

PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS 2023

PROPUESTAS DE LA ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE FUNDACIONES (AEF)

Enero 2023

Las fundaciones y la coyuntura actual: incremento de los costes y de la demanda social.

En el 2022 el sector de las fundaciones ha vuelto a dar respuesta a una de las mayores crisis vividas en Europa, consecuencia de la invasión rusa de Ucrania. A las consecuencias económicas de la crisis energética y a la crisis humanitaria, con millones de refugiados y desplazados internos.

La primera respuesta ha sido la atención a la emergencia con los recursos disponibles en el sector, con un gasto total para el conjunto de su actividad cercano a los 8.000 millones anuales¹. Además, el sector deberá afrontar un 2023 especialmente complejo para las familias y los hogares.

Como señala la Comisión Europea en su [“paquete de otoño”](#)² no está previsto que los salarios crezcan al nivel de los precios por lo que es esperable que, ante una reducción de la renta de las familias, la petición de ayuda y el número de personas beneficiadas por el sector fundacional se incremente. Esto coloca al sector de las fundaciones, como a las administraciones, en una nueva situación de estrés para atender la demanda social.

Las medidas para mantener el nivel de renta de los hogares, como señala el informe, se realizan también a partir del gasto del sector fundacional y del Tercer Sector en general y no sólo del gasto público. Los ingresos del sector para atender esta demanda

¹ Estos datos se recogen en el informe publicado por la AEF, [El sector fundacional en España: atributos fundamentales \(2008-2019\). Cuarto Informe](#), pero se encuentran en revisión estimándose un incremento.

² Post-Programme Surveillance Report INSTITUTIONAL PAPER 188 | NOVEMBER 2022.

son inciertos. Los ingresos por venta de bienes y servicios, que representan más del 30 por 100 del conjunto de los ingresos del sector, serán difíciles de incrementar precisamente por la reducción del poder adquisitivo de los usuarios, debiendo las fundaciones prestadoras de servicios sociales hacer frente al incremento de los costes. El año 2023 se presenta incierto para los resultados derivados de las inversiones de los capitales fundacionales tras cerrar un 2022 con importantes retrocesos. Las donaciones que recibe el sector, en un 70 por 100 procedente de empresas y en un 30 por 100 procedentes de ciudadanos, pueden verse comprometidas y, cuando menos, estancadas, como consecuencia de la situación económica de los donantes. Sólo si consideramos un posible **incremento de esa solidaridad como ha venido ocurriendo desde el Covid, efecto de una mayor conciencia con la situación económica y social, así como una mayor inyección de fondos europeos al sector**, podrá reducirse este impacto.

En definitiva, al impacto esperado sobre las pymes que señalan los informes, como el incremento de los precios en los suministros, las fundaciones han de sumar un aumento de la “demanda social” no sólo en cuanto al coste de los servicios sociales que prestan sino en el número de personas y familias que deberán acceder a los mismos.

Por último, las fundaciones se verán especialmente afectadas por la reducción del crédito disponible, dadas las dificultades estructurales que tienen para acceder a la financiación ajena e incluso a los mecanismos públicos de garantía y el acceso a líneas de crédito oficiales.

El sector necesita por tanto una serie de **medidas que hagan que el aumento de la demanda social y de los precios se vea compensado por un incremento de los ingresos públicos y privados.**

El 2023 supondrá el despliegue en los Estados miembro del [Plan de Acción para la Economía Social](#), también durante el semestre de la Presidencia española. Un plan para el conjunto de la economía social, de la que forman parte de las fundaciones, y que recoge medidas específicas para la filantropía y estas entidades. Así, la Comisión señala que, al elaborar marcos políticos y jurídicos adecuados, las autoridades públicas deben tener en cuenta la diversidad de formas jurídicas que puede adoptar la economía social.

El Plan de Acción incide de forma especial en la necesidad de mejorar el acceso a la financiación por parte de las entidades de la Economía Social.

Se señalan a continuación algunas medidas que se consideran positivas para lograr estos objetivos.

1. Acceso del sector fundacional y del Tercer Sector a los fondos europeos.

El [informe de ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia \(PRTR\)](#) del mes de septiembre refleja el número de asociaciones y fundaciones participantes en los fondos por cada Comunidad Autónoma. Con carácter general el número de fundaciones y asociaciones participantes se ha incrementado respecto al reflejado en el informe del mes de abril, dado que este número era 0 en algunas Comunidades Autónomas. En otras el número de fundaciones y asociaciones participantes es relevante respecto al número de empresas y otros centros participantes, pero en algunas sigue siendo bajo y desigual. Este número debería incrementarse con la reciente convocatoria del PERTE de Economía Social y de los Cuidados.

Sin perjuicio de ello, a juicio de esta asociación es necesario estimular la participación de las fundaciones y asociaciones en las distintas convocatorias, estatales o autonómicas, teniendo en cuenta la capacidad del sector para contribuir a diversas palancas del PRTR.

Para contribuir a ello, se proponen, entre otras, las siguientes acciones.

a. Consideración de las fundaciones y de las entidades sin fines de lucro como pymes.

Conforme se han ido publicando las bases reguladoras y convocatorias con cargo a los fondos de recuperación se ha observado que muchas de ellas, en particular las de digitalización, se dirigen a “pymes”.

Aunque en casi todas las convocatorias se especifica que el término Pyme se corresponde con la definición establecida en el Anexo I del Reglamento UE 651/2014 de la Comisión, que incluye a entidades no mercantiles y, por tanto, a entidades sin

ánimo de lucro, en algunas convocatorias se excluye expresamente a este tipo de entidades o simplemente no se toman en consideración las propuestas presentadas por asociaciones y fundaciones. En otros casos, la exclusión se produce a través de los formularios o de los procedimientos y manuales de justificación.

Además del Reglamento UE 651/2014 la “Guía del usuario sobre la definición del concepto de pyme” de la Comisión Europea señala:

De acuerdo con la definición, se considera empresa «toda entidad, independientemente de su forma jurídica, que ejerza una actividad económica». Esta redacción refleja la terminología utilizada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en sus sentencias. El factor determinante es la actividad económica, no la forma jurídica.

En la práctica, esto significa que las personas que trabajan por cuenta propia, las empresas familiares, asociaciones, sociedades o cualquier otra entidad que desarrolle una actividad económica de manera regular pueden ser consideradas empresas.

Tanto asociaciones como fundaciones tienen reconocida por su legislación sustantiva la posibilidad de realizar actividades económicas en cumplimiento de fines o que sean complementarias o accesorias de las mismas. Así lo establece el artículo 24 de la *Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones*. También se recoge así en el artículo 3.3º de la *Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de Régimen Fiscal de las Entidades sin Fines Lucrativos y de los Incentivos Fiscales al Mecenazgo*.

Además, la *Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social*, señala en su artículo 5.1. que son entidades de la economía social las fundaciones y las asociaciones que realizan “actividad económica”.

Por ello, sería necesario que en **las convocatorias y ayudas destinadas a pymes se cite expresamente a las entidades sin ánimo de lucro (fundaciones y asociaciones) como posibles beneficiarias de las mismas, para evitar interpretaciones restrictivas que dejen a las fundaciones fuera.**

b. Clarificación y flexibilización del régimen de ayudas de Estado a las entidades sin fines de lucro: el régimen de *minimis*.

El Plan de Acción para la Economía Social contiene un apartado específico dirigido a la Economía Social y las ayudas estatales. Así, además de establecer un mandato a la Comisión para la clarificación de este régimen en su aplicación a estas entidades, señala que las autoridades públicas no aprovechan plenamente las posibilidades existentes para facilitar el acceso de las empresas sociales a la contratación pública o a la financiación, ni la flexibilidad que ofrecen las actuales normas de la UE sobre ayudas estatales. A juicio de esta asociación, uno de los puntos en los que esta flexibilidad no es adecuada en la mayoría de las convocatorias públicas, y se evidencia especialmente en las convocatorias estatales y autonómicas con cargo a fondos europeos, es en la aplicación del régimen de ayudas de *mínimis*.

El Reglamento (UE) 1407/2013 de la Comisión, de 18 de diciembre de 2013 relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas de *minimis* se aplica, como es sabido, a las ayudas concedidas a todo tipo de empresas, sea cual sea su forma jurídica y, por tanto, también a asociaciones y fundaciones.

Conforme a lo anterior, las fundaciones y las asociaciones no están, a priori, exceptuadas de este régimen, por lo que las ayudas superiores a 200.000 euros deberán ser comunicadas a través de la Base de Datos Nacional de Subvenciones (BDNS). Por debajo de esos umbrales, aun considerándose ayudas de Estado, no son consideradas susceptible de generar distorsiones.

Sin embargo, aun alcanzando a todo tipo de empresas y entidades, el régimen del artículo 107 TFUE y, por lo tanto, el Reglamento UE 1407/2013, de 18 de diciembre, requiere un requisito previo, y es que la ayuda tenga la consideración de ayuda de Estado.

El artículo 107.1 TFUE dispone que “Salvo que los Tratados dispongan otra cosa, serán incompatibles con el mercado interior, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre los Estados miembros, las ayudas otorgadas por los estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones”.

Además de establecer una serie de compatibilidades, el TJUE y la propia Comisión han establecido que, para encontrarnos ante una ayuda de Estado, deben darse una serie de requisitos, entre los que se encuentran que la intervención – la ayuda - favorezca a determinadas empresas, es decir, confiera una ventaja al beneficiario de forma selectiva.

No todas las medidas que favorecen a operadores económicos entran en el concepto de ayuda, sino solo aquellas que conceden una ventaja de manera selectiva a determinadas empresas o sectores económicos. A sensu contrario, puede defenderse que las medidas de carácter general, en tanto en cuanto no favorecen a unas empresas en detrimento de otras, no son susceptibles de constituir ayudas de Estado.

Asimismo, debe destacarse que se considera “ventaja” al beneficio económico que una empresa no podría haber obtenido en condiciones normales de mercado, es decir sin la intervención estatal. En el caso de las fundaciones, dado que se trata de entidades que persiguen fines de interés general y proveen en muchos casos servicios de interés general en sustitución de las administraciones, en modo alguno las subvenciones o ayudas generan necesariamente un beneficio económico para ellas, debiendo además reinvertir en sus fines cualesquiera beneficios o ganancias.

Por último, de acuerdo con la doctrina comunitaria se hace necesario analizar la medida en cuestión para determinar si puede favorecer a algunas empresas o producciones en relación con otras que puedan encontrarse, respecto al objetivo perseguido por dicho régimen, “en una situación fáctica y jurídica comparable”.

Sin embargo, **las administraciones incluyen las subvenciones recibidas por las fundaciones en casi todos los casos, por defecto, en la BDNS. Esto hace que, de forma automática, las fundaciones se encuentren con dificultades ante otras administraciones para recibir otras subvenciones con fondos públicos, puesto que consideran que, al estar incluidos en esa lista, están sujetas a *minimis*.**

Conforme a lo anterior, consideramos que debe analizarse en cada convocatoria la aplicación del régimen de ayudas de Estado y, por tanto, del régimen de *minimis*, a las entidades sin fines de lucro, que deberían estar exceptuadas con carácter general,

recomendándose así también desde la Administración General del Estado a las Comunidades Autónomas.

c. Contribución de las fundaciones a los mecanismos de coinversión de impacto social: Invest EU.

Las fundaciones son también entidades que, a su vez, contribuyen a la financiación del sector social y de otras entidades que conforman el tejido del Tercer Sector mediante la financiación de programas a través de ayudas monetarias. Por este motivo, la Comisión Europea espera y tiene ciertas expectativas en su futura contribución a través de los fondos de inversión de impacto social y, de manera específica, a través de los fondos Invest EU.

El Plan de Acción para la Economía Social especificaba hace unos meses que, para aprovechar este potencial, la Comisión estaba evaluando la puesta en marcha de mecanismos específicos de coinversión con fundaciones y organizaciones filantrópicas en ámbitos de misión específicos, a fin de canalizar más capital hacia la sostenibilidad, la inclusión, la innovación social, la vivienda y la situación de carencia de hogar, el pluralismo de los medios de comunicación y el desarrollo de ecosistemas de impacto social.

La adenda al Plan de Recuperación, conforme al [proyecto presentado en el mes de diciembre por la Ministra de Asuntos Económicos](#) prevé 400 millones para el Fondo de Impacto Social y medioambiental, cuantificable con retorno financiero mínimo igual al capital invertido. Se prevén otros 9.000 millones del fondo de reforma de la inclusión social para la reforma de la inclusión social del mínimo vital, a los que habría que sumar otros fondos como el de recapitalización de empresas afectadas por el Covid que prevé 1000 millones para la solvencia de empresas medianas bajo criterios de rentabilidad, riesgo e impacto en desarrollo sostenible.

Para que las fundaciones, en efecto, puedan resultar atraídas como coinversoras en estos fondos que, a su vez, puedan hacer llegar recursos a otras entidades sociales, se hace necesario **diseñar productos y/o vehículos de inversión aptos para las fundaciones que tengan en cuenta su particular estructura financiera y jurídica**, de forma especial en el despliegue del fondo Invest EU. Sería por tanto necesario que

las fundaciones participaran de alguna forma o fueran tenidas en cuenta en dicho diseño, en particular a través del Instituto de Crédito Oficial, como agente implementador de algunos de estos fondos.

Asimismo, sería necesario estudiar algunos mecanismos de flexibilización del marco jurídico fundacional para fomentar las denominadas inversiones relacionadas con el fin o misión fundacional, de forma que puedan contar con una mayor seguridad a la hora de embarcarse en la realización de inversiones de impacto social, a través de mecanismos de pura inversión de sus activos o híbridos entre filantropía e inversión, que se sumarían a su labor de financiación a fondo perdido del sector social.

2. Acceso del sector a otras fuentes de financiación privada.

El **mecenazgo** sigue siendo una de las fuentes principales de financiación del sector no lucrativo y representa casi el 60 por 100 de los ingresos del sector. Por ello, la consolidación de este régimen es absolutamente necesaria y fue anunciada como parte del Plan Anual Normativo del Gobierno para 2022 y por el presidente del Gobierno en el debate sobre el estado de la Nación.

Existe la oportunidad, a juicio de esta asociación, de realizar una serie de modificaciones de la *Ley 49/2002, de 23 de diciembre* que contribuirían a dicha consolidación, antes de finalizar la actual legislatura, sobre las que existe acuerdo entre las distintas plataformas representativas del sector y un posible consenso entre los grupos parlamentarios.

3. Estructuración del diálogo con el sector: el Consejo Superior de Fundaciones.

Algunas de las reformas que el sector está pidiendo para aumentar su potencial y capacidad de contribuir a los retos sociales, de la mano en muchos casos de las administraciones públicas, tienen carácter estructural.

Para abordar estos cambios se hace necesario un espacio de interlocución estable, como tienen otros sectores, que podría articularse a través de la puesta en marcha del Consejo Superior de Fundaciones. No sólo es necesario un marco institucional adecuado de interlocución para las fundaciones, sino que es necesaria la coordinación

entre el Estado y todas las Comunidades Autónomas y entre los departamentos de la propia Administración General del Estado que ejercen funciones de supervisión y registro de las fundaciones y el marco idóneo es este consejo.

La creación de este órgano se contempla desde la primera Ley de Fundaciones de 1994 y se recoge en la vigente *Ley 50/2002, de 26 de diciembre*. La regulación de desarrollo (*Real Decreto 1337/2005, de 11 de noviembre*) lo adscribe al Ministerio de Administraciones Públicas y no sería necesario un cambio legislativo sino reglamentario.

La implantación de una medida de este tipo estaría en consonancia con la petición por parte de la Comisión Europea de un mayor diálogo no sólo con los agentes sociales sino con la sociedad civil para abordar los planes de recuperación y la ejecución de los fondos dedicados a ello.

El sector fundacional y la Asociación Española de Fundaciones

- El **sector fundacional** en España representa cerca del 0,8 % del PIB.
 - Está formado por 9.218 fundaciones activas
 - Emplea en torno a 267.000 personas
 - Genera un gasto superior a los 8.500 millones de euros
 - Atiende a 43,71 millones de personas (beneficiarios)
 - Realiza actividades en ámbitos diversos de interés general: social, educativo, medioambiental, de investigación o cultural, entre otros.

<https://conocerelsector.fundaciones.org/>

- La **Asociación Española de Fundaciones** (AEF) es una asociación privada e independiente, declarada de utilidad pública y de ámbito nacional. Agrupa a más de 850 fundaciones españolas de las más diversas dimensiones, finalidades y ámbitos de actuación que por volumen de ingresos, gastos, activos y empleados representa mayoritariamente al sector. Es la segunda más importante de Europa en número de asociados. Su misión es trabajar en beneficio del sector fundacional, en pro de su desarrollo y fortalecimiento, haciendo uso de los principios de independencia, profesionalidad, transparencia y sostenibilidad.

www.fundaciones.org