relativa importancia para el sector fundacional de la región: una ley y tres reglamentos. No obstante, sigue sin existir una legislación propia de carácter general sobre fundaciones que desarrolle la competencia exclusiva en la materia que recoge el artículo 9.1.45 de la Ley Orgánica 1/2011 de 28 de enero, por la que se reforma el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

En las siguientes líneas se destacan los aspectos más relevantes de la actividad jurídica que afecta a las fundaciones, a nivel normativo y a nivel jurisprudencial. A nivel normativo cabe destacar la situación económica como detonante de la regulación emanada del legislativo y el ejecutivo autonómicos. En el ámbito jurisprudencial encontramos fundamentalmente incidencias de carácter sociolaboral. Por último, fuera del aspecto estrictamente jurídico,

se hace una referencia a la intensa relación transfronteriza del sector fundacional extremeño con fundaciones portuguesas, por la trayectoria histórica que implica tras 10 años de encuentros hispano-portugueses de fundaciones, y por la relevancia que se vislumbra en el nuevo período presupuestario europeo 2014-2020.

II. Análisis de la actividad normativa

Como se mencionaba en trabajos anteriores¹, la actividad normativa de la Comunidad Autónoma en el ejercicio de su competencia sobre el sector fundacional ha sido muy escasa. Más allá de la cuestión registral, ya referida en otros números de este Anuario, el año 2014 sí ha aportado normas explícitas en materia de fundaciones: una norma con rango legal y tres significativas de carácter reglamentario.

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

Desde el inicio de la actual crisis económica se ha puesto el foco político en el sector financiero como agente relevante en las causas de la crisis y en las reformas necesarias para superarla. Al inicio de 2011 la Comunidad Autónoma de Extremadura apuntaló una reforma sobre las Cajas de Ahorro de la región, que ha derivado en la regulación que ahora nos atañe del año 2014. La segregación de actividades financieras y actividades benéfico-sociales justificaba entonces (2011) la posibilidad de creación de fundaciones de carácter especial para estas últimas. El año 2014 es en el que se produce la regulación legal específica para esta transformación efectiva de las entidades. Los cambios legales no se han quedado en 2014, sino que han continuado con nuevas reformas en 2015. No obstante me centro a continuación en el contexto y efectos de la reforma de 2014.

En el año 2011 se promulgó en Extremadura la Ley 1/2011 de 31 de enero, de modificación de la Ley 8/1994, de 23 de diciembre, de Cajas de Ahorros de Extremadura. Esta Ley introducía el artículo 86, previendo con este la transformación de las entidades financieras extremeñas que hasta la fecha habían operado bajo la fórmula de Cajas de Ahorro, por la citada se-

¹ ÁLVAREZ GARCÍA, V./BRUFAO CURIEL, P.: «Derecho de Fundaciones en Extremadura», en *Anuario de Derecho de Fundaciones* 2009, Iustel, 2010, p. 452.

gregación de actividades. Este precepto en concreto es la antesala de la reforma de 2014.

La Ley 2/2014, de 18 de febrero, de medidas financieras y administrativas de la Comunidad Autónoma de Extremadura, recogía en su artículo 9 una modificación significativa de la Ley 8/1994, de 23 de diciembre, de Cajas de Ahorro de la Comunidad Autónoma de Extremadura. El cambio consistía en la adición de un artículo 87 a dicha Ley, que se expresa con el siguiente tenor literal:

Artículo 87.

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

2.º *El protectorado de las fundaciones procedentes de la transformación de Cajas de Ahorros con domicilio social en la Comunidad Autónoma de Extremadura corresponderá a la Consejería competente en materia de política financiera.*

3.º *Los estatutos de estas fundaciones y sus modificaciones, una vez acordados por el patronato de las mismas requerirán la aprobación de la Consejería competente en materia de política financiera.*

4.º *La Consejería competente en materia de política financiera podrá designar un representante en el patronato de estas fundaciones.*

Este precepto ha sido modificado de nuevo en 2015, actualizándolo a través del artículo 63 de la Ley 1/2015 de 10 de febrero, de medidas tributarias, administrativas y financieras de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Sin embargo, la regulación dada en 2014 fue la que sirvió de amparo a la transformación de las principales entidades financieras de la región durante ese año.

El artículo añadido en 2014 supone una regulación particular parcial de ciertas fundaciones extremeñas en función de su actividad, consideradas de carácter especial. La regulación introducida se divide en cuatro apartados, expresando cada uno de ellos un aspecto relevante de la reforma operada.

En primer lugar, señala el sujeto pasivo de la norma: afectaría exclusivamente a las fundaciones constituídas con ocasión de la reforma del sistema financiero, pasando de ser Cajas de Ahorro tradicionales a fundaciones de

carácter especial. Hay que señalar, en este sentido, que la regulación afecta a un número muy limitado de entidades, ya que otras Cajas de Ahorro con domicilio social en la Comunidad Autónoma de Extremadura se mantienen constituidas en la actualidad como Cooperativas de Crédito. Así sucede con Caja Rural de Extremadura y Caja Almendralejo, por ejemplo.

La reforma afecta, en realidad, no sólo a dos entidades concretas, pero siendo estas las dos entidades financieras más relevantes (por capital social) originarias de la Comunidad Autónoma. Ellas sí optaron por su conversión en fundaciones para integrarse como accionistas en las sociedades bancarias constituidas por la fusión de diferentes entidades de crédito en el territorio estatal. Tal es el caso de la llamada Caja de Extremadura (accionista ya como fundación en la Sociedad LIBERBANK, S.A.) y la llamada Caja Badajoz (accionista a su vez como fundación en la Sociedad Ibercaja Banco, S.A.).

En segundo lugar, el mismo apartado primero del artículo también remite a una futura regulación reglamentaria específica del régimen particular que se otorga a estas fundaciones. A continuación, en los apartados siguientes, ofrece las bases que tendrá en todo caso dicho régimen.

En el artículo 87.2, por el carácter especial de las fundaciones que se están regulando, la Ley atribuye competencias de supervisión y control a la Consejería con competencias en materia de política financiera. Establece así un protectorado particular, distinto al del resto de fundaciones de la Comunidad Autónoma. Los apartados segundo y tercero del precepto son en realidad una reiteración, dado que los protectorados tienen la competencia legal atribuida de aprobar los estatutos y las reformas de las fundaciones. Parece que sería innecesario lo recogido en el artículo 87.3, salvo que haga referencia a un doble control ejercido por la misma autoridad administrativa: la Consejería con competencias en materia de política financiera.²

El apartado 4 del artículo 87 introducido señala una situación de nuevo bastante particular: la misma autoridad externa que vigila desde el protectorado (por vía doble, si atendemos al tenor literal de los apartados anteriores) ejercería ya un triple control, al poder entrar también en el patronato. Esto puede suponer que la misma autoridad administrativa sea juez y parte: patrono y protectorado al mismo tiempo. Es una originalidad que queda a discreción de la Administración autonómica, continuando así parte de la tradición de intervención e interacción del sector público en las anteriores Cajas de Ahorro reconvertidas.

² Esta reiteración será efectivamente corregida en la reforma operada en 2015, ubicando la doble previsión en el mismo apartado segundo.

La reforma de 2014 ha derivado en la creación de las dos fundaciones citadas:

1) La Fundación Monte de Piedad y Caja General de Ahorros de Badajoz, mediante Resolución de 5 de mayo de 2014, del Consejero competente, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura por el que se autoriza su transformación en fundación de carácter especial³.

2) La Fundación Bancaria Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Extremadura, constituyéndose el patronato el 28 de octubre de 2014, según el acuerdo de la Asamblea General de la entidad predecesora de 29 de julio del mismo año.

En definitiva, la reforma legal prevé una particularidad en materia de protectorado, patronato y control público de la autoridad política financiera autonómica, pero no en el aspecto registral ni otras cuestiones del Derecho de Fundaciones.

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

Las normas reglamentarias relevantes dictadas por el Ejecutivo autonómico en la materia que nos atañe son tres Decretos del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura:

1.º El Decreto 67/2014, de 5 de mayo, por el que se regula la concesión directa de una subvención a la Fundación Triángulo Extremadura, para la realización de las actividades programadas para «L@s Palom@s 2014».

2.º El Decreto 101/2014, de 10 de junio, de concesión directa de una subvención a la Fundación Escuela de Organización Industrial para la organización, desarrollo y ejecución de un programa formativo en beneficio de la población artesana de Extremadura.

3.º El Decreto 147/2014, de 1 de junio, por el que se autoriza la adscripción, mediante convenio, del Centro Universitario «Centro de Cirugía de Mínima Invasión Jesús Usón» a la Universidad de Extremadura.

Los dos primeros revisten un evidente carácter de política económica, otorgando subvenciones por la vía de la llamada concesión directa, amparándose en el párrafo c) del artículo 22.4 de la Ley 6/2011, de 23 de marzo, de

³ DOE de 7 de mayo de 2014.

subvenciones de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Este procedimiento requiere justificar las razones que impiden o dificultan la convocatoria pública de la subvención.

En el caso de la subvención otorgada a la Fundación Triángulo Extremadura, el Decreto justifica en el artículo 3 de forma suficiente razones objetivas y subjetivas: el impacto social de la actividad subvencionada dentro y fuera del territorio de la Comunidad Autónoma es indiscutible, y la entidad coordinadora de dicho evento (que es de evidente iniciativa privada) es efectivamente la fundación beneficiaria, y no otra. Este Decreto confirma por tanto la relevancia del sector fundacional en la actividad social y cultural de la Comunidad Autónoma, existiendo entidades singulares.

Sobre la segunda subvención por concesión directa referida, a la llamada Escuela de Organización Industrial (EOI), se debe señalar que no se concede a una fundación con domicilio social en la Comunidad Autónoma, sino parte del sector fundacional público estatal, vinculada actualmente al Ministerio de Industria, Energía y Turismo. La justificación de la concesión por vía directa está recogida en el artículo 5 del Decreto, señalando condiciones históricas al haberse fusionado la EOI con otra fundación pública precedente especializada en la materia objeto de la subvención. Esta justificación subjetiva se establece por la singularidad de la EOI de integrar al principal agente estatal (la antigua FUNDESARTE) de promoción de la formación en la artesanía (materia objeto de la subvención). La justificación en base a la actividad subvencionada no parece revestir la misma singularidad.

El tercero de los Decretos señalados tiene una relación no evidente con el sector fundacional. Se trata de la adscripción a la Universidad de Extremadura (la única pública de la región) de un nuevo Centro Universitario que pivota en torno a una entidad fundacional de reconocido prestigio en la Comunidad Autónoma. El Centro de Cirugía de Mínima Invasión Jesús Usón es una fundación de iniciativa privada dedicada a la investigación y la enseñanza. Se convierte con este Decreto en la segunda fundación privada en ser reconocida como centro adscrito a la universidad pública autonómica, dado que históricamente esta era ya la consideración del denominado Centro Universitario Santa Ana, ubicado en Almendralejo.

III. Análisis de la jurisprudencia

Durante el año 2014 no parece haberse producido una alta litigiosidad vinculada al sector fundacional. Existen tres sentencias del Tribunal Superior

de Justicia de Extremadura que sí pueden revestir cierta relevancia, por suponer una referencia del contenido principal de los conflictos jurisdiccionales de las fundaciones con domicilio social o actividad en la Comunidad Autónoma de Extremadura. Las sentencias son las tres de la Sala de lo Social, Sección 1.ª: SSTSJEx núm. 312/2014 de 3 de junio, núm. 548/2014 de 4 de noviembre, núm. 569/2014 de 13 de noviembre.

Las tres resuelven desestimando Recursos de Suplicación ante el Tribunal Superior de Justicia por despidos de trabajadores de diversas fundaciones privadas, especialmente dedicadas a la atención sociosanitaria o la investigación médica. Esta litigiosidad revela en general los efectos de la crisis económica y la pérdida de inversión pública en la actividad privada fundacional, pero parece en todo caso respaldar que las causas de reducción de plantilla del sector fundacional en la región responden a razones objetivas, fruto de (según argumentan las fundaciones involucradas) los recortes presupuestarios públicos que provocan una disminución de ingresos significativa. Junto a ello, también parece ser causa la asunción pública de funciones de atención médica que hasta los últimos años eran asignadas por la Junta de Extremadura a fundaciones privadas.

Con lo anteriormente expuesto, parece evidente el impacto de la actividad pública autonómica en el funcionamiento del sector fundacional extremeño. La litigiosidad del sector es muy reducida, suele ser favorable a las fundaciones y tiene como elemento detonante originario en común la actividad del sector público.

IV. Las relaciones transfronterizas en el nuevo marco presupuestario de la Unión Europea

La Unión Europea aprobó a principios de 2014 el nuevo marco presupuestario plurianual que estará vigente hasta 2020. Extremadura permanece como la única región de España en ser objetivo prioritario de inversión de la UE. El sector fundacional extremeño viene haciendo un uso creciente de los instrumentos de financiación europea, especialmente en las relaciones transfronterizas con fundaciones portuguesas. Dicha actividad es potenciada a través de encuentros anuales que tienen una década de recorrido, y que progresivamente han dotado al sector fundacional de ambos lados de la frontera de experiencia para la gestión de inversiones en el territorio. Con el nuevo marco presupuestario iniciado en 2014 las relaciones continúan y, a tenor del camino recorrido, con visos de fortalecerse aún más.

1. *Recorrido histórico de los Encuentros transfronterizos de fundaciones hispano-portuguesas en Extremadura*

La actividad transfronteriza del sector fundacional luso-extremeño es intensa especialmente desde el año 2004. Entonces, la Fundación Academia Europea de Yuste impulsó junto a la Fundación San Benito de Alcántara un primer encuentro hispano-portugués entre los días 19 y 20 de abril, en la localidad extremeña de Alcántara, próxima a la frontera. Participaron un total de veintidós fundaciones de ambas nacionalidades. Hasta la actualidad se han desarrollado encuentros anuales de carácter más o menos institucional, con fuerte trascendencia práctica para la actividad fundacional, según declaran las propias fundaciones en sus memorias, y se puede apreciar por su actividad conjunta.

En los siguientes encuentros el número de participantes creció hasta superar de media la treintena, y progresivamente contó con apoyos institucionales y la presencia de agentes públicos. Se sumó a partir de 2006 la propia Asociación Española de Fundaciones a la organización de los encuentros. Cada año se responsabilizan distintas fundaciones como organizadoras, de manera aparentemente rotatoria pero sin un flujo predefinido.

Los encuentros sirvieron de hecho en 2010 para sustanciar la constitución de la Asociación Extremeña de Fundaciones, enraizada en el recorrido previo del Consejo Autonómico de Fundaciones y un fuerte vínculo consolidado en los primeros seis años de actividad de estos encuentros. Además, se incorporó en los encuentros progresivamente la identidad de la EUROACE, la Eurorregión que reúne estratégicamente a Extremadura por el lado español y a las regiones portuguesas de Centro y Alentejo.

Con la llegada de la crisis, y especialmente entre los años 2012 y 2013, la actividad parece reducirse parcialmente y los encuentros revisten un carácter más informal y una participación más débil de fundaciones portuguesas. En el último año 2014, el gobierno de la Junta de Extremadura, a través de la Dirección General de Acción Exterior, desarrollaba el Encuentro de manera formal en el marco del II Plenario de la EUROACE.

El contenido de todos los encuentros ha girado alrededor de la actividad fundacional, el contexto del tercer sector en ambos lados de la frontera, las oportunidades y sinergias entre fundaciones e instituciones públicas y privadas del territorio, y cuestiones de la vida cotidiana del sector fundacional: gestión interna, regulación jurídica, captación de nuevos fondos, etc.

2. Resultados de los encuentros y actividad transfronteriza del sector fundacional

La actividad de las fundaciones potenciada en estos encuentros se ha traducido en numerosas ocasiones en la concurrencia conjunta de proyectos a financiación europea. Las líneas de financiación más utilizadas para este tipo de proyectos conjuntos han sido los programas POCTEP (Programa de Cooperación Transfronteriza España Portugal) y SUDOE (Programa de Cooperación Territorial del Espacio Sudoeste Europeo). A la luz de dichos proyectos, destaca la actividad de las siguientes fundaciones (sin ánimo de exhaustividad):

1.º Por el lado portugués, las fundaciones Eugenio de Almeida, Alentejo, Portalegre y especialmente Robinson.

2.º Por el lado extremeño, las fundaciones Academia Europea de Yuste, Fundecyt, Maimona, Placeat, Universidad Sociedad, Ciudadanía, Cruz Roja Extremadura y Cáceres Capital.

Entre los contenidos abordados con los proyectos en el Programa POCTEP desde 2007 destacan la Red Transfronteriza de Ciudades por la Innovación, la Red Nova Sostenible, proyectos en materia de innovación tecnológica en sectores estratégicos y tradicionales, Red Transfronteriza de Voluntariado, Red Transfronteriza de innovación económica centrada en las personas, la red de investigación transfronteriza de la EUROACE, proyectos en materia de desarrollo turístico, promoción cultural, arqueología, etc. A través de POCTEP, los proyectos aprobados en los últimos años en los que han participado fundaciones de ambas partes del territorio han supuesto una inversión europea de 9.559.350 euros aproximadamente, sin contar la cofinanciación.

En cuanto al programa SUDOE, los proyectos se han centrado en la creatividad empresarial, la transferencia tecnológica, la competitividad, el clima, la sostenibilidad, la energía, la innovación, la inclusión, el turismo y el patrimonio. La inversión europea asignada a proyectos concedidos en los que han participado fundaciones extremeñas o portuguesas con partenariado extremeño es de 4.057.600 euros aproximadamente desde 2007, y nuevamente sin incluir la cofinanciación.

Además de estas líneas específicas de financiación europea, la actividad fundacional también se ha acogido de forma puntual a otro tipo de programas distintos, que también suponen una activación de proyectos y movilización de fondos en el territorio. Según manifiestan las propias entidades participantes en dichos proyectos, la carestía de otros fondos públicos empu-

jará a la creación de más redes y más sólidas, con las que aumentar la concurrencia a estos programas de financiación europea en el nuevo período. Sin excluir, por cierto, la concurrencia también conjunta a líneas de financiación del Espacio Iberoamericano.

V. Conclusiones

Del análisis del año 2014 podemos intuir que la crisis continúa afectando al sector fundacional, dificultando en parte la actividad desarrollada hasta el momento, pero con una fuerte interrelación con el sector público. Extremadura sigue sin desarrollar de forma estructural sus competencias de regulación de fundaciones, pero el sector público interactúa de forma activa con el mismo. La situación de crisis económica perdura e incide de manera decisiva sobre el sector fundacional, generando nuevas situaciones: carestía de fondos, reorganización de actividades, transformación de entidades y regulaciones específicas. Esta realidad económica y la tendencia europea parecen indicar el aumento y fortalecimiento de las relaciones transfronterizas, la creación de redes de cooperación más estables y la diversificación de concurrencia a fondos con los que financiar la actividad de interés general que le es propia al sector fundacional. La existencia y consolidación de la Plataforma del Tercer Sector, y la membresía de la Asociación Extremeña de Fundaciones, parecen indicar también el fortalecimiento progresivo de la sociedad civil, y una perspectiva de asunción de mayor protagonismo en las próximas etapas.