

**UNIVERSIDAD POLITÉCNICA
DE
CARTAGENA**

Departamento de Economía Financiera y Contabilidad

TESIS DOCTORAL

**EL SECTOR FUNDACIONAL EN ESPAÑA:
LA INFORMACIÓN ECONÓMICO-FINANCIERA.
UN MODELO PARA EVALUAR LA EFICIENCIA EN EL
LOGRO DE SUS FINES**

CARMEN MARÍA MARTÍNEZ FRANCO

2014



UNIVERSIDAD POLITÉCNICA DE CARTAGENA

Departamento de Economía Financiera y Contabilidad

TESIS DOCTORAL

**EL SECTOR FUNDACIONAL EN ESPAÑA:
LA INFORMACIÓN ECONÓMICO-FINANCIERA.
UN MODELO PARA EVALUAR LA EFICIENCIA EN EL
LOGRO DE SUS FINES**

Doctoranda:

Carmen María Martínez Franco

Directores:

Dr. Isidoro Guzmán Raja

Dr. Enrique Rúa Alonso de Corrales

CARTAGENA 2014



**CONFORMIDAD DE SOLICITUD DE AUTORIZACIÓN DE DEPÓSITO DE
TESIS DOCTORAL POR EL/LA DIRECTOR/A DE LA TESIS**

D. ISIDORO GUZMÁN RAJA, Profesor Doctor del Área de Economía Financiera y Contabilidad y Director del Departamento de Economía Financiera y Contabilidad de la Universidad Politécnica de Cartagena, y D. ENRIQUE RÚA ALONSO DE CORRALES, Profesor Doctor del Área de Economía Financiera y Contabilidad del Departamento de Economía de la Empresa, sección de Economía Financiera y Contabilidad de la Universidad CEU San Pablo de Madrid. Directores de la Tesis doctoral “EL SECTOR FUNDACIONAL EN ESPAÑA: LA INFORMACIÓN ECONÓMICO-FINANCIERA. UN MODELO PARA EVALUAR LA EFICIENCIA EN EL LOGRO DE SUS FINES”.

INFORMA:

Que la referida Tesis Doctoral, ha sido realizada por D^a. CARMEN MARÍA MARTÍNEZ FRANCO, dentro del programa de doctorado “ADMINISTRACIÓN Y DIRECCIÓN DE EMPRESAS”, dando mi conformidad para que sea presentada ante la Comisión de Doctorado para ser autorizado su depósito.

La rama de conocimiento en la que esta tesis ha sido desarrollada es:

- Ciencias
- Ciencias Sociales y Jurídicas
- Ingeniería y Arquitectura

En Cartagena, a 26 de junio de 2014

EL DIRECTOR DE LA TESIS

Fdo.: Isidoro Guzmán

y Enrique Rúa Alonso
de Corrales.

COMISIÓN DE DOCTORADO



**CONFORMIDAD DE DEPÓSITO DE TESIS DOCTORAL
POR LA COMISIÓN ACADÉMICA DEL PROGRAMA**

D. CARMELO REVERTE MAYA, Presidente de la Comisión Académica del Programa "ADMINISTRACIÓN Y DIRECCIÓN DE EMPRESAS".

INFORMA:

Que la Tesis Doctoral titulada, "EL SECTOR FUNDACIONAL EN ESPAÑA: LA INFORMACIÓN ECONÓMICO-FINANCIERA. UN MODELO PARA EVALUAR LA EFICIENCIA EN EL LOGRO DE SUS FINES", ha sido realizada, dentro del mencionado programa de doctorado, por D^a. CARMEN MARIA MARTINEZ FRANCO, bajo la dirección y supervisión del Dr. D. ISIDORO GUZMÁN RAJA y bajo la codirección del Dr. D. ENRIQUE RÚA ALONSO DE CORRALES.

En reunión de la Comisión Académica de fecha 27/06/2014, visto que en la misma se acreditan los indicios de calidad correspondientes y la autorización del Director de la misma, se acordó dar la conformidad, con la finalidad de que sea autorizado su depósito por la Comisión de Doctorado.

La Rama de conocimiento por la que esta tesis ha sido desarrollada es:

- Ciencias
- Ciencias Sociales y Jurídicas
- Ingeniería y Arquitectura

En Cartagena, a 27 de junio de 2014

EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN ACADÉMICA DEL PROGRAMA

Fdo: CARMELO REVERTE MAYA

COMISIÓN DE DOCTORADO

AGRADECIMIENTOS

Cuando emprendí este camino tuve la sensación de que me quedaba un poco grande... pero poco a poco fui descubriendo cómo cada día aprendía algo nuevo, cómo lo que hoy me agobiaba mañana acababa logrando resolverlo, poco a poco se fue esfumando el miedo, y aunque pasaban los días y el final del camino continuaba sin poder vislumbrarlo con claridad, seguí y seguí caminando de la mano de toda mi gente, para la que el adjetivo MARAVILLOSA se queda paupérrimo, y al final, sin apenas darme cuenta, un día LO CONSEGUÍ.

Me ha llevado su tiempo asimilar esta sensación, aún sigo sin poder creerlo, el momento con el que tanto he soñado ha llegado, ¡¡¡ por fin voy a ser DOCTORA!!!!

Nunca olvidaré ese sabor...esa sensación de superación al máximo nivel, esa paz interior, ese sosiego, pura libertad...

Y justo ahora que me encuentro cerrando esta etapa, miles de pensamientos, recuerdos y reflexiones vienen a mi mente y si de algo no tengo duda es de que volvería a recorrer el mismo camino con todos y cada uno de sus momentos agridulces porque la recompensa es inmensa...

No solo me siento capaz de investigar (objetivo principal de esta formación), sino que soy consciente de que me llevo conmigo un poco más de paciencia, constancia, esfuerzo, sacrificio, perseverancia, seguridad y montañas de ilusión para continuar creciendo y aprendiendo... y eso vale más que cualquier título.

Me gustaría decir tantas cosas a todas las personas que han estado a mi lado durante este tiempo y han aportado su granito de arena desde la forma más tradicional a la más original, que podría escribir otras cientos de páginas, pero por esta vez intentaré ser concisa.

Gracias a la UPCT por brindarme esta oportunidad.

Gracias a mis directores Isidoro Guzmán y Enrique Rúa por sus sabios y acertados consejos, sus mares de conocimiento, sus constantes dosis de ánimo y su grandísimo apoyo y ayuda hasta el último día. Gracias a Isidoro Guzmán por creer en mí desde el primer momento y convertirse en un segundo padre.

Gracias al gran equipo de la Asociación Española de Fundaciones por hacerme sentir una más, por su paciencia, por su disponibilidad de principio a fin y por contagiarme la pasión por las fundaciones.

Gracias a mis padres Toñi y Ginés, mi hermano Juan Carlos, mi cuñada Bea y mi otra mitad, Miguel Ángel, por su apoyo incondicional en cada una de mis decisiones, por valorarme de la manera que lo hacen, por hacerme sentir más que capaz en todo instante y por llenarme de amor y cariño todos los días de mi vida. Os adoro.

Gracias a mis amigas y amigos porque no me han soltado de la mano en ningún momento y han soportado mis altibajos y mis interminables charlas aun sonándoles a cuento chino. No os cambio a ninguna. Gracias a “crialcanualca” por transmitirme su energía positiva capaz de cruzar fronteras y hacer la vida más fácil.

Gracias a mis compañeros de la UPCT del departamento, de conserjería, secretaría, mantenimiento, limpieza, seguridad, reprografía, cafetería y compañeros de desayunos y comidas por su gran empatía, su ayuda, apoyo, consejos y cariño. Os voy a echar de menos a todos.

Gracias a Reme, Ginés, los abuelos Jose, Antonia y María, la tita Ginesa, la tita Purita, el primo Beni, mis padrinos Andrés y Angelita, el tito Pepe, la tita Isabel y a toda mi gran familia por apoyarme, preocuparse tanto por mí y tener siempre palabras de ánimo y cariño.

Gracias a todos, de corazón, por haber hecho posible este sueño.

Eternamente agradecida, os quiere,

Carmen ☺

Dedicatoria

A mis abuelos Carmen y Juan porque su recuerdo siempre me acompaña.

Allá donde estén se sentirán muy orgullosos de mí.

Amor eterno.

Al pequeño Marco porque su sonrisa me enamora y se merece todo lo mejor.

ÍNDICE DE CONTENIDOS

ABSTRACT	1
INTRODUCCIÓN	5
<u>CAPÍTULO I. CONCEPTUALIZACIÓN DEL TERCER SECTOR</u>	<u>13</u>
1. EL TERCER SECTOR: ENFOQUES TEÓRICOS PARA SU DELIMITACIÓN	15
1.1. El enfoque del Sector de la Economía Social (SES)	16
1.2. El enfoque de las Non Profit Organisations (NPO)	23
1.3. Contraste conceptual de los enfoques SES y NPO	24
2. ANÁLISIS DE LOS CONCEPTOS “SIN ÁNIMO DE LUCRO” E “INTERÉS SOCIAL”	26
2.1. El concepto “sin ánimo de lucro”	26
2.2. Concepto de “interés o utilidad social”	29
2.3. Necesidad de criterios normativos para delimitar el Tercer Sector	31
3. EL PESO DEL SECTOR DE LA ECONOMÍA SOCIAL EN ESPAÑA	33
4. EMPRENDIMIENTO SOCIAL	38
4.1. Medidas de emprendimiento social en Europa	44
<u>CAPÍTULO II. LAS FUNDACIONES: CONCEPTO Y PRINCIPALES ASPECTOS LEGALES</u>	<u>47</u>
1. CONCEPTO DE FUNDACIÓN	49
1.1. Aspectos doctrinales	50
1.2. Aspectos legales	52
1.3. Elementos configuradores del concepto	54
2. CLASES DE FUNDACIONES: CIVILES Y CANÓNICAS	58
2.1. Fundaciones civiles	58
2.2. Fundaciones canónicas	63
3. REGULACIÓN JURÍDICA: ESTATAL Y AUTONÓMICA	65
4. PRINCIPALES ASPECTOS LEGALES DE LAS FUNDACIONES	77
4.1. Capacidad para constituir una fundación	77
4.2. Formas de constituir una fundación	78
4.3. La escritura fundacional	78
4.4. Estatutos de la fundación	79
4.5. Modificación de estatutos	80
4.6. Fundación en formación	80
4.7. Obtención de la personalidad jurídica	81
4.8. Dotación fundacional	82
4.9. El patrimonio y la dotación de la fundación	83
4.10. El gobierno de la fundación: figura del patrono	84
4.11. La figura del protectorado: justificación y funciones	87

4.12. La extinción de la fundación	88
5. EL RÉGIMEN TRIBUTARIO DE LA FUNDACIÓN	89
5.1. Justificación de un régimen fiscal específico	89
5.2. Requisitos del régimen especial	90
5.3. El Impuesto de Sociedades (IS) en Fundaciones	91
5.4. El Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) en Fundaciones	95
5.5. Los Impuestos locales en Fundaciones	96
5.6. El Mecenazgo	97
5.7. Reforma de régimen de incentivos fiscales al mecenazgo	100

<u>CAPÍTULO III. LA NECESIDAD DE INFORMACIÓN EN LAS FUNDACIONES. LAS OBLIGACIONES CONTABLES</u>	103
--	------------

1. LA LLEVANZA DE LA CONTABILIDAD Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN LAS FUNDACIONES	105
1.1. Las obligaciones contables de las fundaciones estatales	107
1.2. Las obligaciones contables de las fundaciones autonómicas	115
1.3. Las obligaciones contables adicionales de las fundaciones del sector público	117
1.4. La auditoría de las cuentas anuales de las ESFL	120
2. NORMATIVA PARA EL REGISTRO CONTABLE Y LA ELABORACIÓN DE LAS CUENTAS ANUALES	126
2.1. Antecedentes: el plan contable de 1990 y su adaptación sectorial de 1998	126
2.2. Las fundaciones ante la reforma contable de 2007	131
2.3. Las normas de adaptación del plan general de contabilidad a las ESFL de 2011	135
2.4. Los textos refundidos del año 2013: el plan contable actual para ESFL	139
ANEXO 1 BALANCE PCESFL 2013	170
ANEXO 2 BALANCE PCPMESFL 2013	171
ANEXO 3 CUENTA DE RESULTADOS PCESFL 2013	172
ANEXO 4 CUENTA DE RESULTADOS ABREVIADA Y PCPMESFL 2013	174

<u>CAPÍTULO IV. LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS EN LAS FUNDACIONES Y LA OBLIGACIÓN DE DESTINAR LOS INGRESOS A SUS FINES</u>	177
---	------------

1. LOS PRINCIPIOS DE ACTUACIÓN ECONÓMICA DE LAS FUNDACIONES	179
1.1. Destino del patrimonio y sus rentas a los fines	180
1.2. La información sobre fines y actividades	181
1.3. Determinación de los beneficiarios: criterios de imparcialidad	182
2. LA REALIZACIÓN DE ACTIVIDADES ECONÓMICAS POR PARTE DE LAS FUNDACIONES	183
2.1. La necesidad de financiación.	183
2.2. Las actividades económicas en las fundaciones: propias y mercantiles	185
2.3. Las actividades económicas propias	187
2.4. Las actividades mercantiles	187
2.5. Aspectos fiscales de las actividades económicas en las fundaciones	189
2.6. Principales aspectos contables de los ingresos	191

3. LA INFORMACIÓN DE LAS ACTIVIDADES EN LOS ESTADOS CONTABLES	194
3.1. La necesidad de información de las actividades	194
3.2. La obligación de información en aplicación de la legislación sustantiva: estatal y autonómica	196
3.3. La información de las actividades en la memoria contable	202
3.4. La información requerida de las actividades en la “memoria económica”	205
3.5. El plan de actuación	207
4. EL DESTINO OBLIGATORIO DE RENTAS E INGRESOS	224
4.1. La necesidad de la exigencia del destino obligatorio de rentas e ingresos como condición en las entidades sin fines de lucro. Justificación económica	224
4.2. La regulación legal	225
4.3. Conceptos básicos del destino obligatorio de rentas e ingresos	230
4.4. La estructura del destino de rentas con la aplicación de la normativa contable actual	235
4.5. Destino efectivo de rentas e ingresos	240
4.6. Presentación de la información en la memoria	243
<u>CAPÍTULO V. EFICIENCIA Y PRODUCTIVIDAD</u>	<u>253</u>
1. VALORACIÓN DE LA GESTIÓN DE LAS ESFL: EFICIENCIA Y PRODUCTIVIDAD	255
2. MEDIDA DE LA EFICIENCIA	257
2.1. Eficiencia técnica o productiva	258
2.2. Eficiencia en precio o asignativa	259
2.3. Eficiencia global o económica	260
2.4. La estimación de las fronteras para la medida de la eficiencia	261
3. EL ANÁLISIS ENVOLVENTE DE DATOS (DEA)	264
3.1. Orígenes y fundamentos de la técnica DEA	264
3.2. El modelo DEA	266
3.3. La técnica DEA en la literatura científica	270
3.4. Medida de la eficiencia por programas	272
4. MEDIDAS DE PRODUCTIVIDAD: EL ÍNDICE DE PRODUCTIVIDAD TOTAL DE LOS FACTORES DE MALMQUIST	273
5. DEA EN 2 ETAPAS	275
<u>CAPÍTULO VI. ANÁLISIS DE EFICIENCIA DEL SECTOR FUNDACIONAL EN ESPAÑA</u>	<u>283</u>
1. UNA APROXIMACIÓN AL SECTOR FUNDACIONAL EN ESPAÑA	285
1.1. Características principales	286
1.2. Impacto social	289
1.3. Impacto económico	292
1.4. El empleo en el sector fundacional	295
1.5. Expectativas de futuro	300

2. MATERIALES UTILIZADOS	302
2.1. Muestra seleccionada	302
2.2. Variables seleccionadas para los modelos de eficiencia	304
2.3. Análisis DEA en 2 etapas: covariables seleccionadas e hipótesis a contrastar	308
3. RESULTADOS EMPÍRICOS	311
3.1. Puntuaciones de eficiencia	311
3.2. Índice de productividad total de los factores de Malmquist (IPM)	317
3.3. Factores determinantes de la eficiencia en fundaciones	321
CHAPTER VII. CONCLUSIONS	327
BIBLIOGRAFÍA	341

ÍNDICE DE CUADROS

CAPÍTULO I. CONCEPTUALIZACIÓN DEL TERCER SECTOR

Cuadro 1.1. Criterios comunes y no exigidos de los enfoques SES y NPO	24
Cuadro 1.2. Tipo de productor, actividades y funciones principales clasificados por sectores institucionales	34
Cuadro 1.3. Las entidades de la Economía Social en los sectores institucionales del SEC-1995	34
Cuadro 1.4. Magnitudes de la Economía Social en España 2007-2008	35
Cuadro 1.5. Comparación de las características de las entidades del SES y las empresas sociales	40

CAPÍTULO II. LAS FUNDACIONES: CONCEPTO Y PRINCIPALES ASPECTOS LEGALES

Cuadro 2.1. Legislación autonómica española	69
Cuadro 2.2. Comparativa entre los regímenes actuales del IS para las ESFL	92
Cuadro 2.3. Reforma <i>Ley 49/2002</i> en relación a la deducción por donativos	101

CAPÍTULO III. LA NECESIDAD DE INFORMACIÓN EN LAS FUNDACIONES. LAS OBLIGACIONES

CONTABLES

Cuadro 3.1. Requisitos para la elaboración de los modelos abreviados para ESFL	114
Cuadro 3.2. Condiciones para ser PMESFL o Microentidad ESFL	114
Cuadro 3.3. Comparativa de las obligaciones contables entre las distintas legislaciones autonómicas	116
Cuadro 3.4. Comparativa legislación autonómica obligación auditar	122
Cuadro 3.5. Comparativa de la estructura de la normativa contable de ESFL	139
Cuadro 3.6. Memoria modelo NORMAL (<i>PCESFL 2013</i>)	166
Cuadro 3.7. Memoria modelo ABREVIADO (<i>PCESFL 2013</i>)	166
Cuadro 3.8. Memoria modelo PMESFL (<i>PCPMESFL 2013</i>)	167
Cuadro 3.9. Memoria modelo SIMPLIFICADO (<i>PCPMESFL 2013</i>)	168

CAPÍTULO IV. LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS EN LAS FUNDACIONES Y LA OBLIGACIÓN DE

DESTINAR LOS INGRESOS A SUS FINES

Cuadro 4.1 Fuentes de financiación utilizadas por las fundaciones	184
Cuadro 4.2. Comparativa de las actividades exentas entre los regímenes actuales del IS para las ESFL	190
Cuadro 4.3. Relación de las cuentas del subgrupo 72 y su contenido	192
Cuadro 4.4. Ubicación de la información de la memoria económica en la memoria contable	207
Cuadro 4.5. Identificación	214
Cuadro 4.6. Descripción detallada de la actividad prevista	214
Cuadro 4.7. Recursos humanos empleados en la actividad	215
Cuadro 4.8. Beneficiarios o usuarios de la actividad	215
Cuadro 4.9. Previsión de recursos económicos a emplear por la entidad	218
Cuadro 4.10. Ingresos	220

Cuadro 4.11. Otros recursos	220
Cuadro 4.12. IV Convenios de colaboración con otras entidades	222
Cuadro 4.13. Ajustes positivos y negativos	232
Cuadro 4.14. Grado de cumplimiento del destino de rentas e ingresos	244
Cuadro 4.15. Recursos aplicados en el ejercicio	247
Cuadro 4.16. Detalle de gastos de administración	250
Cuadro 4.17. Cumplimiento de los límites de los gastos de administración	251

CAPÍTULO V. EFICIENCIA Y PRODUCTIVIDAD

Cuadro 5.1. Palabras claves utilizadas comúnmente en los trabajos DEA (en idioma inglés)	271
---	-----

CAPÍTULO VI. ANÁLISIS DE EFICIENCIA DEL SECTOR FUNDACIONAL EN ESPAÑA

Cuadro 6.1. Porcentaje de fundaciones estatales y autonómicas	287
Cuadro 6.2. Ranking de protectorados por número y porcentaje de fundaciones	287
Cuadro 6.3. Beneficiarios directos por intervalos (porcentajes)	291
Cuadro 6.4. Datos económicos del sector fundacional (millones de euros)	293
Cuadro 6.5. Macromagnitudes del sector fundacional (millones de euros)	293
Cuadro 6.6. Fuentes de ingresos del sector fundacional (porcentajes)	294
Cuadro 6.7. Tasas de crecimiento del empleo total e sector fundacional por fases de ciclo económico	297
Cuadro 6.8. Los recursos humanos de las fundaciones: tipología y datos básicos	298
Cuadro 6.9. Empleo directo en el sector fundacional	299
Cuadro 6.10. Distribución de las muestras	304
Cuadro 6.11. Variables de los Modelos de Eficiencia	304
Cuadro 6.12. Estadísticos descriptivos de las variables del Modelo 1 de eficiencia (miles de €)	307
Cuadro 6.13. Estadísticos descriptivos de las variables del Modelo 2 de eficiencia (miles de €)	307
Cuadro 6.14. Estadísticos descriptivos de las variables del Modelo 2 de eficiencia (miles de €)	307
Cuadro 6.15. Modelo 1: Variables explicativas de la eficiencia en fundaciones	311
Cuadro 6.16. Modelo 2: Variables explicativas de la eficiencia en fundaciones	311
Cuadro 6.17. Puntuaciones de eficiencia Modelo 1: Panel A	312
Cuadro 6.18. Detalle resultados eficiencia BCC Modelo 1: Panel A	312
Cuadro 6.19. Puntuaciones de eficiencia por programas Modelo 2 (intra-efficiency) (Paneles B y C)	314
Cuadro 6.20. Detalle resultados eficiencia BCC Modelo 2: <i>Panel B</i>	315
Cuadro 6.21. Detalle resultados eficiencia BCC Modelo 2: <i>Panel C</i>	316
Cuadro 6.22. Puntuaciones Eficiencia por Programas Modelo 2 (inter-efficiency)	316
Cuadro 6.23. Prueba T diferencia de medias de niveles de eficiencia por programas	317
Cuadro 6.24. Índice de Malmquist (IPM) y su descomposición en cambio tecnológico (CTC) y cambio en eficiencia (CEF) Modelo 1: <i>Panel A</i>	318
Cuadro 6.25. Índice de Malmquist (IPM) y su descomposición en cambio tecnológico (CTC) y cambio en eficiencia (CEF) Modelo 2: <i>Panel B</i>	318
Cuadro 6.26. Índice de Malmquist (IPM) y su descomposición en cambio tecnológico (CTC) y cambio en eficiencia (CEF) Modelo 2: <i>Panel C</i>	319

Cuadro 6.27. Estimación de modelo regresión logit para muestra agrupada (Modelo 1: Panel A)	322
Cuadro 6.28. Estimación de modelo regresión logit para muestra agrupada (Modelo 2: Panel B)	323
Cuadro 6.29. Estimación de modelo regresión logit para muestra agrupada (Modelo 2: Panel C)	324

ÍNDICE DE FIGURAS

CAPÍTULO I. CONCEPTUALIZACIÓN DEL TERCER SECTOR

Figura 1.1. Relación social entre los sectores de la Economía	32
---	----

CAPÍTULO III. LA NECESIDAD DE INFORMACIÓN EN LAS FUNDACIONES. LAS OBLIGACIONES

CONTABLES

Figura 3.1. Imputación de subvenciones y donaciones al excedente de la cuenta de resultados	158
---	-----

CAPÍTULO IV. LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS EN LAS FUNDACIONES Y LA OBLIGACIÓN DE

DESTINAR LOS INGRESOS A SUS FINES

Figura 4.1. Relación entre actividad, proyecto y programa	203
Figura 4.2. El contenido del plan de actuación	213
Figura 4.3. El proceso de ejecución del plan de actuación	221
Figura 4.4. Base de cálculo del destino de rentas e ingresos	231
Figura 4.5. Determinación de la cuantía a destinar	240

CAPÍTULO V. EFICIENCIA Y PRODUCTIVIDAD

Figura 5.1. Representación de los distintos tipos de eficiencia (orientación inputs)	258
Figura 5.2. Frontera eficiente de posibilidades de producción	262
Figura 5.3. Representación de la frontera de producción estocástica y determinística	263
Figura 5.4. Test de especificación para la selección del modelo de datos	280

ÍNDICE DE GRÁFICOS

CAPÍTULO VI. ANÁLISIS DE EFICIENCIA DEL SECTOR FUNDACIONAL EN ESPAÑA

Gráfico 6.1. Antigüedad de las fundaciones españolas	286
Gráfico 6.2. Tamaño de las fundaciones españolas 2008-2009 (porcentajes)	289
Gráfico 6.3. Áreas de actividad de las fundaciones españolas (porcentajes)	290
Gráfico 6.4. Páginas web y presencia en redes sociales (porcentajes)	292
Gráfico 6.5. Evolución del peso del empleo en el sector fundacional sobre el empleo total en España (1976-2012) (porcentajes)	295
Gráfico 6.6. Evolución del empleo en España durante las expansiones: total y sector fundacional (1976-2012)	296
Gráfico 6.7. Evolución del empleo en España durante las recesiones: total y sector fundacional (1976-2012)	297
Gráfico 6.8. Distribución de ocupados en el sector fundacional por grupo de contratación (2008-2009)	299
Gráfico 6.9. Comparativa de la evolución del saldo de expectativas del sector fundacional y el total de la economía española	301
Gráfico 6.10. Comparativa de la evolución del saldo de situación del sector fundacional y el total de la economía española	302
Gráfico 6.11. Índice de Malmquist para fundaciones asistenciales (Modelo 2, Panel B)	320
Gráfico 6.12. Índice de Malmquist para fundaciones de educación y cultura (Modelo 2, Panel C)	321

ABSTRACT

The role of the Spanish foundation sector, in terms of non-profit organisations, is to channel private efforts for the benefit of general interest, where the main goal is not to obtain profitability, as in the case of trading companies, but to achieve general interest objectives. It is therefore presented as an ideal formula to accomplish social entrepreneurship, especially in the current global crisis moment, where we get to question the functioning and capacity of the Welfare State as we know it.

The Spanish foundation sector represents, from a quantitative and qualitative point of view, a very important part of the Social Economy Sector. Its increasing importance is reflected by the number of organisations existing, the employment they generate, the social needs they cover and the number of beneficiaries they serve. For this reason, the knowledge and development of this figure at a legal, economic, financial, social, descriptive and empirical level, as a whole, is a need to be understood within a framework of medium and long term.

Foundations typically obtain resources and funding through government grants or donations and bequests from private sources. Therefore, donors and the general public demand more and more transparency of economic and financial information, and more control mechanisms from foundations as from all other non-profit organisations, so as to ensure the proper use of the resources that the directly or indirectly give to them. In this way, the obvious need to evaluate their activity with the aim of improving their performance and of ensuring its funders an adequate implementation of resources arises.

In this sense, it is precisely from the accounting field from where they have to respond to the need to provide economic and financial information on these organisations' operation and activities in a manner adapted to their goals and to the society and stakeholders' demands. However, it has not been an easy task throughout their history, because several accounting reforms have had to occur

until an accounting model configuration suitable to the economic reality of such organisations has been reached.

However, such information is not sufficient if the aim is to discover the extent of their performance in managing resources for the fulfillment of their general interest purposes, in which case we must resort to other tools to complement that information.

The reason for this Thesis is, given the importance that we believe the foundation sector has in Spain, to perform a legal-economic-financial study, to show their main scales and their importance as a generator of employment, culminating in a study to evaluate the performance of 260 care, educational and cultural foundations by applying a non-parametric technique namely Data Envelopment Analysis (DEA). This technique, developed by Charnes *et al.*, (1978), can determine the efficiency frontier of "best practices" of the evaluated units using a mathematical optimization model, and it also allows us to study the productivity change using the Total Factor Productivity Malmquist Index based on the DEA methodology (Färe *et al.*, 1994). The study is complemented by a programme efficiency analysis (Charnes *et al.*, 1981) and a two-stage DEA analysis using a logit regression model to evaluate the possible association of relevant covariates in the foundation (nonprofit) sector, namely: size, liquidity, debt, antiquity, volunteers, surplus, endowments and size of governing structure. This enables us to compare with the performance of these organisations as previously calculated.

Under this motivation and encouragement to deepen in the study of the foundation sector in Spain, in this Thesis we propose a set of basic objectives which are reached along the seven chapters in which the study is structured: the first chapter begins with the aim of approaching the conceptualization of the Third Sector and the role that foundations hold in this area; the second chapter pursues to make a study of such organisations from a legal perspective; the third one aims to develop and analyse the needs of economic and financial information of foundations; in the fourth chapter the goal is to analyse the economic activities of the foundations through which the general interest purposes of the organisation are achieved; in

the fifth one the concepts of efficiency and productivity are analysed and the methodology in use is justified and developed; the sixth chapter analyses the results of the model of efficiency, and finally, the seventh chapter summerises the most important conclusions of the investigation.

INTRODUCCIÓN

A lo largo de la historia han existido un amplio conjunto de organizaciones socioeconómicas creadas con el fin de dar respuesta a necesidades comunes de determinados colectivos sociales, que por sus características no tienen cabida en los sectores público o privado capitalista en los que tradicionalmente se clasifican las entidades económicas, por lo que surge un campo residual denominado “Tercer Sector”.

La definición y delimitación del sector en cuestión presenta fronteras borrosas, que aún en la actualidad no han llegado a disiparse, existiendo fundamentalmente dos enfoques: el primero de ellos es el Sector de la Economía Social (SES), europeo y de raíz francesa, en el que se identifica a las entidades sin fines lucrativos (ESFL) como una parte del Tercer Sector. De otra parte, el enfoque anglosajón denominado Non Profit Organisations (NPO) tan solo da cabida dentro del Tercer Sector a las ESFL.

En este contexto, la inclusión de las fundaciones en el Tercer Sector fue cuestionada en sus orígenes bajo el enfoque europeo del SES adoptado en nuestro país, y tras una larga trayectoria, en 2011 se aprueba en España la *Ley 5/2011 de Economía Social*, norma pionera a nivel europeo, que ha venido a dotar de reconocimiento jurídico al sector, incluyendo definitivamente a las fundaciones en el mismo.

Las raíces jurídicas actuales de las fundaciones se remontan a la *Constitución Española* de 1978, que en su artículo 34 reconoce expresamente el derecho de fundación, si bien no es hasta el año 1994 cuando por vez primera se unifica la legislación específica para dichas entidades, mediante la aprobación de la *Ley 30/1994 de Fundaciones y de incentivos fiscales a la participación privada en actividades de interés general*, sustituida posteriormente por la hoy vigente *Ley 50/2002, de Fundaciones*, en cuyo texto se define a las fundaciones como “organizaciones constituidas sin ánimo de lucro que, por voluntad de sus

creadores, tienen afectado de modo duradero su patrimonio a la realización de fines de interés general”.

Basándonos en su definición, el papel fundamental del sector fundacional español es la canalización de esfuerzos privados orientados en beneficio de intereses generales, donde su objetivo principal no es la obtención de una rentabilidad económica en el desarrollo de su actividad, sino el cumplimiento de fines sociales, especialmente en el momento de crisis económica mundial actual, donde se llega a cuestionar el funcionamiento y capacidad del Estado de bienestar tal y como lo conocemos. La relevancia creciente del sector fundacional en España y en Europa queda reflejada a través del número de organizaciones existentes, el empleo que generan, las necesidades sociales que cubren y el número de beneficiarios a los que atienden.

El sector fundacional español representa, desde un punto de vista cuantitativo y cualitativo, una porción muy importante del SES, y es por ello que el conocimiento y desarrollo de esta figura a nivel jurídico, económico-financiero, social, descriptivo y empírico en su conjunto, constituye una necesidad que debe entenderse en un marco de medio y largo plazo, especialmente en el contexto de una larga y profunda crisis económica en el que las Administraciones Públicas se muestran incapaces de mantener la prestación de servicios públicos.

Las fundaciones se caracterizan actualmente por obtener principalmente recursos y financiación a través de subvenciones de las Administraciones Públicas o donaciones y legados de fuentes privadas, si bien también una parte importante del sector fundacional lo forman aquellas que cuentan con un patrimonio capaz de generar ingresos suficientes para financiar sus actividades, y aunque el concepto de fundación es el de un patrimonio puesto a disposición de los fines, en los últimos tiempo ha ganado terreno las denominadas fundaciones instrumentales, donde cobra una mayor importancia la organización frente al patrimonio. En cambio, los beneficiarios de los servicios y actividades que prestan son distintos, dado que los fines de interés general que persiguen pueden ser de diferente ámbito (social, educativo, cultural, medioambiental, etc.). Por ese motivo los

primeros no condicionan su entrega de recursos basándose en la satisfacción experimentada en el disfrute de tales servicios, sino en otro tipo de percepciones que les aporten una medida sobre la correcta gestión de los recursos aportados para el desarrollo de las actividades de la entidad. El acceso a este tipo de percepciones debería formar parte de los objetivos de información presentes en el sistema de información contable de éstas.

En este sentido, es el ámbito contable el que debe dar respuesta a la necesidad por parte de las fundaciones de ofrecer información económico-financiera sobre su funcionamiento y actividades de una manera adaptada a sus objetivos y los demandados por la sociedad y grupos de interés. Sin embargo, no ha sido tarea fácil a lo largo de su historia debido a que han tenido que producirse varias reformas contables, hasta lograr una configuración de los modelos informativos adecuados a la realidad económica de este tipo de entidades. En este sentido, ha sido en el año 2013 cuando ha culminado el largo proceso de reforma contable en el ámbito de las ESFL con la necesaria y esperada aprobación del Plan Contable de las Entidades Sin Fines Lucrativos (*PCESFL 2013*) y el Plan Contable de las Pequeñas y Medianas Entidades Sin Fines Lucrativos (*PCPMESFL 2013*), permitiendo por fin a las ESFL cumplir con sus obligaciones de información de una forma más ajustada a su naturaleza.

Partimos del hecho de que las ESFL, aun caracterizándose por la ausencia del ánimo de lucro junto a la inexistencia de capital-propiedad, no menoscaba en modo alguno que uno de sus objetivos fundamentales sea la eficiencia en la gestión de sus recursos, con el fin de lograr, como ocurre en el caso de las fundaciones, el mayor rendimiento posible del patrimonio entregado por el fundador para el cumplimiento de sus fines de interés general. Es por ello que las Administraciones Públicas, los donantes y la sociedad en general demandan cada vez más transparencia de información y mecanismos de control por parte de las fundaciones, al igual que del resto de ESFL, que aseguren la correcta utilización de los recursos que directa o indirectamente les aportan, por lo que surge la evidente necesidad de evaluar su gestión con el objetivo de poder mejorar su rendimiento y garantizar a sus financiadores de recursos una adecuada aplicación de los mismos.

En consecuencia, si bien la información económico-financiera ofrecida por la contabilidad de este tipo de entidades puede calificarse de suficiente para una adecuada comprensión de sus actividades, no lo es tanto si el objetivo perseguido es conocer la medida de su rendimiento en la gestión de recursos para el cumplimiento de sus fines sociales, en cuyo caso se debe recurrir a otro tipo de herramientas que complementen la información contenida.

En el contexto descrito, y dada la relevancia que consideramos tiene el sector fundacional en España, el motivo de la presentación de esta tesis ha sido realizar un estudio jurídico-económico-financiero para conocer sus principales magnitudes, así como su importancia como generador de empleo, culminando el trabajo con la evaluación de sus niveles de eficiencia en la gestión de recursos y cumplimiento de fines. Bajo esta motivación, planteamos en este trabajo una serie de objetivos básicos que se van alcanzando a lo largo de los siete capítulos en los que se ha estructurado la tesis.

El primer capítulo comienza con el objetivo de **aproximarnos a la conceptualización del Tercer Sector** y el papel que las fundaciones ocupan en dicho ámbito. Para ello comenzamos definiendo y delimitando el concepto de Tercer Sector atendiendo a los enfoques existentes mencionados anteriormente sobre los que persisten fronteras borrosas. Del mismo modo realizamos un estudio de los conceptos característicos del Tercer Sector, como son “sin ánimo de lucro” e “interés general”, cuya percepción es también ambigua y confusa. A continuación mostramos el peso de SES en España y el papel que juegan las fundaciones dentro del mismo, finalizando el capítulo con una somera introducción a la concepción del modelo estratégico empresarial innovador conocido como “emprendimiento social”, que se está desarrollando a nivel mundial en paralelo al SES.

Una vez tratado el ambiguo concepto del sector en el que ubicamos a las fundaciones, y analizadas las principales características del mismo, en el segundo capítulo se aborda el **estudio de dichas entidades desde una perspectiva jurídica-fiscal**. Para ello comenzamos estudiando la trayectoria histórica del concepto de fundación desde el punto de vista doctrinal y legal, así como los

elementos configuradores del mismo: organización, ausencia de lucro, afectación del patrimonio y fines de interés general. Posteriormente se desarrolla la clasificación de las fundaciones en función de la ordenación a la que estén sometidas, según sea el derecho civil o el canónico, profundizando en la regulación jurídica aplicable, distinguiendo las competencias estatales de las autonómicas, concluyendo el capítulo con un somero acercamiento al régimen tributario aplicable a las fundaciones.

El tercer capítulo tiene como objetivo **desarrollar las necesidades de información económico-financiera de las fundaciones**. Bajo esta premisa se realiza en primer lugar un estudio de la llevanza de la contabilidad y la rendición de cuentas de las fundaciones a través del análisis de las obligaciones contables estatales y autonómicas, así como de las adicionales de aquellas pertenecientes al sector público, así como de las obligaciones de auditar cuentas en función del tamaño a nivel estatal y autonómico, incluyendo la obligación de auditoría en función de la actividad. A continuación se analiza la trayectoria histórica de la normativa específica para el registro contable y la elaboración de las cuentas anuales, comenzando con los antecedentes del Plan Contable de 1990 y su adaptación sectorial para ESFL de 1998, para continuar con los efectos de la reforma contable del año 2007, finalizando con el tratamiento y desarrollo de las recientemente aprobadas normas de adaptación sectorial de ESFL de 2011 y la posterior publicación de los Planes Contables para ESFL 2013.

El cuarto capítulo tiene como principal objetivo **el análisis de las actividades económicas desarrolladas por las fundaciones**, a través de las que se consiguen los fines de interés general de la entidad, así como el denominado **destino obligatorio de rentas e ingresos**. Dadas las características especiales de las fundaciones, en su actuación económica deben respetar escrupulosamente determinados principios que garantizan el correcto funcionamiento y actividad de este tipo de entidad. En base a ello, en este capítulo profundizamos en cada uno de los citados principios, comenzando por el criterio de imparcialidad en la determinación de los beneficiarios destinatarios de las actividades de la entidad, evaluando posteriormente las actividades económicas desarrolladas por las

fundaciones así como la obligación de informar de las mismas en los estados contables a nivel estatal y autonómico. En concreto, por su importancia, se realiza un análisis detallado del denominado *plan de actuación*, a través del cual la fundación realiza una fijación de objetivos y actividades a realizar, indicado los recursos humanos y económicos destinados a cada actividad, así como sus beneficiarios, para que una vez transcurrido el ejercicio económico, se compare con lo realmente realizado para conocer el grado de cumplimiento del mismo. Finalmente se analiza la necesidad de la exigencia del destino obligatorio de rentas e ingresos como condición en las ESFL y su desarrollo a través de las sucesivas normativas, al ser una condición esencial para defender el modelo actual de fundación, donde la legislación es permisiva en la obtención de ingresos y realización de actividades, pero obliga a su destino efectivo a los fines fundacionales.

Tras el estudio en profundidad de la figura de la fundación bajo los diferentes ámbitos y de forma previa al análisis de eficiencia del sector fundacional, el quinto capítulo desarrolla **los conceptos de eficiencia y productividad y justifica las distintas metodologías** a utilizar para llevar a cabo el estudio de rendimiento del sector. Entre las metodologías utilizadas cabe destacar la técnica no paramétrica del Análisis Envolvente de Datos (DEA), capaz de determinar la frontera de “buenas prácticas” de las unidades evaluadas a partir de un modelo de optimización matemática, al tiempo que permite estudiar las variaciones del cambio productivo a través del cálculo del Índice de Productividad Total de los Factores de Malmquist basado en la metodología DEA mencionada. A su vez el estudio se complementa con un análisis DEA por programas, con el fin de identificar diferencias de rendimiento procedentes de la propia idiosincrasia o naturaleza de su actuación productiva entre dos subsectores, finalizando con un análisis DEA en dos etapas mediante un modelo de regresión logit, en el que se evalúan los principales factores determinantes del rendimiento de este tipo de entidades.

El sexto capítulo tiene por objetivo **mostrar los resultados empíricos de los análisis** realizados sobre una muestra total de 260 fundaciones de tipología

asistencial, de educación y cultura. En este sentido, se comienza con una aproximación a la situación del sector fundacional en España de forma descriptiva, destacando las principales magnitudes económicas, sociales y en relación al empleo, para seguidamente dar paso a la presentación de las muestras y variables de los modelos analizados y concluir con la exposición de los resultados obtenidos al aplicar las metodologías desarrolladas en el quinto capítulo.

Finalmente, el séptimo capítulo presenta las **principales conclusiones** del trabajo realizado, concluyendo el mismo con las referencias bibliográficas que han sido empleadas para su elaboración.

Capítulo I

Conceptualización del Tercer Sector

Capítulo I. CONCEPTUALIZACIÓN DEL TERCER SECTOR

1. EL TERCER SECTOR: ENFOQUES TEÓRICOS PARA SU DELIMITACIÓN

Tradicionalmente la clasificación de las entidades económicas se ha venido sustentando en dos grandes grupos en función de su dependencia estatal, distinguiéndose entre Sector Público (Primer Sector Institucional) y Sector Privado Capitalista (Segundo Sector). En cambio, a lo largo de la historia han existido un amplio conjunto de organizaciones socioeconómicas creadas con el fin de dar respuesta a necesidades comunes de determinados colectivos sociales, que por sus características no terminan de encajar en los mencionados sectores, por lo que surge un nuevo campo que podríamos denominar de forma genérica Tercer Sector pese a que no se trata de un concepto consensuado terminológicamente, respecto del cual se han venido utilizando indistintamente diferentes términos que tratan de identificarlo, tales como *Economía Social, Organizaciones no Gubernamentales, Organizaciones voluntarias, Sector Asociativo o Tercer Sistema Social, Sector de Beneficencia o Caritativo, Sector independiente, Sector No lucrativo, Sector Voluntario o Sociedad Civil*, entre otros (AECA, 2013).

Atendiendo a la confusión existente a la hora de referirnos a las entidades que conforman el Tercer Sector destacaremos los dos enfoques que principalmente compiten con el fin de identificarse como tal: el primero de ellos es el Sector de la Economía Social (SES), de procedencia europea y raíz francesa, en el que se identifica al Sector No Lucrativo o Non Profit Organisations (NPO) como una parte del Tercer Sector. El otro enfoque es el del Non Profit Organisations, de origen anglosajón, que identifica al Tercer Sector directamente con dicho Sector No Lucrativo (Chaves y Monzón, 2001; Monzón 2006; Sajardo 2000; Calderón 2004).

De acuerdo a los conceptos expuestos, es preciso que nos detengamos en el análisis de ambas visiones que, aun presentando características similares, reúnen rasgos claramente diferenciados, lo que provoca la confusión y falta de rigor a la hora de definir y delimitar al Tercer Sector. Para ello partiremos del estudio de la

delimitación conceptual del Tercer Sector adoptando cada uno de los enfoques presentados del SES y NPO, para más tarde proceder a contrastarlos.

1.1. El enfoque del Sector de la Economía Social (SES)

El moderno concepto de Economía Social comienza a consolidarse en 1982, momento en el que el Comité Nacional de Enlace de las Actividades Mutualistas, Cooperativas y Asociativas aprueba la llamada “Carta de la Economía Social”, documento en que se define la Economía Social como “el conjunto de entidades no pertenecientes al sector público que, con funcionamiento y gestión democráticos e igualdad de derechos y deberes de los socios, practican un régimen especial de propiedad y distribución de las ganancias, empleando los excedentes de ejercicios para el crecimiento de la entidad y la mejora de los servicios a los socios y a la sociedad” (Monzón, 1987).

Posteriormente, en 1990 el Conseil Wallon de l’Economie Sociale con sede en Bélgica estudia la definición anterior, concluyendo que la Economía Social se concibe como una parte de la economía integrada por organizaciones privadas que tienen en común cuatro notas características: a) finalidad de servicio a sus miembros o a la colectividad, antes que el lucro; b) autonomía de gestión; c) procesos de decisión democráticos; y d) primacía de las personas y del trabajo sobre el capital en el reparto de rentas (Monzón, 2006).

Llegados a este punto, la Economía Social podría estar compuesta por tres tipos de entidades, a saber, cooperativas, mutualidades y asociaciones, quedando al margen otros entes por no cumplir el criterio democrático, como es el caso de las fundaciones privadas, aunque, sin embargo, surge el problema adicional de no poder incluir a estas última entidades en los sectores de la economía capitalista ni pública como consecuencia de su propia naturaleza intrínseca.

La investigación sobre el concepto de la Economía Social experimentó un gran impulso entre 1987 y 1991, cuando un grupo de trabajo internacional creado por el Centro Internacional de Investigación e Información sobre la Economía Pública, Social y Cooperativa (CIRIEC), integrado por 20 investigadores de 10 países,

realizó un estudio teórico y comparado sobre el SES (Defourny y Monzón, 1992), a partir de cuyos resultados la Comisión Científica del CIRIEC-España propuso entonces una definición de la Economía Social basándose en los Principios Cooperativos y en la metodología de la Contabilidad Nacional, en la que se identificaban dos subsectores (Barea, 1990):

- a) el *subsector de mercado*, compuesto por entidades con organización democrática y en las que la distribución del beneficio no estaba vinculada al capital aportado, y
- b) el *subsector de no mercado*, formado por las instituciones privadas no lucrativas, que producen servicios no destinados a la venta para determinados grupos de hogares.

Esta definición resulta novedosa con respecto a las anteriores al identificar un subsector que integra a las organizaciones no lucrativas que no encajaban en el sector privado capitalista ni público, pero que de la misma forma no eran incluidas en el ámbito del SES por no cumplir el criterio democrático. En este sentido, las fundaciones y entidades similares, que anteriormente quedaban excluidas como consecuencia de la ausencia de este principio, son aceptadas como entidades integrantes del SES dado que, como es sabido, no tienen socios, por lo que en rigor, no se trata de un incumplimiento, sino de un principio inaplicable para ellas.

Tras esta definición, que supuso un gran avance en la delimitación de la Economía Social, Gui (1991) a través de la identificación de la categoría dominante (personas que poseen el poder de decisión) y la categoría beneficiaria (personas que reciben los beneficios de la actividad), diferenció las *organizaciones de interés general de las de interés mutualístico*, pues mientras en las de interés general los beneficiarios son diferentes del grupo de personas que controlan la actividad, en las mutualísticas son los propios beneficiarios de la actividad quienes las controlan.

Conforme a la distinción anterior, Gui establece como rasgo esencial de las organizaciones del SES que la categoría beneficiaria no debe estar constituida por

inversores capitalistas. Partiendo de dicha premisa, en las *organizaciones de interés mutualístico*, socios usuarios de la actividad integrarán a las categorías dominante y beneficiaria, que aportan capital para utilizar los servicios de la organización, en vez de perseguir rendimientos del capital invertido, mientras que en las *organizaciones de interés general* los beneficiarios serán usuarios de la actividad que no formarán parte de la categoría dominante (Monzón, 2006).

Posteriormente, Chaves y Monzón (2000) matizan la definición propuesta por Barea (1990) identificando a las entidades del subsector de mercado del SES como empresas de servicio, que a través del mercado satisfacen las necesidades de sus socios, por lo que el socio de la entidad y usuario de la actividad recaen sobre la misma persona.

A principios del siglo XXI, la Conferencia Europea Permanente de Cooperativas, Mutualidades, Asociaciones y Fundaciones (CEP-CMAF), actualmente conocida como Social Economy Europe (SEE), en su Carta de Principios de la Economía Social establecía las características comunes del conjunto de entidades del SES (CEP-CMAF, 2002):

- Primacía de la persona y el objeto social sobre el capital.
- Adhesión voluntaria y abierta.
- Control democrático por sus miembros, (excepto para las fundaciones, que no tienen socios)¹.
- Conjunción de los intereses de los miembros usuarios y del interés general.
- Defensa y aplicación de los principios de solidaridad y responsabilidad.
- Autonomía de gestión e independencia respecto de los poderes públicos.
- Destino de la mayoría de los excedentes a la consecución de objetivos a favor del desarrollo sostenible, del interés de los servicios a los miembros y del interés general.

Los principios propuestos por la SEE han sido también asumidos por las más importantes instituciones europeas, entre ellas el Comité Económico y Social

¹ Quedan incluidas de forma expresa las fundaciones privadas en el campo de la ES.

Europeo (Dictamen 01/10/2009 sobre “Diversidad de formas de empresa”), el Parlamento Europeo (Informe sobre Economía Social, 26/01/2009) y el Gobierno de España para la elaboración de la *Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social (Ley 5/2011)*, cuyo contenido se trata posteriormente.

Cuatro años más tarde tras la Carta de Principios del CEP-CMAF, fue redactado un informe por el Comité Económico y Social Europeo (CESE) dirigido por Chaves y Monzón, en el que también se basó el Gobierno español para elaborar la *Ley 5/2011* que comentaremos más adelante, proponiéndose en el mismo una definición del SES basándose en los criterios del Manual Europeo de Cuentas Satélite de las Empresas de la Economía Social² cuyo tenor literal es el siguiente: “Conjunto de empresas privadas organizadas formalmente, con autonomía de decisión y libertad de adhesión, creadas para satisfacer las necesidades de sus socios a través del mercado, produciendo bienes y servicios, asegurando o financiando y en las que la eventual distribución entre los socios de beneficios o excedentes así como la toma de decisiones, no están ligados directamente con el capital o cotizaciones aportados por cada socio, correspondiendo un voto a cada uno de ellos. La Economía Social también agrupa a aquellas entidades privadas organizadas formalmente con autonomía de decisión y libertad de adhesión que producen servicios de no mercado a favor de las familias, cuyos excedentes, si los hubiera, no pueden ser apropiados por los agentes económicos que las crean, controlan o financian”.

Esta definición teórica se centra en el análisis del comportamiento de los protagonistas del SES, prescindiendo de criterios jurídicos, y correspondiéndose con la delimitación conceptual de la Economía Social del SEE, teniendo como ventaja que está soportada en estadísticas fiables utilizando los sistemas de

² El citado Manual es resultado de la investigación elaborada por Barea y Monzón (2006) para la Comisión Europea (CE) con el propósito de obtener datos homogéneos, precisos y fiables sobre las empresas de la ES en la UE.

Contabilidad Nacional (SCN-1993 y SEC-1995), siendo factible identificar nuevamente³ el SES a través de dos grandes subsectores (Monzón, 2006):

- a) *el subsector de mercado o empresarial*, formado por organizaciones cuya principal fuente de recursos proviene del mercado, tales como cooperativas, mutuas y similares, y
- b) *el subsector de productores no de mercado*, integrado por organizaciones de la economía social cuyos recursos monetarios provienen principalmente de fuera del mercado: cuotas de socios, subvenciones, donaciones y rentas de la propiedad, la mayoría asociaciones y fundaciones.

Del contenido de esta definición es posible identificar siete características comunes a los dos subsectores del SES, a saber:

- organizaciones privadas,
- organizadas formalmente,
- creadas para satisfacer las necesidades de sus socios, de hogares o de familias,
- con autonomía de decisión, lo que significa que no están controladas por otra entidad,
- con libertad de adhesión,
- la distribución de beneficio y la toma de decisiones no es en proporción al capital aportado,
- organizaciones democráticas, excepto algunas entidades productoras de servicios de no mercado a favor de las familias (quedando por tanto incluidas las fundaciones privadas).

³ Como hemos visto al principio de este epígrafe, en 1990 la Comisión Científica del CIRIEC-España ya propuso una definición del SES basándose en los Principios Cooperativos y en la metodología de la Contabilidad Nacional, en la que identificaba dos subsectores.

1.1.1. La Ley de la Economía Social en España

Pese a que la existencia de organizaciones cuyas características se corresponden con las del SES se remonta a varios siglos, y aunque a partir de los años 70 del siglo XX dicho sector se convierte en objeto de creciente atención por parte de políticos y científicos debido a su importante desarrollo a nivel mundial, lo que ha provocado un desarrollo conceptual del mismo como acabamos de ver, el SES es un concepto que hasta hace muy poco carecía de reconocimiento jurídico, aunque, sin embargo, en los últimos años asistimos al desvanecimiento de su tradicional invisibilidad que tanto le ha perjudicado al propio sector como tal y a las entidades que lo conforman. En este sentido, en España se publicó recientemente la *Ley 5/2011* de Economía Social, siendo nuestro país pionero en este avance legislativo a nivel europeo, favoreciendo la citada legislación el reconocimiento institucional del SES, y por tanto, su visibilidad, al tiempo que lo dota de un marco jurídico que viene a definir y reconocer el valor económico y social de las entidades y empresas que lo conforman.

La citada ley define a la Economía Social como “el conjunto de actividades económicas y empresariales, que en el ámbito privado llevan a cabo aquellas entidades que, de conformidad con los principios recogidos en el art. 4, persiguen bien el interés colectivo de sus integrantes, bien el interés general económico o social, o ambos”, definiéndose en su art. 4 los principios que le afectan, a saber:

- a) Primacía de las personas y del fin social sobre el capital, que se concreta en gestión autónoma y transparente, democrática y participativa, que lleva a priorizar la toma de decisiones más en función de las personas y sus aportaciones de trabajo y servicios prestados a la entidad o en función del fin social, que en relación a sus aportaciones al capital social.

- b) Aplicación de los resultados obtenidos de la actividad económica principalmente en función del trabajo aportado y servicio o actividad realizada por los socios o por sus miembros y, en su caso, al fin social objeto de la entidad.

- c) Promoción de la solidaridad interna y con la sociedad que favorezca el compromiso con el desarrollo local, la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, la cohesión social, la inserción de personas en riesgo de exclusión social, la generación de empleo estable y de calidad, la conciliación de la vida personal, familiar y laboral y la sostenibilidad.

- d) Independencia respecto a los poderes públicos.

Además, la citada legislación española también delimita el conjunto de entidades que componen el SES, incluyendo principalmente en este ámbito a *cooperativas, mutualidades, fundaciones y asociaciones* que lleven a cabo actividad económica, si bien también se da cabida a *otro tipo de entidades similares* siempre que se rijan por los principios establecidos anteriormente. Por tanto, con esta ley tan demandada por el sector, quedan reconocidas jurídicamente las fundaciones como parte de las entidades que conforman el SES en España, superando así el conflicto surgido en cuanto a su inclusión en las definiciones estudiadas anteriormente.

Actualmente, aunque se debe reconocer que la entrada en vigor de la mencionada *Ley 5/2011* en España supone un gran avance para el sector, no es menos cierto que también lo limita al ofrecer una definición muy generalizada del mismo, que carece de profundización específica en cuanto a su composición, lo que podría justificarse como una cierta falta de madurez legislativa por cuanto se trata de la primera norma reguladora del SES, por otra parte no exento de un más que elevado nivel de controversia a lo largo de su historia, como hemos podido comprobar en las líneas que preceden.

Cabe señalar que a nivel europeo, Portugal ha sido el segundo país en aprobar una normativa específica de Economía Social a través del Proyecto de Ley de Bases de Economía Social, legislación que comparte numerosos puntos en común con la legislación española. Asimismo, en Bélgica existe un conjunto de leyes dentro del marco regional de Valonia, Flandes y Bruselas, y Francia ya ha anunciado que en breve dispondrá de una ley que regule la economía social gala.

1.2. El enfoque de las Non Profit Organisations (NPO)

En los años 70 del siglo XX se inicia en Estados Unidos el enfoque NPO, basado principalmente en el concepto de sector no lucrativo caracterizado por la aplicación del “Principio de la No Distribución de Beneficios” (PNDB), incluyendo al resto de entidades que no aplicaban dicho criterio en el primer y segundo sector (Chaves y Monzón, 2001). No obstante, este enfoque establece además otros requisitos que deben aplicar las entidades que lo integran, tales como (Salamon y Anheier, 1992):

- Organización formal, al tratarse de entidades estructuradas con claros objetivos sociales y estatuto propio.
- Entidad privada, es decir, separada del sector público, pudiendo este ofrecerle únicamente apoyo financiero público.
- Autogobierno, es decir, regulación propia de sus órganos de gobierno sin estar sometida a otra entidad pública o privada.
- Participación voluntaria, lo que significa que la entidad cuenta con trabajo no remunerado y donaciones de carácter altruista, independientemente de que también se contraten factores productivos remunerados del mercado

Basándose en la definición de Salamon y Anheier (1992), las Naciones Unidas publicaron un Manual que delimita el campo de las instituciones no lucrativas, en el que se incluye un conjunto heterogéneo de entidades con variedad de formas legales, en mayor medida fundaciones y asociaciones, junto con una clara diversidad de objetivos tales como servicios a personas que las controlan o financian, actividades caritativas o filantrópicas a favor de los más necesitados, defensa de los intereses, servicios de mercado relacionados con la salud, la educación, el ocio, etc. En este sentido, algunos autores españoles identifican el Tercer Sector bajo este enfoque de origen anglosajón, como Cabra de Luna y Lorenzo (2005) y Ruiz Olabuenaga (2000).

Por tanto, el enfoque NPO, al aplicar de forma estricta el criterio de *no lucratividad*, concepto que será objeto de un mayor análisis a lo largo del presente trabajo, excluye a priori a organizaciones tales como cooperativas, mutuas y similares, que para el enfoque europeo son tan significativas.

1.3. Contraste conceptual de los enfoques SES y NPO

Tras el estudio de las características que definen los dos enfoques en que se soporta el concepto del denominado Tercer Sector, procede realizar un contraste conceptual entre los mismos para intentar esclarecer las ambigüedades existentes (Monzón 2006). En este sentido, en el Cuadro 1.1 se pueden observar los criterios que caracterizan a las organizaciones pertenecientes al mismo, y que son compartidos bajo las teorías de ambos enfoques, así como los que los distinguen por ser exigidos o no.

Cuadro 1.1. Criterios comunes y no exigidos de los enfoques SES y NPO		
Enfoque	Criterios comunes	Criterios no exigidos
Economía Social	<ul style="list-style-type: none">• Organizaciones privadas• Forma jurídica definida• Autonomía de decisión• Libertad de adhesión	<ul style="list-style-type: none">• No lucratividad
Non Profit Organisations		<ul style="list-style-type: none">• Democracia• Servicio a personas físicas

Fuente: Elaboración propia a partir de Monzón, 2006.

Centrando el análisis en los criterios comunes a ambos enfoques, se puede constatar que son conceptos que comparten no solo las organizaciones del Tercer Sector en sus enfoques alternativos, sino que estos requisitos caracterizan a la mayoría de organizaciones mercantiles, no aportando de este modo novedades interesantes, por lo que parece conveniente centrar nuestra atención en los rasgos que los diferencian.

En este sentido, el “criterio de la no lucratividad”, no exigido por el SES, es un concepto bastante cuestionado, motivo por el cual será analizado oportunamente a lo largo del presente capítulo. No obstante, tal y como lo define el enfoque NPO, consiste en aplicar el “Principio de la No Distribución de Beneficios” a sus socios excluyendo así del Tercer Sector a aquellas organizaciones que no lo empleen de

forma estricta, quedando de esta forma descartadas entidades con un fuerte peso desde el enfoque del SES como son las cooperativas, mutuas y similares.

Una segunda diferencia entre ambos enfoques surge de la aplicación del “criterio democrático”, no contemplado por el enfoque NPO, lo que provoca que incluya en el campo del Tercer Sector a numerosas e importantes organizaciones no lucrativas⁴ que no tienen cabida en el enfoque del SES por la falta de aplicación de decisiones democráticas. No obstante, como ya hemos señalado anteriormente, de forma excepcional el enfoque del SES incluye a ciertas entidades que por sus características no les es aplicable el criterio democrático, como es el caso de las fundaciones privadas.

Para finalizar el contraste conceptual de ambos enfoques es necesario plantear las diferencias en cuanto a los “destinatarios de los servicios” ofrecidos por las entidades que conforman el Tercer Sector. Al respecto, se debe destacar que el enfoque NPO no exige de forma clara un perfil concreto de destinatarios, mientras que de la definición del enfoque del SES, en el que sus organizaciones se crean con el objetivo principal de ofrecer servicio a las personas o a otras organizaciones del propio sector, podemos interpretar que sus destinatarios serán personas físicas, hogares o familias, aunque tampoco existe un perfil de destinatario concreto.

Efectuada la confrontación de los criterios que definen los enfoques del SES y NPO se puede percibir que la delimitación del Tercer Sector continúa presentando fronteras borrosas y ambigüedades conceptuales, tal como queda demostrado en el reciente estudio desarrollado por la Fundación PwC en 2012, en el que se realiza un estudio del presente y futuro del Tercer Sector en España, identificando los autores de dicho estudio como Tercer Sector al conjunto de entidades privadas, formalmente organizadas de carácter voluntario y sin ánimo de lucro, incluyendo como tales a Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGDs), entidades singulares, cooperativas sociales, asociaciones y fundaciones, entidades de medio ambiente, residencias para colectivos en riesgo de exclusión, centros

⁴ Determinados hospitales, colegios, entidades culturales y artísticas y universidades (Monzón, 2006).

especiales de empleo e inserción y entidades de cooperación, de lo que se desprende que, si bien no se posicionan terminológicamente con ninguno de los enfoques vistos anteriormente, la inclusión de la figura de la sociedad cooperativa parece acercarlo más al enfoque del SES.

No obstante, y en lo que atañe al presente trabajo, lo que sí podemos afirmar desde diferentes perspectivas, bajo un amplio consenso (Barea, 1990; Deforuny y Monzón, 1992; Chaves y Monzón, 2001; CEP-CMAF, 2002; Chaves y Monzón, 2006; Monzón, 2006; Birch y Whittam, 2008; Lorenzo et al., 2010) es la inclusión de las fundaciones privadas dentro del Tercer Sector bajo ambos enfoques, cuestión por otra parte también corroborada por su actual reconocimiento jurídico en la *Ley 5/2011* en España.

2. ANÁLISIS DE LOS CONCEPTOS “SIN ÁNIMO DE LUCRO” E “INTERÉS SOCIAL”

Estudiada la evolución experimentada por los enfoques que definen el Tercer Sector y no habiendo alcanzado una delimitación clara de los mismos, intentaremos dar un paso más profundizando en el estudio de los conceptos “sin ánimo de lucro” e “interés o utilidad social”, característicos del tipo de entidades que lo integran, los cuales presentan ambigüedades en consonancia con la mayoría de los términos que hacen referencia al sector.

2.1. El concepto “sin ánimo de lucro”

Bien sea basándonos en el enfoque anglosajón del NPO o en el europeo del SES, el concepto “sin ánimo de lucro” va de la mano de todo lo relacionado con el término Tercer Sector. Sin embargo, dicho concepto en sí puede resultar ambiguo en función de la perspectiva presentada, y así, desde el enfoque NPO, cuando se habla de entidades sin ánimo de lucro se está haciendo referencia a aquellas que aplican de forma estricta el “Principio de la No Distribución de Beneficios”, es decir, que no distribuyen beneficios bajo ninguna modalidad a las personas o entidades que las han creado, controlan o financian, tal como se ha comentado en el primer apartado del presente capítulo. En cambio, desde el enfoque del SES, que distingue los subsectores de mercado y de no mercado, el concepto subyace en ambos

presentando dos acepciones, una de ellas coincidente con la aplicada por el enfoque NPO (Chaves y Monzón, 2001):

- 1) el sentido finalista del concepto y,
- 2) la existencia de unas reglas restrictivas del comportamiento de la entidad.

La primera de ellas hace hincapié en los objetivos perseguidos por la entidad, poniendo énfasis en los *objetivos sociales*, consistentes en lograr la satisfacción de las necesidades o prestar servicios de utilidad social frente al objetivo de lucro, entendido éste como la maximización de beneficios para ser repartidos entre sus miembros o accionistas. En este sentido, las entidades sin ánimo de lucro se caracterizan por anteponer la prestación de servicios a los socios o a la colectividad frente al lucro, sin olvidar, además, que no existe una relación directa entre el capital aportado y la distribución de beneficio o la toma de decisiones (1 persona = 1 voto), por lo que se pierde el sentido de entidad capitalista.

Si atendemos a la literatura europea, el enfoque del SES aplica esta acepción del concepto “no lucrativo” para incluir en el Tercer Sector a las entidades pertenecientes al subsector de mercado que tienen como objetivo prestar servicios para satisfacer los intereses de sus miembros por encima del lucro, quedando comprometidos una gran proporción de sus ingresos, lo que no impide que puedan distribuir la parte residual de dichos excedentes de su actividad entre sus miembros, quedando, por tanto, dichas entidades impregnadas de una cultura altruista basada en la primacía de los valores solidarios sobre los económicos (Salinas, 2000). En este contexto, nos referimos a “entidades sin fines de lucro” (*non-profit organisations*) las que conforman el subsector de mercado del enfoque del SES (Chaves y Monzón, 2001; Birch y Whittam, 2008).

De otra parte, la segunda acepción del carácter no lucrativo de las entidades establece para éstas unas reglas organizativas-distributivas-restrictivas del comportamiento de la entidad, sintetizadas a través de la aplicación del PNDB, que como se ha dicho, es la característica que define al enfoque anglosajón del NPO consistente en la prohibición de distribuir excedentes entre sus socios. Con esta

regla lo que se logra es desmotivar a los futuros inversores a invertir en dichas entidades si sus objetivos son apropiarse de los beneficios generados por las mismas. Por tanto, en este caso no se está dando prevalencia a los objetivos sociales frente a los objetivos de lucro, como ocurría en la acepción anterior, sino que directamente se impide la distribución de excedentes y con ello se intenta disipar cualquier persecución de lucro, aunque en opinión de Sajardo (1996) no se garantiza plenamente al existir otras vías en las entidades no lucrativas mediante las cuales las personas que las controlan pueden apropiarse de las rentas.

Este sentido es el que da al concepto de no lucratividad el enfoque NPO y el enfoque SES cuando se refiere al subsector de no mercado, pudiendo hablarse en este contexto de “organizaciones no lucrativas” (*non-profit organisations*) (Chaves y Monzón, 2001; Birch y Whittam, 2008).

En suma, la primera acepción centrada en el sentido finalista de la entidad se correspondería con la no lucratividad que adoptan entidades como cooperativas, mutualidades de previsión social, sociedades laborales y similares, que se crean con el claro objetivo de prestar servicios a sus miembros o a la colectividad para satisfacer sus necesidades a través del mercado, siendo sus recursos principales los que proceden de las ventas realizadas, pudiendo repartir parte de los excedentes que genere la entidad, pero no todos, entre sus miembros, sin dejar de concebirse por esto como entidades sin fines lucrativos y por tanto incluyéndose en el ámbito del Tercer Sector, dado que este tipo de entidades se crean con el objetivo principal de ofrecer servicios a sus miembros acordes a sus intereses, quedando el reparto de excedentes en un segundo plano.

La segunda acepción es más tajante al utilizar como única vía de diferenciación entre entidades lucrativas y no lucrativas la aplicación del PNDB, refiriéndose a entidades en las que los recursos principales provienen de contribuciones voluntarias de sus beneficiarios, pagos de las administraciones públicas⁵ y rentas

⁵ Siempre que no estén vinculados al volumen o valor de la producción, en cuyo caso se considerarían ventas, excluyéndose de esta forma a organizaciones no lucrativas como centros de enseñanza, hospitales, cooperativas sociales y otras.

de la propiedad, dejando fuera de éste ámbito a las entidades vistas en el párrafo anterior, e incluyendo principalmente a fundaciones y asociaciones.

En síntesis podemos afirmar que la base del concepto “no lucratividad” consiste en perseguir fines de interés general por encima del interés lucrativo, adoptando, no obstante, diferentes matices para distinguir a las entidades que forman el subsector de mercado y de no mercado, llevándonos este análisis a situarnos en el enfoque europeo del SES como más adecuado a la hora de incluir a las entidades en los diferentes sectores de la economía.

2.2. Concepto de “interés o utilidad social”

Al referirnos a las entidades que incluye el Tercer Sector tanto desde el enfoque del SES como del NPO, se puede atisbar que si en algo coinciden es en la persecución de satisfacer las necesidades básicas de sus miembros o de la sociedad como colectivo, y es precisamente este objetivo principal el que las vincula con el concepto de “interés social”.

Anteriormente hemos tratado este concepto, al referirnos, en el primer apartado del presente capítulo, a las entidades que incluye el enfoque del SES aun no cumpliendo la regla democrática que lo caracteriza por considerarse organizaciones de *interés general*, destacando entre otras a las fundaciones privadas, por otra parte expresamente reconocidas por nuestro ordenamiento constitucional como entidades dedicadas a la consecución de “fines de interés general” (art. 34 *Constitución Española, 1978 (CE, 1978)*).

El concepto de “interés general” o “interés social” se basa en el valor de la solidaridad, dentro de la escala de valores y creencias dominantes en la sociedad, consistente en ayudar a las personas más desfavorecidas o con mayores desventajas económicas y sociales, ofreciéndoles calidad de vida y desarrollo de la condición humana a través de la educación, salud, cultura, asistencia... (Chaves y Monzón, 2001).

Dicho concepto puede caracterizar el modo de funcionamiento de la entidad en sí misma, las actividades que desarrolla e incluso las motivaciones de los individuos que la conforman, y aunque pueden presentarse por separado, existe una clara correlación entre las tres cuestiones. Una entidad en la que su funcionamiento se caracteriza por reglas de “interés social”, donde prima la democracia, la primacía de las personas frente al capital, la reinversión de parte de los excedentes o su totalidad en la actividad principal, suelen identificarse en la mayoría de ocasiones con el desarrollo de actividades consideradas de interés social. Del mismo modo en relación a los miembros de la entidad, dadas las reglas que rigen en el modo de funcionamiento y el tipo de actividades llevadas a cabo, es razonable que pertenezcan a la entidad promovidos por sus motivaciones de interés social.

En suma, las tres cuestiones relativas a organización, actividades y motivaciones de interés social se complementan para ofrecernos la caracterización más completa de las entidades que deben incluirse en el ámbito del Tercer Sector. No obstante, como señalan Chaves y Monzón (2006) y Birch y Whittam (2008), las características mencionadas no son exclusivas de las entidades del Tercer Sector, aunque quizás sí en su conjunto, y es por ello que conforman un sector independiente al público y capitalista tradicional, si bien existen enlaces entre ellos al existir la posibilidad de poseer características comunes.

Centrándonos en uno de las cuestiones citadas, como es el desarrollo de actividades de interés social, a saber, desde la aparición del Estado de Bienestar en el siglo XX, el sector público, entre sus principales funciones, tal y como recoge el art. 103 de la *CE (1978)*, debe velar por el interés general de la sociedad, lo que provoca que numerosas entidades públicas desarrollen actividades para satisfacer las necesidades de la sociedad, o lo que es lo mismo, actividades de interés social. Sin embargo, entre sus reglas constitutivas y organizativas no se cumple el principio democrático, al estar controladas por el Estado, y es por ello por lo que no se incluyen en el Tercer Sector, aunque en relación al tipo de actividades desarrolladas se debe reconocer que existen rasgos comunes entre las entidades pertenecientes a ambos sectores.

Del mismo modo, en lo que respecta a la cuestión de las motivaciones personales de los individuos que forman parte de las entidades pertenecientes al sector público o sector privado capitalista pueden ser solidarias, aun no siendo entidades pertenecientes al Tercer Sector por no cumplir el resto de características. Así, para que una entidad obtenga éxito en la consecución de sus objetivos, sus miembros deben asumir un riesgo y ello puede llevar implícito un interés social promovido por la motivación de conseguir beneficios para la entidad de forma colectiva y por qué no, para la sociedad en general a la que ofrece productos o servicios, y en este sentido es donde confluyen de forma conjunta el interés personal y el social, apareciendo lazos y rasgos comunes entre las entidades del Tercer Sector y los sectores público y privado capitalista.

2.3. Necesidad de criterios normativos para delimitar el Tercer Sector

A pesar de los razonamientos precedentes, se muestran insuficientes los criterios expuestos para delimitar las entidades que conforman el Tercer Sector basados únicamente en el carácter lucrativo o el interés perseguido, lo que provoca la necesidad de establecer, junto a la caracterización jurídica de las organizaciones, un conjunto de criterios normativos para caracterizar el gran campo del Tercer Sector.

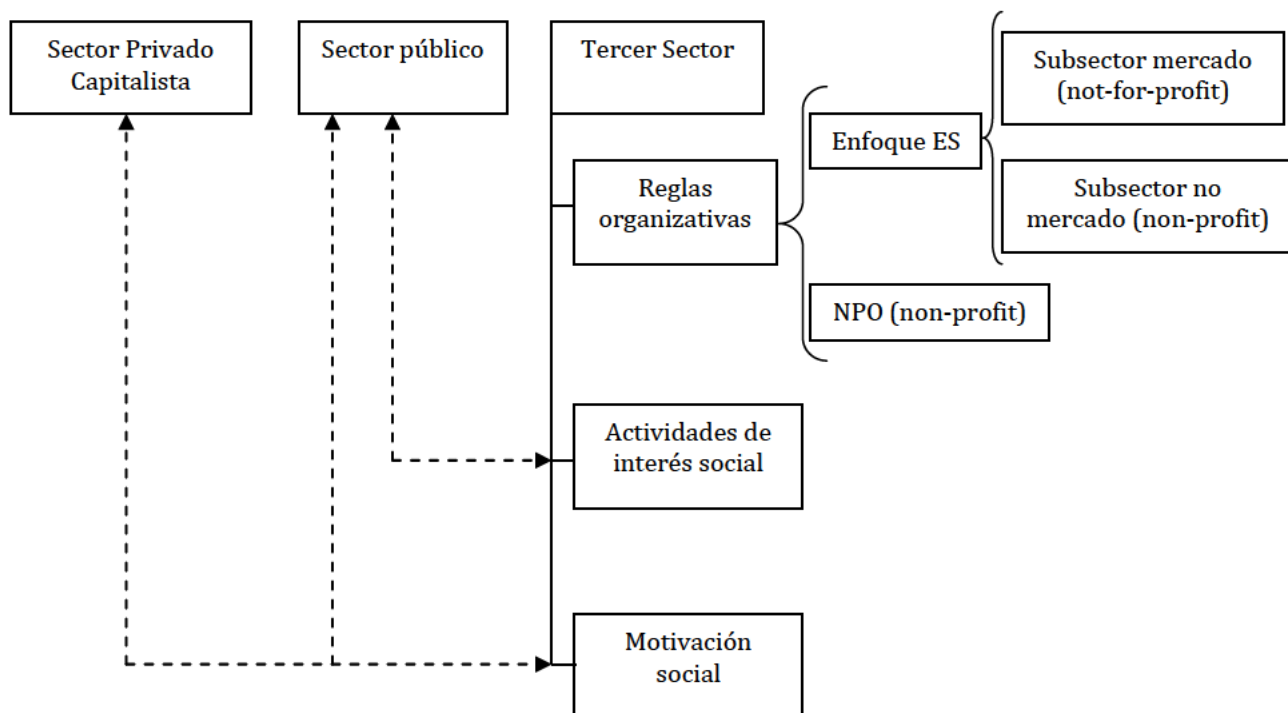
Basándonos en las cuestiones estudiadas en el apartado anterior podemos plantear los criterios normativos respondiendo a las siguientes cuestiones (Chaves y Monzón, 2001; Birch y Whittam, 2008):

- 1) *Las reglas organizativas y constitutivas de las entidades.* En este sentido, el enfoque del SES propone la regla de la primacía de las personas frente al capital junto con la regla democrática 1 persona = 1 voto, mientras que el enfoque NPO establece la aplicación del PNDB, evitando las “fugas” de recursos económico-financieros, por lo que en definitiva ambos enfoques deben aparecer en un sector diferente al Sector Público y Capitalista Privado al aplicar reglas organizativas claramente diferentes.

- 2) *Actividades realizadas por la entidad.* El tipo de actividades que desarrolle la entidad, según sea considerada de interés o utilidad social también debería tenerse en cuenta, además de las reglas organizativas, para delimitar las entidades que se consideran pertenecientes al Tercer Sector.
- 3) *Las motivaciones individuales de los miembros de la entidad.* Definidas a nivel individual, se trata de una cuestión muy subjetiva y difícil de identificar, aunque debe tenerse en cuenta junto con el nivel organizativo y las actividades.

En la Figura 1.1 se pueden observar los sectores que componen la Economía, resaltando los criterios normativos que definen a las entidades del Tercer Sector, ámbito de actuación de las fundaciones privadas, entidades objeto del presente trabajo de investigación, teniendo en cuenta los dos enfoques existentes, a la vez que se muestran los lazos e interconexiones que relacionan a los sectores primario y secundario con éste último comentados anteriormente.

Figura 1.1. Relación social entre los sectores de la Economía



Fuente: Elaboración propia a partir de Birch y Whittam, 2008.

3. EL PESO DEL SECTOR DE LA ECONOMÍA SOCIAL EN ESPAÑA

Centrándonos en el enfoque del SES, en el que se basan los países europeos y por ende España, observamos como aun son escasos, aunque esenciales, los estudios que revelan datos estadísticos sobre las entidades que conforman el sector en su conjunto. Ello puede ser debido a que el sistema europeo de cuentas nacionales y regionales (SEC-1995)⁶ configura la economía nacional agrupando a las unidades institucionales en cinco sectores mutuamente excluyentes, sin que ninguno de ellos se corresponda con el SES de forma diferenciada, de manera que las cooperativas, mutuas y mutualidades, asociaciones, fundaciones y otras entidades similares se difuminan en varios sectores institucionales, dificultando su identificación y por tanto su análisis estadístico.

El SEC-1995 agrupa en sectores a las unidades institucionales en función del tipo de productor y de su actividad principal. En cuanto al primer criterio distingue los siguientes tres tipos de productores:

- *productores de mercado*, cuya producción es en su mayor parte vendida en el mercado a precios económicamente significativos, entendiéndose por tales cuando las ventas cubren como mínimo el 50% de los costes de producción.
- *producción para uso final propio*, consistente en la producción de bienes y servicios que la unidad institucional conserva para su propio consumo final o formación bruta de capital fijo.
- *otros productores no de mercado*, que aglutina la producción suministrada a otras unidades de forma gratuita o a precios económicamente no significativos, de modo que las ventas no cubren el 50% de los costes de producción (*Reglamento CE 2223/96*).

⁶ El sistema europeo de cuentas nacionales y regionales (SEC-95 o, simplemente, SEC) constituye un marco contable comparable a escala internacional cuyo fin es realizar una descripción sistemática y detallada de una economía en su conjunto (una región, un país o un grupo de países), sus componentes y sus relaciones con otras economías (*Reglamento CE 2223/96*).

El Cuadro 1.2 muestra los tres tipos de productores existentes y las actividades y funciones principales clasificadas por sectores institucionales.

Cuadro 1.2. Tipo de productor, actividades y funciones principales clasificados por sectores institucionales		
Sector institucional	Tipo de productor	Actividad y función principal
Sociedades no financieras	Productor de mercado	Producción de bienes y servicios no financieros de mercado.
Instituciones financieras	Productor de mercado	Intermediación financiera, incluido el seguro; actividades auxiliares de la intermediación financiera.
Administraciones públicas	Otro productor no de mercado público	Producción y suministro de otros bienes y servicios no de mercado para consumo individual y colectivo y realización de operaciones de redistribución de la renta y de la riqueza nacional.
Hogares como consumidores como empresarios	Productor de mercado o productor para uso final propio privado	Consumo. Producción de bienes y servicios de mercado y producción de bienes y servicios para uso final propio.
Instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares (ISFLSH)	Otro productor no de mercado privado	Producción y suministro de otros bienes y servicios no de mercado para consumo individual.

Fuente: Monzón, 2010.

Basándonos en la *Ley 5/2011*, el Manual Europeo, el Informe del Comité Económico y Social Europeo y en el Informe de Monzón (2010), el Cuadro 1.3 muestra la distribución de las entidades del SES en España difuminadas entre los sectores institucionales que establece el SEC-1995:

Cuadro 1.3. Las entidades de la Economía Social en los sectores institucionales del SEC-1995			
Sector institucional	Unidades institucionales de la Economía Social	Tipo de productor	Actividad y función principal
Sociedades no financieras	<ul style="list-style-type: none"> - Cooperativas - Sociedades laborales - Grupos empresariales de economía social - Empresas sociales (de inserción y centros especiales de empleo) - Otros agentes empresariales de economía social - Instituciones sin fines de lucro al servicio de empresas de la economía social - Sociedades Agrarias de Transformación - Cofradías de pescadores 	Productores de mercado privados	Producción de bienes y servicios no financieros de mercado
Instituciones financieras	<ul style="list-style-type: none"> - Cooperativas de crédito 	Productores de mercado	Intermediación

Sector institucional	Unidades institucionales de la Economía Social	Tipo de productor	Actividad y función principal
	<ul style="list-style-type: none"> - Cooperativas de seguros - Mutuas - Grupos empresariales de economía social - Otros agentes financieros de la economía social - Instituciones sin fines de lucro al servicio de entidades financieras de la economía social 	privados	financiera, incluido el seguro; actividades auxiliares de la intermediación financiera
Instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares (ISFLSH)	<ul style="list-style-type: none"> - Asociaciones de acción social - Fundaciones de acción social - Otras asociaciones, fundaciones e instituciones 	Otro productor no de mercado privado	Producción y suministro de otros bienes y servicios no de mercado para consumo individual

Fuente: Monzón, 2010.

Una vez identificadas las unidades institucionales que componen el SES en España, y basándonos en el trabajo de Monzón (2010), que a nuestro juicio es posiblemente el estudio económico más completo y riguroso realizado hasta el momento sobre el peso de dicho sector en nuestro país, el Cuadro 1.4 nos permite comprobar cómo el SES es un fuerte pilar de nuestra economía, con 200.000 entidades con cerca de 39 millones de socios, una facturación de más de 116.000 millones de euros, equivalente al 10% del PIB, y 1,2 millones de empleos directos, que representan el 6% de la población ocupada total, todo lo cual pone de manifiesto que se trata de un sector clave de la economía de nuestro país.

Clase de Entidad	Número Entidades	Numero de Socios ⁹	Empleos Directos ¹	Ventas ¹ (€)
COOPERATIVAS	24.738	6.774.716	456.870	66.285.893.35020
• Cooperativas agrarias ⁵	3.757	1.264.013	90.308	.141.549.046
• Explotación comunitaria Tierra	428	4.887	3.835	162.394.017
• Cooperativas de Trabajo Asociado	18.019	155.179	221.844	14.793.789.115
• Cooperativas de Consumidores y Us. ¹	332	2.858.925	65.618	12.467.647.816
• Cooperativas Servicios	419	45.032	9.830	12.298.694.951
• Cooperativas Transportes	546	23.057	17.038	1.218.518.330
• Cooperativas de Enseñanza	303	39.648	14.828	567.261.093
• Cooperativas sanitarias ⁸	1	180.000	807	59.187.302
• Cooperativas Vivienda ⁶	626	84.900	2.981	688.000.112
• Cooperativas de Crédito	81	2.096.531	20.940	3.020.000.000
• Otras Cooperativas	226	22.544	8.841	868.851.568
SOCIEDADES LABORALES	17.637	82.894	133.756	12.095.806.704

Cuadro 1.4. Magnitudes de la Economía Social en España 2007-2008				
Clase de Entidad	Número Entidades	Numero de Socios⁹	Empleos Directos¹	Ventas¹ (€)
MUTUA S Y MUTUALIDADES	428	N.D.	8.700	6.141.836.456
• Mutuas	35	N.D.	6.091	3.739.902.832
• Mutualidades	393	2.450.000	2.609	2.401.933.624
CENTROS ESPECIALES DE EMPLEO²	1.775	52.631	52.631	1.067.303.310
EMPRESAS DE INSERCIÓN	183	3.140	3.140	54.142.735
COFRADÍAS DE PESCADORES	90	45.000	442	320.706.792
ENTIDADES SINGULARES³	3	924.276	65.603	2.818.296.000
ASOCIACIONES⁴ Y FUNDACIONES	151.725	28.357.403	470.348	22.642.225.200
• No Lucrativas de Acción Social	27.345	5.295.927	287.285	13.439.053.448
• Otras Asociaciones	124.380	23.061.476	183.062	9.203.171.752
FUNDACIONES PRIVADAS AL SERVICIO DE LOS HOGARES⁷	4.279	-	52.106	4.878.036.000
• No Lucrativas de Acción Social	1.644	-	28.868	1.052.094.605
• Otras Fundaciones Privadas al Servicio de los Hogares	2.548	-	18.082	1.766.970.395
• Obra Social Cajas de Ahorro ¹⁰	87	-	5.156	2.058.971.000
TOTAL	200.858	38.694.060	1.243.596	116.304.246.547

* Excluidas Ceuta y Melilla. **Fuente:** Monzón, 2010⁷.

La información incluida en el Cuadro 1.4 presenta las siguientes precisiones:

- 1) Incluidas las cifras de empleo y ventas de todas las empresas afiliadas al Grupo Eroski, los empleos directos de las cooperativas de consumidores son 33.714 y su facturación es de 10.815.647.816 euros. En el renglón de cooperativas de consumidores y usuarios no están incluidas las magnitudes del cooperativismo sanitario (SCIAS).
- 2) Se han incluido la totalidad de los Centros Especiales de Empleo si bien no todos ellos son empresas pertenecientes a la Economía Social.
- 3) Las entidades singulares aquí consideradas son la ONCE, la Cruz Roja y Cáritas Española. Las dos últimas son productores no de mercado por lo que en las ventas de las mismas se han contabilizado los gastos totales.

⁷ Las fuentes utilizadas por el autor han sido las siguientes: Encuesta CIRIEC-2008, D.G. de Economía Social, T.A. y R.S.E., CEPES, UNCCUE, UNACC, CNEPS, Dirección General de Seguros, Memoria de Empresas, COCETA, FAEDEI, FNPC, UECO, CECA, CONFESAL, CCAE, HISPACOP.

- 4) Las asociaciones de empresarios y las de naturaleza pública aquí incluidas, no forman parte de la Economía Social. El número de afiliados no coincide con el de personas, pues muchas de ellas están afiliadas a varias asociaciones, estimándose en 14 millones las personas afiliadas a alguna asociación. Las cifras de ventas de este epígrafe corresponden a gastos.
- 5) Muchos socios están afiliados a varias cooperativas agrarias.
- 6) Los datos corresponden a cooperativas de viviendas con algún trabajador no estando contabilizadas aquellas cooperativas de viviendas con actividad promotora sin empleados directos en la plantilla ni tampoco las que continúan desarrollando actividades sociales una vez acabada la promoción.
- 7) Las cifras de ventas de este epígrafe corresponden a gastos.
- 8) No están incluidas el resto de instituciones sanitarias de la Fundación Espiritu del Grupo ASISA-LAVINIA.
- 9) La cifra total de socios no corresponde a personas diferentes. Muchos ciudadanos son socios simultáneos de diversas entidades de la Economía Social, entre ellos los socios de las asociaciones, cooperativas agrarias, de crédito, de consumidores, etc.
- 10) Se incluyen 43 fundaciones de las Cajas de Ahorros y 44 Obras Sociales sin personalidad jurídica.

Posteriormente no tenemos conocimiento de que se haya realizado un trabajo de tal envergadura sobre el peso total del SES en nuestro país, aunque, no obstante, diferentes entidades dedicadas al estudio del sector han llevado a cabo una actualización de datos económicos de determinados tipos de entidades que conforman el SES, o de su conjunto, pero sin entrar en profundidad, entre las que cabe destacar a la Confederación Empresarial Española de la Economía Social (CEPES), cuyos análisis estadísticos señalan que entre 2010, 2011 y el primer

trimestre de 2012, se han creado 41.600 nuevos empleos y 5.100 nuevas entidades en este sector (CEPES 2013), datos que siguen avalando el importante peso del sector en nuestro país con el paso de los años.

También debemos añadir los datos constatados en el estudio llevado a cabo por el equipo de estrategia y operaciones de PwC (2012) en lo que se refiere a su particular identificación del Tercer Sector, similar al enfoque del SES desarrollado con anterioridad, donde se evidencia que en 2012 se recibieron 8.000 millones de euros representando el 1% del PIB, existían más de 3 millones de socios, una alta dependencia de la financiación pública (70% del total), más de 400.000 empleados remunerados, alrededor del 20% de la financiación privada provenía de cajas de ahorros, el 70% de los recursos humanos estaba formado por voluntariado, y habían más de 12 millones de personas en riesgo de pobreza y/o exclusión.

4. EMPRENDIMIENTO SOCIAL

En los últimos años está surgiendo un nuevo concepto denominado “*emprendimiento social*”, que se identifica con un innovador modelo estratégico capaz de sumar oportunidad de negocio y progreso social de forma simultánea, siendo este último la razón de ser de este tipo de entidades conocidas como “empresas sociales” (Guzmán y Martínez, 2013). Este nuevo enfoque surge en paralelo al enfoque europeo del SES, presentando numerosos rasgos comunes, si bien no recoge exactamente el mismo concepto.

La Comisión Europea (CE, 2011) se ha pronunciado al respecto y basándose en las siguientes premisas:

- el objetivo social de interés común de estas entidades es la razón de ser de la acción comercial, que se traduce a menudo en un alto nivel de innovación social;
- sus beneficios se reinvierten principalmente en la realización de este objetivo social, aunque existe la posibilidad de un reparto entre partícipes, si bien de manera limitada;

- su modo de organización o régimen de propiedad, basados en principios democráticos o participativos u orientados a la justicia social, son reflejo de su misión.

Partiendo de las citadas características, se han planteado dos formas de negocio en esta línea con independencia de la forma jurídica:

- a) Las entidades que proveen directamente bienes o servicios sociales a personas vulnerables o a la comunidad (acceso a vivienda, sanidad, asistencia a mayores o discapacitados, acceso a empleo y formación, inclusión de personas en riesgo de exclusión, protección infantil, gestión de la dependencia,...), y
- b) Las entidades que aun no produciendo directamente bienes o servicios sociales incorporan su objetivo social en el método de producción (centros especiales de empleo, empresas de inserción laboral y empresas que utilizan procesos productivos que reducen las emisiones o residuos u optimizan los recursos naturales).

Al ocuparse de este sector diverso, la CE no pretende dar una definición normativa que se imponga a todos y dé lugar a un corsé reglamentario, sino que propone una descripción basada en principios comunes a la mayoría de los Estados miembros, cuya diversidad de opciones políticas, económicas y sociales quiere respetar, al igual que la capacidad de innovación de los emprendedores sociales. Por tanto no se plantea una forma jurídica específica para ser identificada como una empresa social, sino que cualquiera podría ser adoptada siempre que cumpla la característica fundamental de creación de valor social.

Si comparamos esta definición con las planteadas en los apartados anteriores en lo que respecta a los enfoques del Tercer Sector, se puede apreciar como esta definición es mucho menos restrictiva y el ánimo de lucro ya no juega un papel principal, pasando a ser el rasgo identificativo la creación de valor social, lo que denominábamos “interés social o general”, mostrando en este sentido una mayor

consonancia con el enfoque del SES y dentro de él, la idea planteada por la CE encaja con los principios cooperativos expresados en la Declaración de Identidad de la Alianza Cooperativa Internacional.

En el Cuadro 1.5 se incluye una comparación entre las características que definen a las entidades pertenecientes al SES y los rasgos distintivos establecidos por la CE en lo que a las empresas sociales se refiere.

Cuadro 1.5. Comparación de las características de las entidades del SES y las empresas sociales	
Sector de la Economía Social	Empresas sociales
<ul style="list-style-type: none"> a. Organizaciones privadas. b. Organizadas formalmente. c. Creadas para satisfacer las necesidades de sus socios, de hogares o de familias. d. Con autonomía de decisión, lo que significa que no están controladas por otra entidad. e. Con libertad de adhesión. f. La distribución de beneficio y la toma de decisiones no es en proporción al capital aportado. g. Organizaciones democráticas ,excepto algunas entidades productoras de servicios de no mercado a favor de las familias. 	<ul style="list-style-type: none"> a. Empresas que funcionan en el mercado con carácter empresarial. b. Proveen bienes o servicios sociales a personas vulnerables o a la sociedad y/o incorporan su objetivo social en el método de producción. c. El objetivo social de interés común de estas entidades es la razón de ser de la acción comercial, que se traduce a menudo en un alto nivel de innovación social. d. Sus beneficios se reinvierten principalmente en la realización de este objetivo social, aunque existe la posibilidad de un reparto entre partícipes aunque de manera limitada. e. Su modo de organización o régimen de propiedad, basados en principios democráticos o participativos u orientados a la justicia social, son reflejo de su misión.

Fuente: Elaboración propia a partir de Chaves y Monzón, 2006, CE, 2011b y Enciso *et al.*, 2012.

De la información proporcionada por el Cuadro 1.5 se puede colegir que aunque el SES incluye mayor número de características y en ambos casos se expresan de diferente forma, las características son compatibles en ambas conceptualizaciones. En este sentido, las características del SES relativas a satisfacer necesidades de sus socios, hogares o familias (c), distribución de beneficio y toma de decisiones no en proporción al capital aportado (f) y organizaciones democráticas (g), quedan recogidas claramente por las empresas sociales, mientras que el resto, a saber, organizaciones privadas (a), organización formal (b), autonomía de decisión (d) y

libertad de adhesión (e) pueden deducirse sin dudas de los ejemplos aportados por los textos comunitarios en lo que respecta a empresas sociales.

Es por ello que en principio todas las entidades que hemos incluido en el SES tendrían cabida en este nuevo enfoque, e incluso abarcaríamos entidades que por su forma jurídica se incluirían a priori en el Sector Capitalista Privado, pero en lo que respecta a sus criterios normativos dirigidos a las actividades de interés social desarrolladas junto con la motivación social dominante provocaría su identificación como empresa social. Por ello, el campo del emprendimiento social posee una mayor dimensión, presentando a priori cierta confusión en cuanto a su identificación se refiere, al romper los esquemas existentes hasta el momento, y ello sin centrarse en la forma jurídica de la entidad, puesto que en este caso se da prioridad al impacto social como rasgo distintivo, formando así parte de un crecimiento inteligente donde su razón de ser es organizar transformaciones sociales y económicas.

No obstante dada su reciente concepción aun es necesario un proceso de maduración en cuanto a la delimitación y modelo de identificación de este tipo de entidades de emprendimiento social, con el fin de adoptar el *modus operandi* de otros países como EEUU, América Latina y Reino Unido donde este modelo de negocio está más desarrollado. En este sentido, por ejemplo, en EEUU disponen de varias figuras jurídicas para el desarrollo de las empresas sociales, entre las que cabe destacar las *Benefit Corporations* o *B-Corporations*, las *FPC* o *Flexible Purpose Corporations* y las *L3C* o *Low-profit limited liability company*.

Las B-Corporations surgen en 2007 promovidas por el B-Lab, organización sin ánimo de lucro con sede en Pensilvania creada con el fin de darle visibilidad y dinamizar una nueva generación de empresas que han ampliado su éxito para poder ser agentes de cambio social. El B-Lab mantiene una campaña permanente nacional para promover este tipo de empresas, habiendo diseñado para facilitar su identificación un modelo de certificación oficial denominado “B Impact Rating System” que ya poseen más de 600 empresas pertenecientes a 60 diferentes

industrias, cuya facturación es superior a los 3.000 millones de dólares (Solórzano, 2013).

El proceso para que una empresa pueda conseguir la certificación citada consiste en realizar cambios en sus estatutos para adaptar los objetivos, debiendo obtener una puntuación mínima de 80 sobre los 200 puntos que conforman el “Cuestionario de Impacto B”⁸. Para la realización de dicho cuestionario B-Lab cuenta con un consejo asesor encargado de definir de manera autónoma los estándares, métricas y puntuaciones que deben seguir las empresas solicitantes, siendo las dimensiones analizadas para determinar si se trata de una empresa social las siguientes (Guzmán y Martínez 2013):

- Gobierno corporativo.
- Transparencia.
- Prácticas laborales.
- Medioambiente.
- Modelo de negocio con enfoque social y ambiental, según diferentes tipologías de empresa social.

Las preguntas están adaptadas según el tamaño, sector y territorio donde opera la empresa, siendo aproximadamente el 65% de las preguntas comunes y el 35% dependientes de las características de la empresa. Además el B-Lab ofrece una serie de beneficios para las organizaciones certificadas como son:

- Diferenciación de negocio: aumento de ventas.
- Promoción en campañas publicitarias nacionales.
- Protección de la misión organizacional.
- Acceso a inversión relacionada con la misión organizacional.
- Acceso a tecnología, talento y asesores.
- Ahorro económico.
- Networking de alto nivel.

⁸ El cuestionario citado puede encontrarse en la siguiente web: [//http://b-lab.force.com/bcorp/AssessmentReg/](http://b-lab.force.com/bcorp/AssessmentReg/).

No obstante no debemos confundir las B-Corporations de las Certified-B-Corporations. Alrededor de 11 estados tienen aprobada esta figura jurídica pero no es obligatorio que se certifique, aunque debe entregar también una memoria a final de año, pero sin la necesidad de ser auditada por una organización independiente como ocurre en el caso de las certificadas (Solórzano, 2013).

Otra forma jurídica existente en California y que se está estudiando en Washington y Colorado es la FPC, donde la ley permite a las empresas con ánimo de lucro establecer objetivos sociales y/o medioambientales a la vez que beneficios financieros para sus accionistas, pudiendo incluirse dentro de los beneficios sociales los que estén relacionados con clientes, proveedores y trabajadores.

Por último, la L3C es una compañía de responsabilidad limitada con un “reducido” ánimo de lucro, constituida en 2008 originariamente en Vermont, que proporciona una estructura que facilita inversiones en empresas rentables con objetivos sociales, simplificando el cumplimiento de las normas IRS (Servicio de Rentas Interno). Ya ha sido adoptada en 5 estados y existen alrededor de un total de 700 empresas.

En 2012 el modelo de Empresa B se expande por América Latina promovida por el B-Lab a través de la creación del Sistema B, que no es una forma jurídica concreta, sino un modelo de certificación adaptado del estadounidense a través de una plataforma que da alta visibilidad a las empresas capaces de generar valor a todos sus diferentes grupos de interés, a través de la cual ya se han certificado 21 empresas y más de 90 están en proceso de hacerlo con el objetivo propuesto de alcanzar las 500 empresas certificadas en 2015 (Guzmán y Martínez 2013, Solórzano 2013).

Por último Reino Unido es el único país europeo donde desde 2005 existe una nueva figura híbrida denominada Compañía de Interés Comunitario (CIC) con objetivos sociales, cuyos beneficios son reinvertidos en su mayoría en la misión organizacional o en la comunidad, en vez de tener el objetivo de maximizar los beneficios para los accionistas o dueños.

Actualmente la CE ha adoptado la iniciativa de apoyar a este tipo de empresas a través de su plan de fomento 2014-2020, planteando tres líneas de actuación en aras de estimular la creación, desarrollo y crecimiento de la empresa social en Europa, las cuales abarcan medidas para mejorar el acceso a financiación, su visibilidad y perfeccionar su entorno jurídico.

4.1. Medidas de emprendimiento social en Europa

Las vías de financiación para este tipo de empresas supone uno de sus mayores obstáculos, dado que se trata de una figura con la que no están familiarizadas las entidades de crédito. Es por ello que la CE establece la medida consistente en el apoyo a los fondos especializados en la inversión en empresas de emprendimiento social.

Dentro del marco de los fondos europeos de emprendimiento social, los instrumentos susceptibles de ser utilizados como fuente de financiación social son los *fondos de inversión libre* y los de *capital riesgo social*. El requisito para que este tipo de entidades puedan obtener la marca de fondo europeo es que esté regulada por las autoridades del estado miembro donde opere, correspondiendo su supervisión a la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV) en el caso de España (Guzmán y Martínez, 2013). La marca de fondo europeo permitirá la captación de fondos en toda Europa a dichas entidades sin asumir costes adicionales, a la vez que los potenciales financiadores de la entidad los identificarán automáticamente como fondos sociales regulados.

Actualmente en España únicamente existe el *Fondo BBVA Microfinanzas* como fondo de inversión libre, y la *Isis Capital*, primera entidad de capital riesgo social orientada a la realización de inversiones en empresas sociales supervisada por la CNMV. A su vez también coexisten en nuestro país otras iniciativas de capital riesgo social, tales como la Fundación Creas, la Fundación Catalunya Caixa o Coop 57, aunque por el momento no están supervisadas por la CNMV y por ende no pueden acceder a la marca de fondos europeos (Valcárcel, 2012).

En lo que respecta a la mejora del entorno jurídico, en Europa no existe una forma jurídica determinada para el desarrollo de la empresa social, por lo que no es éste un factor determinante para su puesta en marcha, siempre que cumpla la característica fundamental de creación de valor social. Por tanto, dichas entidades pueden adoptar a priori cualquier forma jurídica, motivo por el que otra de las medidas en las que está trabajando la CE es en la creación de estatutos que regulen las formas jurídicas sociales a nivel europeo, estando ya definido el Reglamento de la Cooperativa Europea (CE, 2003), encontrándose en fase de desarrollo el Estatuto de la Fundación Europea y en proceso el estudio de la Mutua Europea (CE, 2011). No obstante, podemos precisar que actualmente existe un tipo de entidad con forma jurídica orientada a desarrollarse como empresa social, denominado sociedad de responsabilidad limitada de interés general (Solórzano, 2013).

Centrándonos en la visibilidad y transparencia de este tipo de entidades, medida menos desarrollada hasta el momento por la CE, actualmente se está trabajando en el catálogo de este tipo de empresas, pretendiendo crear una plataforma de información e intercambio única y multilingüe para las empresas sociales y quienes trabajan con ellas, además de crear una base de datos pública de las etiquetas y certificaciones aplicables a dichas entidades sociales en Europa, con el fin de mejorar su visibilidad y facilitar su comparación (CE, 2011).

En base al contexto internacional y a la iniciativa adoptada en Europa, donde la medida de la visibilidad e identificación de las empresas sociales es la que presenta un menor avance, Guzmán y Martínez (2013) requieren el establecimiento de un mecanismo a nivel europeo que permita identificar la presencia de empresas sociales para que a partir de ahí se pueden llevar a cabo de forma satisfactoria el resto de medidas necesarias para su fomento.

Capítulo II

Las fundaciones: concepto y principales aspectos legales

Capítulo II. LAS FUNDACIONES: CONCEPTO Y PRINCIPALES ASPECTOS LEGALES

1. CONCEPTO DE FUNDACIÓN

El actual concepto jurídico de fundación es el resultado de una trayectoria histórica con antecedentes normativos del derecho fundacional en el marco de los derechos constitucionales que se remontan al año 1849 cuando la *Ley de Beneficencia* no se refería directamente a fundaciones, sino a “establecimientos de beneficencia públicos”, pudiendo ser éstos de carácter general, provincial y particular. Sin embargo, a lo largo de su contenido ya puede observarse el concepto de fundación como conjunto de bienes. Del mismo modo, en el *Real Decreto de 14 de mayo de 1852*, reglamento que desarrolla la citada ley, se menciona que los bienes y fondos de beneficencia pueden provenir de fundaciones y de otras obras pías quedando destinados al socorro de los necesitados.

Será en el *Código Civil de 24 de julio de 1889* donde se afirma que las fundaciones son personas jurídicas y se percibe su carácter patrimonial. El profesor Garrido Falla (2001) apunta al respecto que la vinculación histórica de las fundaciones con las obras pías y la Iglesia han dificultado la creación de la categoría jurídica de las mismas.

Una década más tarde es cuando el *Real Decreto e Instrucción de 14 de marzo de 1899* reconoce el patrimonio como elemento configurador del “establecimiento” tras confrontarlo con el concepto de “asociación” a la que caracteriza con el elemento de carácter humano.

Las normas que surgieron posteriormente como son el *Real Decreto de 27 de septiembre de 1912, de fundaciones benéfico-docentes*, el *Real Decreto de 30 de julio de 1926, sobre instituciones y fundaciones benéfico-docentes de enseñanza agrícola, pecuaria o minera*, el *Decreto 446/61 de 16 de marzo, de fundaciones laborales y la Orden de aplicación, de 25 de enero de 1962*, utilizan de forma común el término de

fundación entendido como un patrimonio formado por bienes, muebles o inmuebles destinado a una finalidad de carácter social.

Por tanto, como afirma Rúa (2004), el conjunto de normas que preceden a la *CE (1978)* coinciden en destacar como elemento esencial de la fundación al patrimonio, y si tuviese que acentuar una definición de fundación, esa hubiese sido la de “patrimonio destinado a...”

En relación a la *CE (1978)* debemos tener en cuenta que la incorporación del derecho de fundación en su texto es un hecho insólito. Ejemplo de esta afirmación es el anteproyecto del texto vigente donde aparecían reguladas conjuntamente los derechos de asociación y fundación; y después de varias enmiendas, quedó la regulación como la conocemos actualmente, es decir, separando ambas figuras (López-Nieto y Mallo, 2006).

1.1. Aspectos doctrinales

Los antecedentes normativos han dado lugar a la proliferación de distintos conceptos de fundación que podemos encontrar tanto en la doctrina como en la jurisprudencia. Entre los que podemos destacar:

En la definición de Aznar Gil (1993, 258) las configura como “son una masa de bienes (*universitas rerum*), destinadas o afectadas de forma permanente y que obtienen el reconocimiento del Estado como sujetos de Derecho”.

Las sentencias del Tribunal Constitucional 48 y 49 de 1988, interpretando el art. 34 de la *CE (1978)*, definen a la fundación como la persona jurídica constituida por una masa de bienes vinculados por el fundador o fundadores a un fin o fines de interés general, debiendo cumplir tanto la manifestación de voluntad, como la organización, los requisitos que marquen las leyes, donde se prevé además un tipo de acción administrativa (el protectorado) para asegurar el cumplimiento de los fines de la fundación y la recta administración de los bienes que la forman.

Ambas definiciones son de carácter patrimonial y podrían resumirse en los elementos comunes que poseen, patrimonio y fin, como causa y efecto, donde no existen propietarios, sólo un conjunto de bienes destinados a un fin designado por el fundador.

A su vez, también podemos encontrar definiciones con un carácter no tan patrimonial que inciden en otros elementos como la organización. Un ejemplo de esta perspectiva es la concepción de Barreno Vara (1990, 170): “Para mí, una fundación es una organización no gubernamental, no lucrativa, promotora de donaciones y/u organización operacional con un status legal, un fondo principal de propiedad y/o una fuente regular estatutaria de ingresos. Semejante fundación debería ser regida por su propio Consejo de Administración o directores. Se crea para mantener o apoyar aquellas actividades sociales, docentes, caritativas, culturales, religiosas o de otro tipo, que sirvan para el bienestar común”.

No obstante, hay autores que critican la concepción de fundación como patrimonio adscrito a un fin⁹, para decirnos que la importancia del patrimonio no está tanto en la exigibilidad al fundador de cederlo en el inicio de la actividad sino más bien en la suficiencia de la dotación, hecho que hoy en día sigue introduciendo una grave inseguridad dado que no deja de ser un concepto jurídico indeterminado como veremos más adelante al analizar la legislación vigente.

Sin embargo no es menos cierto que nada de esto existiría sin la voluntad del fundador de disponer de su propiedad. En esta línea Maluquer de Montes (1988, 226) señala que “habrá una voluntad, la del fundador. Habrá un conjunto de bienes, la dotación o el patrimonio. Y habrá un fin, el designado explícitamente por el fundador”.

Teniendo en cuenta los aspectos básicos que se han desarrollado a lo largo de la trayectoria del concepto de fundación, proponemos una definición en consonancia con Rúa (2004) de Durán Rivacoba (1996) que sintetiza y acoge los elementos

⁹ Por ejemplo Campo Arbullo (1996).

esenciales, entendiendo a la fundación como expresión de una voluntad que lleva al desprendimiento patrimonial, para integrarlo en una organización propia e independiente, en razón de unos fines predeterminados de interés general.

1.2. Aspectos legales

En lo que respecta a la definición legal del concepto de fundación, atendemos a los dos únicos textos legislativos estatales unificados que han regulado hasta el momento la figura de la fundación. La primera vio la luz en 1994 a través de la *Ley 30/1994, de 24 de noviembre, de Fundaciones y de incentivos fiscales a la participación privada en actividades de interés general (Ley 30/1994)*, actualmente derogada por la *Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones (Ley 50/2002)*, como señalamos en la introducción del presente trabajo.

El concepto de fundación como persona jurídica constituye una fórmula polémica por su identificación con las “manos muertas”¹⁰ típicas del Antiguo Régimen¹¹. Dichas tensiones se superaron con la promulgación de la *Ley 30/1994* que consiguió con su artículo primero la revolución del concepto, marcando el acento en la organización, frente al carácter patrimonialista que había permanecido durante años. Dicho artículo disponía que “son fundaciones las organizaciones constituidas sin ánimo de lucro que, por voluntad de sus creadores, tienen afectado de modo duradero su patrimonio a la realización de fines de interés general”.

La actual *Ley 50/2002*, mantiene en su artículo segundo el concepto de fundación generalizado y renovado con el elemento “organización” introducido por la ley que la precede.

Centrándonos en el atributo revolucionador de la historia conceptual de la fundación debemos tener en cuenta lo que De Prada González (1996) señaló acerca de que la preeminencia de la organización ha ocasionado que se minimice la

¹⁰ Las propiedades de "manos muertas" eran aquellas que, en virtud de las condiciones del legado o por las reglas de institución de su dominio, no se podían vender, permutar o transferir en forma alguna. Era habitual que tampoco pudieran estar gravadas por impuestos (Eumed.net, 2013).

¹¹ Podríamos definir el Antiguo Régimen como el conjunto de rasgos políticos, jurídicos, sociales y económicos que caracterizaron a Europa y sus colonias durante los siglos XVII y XVIII (Lozano, 2004).

distinción entre fundación y asociación, siendo aplicable el concepto que comentamos también a las asociaciones. Por tanto, debemos seguir teniendo presente como indica Caffarena Laporta (1993, 158) que “se llama fundación a la persona jurídica que nace cuando se destina un conjunto de bienes a la realización de fines de interés general. Mientras que las asociaciones, al igual que las corporaciones, son entes de base asociativa, las fundaciones son personas jurídicas de base patrimonial”.

Además de lo que señalan estos autores, la definición legal de fundación como organización posee ventajas e inconvenientes para la propia entidad como son, de una parte, la innegable ventaja de hacer a la fundación más dinámica, lo que requiere de la concurrencia de diversas características, elementos, una regla ordenadora y una entidad resultante, a la vez que debe existir un nexo entre todos ellos. Y por otro lado, como aspectos negativos destacamos la “insuficiencia de la dotación”, fundaciones que nacen sin apenas base patrimonial, que no son capaces de generar ingresos por sí mismas y su mantenimiento se vincula a la financiación de naturaleza pública como son las subvenciones.

En relación al inconveniente comentado la legislación estipula lo siguiente: la *Ley 30/1994* contemplaba la existencia de una dotación “adecuada y suficiente para el cumplimiento de los fines fundacionales”, sin determinar cantidad alguna que lo garantice, y la ley actualmente vigente (*Ley 50/2002*) en su art. 12.1 presume la suficiencia cuando la dotación alcanza, como mínimo los 30.000 euros, pero también incluye el supuesto de que la dotación no alcance esa cuantía en cuyo caso, se debe justificar la suficiencia y adecuación de la dotación para el cumplimiento de los fines, y añade la posibilidad de que en el proceso de formación de la fundación sea el protectorado el que pueda considerar que la dotación es insuficiente y por tanto se deniegue la inscripción de la fundación en el Registro de Fundaciones; decisión que, por otro lado, puede ser impugnada, pero que introduce una grave inseguridad, dado que la “suficiencia de la dotación” no deja de ser un concepto jurídico indeterminado (García Andrade y Pindado, 2010).

1.3. Elementos configuradores del concepto

Basándonos en la definición del concepto de fundación, recogido en el art. 2 de la actual *Ley 50/2002* que establece que “son fundaciones las organizaciones constituidas sin ánimo de lucro que, por voluntad de sus creadores, tienen afectado de modo duradero su patrimonio a la realización de fines de interés general”, podemos destacar y analizar los siguientes elementos:

a) Organización

Se trata de organizaciones¹², es decir, que para la consecución de los fines de la fundación, existe un grupo de personas organizadas para realizar y desarrollar la actividad necesaria dirigidas por un órgano de gobierno y representación denominado patronato, teniendo en cuenta que las fundaciones carecen de socios. Se consideran pues que las fundaciones no solo son un patrimonio adscrito a un fin, sino que existe una estructura, personas, actividades, etc... Piñar Mañas (1995) indica que con este aspecto que caracteriza a las fundaciones recogido por primera vez en la *Ley 30/1994* da un impulso a la consideración de dichas entidades como cauce de participación en la vida económica, cultural y social.

La *Ley 50/2002* hace un esfuerzo por atribuir a la fundación un sistema de gestión y organización patrimonial más flexible que el de la anterior *Ley 30/1994*; así se expresa en la exposición de motivos del texto legal, donde se señalan tres objetivos a alcanzar:

- ✓ En primer término, reducir la intervención de los poderes públicos en el funcionamiento de las fundaciones. Así, se ha sustituido en la mayor parte de los casos la exigencia de autorización previa de actos y negocios jurídicos

¹² Existe una figura que no podemos confundir con las fundaciones y que se distinguen de éstas por la falta de organización como son los bienes con “cargas duraderas”, es decir, la posibilidad de que el propietario de un bien, a través de un notario, imponga a un bien una función concreta de carácter social, por ejemplo que un edificio se destine a una exposición, durante un tiempo determinado. Pero dicha figura no se puede considerar una fundación porque le falta el elemento personal y no existe organización. En la ya derogada *Ley 30/1994*, se establecía que el protectorado exigirá y controlará las cargas duraderas impuestas sobre bienes para la realización de fines de interés general, debiendo ser inscritos en el Registro de Fundaciones, y en su caso, en el de la Propiedad. Sin embargo, la actual *Ley 50/2002*, no hace referencia a las mismas (Rúa 2004).

por parte del protectorado, por la de simple comunicación al mismo del acto o negocio realizado, con objeto de que pueda impugnarlo ante la instancia judicial competente, si lo considera contrario a derecho, y, eventualmente, ejercitar acciones legales contra los patronos responsables.

- ✓ Por otra parte, se han flexibilizado y simplificado los procedimientos, especialmente los de carácter económico y financiero.
- ✓ Eximiendo además las fundaciones de menor tamaño del cumplimiento de ciertas obligaciones exigibles a las de mayor tamaño con el fin de dinamizar y potenciar el fenómeno fundacional.

Al respecto señalan García-Andrade y Pindado (2010) que en la práctica no se da así, debido a que no se ha llegado a crear un protectorado único estatal como estaba previsto en el art. 8.2 del *Real Decreto 1611/2007*¹³, nos encontramos con una intervención activa de los poderes públicos en la gestión de las fundaciones y además, en función de la adscripción ministerial de cada fundación, la regulación de la gestión varía.

b) La ausencia del lucro

Se caracterizan por ser organizaciones sin ánimo de lucro¹⁴, por tanto, su objetivo principal no es la obtención de ganancia en el sentido de repartir beneficios. No obstante, las fundaciones podrán obtener ingresos, tanto en el desarrollo de las actividades que realizan, como en la realización de actividades mercantiles, dada la permisión en los arts. 22 a 24 de la *Ley 50/2002* para realizarlas. Pero tales beneficios, que aumentarán la capacidad económica y financiera de la entidad, deberán ser reinvertidos en la entidad para la realización de los fines fundacionales o para el incremento de su patrimonio, entendiéndolo éste como la garantía de la supervivencia y continuidad de la entidad, y por tanto, de sus

¹³ Por el que se aprueba el Reglamento del Registro de fundaciones de competencia estatal.

¹⁴ Figura estudiada en el primer capítulo del presente trabajo.

actividades y prestaciones. Respecto a las actividades realizaremos un análisis detallado en el cuarto capítulo del presente trabajo.

c) Afectación del patrimonio

El acto de constitución de una fundación va acompañado de la adscripción de un patrimonio, dispuesto por la voluntad de su fundador para alcanzar el fin u objeto fundacional que el mismo ha establecido. Si atendemos a la Sentencia de la Audiencia Nacional de 13 de diciembre de 2005 (JUR 2006, 273363) (F.4º) “La dotación económica, por lo que ahora nos interesa, tiende a garantizar la viabilidad y seriedad de la utilización de esta forma jurídica de organización, caracterizada por la afectación, de forma duradera y estable, de un patrimonio a la realización de uno o varios fines de interés general. De modo que la existencia de un patrimonio inicial suficiente para cumplir el fin que se persigue se constituye como un elemento constitutivo del negocio jurídico fundacional”. En base a estas líneas podemos comprender como aunque actualmente la importancia del patrimonio, como antes comentamos, se ha visto desbancada por la organización, sin duda, es un factor imprescindible ya que actúa como una financiación permanente de la actividad fundacional dado que debe generar ingresos. La legislación señala que mientras exista fundación el patrimonio estará afecto a ella. Si por algún motivo la fundación dejara de existir, su patrimonio deberá seguir afectado a fines de interés general (art. 33, *Ley 50/2002*).

Por tanto, podemos decir que el patrimonio está caracterizado por una doble función: por un lado, es el principal medio para el desarrollo de la actividad y para materializar la realización de los fines fundacionales, y por otro lado, es la única garantía que tienen los acreedores para el cumplimiento de las obligaciones que asuma la fundación.

Para determinar qué cantidad de dotación patrimonial inicial es la adecuada y suficiente, existe cierta polémica debido a la falta de determinación por parte de la legislación, como se ha comentado anteriormente en el apartado 1.2., que deja al arbitrio del protectorado la decisión última en caso de ser inferior a 30.000 euros.

d) Fines de interés general

Finalmente las fundaciones deben perseguir fines de interés general¹⁵, así lo establece la *CE (1978)* en el art. 34, siendo un elemento esencial el fin que justifica la especial consideración que se tiene por estas entidades a nivel fiscal y por su relevancia social. El art. 3 de la *Ley 50/2002* realiza una enumeración concreta¹⁶ pero no cerrada de los fines considerados de interés general, pues ha utilizado la redacción “puede ser”, y es por ello que pueden constituirse fundaciones que persigan fines análogos considerados del mismo modo de interés general aunque no aparezcan en dicha lista. Es el protectorado el encargado de verificar, antes de la inscripción de la fundación en el Registro, la existencia de fines de interés general por parte de la misma, y garantizar así el cumplimiento del mandato legal. Esta función del protectorado es la que justifica su existencia, pues, como reconoce el Tribunal Constitucional en su sentencia número 341/2005, de 25 de diciembre: “Del rasgo básico que supone el que las fundaciones tengan un fin de interés general se deriva la exigencia de la intervención administrativa. Como dijimos en nuestra STC 164/1990, de 29 de octubre, las competencias de los poderes públicos en la materia encuentran su razón de ser evidente en la necesidad de proveer a la Administración de los instrumentos necesarios para asegurar que las fundaciones no se desvían de los fines de interés público que según el Código Civil (art. 35.1) les son propios”. Del mismo modo cabe añadir que los fines de interés general que pueden perseguir las fundaciones no es algo estático, sino que se van abriendo nuevos campos sobre los que se puede verter la actividad fundacional y es el proceso normativo el que debe ir adaptándose a estos cambios.

¹⁵ Concepto tratado con anterioridad en capítulo I.

¹⁶ Las fundaciones deberán perseguir fines de interés general, como pueden ser, entre otros, los de defensa de los derechos humanos, de las víctimas del terrorismo y actos violentos, asistencia social e inclusión social, cívicos, educativos, culturales, científicos, deportivos, sanitarios, laborales, de fortalecimiento institucional, de cooperación para el desarrollo, de promoción del voluntariado, de promoción de la acción social, de defensa del medio ambiente, y de fomento de la economía social, de promoción y atención a las personas en riesgo de exclusión por razones físicas, sociales o culturales, de promoción de los valores constitucionales y defensa de los principios democráticos, de fomento de la tolerancia, de desarrollo de la sociedad de la información, o de investigación científica y desarrollo tecnológico.

2. CLASES DE FUNDACIONES: CIVILES Y CANÓNICAS

Las fundaciones pueden estar sometidas a distintas ordenaciones y de ahí su clasificación básica entre las regidas por el derecho civil y por el derecho canónico. No obstante, existe confusión a la hora de llevar a cabo tal clasificación convirtiéndose en una tarea compleja la determinación de su personalidad jurídica debido al desconocimiento sobre cómo se han adquirido ambos reconocimientos jurídicos.

2.1. Fundaciones civiles

Las fundaciones civiles se rigen por el derecho civil y existen diversos puntos de referencia para llevar a cabo su clasificación, dificultando el consenso de un aspecto que es tan importante, ya que según Piñar Mañas (1990, 88) “la clasificación se coloca como piedra angular del régimen jurídico de las fundaciones. Trae consigo el sometimiento al protectorado de la fundación y el reconocimiento a ésta de los beneficios y privilegios señalados en la norma vigente”.

Dicha complicación se debe a la falta de unificación en el ámbito de la tipología fundacional existente en España por parte de nuestra legislación. No obstante, la vigente *Ley 50/2002* recoge en su texto la creación de un Registro único de fundaciones de competencia estatal dependiente del Ministerio de Justicia y adscrito a la Dirección General de los Registros y del Notariado, hecho que en este sentido contribuiría de forma favorable, pero que aún no se ha llevado a cabo y por ello se sigue manteniendo la dispersión de los diferentes registros existente.

Se pueden llevar a cabo diferentes clasificaciones en función del criterio que se aplique, entre las que destacamos:

- a) En función del ámbito de competencia: las fundaciones pueden ser de ámbito estatal o autonómico. La *Ley 50/2002* regula con carácter general a las fundaciones que actúan en todo el territorio del Estado o principalmente en el territorio de más de una comunidad autónoma y, a su vez, coexisten diez leyes

autonómicas de Fundaciones, que deben respetar el marco normativo de la ley estatal y que tienen aplicación en las fundaciones que actúan de manera principal en dicha comunidad autónoma. Actualmente tienen ley propia de Fundaciones: Andalucía, Canarias, Castilla-León, Cataluña, Galicia, La Rioja, Madrid, Navarra, País Vasco y Valencia.

b) En función del fin perseguido y con ello del protectorado al que están adscritas: las fundaciones están sujetas a un órgano administrativo especializado denominado protectorado que posee atribuciones vinculadas con los fines que recogen las fundaciones en sus estatutos, y es en función de esa vinculación que una fundación pertenezca a un protectorado u otro. Aunque todos los fines perseguidos deben ser de interés general, podemos diferenciar fines de carácter asistencial, cultural, docente, laboral, agrícola, pecuario, minero, y de la construcción. El protectorado está radicado en el Ministerio correspondiente, si la fundación es de ámbito estatal, o en la Consejería, si la fundación es de ámbito autonómico. Debido a la diversa normativa legislativa y administrativa existente, no todos los Ministerios y Consejerías autonómicas tienen un protectorado propio. Además, en algunos casos, existen ciertas comunidades autónomas donde el protectorado es único. Centrándonos en las fundaciones estatales, hasta que se constituya el Registro de Fundaciones de competencia estatal en el Ministerio de Justicia, previsto en la *Ley 50/2002*, las competencias propias de aquel son desempeñadas por diversos Ministerios que varían en función del gobierno y que actualmente están organizados en las siguientes materias (AEF, 2014b):

- Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Fundaciones Asistenciales.
- Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Fundaciones docentes, culturales, de investigación y deportivas.
- Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Fundaciones laborales.

- Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. Fundaciones del Medio Rural y Marino y Medioambientales.
- Ministerio de Industria, Energía y Turismo.
- Ministerio de Fomento.
- Ministerio de Justicia. Fundaciones Religiosas.

c) En función de la legislación aplicable: hemos de añadir la subsistencia de fundaciones con regulación propia y, además, la legislación propia de las comunidades autónomas en determinadas materias, por cuanto vemos práctico hacer una clasificación actual de las fundaciones en España, a tenor del régimen jurídico que les es de aplicación. A tal efecto tendremos:

- Fundaciones reguladas por la *Ley 50/2002*, que contiene artículos básicos que son de aplicación general a todas las fundaciones estatales y que las leyes autonómicas deberán respetar. El *Real Decreto 1337/2005, de 11 de noviembre (R.D. 1337/2005)*, desarrolla la ley mencionada y en su artículo 2 señala que se aplicará a:
 - ✓ Fundaciones que desarrollen su actividad en todo el territorio del Estado, o principalmente en el territorio de más de una comunidad autónoma, sin perjuicio de su posible actuación en el extranjero.
 - ✓ Delegaciones de fundaciones extranjeras que actúen principalmente en el territorio de más de una comunidad autónoma, respecto de los bienes situados en España y de todas las actividades que realicen en territorio nacional.

- ✓ Fundaciones del sector público estatal, con las especialidades previstas en el capítulo XI¹⁷ de la *Ley 50/2002* y en su normativa específica.
- ✓ Fundaciones laborales de competencia estatal, según son definidas en la disposición adicional primera de dicho reglamento¹⁸.

- Fundaciones reguladas por las leyes dictadas por las comunidades autónomas, bajo la competencia que les ha sido atribuida.
- Fundaciones de Patrimonio Nacional, que a tenor de la Disposición Adicional Primera de la legislación actual, no les es de aplicación dicha ley, sino la *Ley 23/1982, de 16 de junio, de Patrimonio Nacional*.
- Fundaciones reguladas por la *Ley 15/1997, de 25 de abril, sobre habilitación de nuevas formas de gestión del Sistema Nacional de Salud*.
- Fundaciones públicas sanitarias a las que se refiere el art. 111 de la *Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas del orden social*, que se regirán por su normativa específica.

d) En función del carácter público o privado del fundador:

- Fundaciones públicas: el art. 44 de la *Ley 50/2002* señala que una fundación pertenecerá al sector público estatal cuando concurren alguna de estas circunstancias:

¹⁷ Las especialidades a las que se refiere este capítulo vienen recogidas en la clasificación siguiente correspondiente al apartado d).

¹⁸ Se consideran fundaciones laborales: a) las creadas por pacto o concierto entre las empresas y sus trabajadores, las constituidas en virtud de acto unilateral de una empresa o de terceras personas en beneficio de los trabajadores de una o varias empresas y de sus familiares, y b) las formadas entre las organizaciones empresariales y sindicales más representativas de un sector o sectores determinados para el desarrollo de fines laborales.

- ✓ Que se constituyan con aportación mayoritaria (directa o indirecta) de la Administración General del Estado, sus organismos públicos o demás entidades del sector público estatal.
 - ✓ Que su patrimonio fundacional con carácter de permanente esté formado en más de un 50% por bienes o derechos aportados por las anteriores entidades.
 - Fundaciones privadas: por exclusión, todas aquellas que no formen parte del sector público estatal.
- e) Por último, Lorenzo García y Cabra de Luna (1993) señalan otras clasificaciones de interés:
- Fundaciones dotacionales, en las que es esencial un patrimonio en el momento inicial de la fundación y suficiente para el fin previsto y fundaciones receptoras en las que el patrimonio es esencial para la subsistencia, pero no para el nacimiento de la fundación, bastando en el momento inicial un patrimonio suficiente para dotar la organización, dejando para momentos sucesivos la incorporación de patrimonio para los fines previstos.
 - Fundaciones autónomas, con personalidad jurídica independiente, y fundaciones fiduciarias, sin personalidad jurídica propia, encomendándose el fin asistencial o benéfico a una persona física preexistente.
 - Fundaciones de interés público o general, únicas admitidas en nuestro derecho, y familiares y fundaciones de interés privado o particulares, admitidas en otros derechos, pero no en España.

2.2. Fundaciones canónicas

Para terminar la clasificación iniciada, debemos hacer referencia a las fundaciones regidas por el derecho canónico, es decir las que nacen por acuerdos con la Iglesia Católica y otras iglesias y confesiones, y a través de las cuales hacen frente al cumplimiento de sus fines eclesiósticos.

Las fundaciones con finalidad piadosa creadas en el ámbito de la Iglesia Católica y sujetas al derecho canónico resultan del ejercicio del derecho a la libertad religiosa al amparo del art. 16.1 de la *CE (1978)* que lo reconoce y garantiza, y del art. 1 del *Acuerdo Jurídico entre el Estado Español y la Santa Sede de 3 de enero de 1979 (Acuerdo 1979)*. Además el artículo 6.2 de la *Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa (Ley 7/1980)*, señala: “Las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas podrán crear y fomentar, para la realización de sus fines, Asociaciones, Fundaciones e instituciones con arreglo a las disposiciones del Ordenamiento jurídico general”.

En el *Código del Derecho Canónico de 1917* se distinguen dos tipos de fundaciones canónicas:

- a) Las fundaciones pías autónomas (canon 1303.1, 1º), constituidas por un conjunto de bienes erigidos canónicamente en personas jurídicas por la autoridad eclesióstica competente, con independencia en cuanto a su forma jurídica y perpetuidad en el tiempo (siendo las que más se asemejan al concepto de fundación civil).
- b) Las fundaciones pías no autónomas (canones 1303.1, 2º y 1303.2), formadas por un conjunto de bienes entregados a una persona jurídica pública existente a priori para el cumplimiento de un determinado fin, con independencia del conjunto de bienes en cuanto a los fines perseguidos y periodo de actividad determinado. Esta última figura recibía propiamente el nombre de fundaciones pías.

Centrándonos en las características básicas de las fundaciones pías autónomas, en cuanto a sus fines el canon 114.2 establece que son aquellos que se corresponden a obras de piedad, apostolado o caridad, tanto espiritual como temporal. En lo respecta a su dotación debe ser suficiente y adecuada para alcanzar el fin propuesto y en función de los usos del lugar o de la región (cánones 114.3 y 1304). Por último la autoridad eclesiástica será la que designará qué personas deben dirigir la fundación formando parte de lo que se denomina “colegio” (canon 115.3)

Además existían los “beneficios eclesiásticos” (cánones 1409-1488), cuyas rentas están unidas perpetuamente al oficio eclesiástico en sentido estricto, los “institutos eclesiásticos no colegiados como hospitales, orfanatos y otros institutos semejantes destinados a obras de religión o de caridad, ya espiritual, ya temporal, cuyo fin es verdaderamente útil y cuya dote se prevea prudentemente suficiente para conseguir dicho fin” (cánones 1489-1494), y los bienes destinados a reparar y adornar la iglesia y al culto divino (canon 1182).

Diez Picaso (1974) señala que al concepto general de fundación le podemos hacer algunas matizaciones si se encuadra en el ordenamiento Canónico, ya que a los elementos “bien” y “fin” habría que añadir la constitución jurídica nacida por la conjunción de ambos elementos, que se encuentra caracterizada por la nota de religiosidad, tal y como expresa López Alarcón (1996, 232) de forma que el “carácter religioso de la entidad se deduce de dos elementos sus fines y su vinculación a una confesión”.

El *Acuerdo 1979*, dispone en su art. 1.4: “El Estado reconoce la personalidad jurídica civil y la plena capacidad de obrar de las asociaciones y otras entidades y fundaciones religiosas que gocen de ella en la fecha de entrada en vigor del presente Acuerdo”. Por tanto, a partir de dicha fecha las fundaciones canónicas tenían también personalidad jurídica civil pero para su justificación la disposición transitoria primera de la *Ley 7/1980* dispuso que transcurridos tres años desde la fecha de entrada en vigor del *Acuerdo 1979*, sólo podrá justificarse su personalidad civil mediante certificación del Registro a que se refiere dicha ley.

En base a ello Beneyto (2011) propone la necesidad de esclarecer las personas jurídicas canónicas que también obtuvieron la personalidad civil en su día y que tan solo precisan la acreditación de su inscripción en el Registro para así cumplir con el *Acuerdo 1979* entre el Estado y la Santa Sede. En consecuencia, este tipo de entidades dejarán de estar sujetas al protectorado de la Administración civil y pasarán a su protectorado Ordinario correspondiente, el pío ejecutor, vigilante de que se cumplan las pías voluntades, ya que dicho cumplimiento no supone en ningún caso una modificación de la persona jurídica existente.

3. REGULACIÓN JURÍDICA: ESTATAL Y AUTONÓMICA

Las fundaciones cuentan con una regulación jurídica propia unificada¹⁹ desde la aprobación de la *Ley 30/1994*. Ocho años después, la aprobación de la vigente *Ley 50/2002*, supuso la revisión del marco legal existente en nuestro país en la materia hasta ese momento. El objetivo era recoger las experiencias innovadoras que se habían desarrollado en los últimos años y que podían fortalecer los fenómenos fundacionales en España. Además, daba respuesta a las demandas de las propias fundaciones, superando ciertas rigideces de la regulación anterior, que en definitiva, ralentizaban y dificultaban una gestión que en la actualidad tiene que estar imbuida de un mayor dinamismo para un mejor logro de los fines fundacionales.

La citada ley a pesar de abordar toda la regulación sustantiva y procedimental de las fundaciones, no trata el contenido del Título II de la norma anterior (*Ley 30/1994*), referido a su régimen tributario, el cual se regula por una norma legal independiente, la *Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo (Ley 49/2002)*, como estudiaremos más adelante. Por otra parte, aunque la *Ley 50/2002* introdujo importantes modificaciones sobre diversos aspectos de la vida fundacional, ha conservado un importante número de preceptos de la ley anterior.

¹⁹ Anteriormente la legislación fundacional estaba desagregada en función de la actividad de la entidad.

En definitiva la fundación como objeto de derecho, se ve contemplada por diferentes ramas de nuestro Ordenamiento. Por la *CE (1978)*, manifestándose el derecho fundamental de fundación, por el derecho civil, como persona jurídica precisada de reglas para su organización y funcionamiento, por el tributario, como beneficiaria de una intensa y decidida política de fomento fiscal y, finalmente, por el derecho administrativo en una doble óptica: como posible sujeto de derecho público y elemento orbital de la organización administrativa y, en todo caso, como destinataria de una intensa actividad de intervención administrativa en aras de la protección del interés general pretendido por el fundador.

Atendiendo a la *Ley 50/2002*, los textos legales reguladores de su actividad podemos clasificarlos en diversos regímenes en base a los diferentes derechos comentados:

a. Régimen sustantivo: las normas reguladoras de las fundaciones en el ámbito del derecho civil y administrativo son:

- Constitución Española de 1978 (art. 34),
- Código Civil (arts. 35 a 39),
- Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones,
- Real Decreto 1337/2005, de 11 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de fundaciones de competencia estatal y,
- Real Decreto 1611/2007, de 7 de diciembre, del Registro de Fundaciones de competencia estatal.

b. Régimen fiscal: la materia tributaria está regulada por:

- Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de Régimen Fiscal de las Entidades sin Fines Lucrativos y de los Incentivos Fiscales al Mecenazgo y,

- Real Decreto 1270/2003, de 10 de octubre, para la aplicación del régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo.

c. Régimen contable: el sistema contable de las fundaciones está regulado por:

- Real Decreto 1491/2011, de 24 de octubre, por el que se aprueban las normas de adaptación del Plan General de Contabilidad a las entidades sin fines lucrativos y el modelo de plan de actuación de las entidades sin fines lucrativos (*PGC ESFL 2011*),
- Real Decreto 1514/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el Plan General de Contabilidad (*PGC 2007*),
- Real Decreto 1515/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el Plan General de Contabilidad de Pequeñas y Medianas Empresas y los criterios contables específicos para microempresas (*PGCPYMES 2007*),
- Las Resoluciones de 26 de marzo de 2013 del ICAC, por las que se aprueba el Plan General Contable de las entidades sin fines lucrativos (*PCESFL 2013*) y el Plan General Contable de pequeñas y medianas entidades sin fines lucrativos (*PCPMESFL 2013*), aglutinándose en ambas resoluciones los Reales Decretos que aprueban el *PGC 2007* general y de pymes y la adaptación sectorial (*PGC ESFL 2011*) que acabamos de señalar,
- Real Decreto Legislativo 1/2011, de 1 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Auditoría de Cuentas y (*R.D. 1/2011*),
y

- Real Decreto 1517/2011, de 31 de octubre (*R.D. 1517/2011*), por el que se aprueba el Reglamento que desarrolla el texto refundido de la Ley de Auditoría de Cuentas, aprobado por el *R.D. 1/2011*.

d. Otros regímenes: debemos destacar también otra norma que no encaja en ninguno de los regímenes mencionados pero que no deja de ser importante, nos referimos al Código de Conducta de las ESFL para la realización de inversiones financieras temporales.

Centrándonos en el derecho civil, en España, además de la *Ley 50/2002*, tal y como se ha adelantado anteriormente, las fundaciones no están sujetas a una sola ley básica, sino que junto a la ley estatal mencionada, coexisten otras de carácter autonómico, ya que las comunidades autónomas de Andalucía, Canarias, Castilla-León, Cataluña, Galicia, La Rioja, Madrid, Navarra, País Vasco y Valencia cuentan también con leyes propias.

La aplicación de una u otra normativa se rige por el criterio del ámbito de actuación de las fundaciones. De este modo, si una fundación desarrolla sus actividades principalmente en una comunidad autónoma, se registrará por la correspondiente ley autonómica, debiéndose haber constituido al amparo de la misma. En cambio, si la fundación desarrolla principalmente sus actividades en más de una comunidad autónoma o en todo el territorio español, se le aplicará la *Ley estatal 50/2002*. En el caso que la fundación desarrolle su actividad principalmente en una comunidad autónoma que no cuente con normativa propia, se aplicará de manera supletoria la *Ley 50/2002*. A su vez, y sin perjuicio de ello las fundaciones en los citados casos pueden desempeñar actividades en el extranjero.

Esta condición territorial plural del Estado español, junto con la consideración poliédrica de la fundación, hace que la distribución entre el Estado y las comunidades autónomas en torno a la regulación de fundaciones sea compleja.

En el Cuadro 2.1 podemos observar la regulación específica en diferentes materias aprobadas en las diferentes comunidades autónomas.

Cuadro 2.1. Legislación autonómica española	
Comunidad Autónoma	Legislación autonómica
Andalucía	<ul style="list-style-type: none">- Ley 10-2005, de 31 de mayo, de Fundaciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía.- Decreto 32/2008, de 5 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Fundaciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía.- Decreto 279/2003, de 7 de octubre, por el que se crea el Registro de Fundaciones de Andalucía y se aprueba su reglamento de organización y funcionamiento.
Aragón	<ul style="list-style-type: none">- Decreto 276/1995, de 19 de diciembre, de la Diputación General de Aragón, por el que se regulan las competencias en materia de Fundaciones y se crea el Registro de Fundaciones.
Asturias	<ul style="list-style-type: none">- Decreto 34/1998, de 18 de junio, por el que se crea y regula el Registro de Fundaciones Docentes y Culturales de Interés General del Principado de Asturias, modificado por Decreto 12/2000.
Baleares	<ul style="list-style-type: none">- Decreto 61/2007, de 18 de mayo, de Regulación del Registro Único de Fundaciones de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears y de Organización del Ejercicio del protectorado.
Canarias	<ul style="list-style-type: none">- Ley 2-1998, de 6 de abril, de Fundaciones canarias.- Decreto 188/1990, de 19 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento del protectorado de las Fundaciones Canarias.- Orden de 9 de abril de 1986, de la Consejería de la Presidencia, de regulación del Registro de Fundaciones Privadas de Canarias.
Castilla y León	<ul style="list-style-type: none">- Ley 13/2002, de 15 de julio, de Fundaciones de Castilla y León (Modificada por la Ley 12/2003 y por la Ley 2/2006).- Decreto 63/2005, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Fundaciones de Castilla y León.
Cataluña	<ul style="list-style-type: none">- Ley 4/2008, de 24 de abril, del Libro Tercero del Código Civil de Cataluña, relativo a las Personas Jurídicas (entrada en vigor: 8 de agosto de 2008).- Decret 43/2003, de 20 de febrer, pel qual s'aprova el Pla de comptabilitat de les fundacions privades.- Decret 37/1987, de 29 de gener, pel qual s'aprova la Instrucció per a l'organització i el funcionament del Protectorat de la Generalitat sobre les fundacions privades de Catalunya. DOGC número 807, de 23 de febrer de 1987 (correcció d'errades al DOGC número 833, de 29 d'abril de 1987).

Cuadro 2.1. Legislación autonómica española	
Comunidad Autónoma	Legislación autonómica
Galicia	<ul style="list-style-type: none">- Ley 12/2006, de 1 de diciembre, de fundaciones de interés gallego.- Decreto 14/2009, de 21 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Fundaciones de Interés Gallego (entrada en vigor: 1 de septiembre de 2009).- Decreto 15/2009, de 21 de enero, por el que se aprueba el Reglamento del Registro de Fundaciones de Interés Gallego (entrada en vigor: 1 de septiembre de 2009).
La Rioja	<ul style="list-style-type: none">- Ley 1/2007, de 12 de febrero, de Fundaciones de la Comunidad Autónoma de La Rioja.
Madrid	<ul style="list-style-type: none">- Ley 1/1998, de 2 de marzo, de Fundaciones de la Comunidad de Madrid.- Decreto 20/2002, de 24 de enero, por el que se regula el Registro de Fundaciones de la Comunidad de Madrid.
Navarra	<ul style="list-style-type: none">- Ley Foral 10/1996, de 2 de julio, reguladora del régimen tributario de las fundaciones y de las actividades de patrocinio.- Decreto Foral 613/1996, de 11 de noviembre, por el que se regula la estructura y el funcionamiento del Registro de Fundaciones.

Cuadro 2.1. Legislación autonómica española	
Comunidad Autónoma	Legislación autonómica
País Vasco	<ul style="list-style-type: none">- Ley del Parlamento Vasco 12/1994, de 17 de junio de 1994, de Fundaciones.- Decreto 100/2007, de 19 de junio, por el que se aprueba el Reglamento del protectorado de Fundaciones del País Vasco.- Decreto 101/2007, de 19 de junio, por el que se aprueba el Reglamento del Registro de Fundaciones del País Vasco.- Álava - Norma Foral 16/2004 de 12 de julio, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos e incentivos fiscales al mecenazgo.- Álava - Decreto Foral 60/2004 del Consejo de Diputados de 19 de octubre, que aprueba el Reglamento para la aplicación del régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos e incentivos al mecenazgo.- Guipúzcoa - Norma Foral 3/2004 de 7 de abril, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo.- Guipúzcoa - Decreto Foral 87/2004 de 2 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento para la aplicación del régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos e incentivos al mecenazgo.- Vizcaya - Norma Foral 1/2004, de 24 de febrero, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo.- Vizcaya - Decreto Foral 129/2004 de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento para la aplicación del régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos e incentivos al mecenazgo.
Valencia	<ul style="list-style-type: none">- Ley 8/1998, de 9 de diciembre, de Fundaciones de la Comunidad Valenciana.- Decreto 68-2011, de 27 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Fundaciones de la Comunidad Valenciana.- Decreto 139/2001, de 5 de septiembre, del Gobierno Valenciano, por el que se aprueba el Reglamento de Fundaciones de la Comunidad Valenciana (DEROGADO POR EL DECRETO 68/2011, DE 27 DE MAYO).

Fuente: Elaboración propia y Asociación Española de Fundaciones (AEF), 2014.

Resulta paradójico que las comunidades autónomas tengan competencias exclusivas en materia de fundaciones y en cambio la mayoría de las disposiciones que constituyen la legislación estatal son de obligado cumplimiento. Utrilla Fernández-Bermejo (2009, 227) apunta que sólo están permitidos ciertos márgenes de regulación autonómica en lo que respecta a la formación, régimen de delegación y apoderamientos del patronato, la titularidad de los bienes y derechos

de la fundación y la enajenación y gravamen de los mismos, el funcionamiento, actividad y liquidación de la fundación, las funciones del protectorado, el registro de fundaciones y las fundaciones del sector público.

No obstante, la legislación autonómica tiene una creciente importancia ya que en sectores como el asistencial y educativo las fundaciones autonómicas han crecido seguramente en mayor proporción que las estatales (De Lorenzo et al., 2011). Por lo que resulta interesante tratar de hacer un análisis comparado de la legislación estatal y autonómica para extraer conclusiones que sirvan para hacer propuestas de mejora o pongan de manifiesto los ejes sobre los que se centra el legislador siguiendo la que realizaron los directores del Tratado de Fundaciones 2011 en torno al derecho autonómico en el Anuario de Derecho de 2011 (De Lorenzo *et al.*, 2011).

Tras la *Ley 50/2002*, en general, no se han introducido novedades innovadoras en las materias en las que tienen competencia las leyes autonómicas, ciñéndose a incluir únicamente las cuestiones novedosas que introdujo dicha ley con respecto a la *Ley 30/1994*. Sin embargo, en algunos casos, por el contrario, las normas autonómicas no han respetado el marco competencial del Estado produciéndose lo que algunos autores como De Lorenzo *et al.* (2011) denominan una “invasión reguladora”.

En lo que respecta a la **dotación fundacional** y a la cuestionada “suficiencia dotacional” cuyo debate parecía haberse aclarado tras la determinación de 30.000 euros como suficientes por la *Ley 50/2002*, el Código Civil de Cataluña en su Libro III retoma tal debate al elevar dicha cantidad en 60.000 euros y otras comunidades como País Vasco y Andalucía desvirtúan la presunción de suficiencia exigiendo que además de aportar 30.000 euros, el fundador justifique la adecuación mediante la presentación de un primer plan de actuación. Exigencias que podrían dar lugar a la percepción de manifestaciones de la citada “invasión reguladora”, pero al margen de esta cuestión, lo que debemos plantearnos es si la legislación debería adaptarse a la realidad existente, donde nos encontramos cada vez más con un perfil de fundación que no posee un patrimonio relevante, sino unos ingresos que se

consumen casi de inmediato, cuya definición tiende cada vez más hacia el concepto de organización frente al de patrimonio, y por lo tanto surge la pregunta de si ha de permitirse la constitución de fundaciones con un patrimonio inferior que sean capaces de generar recursos para llevar a cabo su actividad de interés general.

Otro aspecto de los analizados en el Anuario 2011 es la **sustitución del proceso de autorización**²⁰ previa del protectorado por el de comunicación posterior, pudiendo, sin embargo, el protectorado llevar a cabo las acciones legales que considere en caso de perjuicio para la fundación o desviación de los recursos. De lo que se trata es de reducir la intervención de los poderes públicos y así agilizar el funcionamiento de la fundación, como ya se ha hecho en las leyes de las comunidades de Galicia, Madrid y País Vasco. Al igual que las legislaciones autónomas deberían simplificar los trámites administrativos mediante la adopción del sistema adoptado por el *R.D. 1337/2005*, que redujo considerablemente el sistema que incluía la *Ley 30/1994*.

No debemos olvidarnos de la contrapartida que supone la eliminación del régimen de autorizaciones, al deber asumir mayor responsabilidad los patronos. Tal responsabilidad está regulada para fundaciones de competencia estatal y por tanto las leyes autonómicas se basan en el art. 17.1 de la *Ley 50/2002*, donde se señala que la diligencia exigible a los patronos es la de un representante leal²¹. Solo en el Libro III del Código Civil Catalán (*Ley 4/2008*) y la *Ley 12/1994 de Fundaciones del País Vasco*, provocando de nuevo un caso de “invasión reguladora”, se refieren a la diligencia de los patronos como “un buen administrador” y a la administración del patrimonio fundacional “con los criterios económico-financieros de un buen gestor”.

²⁰ Las fundaciones deben solicitar previa autorización del protectorado para la enajenación y gravamen de los bienes y derechos que formen parte de la dotación fundacional (art. 21.1 de la *Ley 50/2002*) y para la contratación de patronos, entre otros, como veremos en el siguiente apartado del presente capítulo.

²¹ El art. 226 del *Real Decreto 1/2010, de 2 de julio, de Sociedades de Capital* señala que un cargo es desempeñado como representante leal cuando se hace en defensa del interés social, entendido como interés de la sociedad, y cumpliendo los deberes impuestos por las leyes y estatutos.

En esta misma línea de trámites administrativos se hace necesaria la regulación de los **silencios administrativos** que pueden tener consecuencias perjudiciales para las fundaciones. Como es el caso a modo de ejemplo de la Comunidad Valenciana, que tras la reforma de 2008, estipula que al transcurrir el plazo de resolución u oposición del protectorado, se entenderán desestimadas las solicitudes de modificación, fusión o extinción.

En lo que respecta al **régimen de destino de rentas e ingresos**, donde se obliga en todas las normas fundacionales existentes, a destinar las rentas e ingresos obtenidos al cumplimiento de los fines fundacionales en un porcentaje de al menos el 70%, las comunidades autónomas tienen competencia para desarrollar esta materia pero no se ha hecho, en ningún caso se ha superado el reto de adaptar esta obligación a la coyuntura económica aun siendo recomendable la introducción de correcciones, puesto que de lo contrario puede resultar perjudicial para los intereses de la fundación. Este aspecto lo desarrollaremos más en profundidad en el capítulo IV del presente trabajo.

Otro aspecto cuya regulación es competencia de las comunidades autónomas son los **procedimientos de modificación, fusión y extinción** de las fundaciones a través de desarrollo reglamentario donde se regula la intervención del protectorado en los mismos. De Lorenzo *et al.* (2011) destacan la necesidad de que dicha intervención se ajuste a criterios de legalidad frente a los de oportunidad. Algunas comunidades como es el caso de Castilla y León y Cataluña han adoptado soluciones bajo diversas modalidades. La primera de ellas, por su parte, dictamina que la modificación se elevará a documento público y entonces es cuando se comunicará al protectorado quien podrá resolver si se ha llevado a cabo de forma correcta o no, respetando los requisitos formales y materiales, pero ya no han de esperar la respuesta previa del protectorado, lo cual repercutía de forma negativa por el lapso de tiempo y porque puede producirse oposición por motivos de oportunidad. En Cataluña se opta por ceñir la intervención del protectorado en el procedimiento de modificación a verificar si es contrario a ley y si se aleja de la voluntad de los fundadores.

En lo que respecta al procedimiento de fusión, la legislación autonómica es más extensa y diversa. Por ejemplo Cataluña en su III Libro del Código Civil contempla la transformación de asociaciones en otras entidades no lucrativas debido al aumento producido de fundaciones constituidas por asociaciones en la sociedad actual (De Lorenzo *et al.* 2011).

Para terminar con el análisis de los aspectos legislativos autonómicos y estatales, nos centramos en la “**cláusula de reversión de los bienes fundacionales**”. En cuanto a su regulación se observa como la legislación autonómica se ha apartado en algunas ocasiones de la estatal donde el destino de los bienes al liquidar una fundación será el de otras entidades no lucrativas privadas que persigan fines de interés general. Sin embargo estudiando el caso de la Comunidad de Madrid cuando se liquida una fundación a los bienes se les dará el destino estipulado por el fundador, lo que da cavidad a la posibilidad de que se desafecten del interés general tal y como señala la Sentencia del Tribunal Constitucional 341/2005 de 21 de diciembre. Del mismo modo en Galicia ocurre algo similar ya que en la carta fundacional puede reconocerse la facultad del patronato a decidir el destino de los bienes.

Además de la legislación estatal y autonómica cabe destacar que la CE el 8 de febrero de 2012 aprobó la propuesta de regulación mediante reglamento de un **Estatuto de Fundación Europea (EFE)**. En el año 2013, el 18 de septiembre el Comité Económico y Social Europeo (CESE) apoyó la propuesta de la Comisión Europea sobre una regulación del EFE y emitió el Dictamen INT/645, en el que recomienda que el Parlamento Europeo y el Consejo adopten la propuesta sin demora y señala que la misma tiene como objetivo facilitar las actividades transfronterizas y la cooperación de las fundaciones en la Unión Europea (UE), contribuyendo así al fomento de la cohesión económica y social en la UE.

El 19 de septiembre de 2012 el Comité de las Regiones presenta el Proyecto de Dictamen del EFE que se aprobó en el pleno de 29 de noviembre de 2012 y que apoya la propuesta de la Comisión. Finalmente el 2 de julio de 2013 los miembros del Parlamento Europeo en sesión plenaria votaron, con amplia mayoría, a favor

del informe sobre el EFE, lo que supone un paso más para impulsar su desarrollo, pero todavía falta la decisión del Consejo, que requiere la unanimidad de todos los países miembros de la UE y que lo ideal habría sido que se hubiese tomado la decisión antes de 2014, año en el que ha concluido la legislatura de la Comisión y el Parlamento.

Dicho Estatuto supone un instrumento legal opcional de aplicación únicamente a las fundaciones de utilidad pública que coexistiría con las respectivas legislaciones nacionales y permitiría a las fundaciones que deseen actuar o establecerse más allá de las fronteras nacionales, regirse por una única legislación, la comunitaria, y no por varias legislaciones nacionales (actualmente coexisten más de 50 leyes distintas regulando la figura de la fundación).

Según la propuesta de la Comisión, el Estatuto tendrá las siguientes características (European Foundation Centre, 2012):

- ✓ La fundación europea tendrá que perseguir fines de utilidad pública, tener una dimensión transfronteriza y disponer de un patrimonio mínimo de 25.000 euros.
- ✓ Podrá constituirse como fundación europea desde su creación, por conversión de una fundación nacional o por fusión de fundaciones nacionales.
- ✓ Una vez inscrita la fundación europea tendrá personalidad jurídica y recibirá reconocimiento legal en todos los estados miembros.
- ✓ En lo que respecta a los beneficios fiscales la fundación se aplicará el mismo régimen fiscal que las fundaciones nacionales de utilidad pública y los donantes recibirán los mismos beneficios que los obtenidos al realizar una donación a una fundación de utilidad pública en su propio estado miembro.

La aprobación del Estatuto Europeo, en lo que respecta al ordenamiento jurídico español, haría necesario realizar algunas reformas de la normativa de fundaciones, tanto a nivel estatal como autonómico. Sin embargo se trata de modificaciones puntuales que no afectarían sustancialmente, sino que de lo contrario, la adopción del Estatuto Europeo consolidaría la configuración de la fundación tal y como se concibe en el derecho español.

4. PRINCIPALES ASPECTOS LEGALES DE LAS FUNDACIONES

Basándonos en el concepto desarrollado en el primer apartado del presente capítulo y teniendo en cuenta la normativa estatal por ser fuente de inspiración de las autonómicas, a continuación llevamos a cabo el estudio de los principales aspectos legales que caracterizan a las fundaciones españolas y que son comunes a todas ellas, sin perjuicio de los matices que presentan las leyes y reglamentos de las comunidades autónomas como hemos visto en el apartado predecesor. El objetivo es el desarrollo de aspectos que luego se utilizarán el desarrollo de este trabajo.

4.1. Capacidad para constituir una fundación

El art. 8 de la *Ley 50/2002* expone que una fundación podrá ser constituida tanto por personas físicas como jurídicas, sean éstas públicas o privadas. Las personas físicas que deseen constituir una fundación deberán tener aquella capacidad que se exige en la ley para disponer gratuitamente inter vivos o mortis causa, de los bienes y derechos en que consista la dotación fundacional. De forma que será necesario tener cumplidos 18 años y si se pretende constituir una fundación por testamento, al menos 14 años.

Respecto a las personas jurídicas, aquellas que sean mercantiles (sociedades de capital, etc...) o privadas de índole asociativa, requerirán del acuerdo expreso del órgano competente para disponer gratuitamente de sus bienes, con arreglo a sus estatutos o a la legislación aplicable. En el caso de fundaciones de índole institucional o pública deberán contar con el acuerdo de su protectorado. En el

caso de personas jurídico-públicas podrán constituir fundaciones, salvo disposición en contrario en su normativa reguladora.

4.2. Formas de constituir una fundación

Las fundaciones podrán constituirse por actos *inter vivos* o *mortis causa*²². En el primero de los casos la constitución se realizará mediante escritura pública otorgada ante notario y deberá cumplir los requisitos que expondremos a continuación, mientras que en el caso segundo se realizará testamentariamente y deberá cumplir los mismos requisitos, a excepción de que el testador se hubiera limitado a establecer su voluntad de crear una fundación y su patrimonio, en cuyo caso deberá otorgarse la escritura pública por el albacea testamentaria o por los herederos testamentarios, en su defecto, o como última opción por el protectorado, previa autorización judicial.

4.3. La escritura fundacional

El art. 10 de la *Ley 50/2002* señala que la escritura de constitución de una fundación deberá contener los siguientes extremos:

- a. El nombre, apellidos, edad y estado civil del fundador o fundadores, si son personas físicas, y su denominación o razón social, si son personas jurídicas, y en ambos casos, su nacionalidad y domicilio y número de identificación fiscal.
- b. La voluntad de constituir una fundación.
- c. La dotación, su valoración y la forma y realidad de su aportación.
- d. Los Estatutos de la fundación, cuyo contenido se ajustará a las prescripciones que veremos a continuación.
- e. La identificación de las personas que integran el patronato, así como su aceptación si se efectúa en el momento fundacional. El concepto de

²² Ver art. 9 *Ley 50/2002*.

patronato y su funcionamiento lo veremos también en un apartado posterior.

4.4. Estatutos de la fundación

Como acabamos de señalar, la escritura de constitución debe contener los estatutos de la fundación donde se expone la razón de su existencia y las claves de su funcionamiento. En ellos queda reflejada la máxima expresión de la participación del fundador, dado que tras su constitución, adquiere autonomía respecto a éste.

El art. 11 de la *Ley 50/2002* indica que en los estatutos debe constar:

- a. La denominación de la entidad. El art. 5 de la citada ley impone ciertas reglas a las que debe ajustarse la denominación de las fundaciones, a saber, deberá figurar la palabra “Fundación” y no podrá asemejarse con otra previamente inscrita que dé lugar a confusión, no podrán utilizarse el nombre o seudónimo de una persona física o la denominación o acrónimo de una persona jurídica, distintos del fundador sin previo consentimiento. De forma previa al registro es necesario solicitar un certificado de denominación que acredite que se cumple con lo establecido en la ley.
- b. Los fines fundacionales, dentro del interés general que la ley establece. Aspecto que desarrollaremos en el capítulo IV del presente trabajo.
- c. El domicilio de la fundación y el ámbito territorial en que se van a desarrollar principalmente sus actividades.
- d. Las reglas básicas para la aplicación de los recursos al cumplimiento de los fines fundacionales y para la determinación de los beneficiarios. Cuestión que desarrollaremos también en el capítulo IV.
- e. La composición del patronato, las reglas para la designación y sustitución de sus miembros, las causas de su cese, sus atribuciones y la forma de deliberar y adoptar acuerdos, como expondremos más adelante.

- f. Además de otras disposiciones y condiciones lícitas que el fundador o fundadores convengan establecer.

Las disposiciones recogidas en los Estatutos no deben ser contrarias a la ley, en cuyo caso, se tendrá por no puesta, salvo que afecte a su validez constitutiva, en cuyo caso no procederá la inscripción de la fundación en el correspondiente Registro de Fundaciones.

4.5. Modificación de estatutos

El patronato puede acordar la modificación de los Estatutos siempre que resulte conveniente en interés de la misma, salvo que el fundador lo prohíba expresamente²³.

Del mismo modo, cuando las circunstancias de la fundación hayan cambiado de forma que no se pueda seguir llevando a cabo su actividad, el patronato tiene la obligación de llevar a cabo la modificación de los estatutos, salvo que el fundador haya expresado su extinción en tal caso.

Si el patronato no cumple tal precepto, el protectorado le requerirá para ello y en última instancia será un juez el que deba resolverlo.

La nueva redacción se comunicará al protectorado, que solo podrá oponerse por razones de legalidad y mediante acuerdo motivado en el plazo máximo de tres meses a contar desde su notificación. Una vez aprobada deberá ser formalizada en escritura pública e inscrita en el Registro pertinente.

4.6. Fundación en formación

El art. 13 de la *Ley 50/2002* define los actos que debe llevar a cabo el patronato en el periodo transitorio que transcurre entre el otorgamiento de la escritura fundacional y la inscripción de la Fundación en el Registro.

²³ Ver art. 29 *Ley 50/2002*.

Además de los actos necesarios para su inscripción, deberá llevar a cabo aquellos que sean indispensables para la conservación de su patrimonio y los que no admitan demora sin perjuicio para la fundación.

Una vez transcurridos seis meses desde el otorgamiento de la escritura, si el patronato no ha instado su inscripción en el Registro, el protectorado procederá a cesar a los patronos, quienes responderán solidariamente de las obligaciones contraídas en nombre de la fundación y por los perjuicios que ocasione la falta de inscripción. A su vez, el protectorado nombrará nuevos patronos, previa autorización judicial, que asumirán de nuevo la obligación de llevar a cabo la inscripción de la fundación.

4.7. Obtención de la personalidad jurídica

A diferencia de lo que ocurre en el caso de la figura de asociación o sociedad mercantil, en la que los constituyentes o bien dotan de esa personalidad al ente por su mismo acuerdo (asociación), o se la proporcionan por su inscripción, prácticamente automática tras una calificación de legalidad, en el Registro Mercantil (sociedad mercantil), la fundación por el hecho de constituirse ante notario no obtiene personalidad jurídica propia. El art. 4 de la *Ley 50/2002* señala que una vez constituida ésta, es preciso solicitar de la Administración su reconocimiento e inscripción en el Registro de Fundaciones correspondiente. Para que la Administración apruebe la fundación constituida debe estimarse que los fines que va a perseguir son de interés general; que sus estatutos son íntegramente conformes a la esencia propia de la fundación; y que la dotación económica inicial es suficiente y garantiza la viabilidad del ente que se va a constituir. Sólo después de superar ese proceso la fundación es aceptada como válidamente constituida y, en consecuencia, inscrita en el oportuno registro administrativo, momento en el que obtiene personalidad jurídica privada. La resolución al respecto se produce en forma de Orden Ministerial o de la Consejería autonómica correspondiente, y se publica en el Boletín Oficial del Estado (BOE) o en el Boletín autonómico correspondiente, en su caso.

4.8. Dotación fundacional

La fundación debe tener como sustrato patrimonial una dotación fundacional inicial. La *Ley 50/2002* en su art. 12 señala que dicha dotación ha de ser adecuada y suficiente para el cumplimiento de los fines fundacionales, si bien presume suficiente la dotación cuyo valor económico alcance los 30.000 euros²⁴. No obstante, la ley regula el supuesto en el que la dotación sea de inferior valor a esa cantidad. En tal caso, el fundador deberá justificar su adecuación y suficiencia a los fines fundacionales mediante la presentación del primer programa de actuación, junto con un estudio económico que acredite su viabilidad utilizando exclusivamente dichos recursos.

La aportación a la dotación fundacional puede ser dineraria o no dineraria. En caso de que la dotación sea dineraria puede realizarse su desembolso de forma sucesiva, debiendo aportarse en el momento de constitución al menos un dotación inicial equivalente al 25% y el resto deberá hacerse efectivo en un plazo no superior a cinco años, contados desde el otorgamiento de la escritura pública de constitución de la fundación. Si por el contrario, la dotación no es dineraria, puede consistir en bienes o derechos de otra naturaleza susceptibles de valoración económica. En este supuesto no se admite el desembolso sucesivo y deberá incorporarse a la escritura de constitución una tasación realizada por un experto independiente sobre la valoración de los bienes aportados.

En cualquiera de los dos casos, la dotación fundacional podrá verse incrementada a lo largo de la vida de la fundación.

En consecuencia, quien o quienes constituyen una fundación han de desprenderse de una parte de sus bienes y derechos en favor de la misma que, en lo sucesivo, será la titular de ellos, sin que esta aportación patrimonial pueda revertir nunca al fundador o fundadores, aún cuando la fundación se extinga. En tal caso, los bienes y derechos remanentes han de ser entregados a otra u otras instituciones que persigan fines de interés general análogos. Sin embargo, como estudiamos en el

²⁴ Suficiencia cuestionada como vimos de forma previa.

apartado 3 de este capítulo, en el caso de la Comunidad de Madrid y la de Galicia cuando se liquida una fundación el destino de los bienes es el estipulado por el fundador o el que decida el patronato, respectivamente, lo que da cavidad a la posibilidad de que se desafecten del interés general tal y como señala la Sentencia del Tribunal Constitucional 341/2005 de 21 de diciembre.

Además, debemos destacar el régimen jurídico especial al que está sometida la dotación fundacional. De acuerdo con lo previsto en el art. 21.1 de la *Ley 50/2002*, la enajenación o el gravamen de los bienes y derechos que formen parte de la dotación requerirán la previa autorización del protectorado de fundaciones correspondiente que se concederá si existe causa debidamente acreditada.

4.9. El patrimonio y la dotación de la fundación

El art. 19 de la *Ley 50/2002* incluye en la composición del patrimonio a todos los bienes, derechos y obligaciones susceptibles de valoración económica que integren la dotación fundacional, así como por aquellos que adquiera la fundación con posterioridad a su constitución, se afecten o no a la dotación. Por tanto, al constituirse el patrimonio viene constituido por la dotación inicial, la cual puede incrementarse posteriormente por los bienes o derechos que se aporten en tal concepto por el fundador o por terceros o por las rentas que no se destinen a actividades de la fundación y el patronato decida afectar a la misma, y el resto de bienes y derechos que la fundación adquiera a lo largo de su vida y que no se destinen a la dotación fundacional, formarán parte de los bienes que integran el patrimonio fundacional pero en ese caso no tendrán carácter de dotación.

En lo que respecta a la administración y disposición de los bienes y derechos pertenecientes a la fundación, según sea su naturaleza, requerirán autorización o será válida una comunicación al protectorado.

En el caso de bienes y derechos que formen parte de la dotación, o estén directamente vinculados²⁵ al cumplimiento de los fines fundacionales, requerirán la previa autorización del protectorado, que se concederá si existe causa debidamente acreditada. Por el contrario, los actos de disposición que recaigan sobre bienes y derechos que no tengan las citadas condiciones, deberán ser comunicados por el patronato al protectorado en el plazo máximo de 30 días hábiles siguientes a su realización, sin perjuicio de poder ejercer las acciones de responsabilidad pertinentes contra los patronos cuando los acuerdos fueran lesivos para la fundación (art. 21 *Ley 50/2002*).

4.10. El gobierno de la fundación: figura del patrono

En la fundación debe existir, con la denominación de patronato, un órgano de gobierno y representación de la misma al que corresponde cumplir los fines fundacionales y administrar con diligencia los bienes y derechos que integran el patrimonio de la fundación, manteniendo su rendimiento y utilidad (art. 14 *Ley 50/2002*).

a. Constitución del patronato

El patronato debe estar integrado por un mínimo de tres patronos, pudiendo ser tanto personas físicas como jurídicas, y en su caso, públicas o privadas. Son designados inicialmente en escritura pública por el o los fundadores, pero atendiendo a lo establecido en los estatutos podrán serlo también durante la vida de la fundación según el procedimiento designado en los mismos (art. 15 *Ley 50/2002*).

En este sentido, nos encontramos con diversas clases de patronos dependiendo de la naturaleza de su atribución como tal. Dicha atribución puede estar relacionada de antemano con el desempeño de un cargo. Por ejemplo, los fundadores pueden establecer que siempre será patrono el alcalde de la ciudad, el presidente de una

²⁵ Se entiende que los bienes y derechos de la fundación están directamente vinculados al cumplimiento de los fines fundacionales, cuando dicha vinculación esté contenida en una declaración de voluntad expresa, ya sea del fundador, del patronato de la fundación o de la persona física o jurídica, pública o privada que realice una aportación voluntaria a la fundación, y siempre respecto de los bienes y derechos aportados.

asociación, etc. En este caso se habla de *patronos natos*, pues su designación está relacionada con un cargo fuera de la fundación y el patrono será la persona que en cada momento desempeñe dicho cargo. Del mismo modo pueden existir patronos cuya condición esté sujeta a un periodo de tiempo, susceptible o no de renovación, conocidos como patronos electivos; y también pueden establecerse patronos honoríficos, en tal caso la condición concede la voz pero no el voto a quien lo recibe.

Dentro del patronato se debe designar un presidente que será elegido por los patronos, salvo que se haya determinado otra forma de elección en la escritura o Estatutos. Del mismo modo se nombrará un secretario, que puede ser o no patrono.

Los patronos deben aceptar expresamente su cargo en documento público, en documento privado con forma legitimada por notario o mediante comparecencia realizada al efecto en el Registro de Fundaciones.

b. Reglas de deliberación y acuerdos

En los estatutos se recogerán las reglas de deliberación y acuerdos del órgano de gobierno. Para ello se establecerá la forma en la que llevar a cabo las convocatorias, los quórum necesarios para que el patronato quede válidamente constituido, las mayorías exigidas para adoptar acuerdos, etc.

c. Responsabilidad de los patronos

El art. 17 de la *Ley 50/2002* establece que los patronos deben actuar con la diligencia de un representante leal, respondiendo frente a la fundación de los daños y perjuicios que le causen por actos contrarios a la ley, estatutos o por haber sido realizados negligentemente.

d. Funciones del patronato

El patronato tiene las siguientes funciones como órgano de gobierno y representación:

- Cumplir con los fines fundacionales (art. 14 *Ley 50/2002*),
- Administrar con diligencia los bienes y derechos que integran el patrimonio de la fundación, manteniendo su rendimiento y utilidad (art. 14 *Ley 50/2002*),
- Aprobar y remitir al protectorado un plan de actuación (art. 26.1 *Ley 50/2002*) que desarrollaremos en el próximo capítulo,
- Aprobar las cuentas anuales, sin que pueda delegar esta función en otros órganos de la fundación (art. 28.2 *Ley 50/2002*), y
- Presentar las cuentas anuales en el protectorado acompañadas de certificación del acuerdo aprobatorio del patronato en el que figure la aplicación del resultado (art. 28.4 *Ley 50/2002*).

e. Retribución de los patronos

El patrono ejercerá su cargo gratuitamente, no puede percibir retribución alguna, directa ni indirecta, por el ejercicio de sus funciones, aunque tiene derecho a ser resarcido de los gastos que, por tal motivo, se le ocasionen. En cambio, los patronos pueden ser contratados por la fundación, percibiendo la correspondiente remuneración, para prestar servicios distintos de los propios de su cargo, incluidos los propios de una relación laboral. Se requiere en este caso autorización previa del protectorado (art. 15.4 *Ley 50/2002*).

f. El cese de los Patronos

El cese de los patronos está previsto en la *Ley 50/2002* (art. 18) por las siguientes causas:

- El cese en el cargo por el cual fueron nombrados;
- Incapacidad, inhabilitación o incompatibilidad;
- Transcurso del período de su mandato, en el caso de que hayan sido nombrados por un determinado tiempo;

- Renuncia voluntaria;
- Muerte o declaración de fallecimiento; o
- No desempeñar el cargo con la diligencia debida, si así se declara en resolución judicial.

Además, la ley permite que los estatutos establezcan otras causas de cese siempre y cuando éstas queden recogidas en los mismos y respondan a causas objetivas, aunque en muchos casos requieran la apreciación del patronato.

4.11. La figura del protectorado: justificación y funciones

Como adelantamos en el apartado 2.1 b), una vez inscrita la fundación en el correspondiente Registro de fundaciones estatal o autonómico, la fundación queda sujeta al control de un órgano administrativo especializado denominado protectorado, que se radica en el Ministerio correspondiente, si la fundación es de ámbito estatal, o en la Conserjería correspondiente, si la fundación es de ámbito autonómico.

El protectorado velará por el correcto ejercicio del derecho de fundación y por la legalidad de la constitución y funcionamiento de las fundaciones. Entre sus funciones podemos destacar (art. 35 *Ley 50/2002*):

- a) Informar, con carácter preceptivo y vinculante para el Registro de Fundaciones, sobre la idoneidad de los fines y sobre la suficiencia dotacional de las fundaciones que se encuentren en proceso de constitución.
- b) Asesorar a las fundaciones que se encuentren en proceso de constitución, en relación con la normativa aplicable a dicho proceso.
- c) Asesorar a las fundaciones ya inscritas sobre su régimen jurídico, económico-financiero y contable, así como sobre cualquier cuestión relativa a las actividades por ellas desarrolladas en el cumplimiento de sus fines, prestándoles a tal efecto el apoyo necesario.

- d) Dar a conocer la existencia y actividades de las fundaciones.
- e) Velar por el efectivo cumplimiento de los fines fundacionales, de acuerdo con la voluntad del fundador, y teniendo en cuenta la consecución del interés general.
- f) Verificar si los recursos económicos de la fundación han sido aplicados a los fines fundacionales, pudiendo solicitar del patronato la información que a tal efecto resulte necesaria, previo informe pericial realizado en las condiciones que reglamentariamente se determine.
- g) Ejercer provisionalmente las funciones del órgano de gobierno de la fundación si por cualquier motivo faltasen todas las personas llamadas a integrarlo.
- h) Designar nuevos patronos de las fundaciones en período de constitución cuando los patronos inicialmente designados no hubieran promovido su inscripción registral, en los términos previstos en el art. 13.2 de la ley.

Además, ante el protectorado ha de presentarse anualmente un plan de actuación de la fundación, se han de rendir las cuentas anuales, solicitar autorización previa o comunicación posterior para la disposición de determinados bienes y derechos o para que los patronos contraten con la fundación, comunicar las modificaciones que se introduzcan en los estatutos y la decisión de extinguir, entre otras.

4.12. La extinción de la fundación

El art. 31 de la *Ley 50/2002* establece las causas genéricas de extinción de la fundación, sin perjuicio de que en los Estatutos se hayan establecido otras causas más específicas:

- Expiración del plazo para el que fue constituida.
- Imposibilidad de realización de sus fines
- Fusión con otra fundación.

- O por cualquier otra causa que se contenga en los estatutos o en las leyes.

A excepción de la primera de las causas que es automática, el resto requieren el acuerdo del patronato ratificado por el protectorado, o en su defecto requerirá resolución judicial motivada. Las causas que se hayan establecido en otras leyes requerirán siempre autorización judicial.

Todo acuerdo de extinción o resolución judicial deberá inscribirse en el Registro de Fundaciones.

Una vez extinguida la fundación se iniciará un proceso de liquidación llevado a cabo por el patronato bajo el control del protectorado. El art. 33 de la *Ley 50/2002* impide que los bienes y derechos resultantes de la liquidación reviertan al fundador o herederos, por lo que deben ser destinados a fundaciones o entidades no lucrativas que persigan fines de interés general comunes a los de la fundación extinguida y que tengan afectados sus bienes a dicha consecución bajo cualquier supuesto. En caso contrario, el patronato se encargará de decidir su destino en favor del tipo de entidades mencionadas, cuando se le haya reconocido dicha facultad, de no ser sí, se encargará de ello el protectorado.

5. EL RÉGIMEN TRIBUTARIO DE LA FUNDACIÓN

5.1. Justificación de un régimen fiscal específico

El régimen tributario aplicable a las fundaciones se traduce en la relación existente entre la Hacienda Pública y las entidades en cuestión, siendo esta relación su característica más ventajosa en relación al resto de entidades debido a la exención frente a determinados impuestos y el trato favorable ante otros.

Sin duda en muchas ocasiones resulta más ventajoso para el estado, establecer un régimen fiscal específico para estas entidades que atender directamente las necesidades de interés general que cubren.

Actualmente, dada la necesidad de incentivar a la sociedad, entidades sin fines lucrativos y particulares, a realizar y apoyar actividades de interés de general, se aprobó la *Ley 49/2002*, como señalamos anteriormente, que vino a sustituir la *Ley 30/1994* que regulaba los aspectos fiscales del denominado mecenazgo.

La *Ley 49/2002* se estructura en 3 títulos, 27 artículos y las consiguientes disposiciones finales, adicionales, derogatorias y transitorias. El título I desarrolla el objeto de la ley y su ámbito de aplicación, el título II establece el concepto de entidad sin fines lucrativos y la aplicación a efectos del Impuesto de Sociedades y los tributos locales y por último el Título III regula los incentivos al mecenazgo.

Entre los principales objetivos que persigue podemos destacar:

1. Favorecer a las entidades no lucrativas mediante un régimen de exenciones más generoso que el régimen general.
2. Estimular a la sociedad civil en la participación de actividades de interés general, a través de los que denominamos “mecenazgo”, aumentando deducciones y demás ventajas fiscales de las existentes en ese momento.
3. Complementar las funciones del Estado dando una mejor cobertura a las entidades sin fines lucrativos existentes en España.

5.2. Requisitos del régimen especial

A continuación realizaremos un repaso sobre la aplicación de los principales impuestos de los que las fundaciones son sujeto pasivo y cómo se aplica la ley de mecenazgo desde el punto de vista del aportante. Previamente analizaremos las condiciones que deben cumplir estas entidades para poderse acoger al régimen especial de la *Ley 49/2002*.

Teniendo en cuenta las obligaciones que deben cumplir las fundaciones por su naturaleza jurídica, como ya hemos visto en el presente capítulo y como seguiremos analizando en posteriores, las condiciones “extra” o “añadidas” que

deben cumplir las fundaciones para poder acogerse a la *Ley 49/2002* de régimen fiscal, son las siguientes:

- ✓ Si tiene representantes en sociedades mercantiles participadas, el cargo debe ser gratuito, o la cuantía percibida ser ingresada a favor de la fundación.
- ✓ Incluir en estatutos, si no lo tiene ya incluido y si no ha sido previsto ya en el negocio fundacional, el destino del patrimonio en caso de disolución de la entidad, en cualquier caso a otras entidades sin fines lucrativos.
- ✓ Si realiza actividades complementarias o accesorias a sus fines, que fueran consideradas ajenas a la explotación, que la cifra de negocios conjunta de dichas actividades no superase el 40% de los ingresos totales de la fundación.
- ✓ Incluir la información antes mencionada en su memoria contable.

5.3. El Impuesto de Sociedades (IS) en Fundaciones

La *Ley 43/1995, de 27 de diciembre, del IS (LIS)* establece que dicho impuesto grava la renta de las sociedades y demás personas jurídicas, siendo por tanto el hecho imponible la obtención de renta proveniente de cualquier fuente por parte del sujeto pasivo.

Sin embargo establece dos bloques con una relación de entidades en función de si sus rentas están total o parcialmente exentas, encontrándose dentro de estas últimas las entidades sin fines lucrativos (ESFL) y por tanto las fundaciones.

Es por ello que en cualquier caso las fundaciones están parcialmente exentas del IS pero con diferente consideración en función de si cumplen o no las condiciones señaladas anteriormente, pudiendo establecerse dos regímenes aplicables:

- A. Régimen general: se aplica la normativa general de la *LIS* para entidades parcialmente exentas (Capítulo XV, *LIS*).

B. Régimen especial: se aplica lo establecido en la *Ley 49/2002*, aunque en lo no regulado por esta ley será de aplicación el régimen general parcialmente exento de la *LIS*, antes mencionado.

A continuación vamos a determinar la base imponible y la cuota tributaria para ambos regímenes y para ello antes incluiremos el Cuadro 2.2 donde observamos las rentas gravadas, los gastos deducibles, las rentas exentas, el tipo de gravamen y demás información sobre la tributación del IS.

Cuadro 2.2. Comparativa entre los regímenes actuales del IS para las ESFL.		
Concepto	Régimen general²⁶	Régimen especial²⁷
Rentas exentas	<ol style="list-style-type: none"> 1. Actividades constituyentes del fin social²⁸. 2. Adquisiciones y transmisiones a título lucrativo para cumplir fin social. 3. Incremento de patrimonio a título oneroso (cuando se produzca reinversión para cumplir el fin social). 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Actividades constituyentes del fin social. 2. Adquisiciones y transmisiones a título lucrativo y/o gratuito. 3. Rendimientos de patrimonio. 4. Explotaciones económicas (lista cerrada art. 7 <i>Ley 49/2002</i>).
Rentas gravadas	<ol style="list-style-type: none"> 1. Explotaciones económicas. 2. Rendimientos de patrimonio. 3. Incrementos patrimonio a título oneroso (sin reinversión para cumplir el fin social). 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Explotaciones económicas no recogidas en art. 7 <i>Ley 49/2002</i>.

²⁶ *Ley 43/1995* del IS.

²⁷ *Ley 49/2002* de régimen fiscal.

²⁸ Entre las que podríamos incluir entre otras, las cuotas periódicas de asociados o benefactores, las subvenciones para actividades de la entidad, las donaciones y los convenios de colaboración.

Cuadro 2.2. Comparativa entre los regímenes actuales del IS para las ESFL.		
Concepto	Régimen general²⁶	Régimen especial²⁷
Gastos no deducibles ²⁹	<ul style="list-style-type: none">- Gastos de actividades exentas³⁰.- Cantidades de aplicación de resultados y excedentes de operaciones económicas que sostienen actividades exentas.- Amortización elementos afectos a actividades exentas.- Gastos estimados.- Exceso de valor de prestaciones de trabajo a efectos de retenciones IRPF.	<ul style="list-style-type: none">- Gastos de actividades exentas (<i>ver nota pie 23</i>).- Cantidades de aplicación de resultados y excedentes de rentas gravadas que se aplican para sostener actividades exentas.- Amortización elementos afectos a explotaciones exentas.
Tipo gravamen	25%	10%
Bonificaciones y deducciones	Se aplican las generales de la <i>Ley 43/1995</i> , no existen específicas.	Se aplican las generales de la <i>Ley 43/1995</i> , no existen específicas.

Fuente: Elaboración propia y Rúa, 2004.

A. Régimen general.

No es un régimen habitualmente aplicable en el contexto de la fundación debido a que las condiciones exigidas por la *Ley 49/2002* para que puedan acogerse al régimen específico, son la mayoría consustanciales con su naturaleza jurídica y por tanto lo habitual es que la mayor parte de las fundaciones se acojan a la misma.

A.1) Determinación de la Base Imponible:

Aplicando las rentas exentas y gastos no deducibles fijados para este régimen y que podemos observar en el Cuadro 2.2., la base imponible estará conformada por:

- Con signo positivo, los rendimientos derivados de actividades económicas y de los elementos de patrimonio, así como los incrementos y disminuciones del patrimonio derivados de adquisiciones onerosas y lucrativas realizadas fuera del fin social, o incluidos en el mismo pero sin reinversión.

²⁹ En ambos regímenes, además de los señalados en el cuadro, deberán tenerse en cuenta los gastos no deducibles establecidos de forma general para cualquier tipo de entidad en el art. 14 de la *LIS*.

³⁰ En caso de tratarse de un gasto atribuible a rentas exentas y no exentas, podrá ser deducible proporcionalmente.

- Con signo negativo, los gastos deducibles, que serán aquellos específicamente relacionados con las actividades no exentas, y la parte de gastos generales atribuibles a las mismas.

A.2) Determinación de la cuota tributaria:

La renta gravable definida en el apartado anterior tributará a un tipo impositivo reducido del 25%.

Las deducciones y bonificaciones aplicables son las generales, no existiendo ninguna que sea específica para fundaciones.

B. Régimen especial

Es sin duda un régimen fiscal más beneficioso que el general, dado que amplía la relación de rentas exentas y permite un tipo impositivo inferior, como podemos observar en el Cuadro 2.2.

B.1) Determinación de la Base Imponible:

Tras la aplicación de las rentas exentas y gastos no deducibles fijados para este régimen y que de nuevo podemos observar en el Cuadro 2.2., la base imponible será el resultado de:

- Rentas procedentes de las explotaciones económicas no exentas.
- Como gastos deducibles figuran los derivados, total o parcialmente, de las actividades que generan los ingresos o rentas no exentas.

B.2) Determinación de la cuota tributaria:

La base imponible tributará a un tipo impositivo del 10%.

Coincidiendo con el régimen general, las deducciones y bonificaciones son las generales, dado que la *Ley 49/2002* no establece ninguna específica.

5.4. El Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) en Fundaciones

Se trata de un impuesto indirecto que grava una manifestación indirecta de la capacidad económica, recae sobre el consumo y el sujeto pasivo es el que actúa como intermediario en el proceso, siendo el contribuyente el consumidor final.

El citado impuesto está regulado por la *Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido (LIVA)* y se desarrolla a través del *Real Decreto 1642/1992 (RIVA)*

Las fundaciones pueden actuar como sujeto pasivo ó como contribuyente dependiendo de la operación de que se trate. Para el segundo caso no existe ningún tipo de exención por lo que deberá soportar el IVA en sus adquisiciones. En cambio cuando actúe como sujeto pasivo, es decir, como un empresario soportando y repercutiendo IVA, a no ser que la entidad lleve a cabo únicamente operaciones gratuitas, existen una serie de operaciones que no están sujetas a este impuesto.

Generalmente no estarán sujetas a este impuesto las actividades ajenas a la actividad empresarial, por lo que en el caso de fundaciones, afectará a ciertos ingresos y gastos derivados de sus fines propios como son las subvenciones y ayudas económicas recibidas o concedidas, entre otras.

El desarrollar actividades no sujetas a IVA, por tanto, para las fundaciones no supone una ventaja en su totalidad, dado que, si no puede repercutir el IVA en el ejercicio de su actividad tampoco podrá deducirse el que ha venido soportando en sus compras y por tanto éste pasará a ser un mayor coste del servicio o bien adquirido y en dicho caso pasará a actuar como consumidor final, soportando el IVA y no pudiendo repercutirlo. Sin duda en el ámbito fiscal se trata de un impuesto perjudicial en este sentido para las fundaciones, y uno de los caballos de batalla del sector fundacional que desde hace tiempo busca modificaciones que permitan deducirse el IVA que soportan y no ser consumidores finales.

5.5. Los Impuestos locales en Fundaciones

Los impuestos locales, regulados por la *Ley 51/2002, Reguladora de las Haciendas Locales (Ley 51/2002)*, atienden a la titularidad de bienes o al mero ejercicio de actividades económicas, se obtengan o no resultados positivos.

A continuación destacaremos y analizaremos el hecho imponible y la repercusión en las fundaciones sujetas a la *Ley 49/2002* y no sujetas de los impuestos de carácter local más relevantes.

Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI)

- Hecho imponible: lo conforma la propiedad de bienes inmuebles de rústicos o urbanos o sobre ciertos derechos sobre inmuebles de características especiales.
- Fundaciones *sujetas a la Ley 49/2002*: exentas, salvo por los bienes afectos a las explotaciones económicas no exentas.
- Fundaciones *no sujetas a la Ley 49/2002*: no presentan exención de forma específica.

Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE)

- Hecho imponible: el ejercicio de actividades económicas realizadas en territorio nacional.
- Fundaciones *sujetas a la Ley 49/2002*: exentas por la realización de actividades económicas exentas.
- Fundaciones *no sujetas a la Ley 49/2002*: exenciones a favor de fundaciones benéficas o de utilidad pública que realicen actividades de investigación, sean establecimientos de enseñanza y para asociaciones y fundaciones de disminuidos físicos por las actividades realizadas.

Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (IVTNU)

- Hecho imponible: el incremento de valor que experimentan los terrenos de naturaleza urbana a consecuencia de la transmisión de su propiedad o por la constitución de derecho o goce sobre los mismos.
- Fundaciones *sujetas a la Ley 49/2002*: exentas.
- Fundaciones *no sujetas a la Ley 49/2002*: determinadas exenciones personales cuando el sujeto sea de carácter benéfico o benéfico-docente.

Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO)

- Hecho imponible: la realización de construcción, instalación u obra para la que se exija licencia de obra o urbanística.
- Fundaciones *sujetas a la Ley 49/2002*: no exentas.
- Fundaciones *no sujetas a la Ley 49/2002*: no exentas.

No obstante se puede obtener una bonificación del 95% en el pago de este impuesto cuando se lleve a cabo una construcción declarada de especial interés o utilidad municipal. Además podrán obtener una bonificación del 50% cuando se trate de la realización de obras de acceso y habilitación de discapacitados.

5.6. El Mecenazgo

La *Ley 49/2002*, a la que hemos ido haciendo referencia a lo largo del presente apartado 5, también se le conoce como “Ley de Mecenazgo”, debido a que entre sus fines está impulsar la participación de la sociedad civil en las actividades que redundan en el aumento del bienestar social y en una adecuada estructuración social.

Dicha ley realiza una reforma con respecto a lo estipulado en la derogada *Ley 30/1994* en relación al mecenazgo, es decir, a las donaciones, donativos y aportaciones realizadas a favor de las entidades beneficiarias como podría ser una

fundación. Se incluye la posibilidad de realizar donaciones de derechos, se amplían las deducciones y se eliminan límites, regulando además otras actuaciones de mecenazgo como son los convenios de colaboración, los programas de apoyo o los acontecimientos de excepcional interés.

Para que las donaciones o aportaciones sean deducibles deben haberse entregado a algunas de las siguientes entidades:

- Entidades sin fines de lucro acogidas a la *Ley 49/2002*.
- Entidades de carácter público.
- Entidades recogidas en las disposiciones adicionales de la *Ley 49/2002* entre las que podemos destacar la ONCE.

Las donaciones, donativos o aportaciones también deben cumplir una serie de condiciones para ser amparados por la ley:

- ✓ Gratuidad total.
- ✓ No estar acompañados de ninguna contrapartida presente o futura.
- ✓ Puros y simples.
- ✓ No exista revocación de la donación

Según sea la naturaleza de la donación la base a tener en cuenta para la deducción varía. Si se trata de aportaciones dinerarias se valorarán por su importe y si se tratase de aportaciones no dinerarias se tomará el valor contable del bien o en su defecto el valor a efectos del impuesto sobre el patrimonio (sin superar el valor de mercado del bien o derecho).

A su vez para calcular el importe de la deducción debemos que distinguir que el donante sea persona física o jurídica:

- Persona física: en su impuesto sobre la renta de personas físicas (IRPF) se tendrá derecho a deducir de la cuota íntegra el 25% de la base de deducción, con el límite, de no poder exceder del 10% de la base liquidable del contribuyente, la base deducible conjunta de todos los donativos realizados. Si la fundación no está acogida a la *Ley 49/2002* la deducción será del 10%.
- Persona jurídica: se deducirá un 35% de la base de deducción en el impuesto de sociedades. En caso de no poder deducirse por falta de cuota íntegra suficiente, se podrá acumular para los 10 años siguientes.

Como hemos señalado anteriormente, dentro de las novedades de la reforma llevada a cabo en relación al mecenazgo, se han regulado algunas figuras específicas que vamos a ver a grandes rasgos a continuación.

- *Convenios de colaboración empresarial en actividades de interés general y contratos de patrocinio publicitario.*

Acuerdo mediante el que un empresario o profesional ayuda económicamente a una ESFL, como puede ser una fundación, para financiar actividades o fines propios, a cambio de que la fundación difunda la participación del aportante en dichas actividades.

Dicho gasto se considera un gasto deducible para la entidad colaboradora al ser un gasto necesario para obtener los ingresos.

- *Gastos en actividades de interés general*

El mismo caso anterior pero cuando la empresa en vez de aportar la ayuda económica realiza ella misma las actividades.

En este caso de nuevo vuelve a considerarse gasto deducible.

- *Programas de apoyo a acontecimientos de excepcional interés público*

Deben estar regulados por ley tales programas. Los incentivos fiscales serán un 15% de deducción de los gastos de inversión para su desarrollo.

5.7. Reforma de régimen de incentivos fiscales al mecenazgo

Desde el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas se presentó en junio de 2014 un anteproyecto de ley de reforma tributaria que incluye una amplia reforma de los principales impuestos que definen al sistema tributario español y afectará, entre otras, a las fundaciones, modificando el actual régimen de incentivos fiscales al mecenazgo establecidos por la *Ley 49/2002*. Sin perjuicio de tales modificaciones, la citada ley permanece vigente.

En el Cuadro 2.3 resumimos las principales novedades que contempla el borrador y afectan a las fundaciones en cuanto a las deducciones por donaciones y aportaciones realizadas por personas físicas y sociedades y que se tiene previsto entren en vigor a partir del 1 de enero de 2015. Estableciéndose para el primer ejercicio 2015 un régimen transitorio caracterizado por unos porcentajes de deducción menores acorde con los escenarios de estabilidad presupuestaria, cuyo objetivo es hacer una introducción progresiva de la reforma.

En relación al IPRF, se modifica el art. 19 de la *Ley 49/2002*, pasando a ser el porcentaje de deducción de hasta 150 euros del 75%, cuando antes era del 25%, y el aplicable al resto de la base de deducción pasa a ser del 30%. Durante el ejercicio 2015 los porcentajes citados serán del 50% y 27,5%, respectivamente. Además cuando durante los dos periodos inmediatamente anteriores se hubieran realizado donativos, donaciones o aportaciones con derecho a deducción en favor de una misma entidad por importe igual o superior, en cada uno de ellos con respecto al el ejercicio anterior, el porcentaje de deducción aplicable a la base que supere los 150 euros será del 35% (32,5% durante 2015).

En lo que respecta al IS, se añade un párrafo al apartado 1 del art. 20 de la *Ley 49/2002* donde se indica que si en los dos periodos inmediatamente anteriores se

hubieran realizado donativos, donaciones o aportaciones con derecho a deducción en favor de una misma entidad por importe igual o superior, en cada uno de ellos con respecto al el ejercicio anterior, el porcentaje de deducción aplicable a la base será del 40% (37,5% durante 2015).

Cuadro 2.3. Reforma Ley 49/2002 en relación al régimen de incentivos al mecenazgo				
Deducción sobre	Ley 49/2002	Reforma fiscal 2014	Año 2015	
IRPF	25%	Primeros 150€	75%	50%
		Resto	30%	27,5%
		2 años anteriores con donación misma entidad >=	35 %	32,5%
IS	35%	35%	-	-
		2 años anteriores con donación >=	40%	37,5%

Fuente: Elaboración propia y AEF, 2014c.

En nuestra opinión valoramos positivamente la citada propuesta de reforma dado que supone el cauce adecuado para incrementar los porcentajes de deducción aplicables y estimular a las personas que realizan aportaciones gratuitas a las fundaciones, lo que influye de forma positiva en la financiación de este tipo de entidades, dado que una de sus principales fuentes son las donaciones y aportaciones privadas.

Capítulo III

La necesidad de información en las fundaciones. Las obligaciones contables

Capítulo III. LA NECESIDAD DE INFORMACIÓN EN LAS FUNDACIONES. LAS OBLIGACIONES CONTABLES.

1. LA LLEVANZA DE LA CONTABILIDAD Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN LAS FUNDACIONES

En este tercer capítulo desarrollaremos las obligaciones contables que deben cumplir las fundaciones, dado que el hecho de ser entidades sin fines lucrativos (ESFL) no las desvincula en absoluto de la necesidad de ofrecer información de su actividad, aunque debe tenerse en cuenta que por su naturaleza presentan determinadas peculiaridades en su operativa, así como en sus fines generales, a las que debe responder dicha información suministrada, para lograr una adecuada transparencia.

Si atendemos al instrumento técnico y básico de nuestra normalización contable como es el Plan General de Contabilidad de entidades mercantiles, cuyo contenido han debido cumplir las fundaciones hasta la aprobación de las adaptaciones sectoriales a las ESFL, que abordaremos a lo largo del capítulo, en el marco conceptual (PGC 2007) quedan recogidos los objetivos que debe cumplir la información contable materializada a través de las cuentas anuales para todas las entidades en general. De dichos objetivos destacamos: *“las cuentas anuales deben redactarse con claridad, de forma que la información suministrada sea comprensible y útil para los usuarios al tomar sus decisiones económicas, debiendo mostrar la imagen fiel del patrimonio, de la situación financiera y de los resultados de la empresa, de conformidad con las disposiciones legales. La aplicación sistemática y regular de los requisitos, principios y criterios contables incluidos en los apartados siguientes deberá conducir a que las cuentas anuales muestren la imagen fiel del patrimonio, de la situación financiera y de los resultados de la empresa. A tal efecto, en la contabilización de las operaciones se atenderá a su realidad económica y no solo a su forma jurídica”*.

El cumplimiento de estos objetivos por parte de las ESFL y por ende de las fundaciones no ha sido tarea fácil a lo largo de su historia debido a que han tenido

que producirse varias reformas contables hasta lograr una configuración de los modelos contables adecuada a la realidad económica de este tipo de entidades que les facilitase alcanzar los objetivos sustanciales en el ámbito contable que acabamos de señalar.

Por su naturaleza, la información contable que deben ofrecer las ESFL no puede corresponderse en su totalidad con la que deben mostrar las empresas de carácter mercantil dado que su objetivo principal no es la obtención de una rentabilidad económica, sino el cumplimiento de fines de interés general. Es por ello que quizás el problema de partida se produjo, cuando el legislador cometió el error de obligar a este tipo de entidades a que aplicasen el modelo de contabilidad mercantil, posiblemente porque era el modelo de referencia en aquellos momentos en España. Ese modelo lógicamente al ser utilizado por las fundaciones, que es el caso que nos atañe, se mostró insuficiente para los distintos destinatarios de la información como herramienta para la toma de decisiones y en consecuencia su propia normativa sustantiva complicó aún más la situación recargando la información a presentar con otra añadida más característica de las ESFL. Como resultado nos encontramos con una exigencia de información sobrecargada, de complicada elaboración y a su vez carente, en parte, de utilidad para sus usuarios, lo que se traduce en la carencia del cumplimiento de los objetivos básicos de toda información contable. De todo esto se irá haciendo mención a lo largo del capítulo, así como de aquellos aspectos que han sido subsanados por la actual normativa.

En el año 2013 culmina el largo proceso de reforma contable en el ámbito de las ESFL con la necesaria y esperada aprobación del Plan Contable de las Entidades Sin Fines Lucrativos (*PCESFL 2013*) y el Plan Contable de las Pequeñas y Medianas Entidades Sin Fines Lucrativos (*PCPMESFL 2013*), conformándose así, un Plan Contable (PC) completo que agrupa y combina los planes contables mercantiles con las normas de adaptación aprobadas anteriormente por el *Real Decreto 1491/2011, de 24 de octubre, por el que se aprueban las normas de adaptación del PGC 2007 a las ESFL (PGC adaptación ESFL 2011)*.

1.1. Las obligaciones contables de las fundaciones estatales

En la ya derogada *Ley 30/1994*, se hace constar que las fundaciones deban cumplir la obligación de rendir cuentas. En un principio este innovador texto legislativo en su art. 23 recogía entre las obligaciones en materia contable para fundaciones lo siguiente:

- Los patronos deben confeccionar anualmente el inventario, balance de situación y cuenta de resultados, en los que conste de modo cierto la situación económica, financiera y patrimonial de la fundación y elaborará una memoria expresiva de las actividades fundacionales y de la gestión económica que incluirá el cuadro de financiación así como el exacto grado de cumplimiento de los fines fundacionales. La memoria especificará además las variaciones patrimoniales y los cambios en sus órganos de gobierno, dirección y representación.
- Igualmente el órgano de gobierno practicará la liquidación del presupuesto de ingresos y gastos del año anterior.
- Los documentos contables exigidos se presentarán al protectorado dentro de los 6 primeros meses del ejercicio siguiente.
- En los últimos tres meses previos al inicio del ejercicio, el patronato remitirá al protectorado el presupuesto correspondiente al año siguiente acompañado de una memoria.
- La contabilidad se ajustará al Código de Comercio cuando realicen directamente actividades mercantiles o industriales.

En este primer intento unificado de regular la información económica de las fundaciones³¹ podemos observar claramente la ineludible influencia del modelo mercantil, dado que los documentos a confeccionar siguen el patrón del mismo y

³¹ Ya la anterior legislación fundacional obligaba a la rendición de cuentas, pero la legislación era dispersa en función de la actividad realizada por la fundación.

en concreto con la memoria lo que hacen es ampliarla debiendo incluir información añadida específica sobre la actividad fundacional. La diferencia más particular la encontramos en la obligación de presentar un presupuesto de ingresos y gastos inicial y su correspondiente liquidación con el fin de dar a conocer el empleo de los recursos monetarios que prioritariamente son recibidos por parte de terceros ya sean públicos, a través de subvenciones o privados en forma de donación.

Nos encontramos por tanto en un momento en el que entidades con características particulares en cuanto a gestión y fines, dos rasgos esenciales para el enfoque que debe darse a los instrumentos contables utilizados para lograr la transparencia de información, siguen un modelo fundamentalmente mercantil en materia contable que no se corresponde con este tipo de entidades ni desde el punto de vista terminológico ni en la información objetiva que se pretende mostrar.

Es en el año 1998 cuando se aprueba la primera adaptación sectorial³² en materia de contabilidad para las entidades sin fines de lucro a través del *Real Decreto 776/1998, de 30 abril, por el que se aprueban las normas de adaptación del PGC a las ESFL y las normas de información presupuestaria de estas entidades (PGC adaptación ESFL 1998)*.

Entre las novedades³³ que supone dicha adaptación, en lo que respecta al cuadro de cuentas y a las definiciones y relaciones contables, aun no siendo ambas partes de obligatorio cumplimiento, se han incluido respectivamente cuentas y conceptos específicos propios de las ESFL sirviendo así de guía para la elaboración de su información contable.

Por su parte las cuentas anuales experimentaron modificaciones importantes adaptándose los modelos de balance, cuenta de resultados y memoria a las especiales características de las ESFL a la vez que se concretó el modelo de

³² Dicha adaptación se elaboró sobre el entonces vigente *PGC de 1990*.

³³ Novedades que serán objeto de referencia en la segunda parte del presente capítulo dado que ya no está en vigor.

presupuesto y sus normas de elaboración, tanto en el preventivo como en su liquidación.

A su vez fue necesario incluir criterios y normas de reconocimiento y valoración donde se especificasen las particularidades concurrentes de ciertos bienes y derechos característicos de estas entidades.

Llegados a este punto se consigue empezar a superar la barrera terminológica que tanto dificultaba la llevanza de la contabilidad para las ESFL, pero el problema de fondo permanecía, uno de los documentos más interesantes a nivel contable como es la cuenta de resultados o de “pérdidas y ganancias” para una entidad mercantil, en una fundación carece de la misma practicidad ya que el resultado perseguido por la entidad no es el beneficio económico si no la consecución de fines de interés general.

En el año 2002 con la aprobación de la actual *Ley 50/2002*, se redefinen las obligaciones contables a través de los principios de actuación fijados en su art. 25, lo que supuso un cambio importante respecto del art. 23 de la derogada *Ley 30/1994*.

Entre las novedades que supuso para el régimen contable destacamos que se incluye la obligación de elaborar el libro diario para la llevanza de la contabilidad en consonancia una vez más con el modelo mercantil³⁴. Además con objeto de facilitar la gestión contable de las fundaciones de menor dimensión, se autorizó la utilización de modelos abreviados de rendición de cuentas cuando cumplan los requisitos establecidos legalmente al efecto, como veremos más adelante, para las sociedades mercantiles. Del mismo modo las fundaciones de reducido tamaño podían adoptar un modelo simplificado de llevanza de contabilidad³⁵. Por otra parte, la obligación de aprobar un presupuesto anual se sustituyó por la de

³⁴ Hasta esa fecha también se llevaban libros contables, si bien no aparecían como obligatorios en su regulación.

³⁵ Si bien dicho modelo nunca se desarrolló por parte del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas (ICAC) que era el organismo encargado de llevarlo a cabo.

presentar un plan de actuación, con lo que, manteniéndose la finalidad esencial de ofrecer información acerca de las actividades fundacionales, se facilita en gran medida la gestión de estas entidades, o al menos ese fue el objetivo del legislador.

La Disposición final tercera de la *Ley 50/2002* establece que en el plazo de un año a contar desde la entrada en vigor de dicha ley, el gobierno actualizará las normas de adaptación del PGC a las ESFL. No obstante este hecho no se produjo debido a que se dio prioridad a los trabajos de adaptación del PGC a la normativa contable internacional que concluyeron en 2007 con la aprobación de los *Reales Decretos 1514/2007 y 1515/2007, ambos de 16 de noviembre, por los que se aprobaron el PGC 2007 y el PGC de PYMES 2007*, respectivamente.

Esta importante reforma supuso una alteración en la regulación contable de las ESFL dado que se regían por el plan sectorial previo a la norma aprobada (*PGC adaptación ESFL 1998*) siempre y cuando no existiese contradicción con el *PGC actual vigente de 2007* y debiendo tener presentes los aspectos modificados. Esa situación es la que motivó a la Asociación Española de Fundaciones, entre otras entidades, a solicitar al ICAC que se pudiese en marcha la elaboración de la nueva adaptación del PGC 2007 a las ESFL. Dicho proceso obtuvo su primer fruto en 2011 con la aprobación del *PGC adaptación ESFL 2011* y que culminó el 26 de marzo de 2013 con la aprobación del *PCESFL 2013* y el *PCPMESFL 2013*. Conformándose así, un texto completo de nuevo para las ESFL adaptado a las normas internacionales de contabilidad por primera vez en España.

1.1.1. Libros contables: obligaciones registrales

Respecto a la llevanza de los libros contables debemos atender al art. 25 de la actual *Ley 50/2002* cuyo texto nos dice que las fundaciones estatales deben llevar una contabilidad ordenada y adecuada a su actividad, siendo los libros contables obligatorios el libro diario y un libro de inventarios y cuentas anuales.

Para el desarrollo del contenido, en virtud del art. 28 del *Código de Comercio* quedan definidos dichos libros como:

- El libro diario registrará día a día todas las operaciones relativas a la actividad de la entidad. Será válida, sin embargo, la anotación conjunta de los totales de las operaciones por períodos no superiores al trimestre³⁶, a condición de que su detalle aparezca en otros libros o registros concordantes, de acuerdo con la naturaleza de la actividad de que se trate.
- El libro de inventarios y cuentas anuales se abrirá con el balance inicial detallado de la entidad. Al menos trimestralmente se transcribirán con sumas y saldos los balances de comprobación. Se transcribirán también el inventario de cierre de ejercicio y las cuentas anuales.

Además de estos libros la *Ley 50/2002* obliga a elaborar un libro de planes de actuación donde queden reflejados los objetivos y las actividades que se prevea desarrollar durante el ejercicio siguiente. Inclusive, si el patronato lo considera oportuno podrá estipular la llevanza de cualquier otro para el buen orden y desarrollo de sus actividades y para el adecuado control de las mismas.

En cuanto a la elaboración de los libros contables los art. 25 de la *Ley 50/2002* y el art. 28 del *Real Decreto 1611/2007, de 7 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento del Registro de fundaciones de competencia estatal (R.D. 1611/2007)*, señala que las cuentas anuales se aprobarán por el patronato en el plazo máximo de seis meses desde el cierre del ejercicio, sin que pueda delegar esta función en otros órganos de la fundación y se presentarán al protectorado dentro de los diez días hábiles siguientes a su aprobación. En el caso que la entidad audite el plazo para la formulación de las cuentas anuales pasará a ser de tres meses y las cuentas anuales irán acompañadas por el informe de auditoría.

El protectorado, una vez examinadas y comprobada su adecuación formal a la normativa vigente, procederá a depositarlas en el Registro de Fundaciones. Cualquier persona podrá obtener información de los documentos depositados. Además el patronato elaborará y remitirá al protectorado, en los últimos tres meses de cada ejercicio, el citado plan de actuación.

³⁶ Simplificación de los requisitos de la información económico-financiera aprobada por la *Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización (Ley 14/2013)*.

La legalización de los libros está regulada en el *R.D. 1611/2007* y cabe destacar al respecto que:

- Corresponde al Registro la legalización de los libros de las fundaciones que continúa dividido en los diferentes protectorados al no estar aún en funcionamiento el “Registro único” previsto en el preámbulo de la *Ley 50/2002*.
- La obligación de la legalización se extiende al libro de actas, libro diario y libro de planes de actuación y de cuentas anuales.
- Los libros ya se hallen encuadernados o formados por hojas móviles, deberán estar completamente en blanco y sus folios numerados correlativamente.
- Período para su legalización: antes de que transcurran cuatro meses a partir de la fecha de cierre del ejercicio.

1.1.2. Cuentas anuales: modelos abreviados y concepto de microentidad

En referencia a las cuentas anuales, el art. 25 de la *Ley 50/2002* establece en consonancia con el *Código de Comercio* que dichas cuentas comprenden el balance, la cuenta de resultados y la memoria. Añade al respecto que forman una unidad y deben estar redactados con claridad y mostrar la imagen fiel del patrimonio, de la situación financiera y de los resultados de la fundación.

Siguiendo a Cabra de Luna (1998, 482-484) podemos afirmar que:

- El balance es un documento que contiene estáticamente el patrimonio de una fundación, integrado por el conjunto de bienes y derechos (activo), así como por el de obligaciones y fondos propios (pasivo), referidos a la fecha de cierre del ejercicio.
- La cuenta de resultados es el documento contable que cuantifica el resultado obtenido por la fundación (positivo, negativo o equilibrado) y la composición del mismo.

La memoria, de acuerdo con el art. 25 de la *Ley 50/2002*, además de completar, ampliar y comentar la información contenida en el balance y en la cuenta de resultados, incluirá las actividades fundacionales, los cambios en sus órganos de gobierno, dirección y representación, así como el grado de cumplimiento del plan de actuación, indicando los recursos empleados, su procedencia y el número de beneficiarios en cada una de las distintas actuaciones realizadas, los convenios que, en su caso, se hayan llevado a cabo con otras entidades para estos fines, y el grado de cumplimiento de las reglas establecidas en el art. 27 en relación al destino de rentas e ingresos que analizaremos en el siguiente capítulo del presente trabajo.

Las actividades fundacionales figurarán detalladas con los requisitos que reglamentariamente se establezcan. Igualmente, se incorporará a la memoria un inventario de los elementos patrimoniales, cuyo contenido se desarrollará reglamentariamente.

El modelo que deben adoptar en cuanto a estructura dichas cuentas se corresponde con el modelo normal establecido en la norma aplicable de 2013 (*PCESFL 2013*), aunque podrán acogerse a los modelos abreviados cuando cumplan los requisitos establecidos para las sociedades mercantiles³⁷, es decir, cuando al cierre del ejercicio concurren al menos dos de las circunstancias del Cuadro 3.1:

³⁷ Las cifras de estas circunstancias se modificaron el 27 de septiembre de 2014 con la aprobación de la *Ley 14/2013*.

Cuadro 3.1. Requisitos para la elaboración de los modelos abreviados para ESFL		
Conceptos	Balance y Memoria abreviado	Cuenta de Resultados abreviada
Total Activo	≤ 4.000.000	≤ 12.500.000
Volumen anual de ingresos (Ingresos de la actividad propia más la cifra neta de negocios si realiza actividad mercantil)	≤ 8.000.000	≤ 25.000.000
Nº medio trabajadores anual	≤ 50	≤ 250

Fuente: Elaboración propia, *PCESFL 2013 y Ley 14/2013*.

Además el *PCPMESFL 2013* ha desarrollado el concepto de “microentidad”, que había sido incluido en la *Ley 50/2002*, con el objetivo de facilitar las obligaciones contables a las ESFL de reducido tamaño, incluyendo algunas normas de registro y valoración para microentidades y un modelo de memoria simplificado. A efectos contables una ESFL se considera microentidad si cumple al menos dos de las tres condiciones del Cuadro 3.2 durante dos ejercicios consecutivos.

Cuadro 3.2. Condiciones para ser PMESFL o Microentidad ESFL		
Conceptos	PMESFL	Microentidad
Total Activo	≤ 2.850.000	≤ 150.0000
Volumen anual de ingresos (Ingresos de la actividad propia más la cifra neta de negocios si realiza actividad mercantil)	≤ 5.700.000	≤ 150.000
Nº medio trabajadores anual	≤ 50	≤ 5

Fuente: Elaboración propia y *PCPMESFL 2013*.

1.2. Las obligaciones contables de las fundaciones autonómicas

Como ya analizamos en el capítulo anterior, junto a la legislación estatal coexisten nueve legislaciones autonómicas, que otorgan el derecho las comunidades autónomas a desarrollar sus propias normas en determinados asuntos reservados para su competencia. La Disposición Final Primera de la *Ley 50/2002* determina al respecto que el art. 25 de dicha ley no es de aplicación obligatoria en las comunidades autónomas y por tanto forma parte de sus competencias los libros contables y las cuentas anuales entre otros. En el Cuadro 3.3 comparamos los principales aspectos de las obligaciones contables entre las distintas legislaciones autonómicas.

Cuadro 3.3. Comparativa de las obligaciones contables entre las distintas legislaciones autonómicas. Fuente: Elaboración propia y Blázquez et al., 2013.

	Andalucía	Canarias	Castillas y León	Cataluña	Galicia	La Rioja	Madrid	País Vasco	Valencia
Libros contables	- Libro Diario - Libro de Inventario y Ctas. Anuales	No	- Libro de Actas - Libros exigidos por normativa contable	- Libro Diario - Libro de Inventario y Ctas. Anuales	- Libro Diario - Libro de Inventario y Ctas. Anuales	- Libro Diario - Libro de Inventario y Ctas. Anuales	No	- Libro Diario - Libro de Actas - Libro de Inventario y Balance	No
Estados contables obligatorios	- Balance - Cuenta Rdos. - Memoria	- Inventario - Balance - Cuenta Rdos. - Memoria	- Inventario - Balance - Cuenta Rdos. - Memoria	- Balance - Cuenta Rdos. - Memoria - ECPN - EFE	- Inventario - Balance - Cuenta Rdos. - Memoria	- Balance - Cuenta Rdos. - Memoria	- Inventario - Balance - Cuenta Rdos. - Memoria	- Inventario - Balance - Cuenta Rdos. - Memoria	- Inventario - Balance - Cuenta Rdos. - Memoria
Quien formula	Patronato	Patronato	Patronato	Patronato	Patronato	Patronato	Patronato	Patronato	Patronato
Periodicidad	Anual	Anual	Anual	Anual	Anual	Anual	Anual	Anual	Anual
Auditoría	Sí	Sí	No (salvo exigido)	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Plazo formulación Ctas. Anuales	6 meses	6 meses	6 meses	6 meses	6 meses	6 meses	6 meses	6 meses	6 meses
Presupuesto o Plan de Actuación	Plan actuación: - Preventivo - Liquidado	Presupuesto: - Liquidado - Preventivo + Memoria Explicativa	Presupuesto: - Liquidado - Preventivo + Memoria Explicativa	No	Plan actuación: - Preventivo - Liquidado	Plan actuación: - Preventivo - Liquidado	Presupuesto: - Liquidado - Preventivo + Memoria Explicativa	Presupuesto: - Liquidado - Preventivo + Memoria Explicativa	Presupuesto: - Liquidado - Preventivo + Memoria Explicativa
Legislación aplicable	Ley 10/2005 y Decreto 32/2008	Ley 2/1998	Ley 13/2002 y Decreto 63/2005	Ley 4/2008	Ley 12/2006 y Decreto 15/2009	Ley 1/2007	Ley 1/1998	Ley 12/1994	Ley 9/2008 y Decreto 68/2011

1.3. Las obligaciones contables adicionales de las fundaciones del sector público

1.3.1. Definición de fundación del sector publico

Del mismo modo que como hemos podido apreciar en el capítulo anterior y de algún modo también en el apartado predecesor, existe un variado panorama legislativo en España aplicable a fundaciones, y esto se reproduce ya desde su origen, no solo si atendemos a su legislación sino también a la persona fundadora.

Un factor esencial de las fundaciones está constituido por la voluntad del fundador que, de forma altruista o desinteresada, pero siempre a través de un acto gratuito, se desprende de una serie de bienes para que mediante la creación de un nuevo ente sean cumplidos fines de interés general. Esta circunstancia se aprecia claramente en las fundaciones creadas por personas físicas. Sin embargo, en estos momentos de creciente actividad fundacional podemos encontrarnos distintas figuras, la primera que acabamos de mencionar podríamos considerarla como el origen de esta clase de personalidad jurídica, otras en cambio más alejadas de aquellas “primeras fundaciones” que serían las fundaciones constituidas por personas jurídicas.

En lo que respecta a este segundo tipo de fundador también hallamos una dualidad. Por un lado, encontramos fundaciones cuyo fundador es una persona jurídica privada y por otro las que han sido constituidas por una persona jurídica pública a través del reconocimiento de su capacidad en la *Ley 50/2002* como ya se hizo en la *Ley 30/1994*, aunque añadiendo en este caso ciertos requisitos recogidos en el Capítulo XI de la legislación vigente. Este hecho resulta ser curioso y singular al tratarse de figuras de derecho público que, por definición, sirven a la satisfacción de intereses generales y en cambio recurren a un instrumento que tradicional y precisamente ha servido para que los particulares coadyuven a los poderes públicos en la consecución de fines de interés general.

El Capítulo XI de la legislación vigente está dedicado a las fundaciones del sector público estatal donde se recogen una serie de requisitos añadidos que se echaban

en falta en la ley predecesora. El art. 44 de dicho capítulo nos indica que una fundación se considerará del sector público estatal cuando concurra alguna de las siguientes circunstancias:

- Que se constituyan con una aportación mayoritaria, directa o indirecta, de la Administración General del Estado, sus organismos públicos o demás entidades del sector público estatal.
- Que su patrimonio fundacional, con carácter de permanencia, esté formado en más del 50% por bienes o derechos aportados o cedidos por las citadas entidades.

Junto a la definición quedan recogidos tres preceptos más en torno a su normativa formal referente a su creación (autorización, memoria económica, patronos, etc.), límites de actuación (no pueden ejercer potestades públicas y solo pueden realizar actividades dentro del ámbito competencial de las entidades del sector público estatal fundadoras mediante la ayuda en la consecución de los fines de las mismas, sin que suponga la asunción de sus competencias propias, salvo que esté previsto de forma expresa en la ley) y régimen jurídico en relación a la auditoria, selección de personal, contratación, ayudas dinerarias, etc..

1.3.2. Obligaciones contables adicionales por formar parte del sector público

Las obligaciones contables que deben cumplir las fundaciones que forman parte del sector público, son en primer lugar las que les corresponden por ser fundación y que hemos comentado anteriormente, y además lo que establece el art. 129.3 de la *Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (Ley 47/2003)* junto con la *Orden EHA/614/2009, de 3 de marzo*, que desarrolla el contenido del informe al que hace mención el artículo citado anteriormente.

Las fundaciones del sector público estatal deben presentar un informe junto a las cuentas anuales, y dicho informe debe contener la siguiente información (art. 2 *Orden EHA/614/2009*):

- Información de carácter presupuestario.
- Información relativa a la ejecución de los contratos-programa previstos en el art. 68 de la *Ley 47/2003* y su grado de cumplimiento.
- Información relativa al cumplimiento de la *Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público y otra normativa en materia de procedimientos de contratación*.
- Información relativa al cumplimiento de los principios que en materia de personal y disposición de fondos han de cumplir las entidades del sector público fundacional.
- Información sobre garantías recibidas o concedidas a otras entidades del sector público estatal.
- Información sobre el personal.
- Información sobre la Comisión de Auditoría y Control.
- Otra información.

Destacando el primer punto, la información de carácter presupuestario que se deberá incluir es (art. 3 *Orden EHA/614/2009*):

- Información relativa al programa de actuación plurianual: informarán para cada objetivo, actividad e indicador relativos al presupuesto ejecutado, sobre lo previsto, lo realizado, las desviaciones absolutas así como sobre el porcentaje de lo realizado sobre lo previsto.
- Información sobre la liquidación de los presupuestos de explotación y capital: deberán suministrar información sobre la liquidación de los mismos. En concreto, se informará sobre los importes previstos, las modificaciones aprobadas, en su caso, los importes realizados, las desviaciones absolutas, el porcentaje de lo realizado sobre lo previsto y las causas de las desviaciones.

- Información regionalizada del importe de los pagos por actuaciones de inversión real (inmovilizado intangible, inmovilizado material e inversiones inmobiliarias): desglosando el importe por provincias y proyectos. Además si se da el caso de que alguno de dichos pagos correspondiera a varias provincias de una o varias comunidades autónomas, se realizará la distribución del importe en función del porcentaje de participación de cada provincia.

1.4. La auditoría de las cuentas anuales de las ESFL

1.4.1. Objetivos y necesidad de la auditoría

En las fundaciones la transparencia de su información económico-financiera se hace necesaria y en algunas ocasiones más exigente que para las sociedades mercantiles debido a la necesidad de dar información detallada y suficiente de sus fines y actividades a sus donantes, beneficiarios, patronos y sociedad en general. Es por ello que la legislación regula la auditoría de sus documentos contables como obligatoria en determinadas circunstancias.

El art. 1 de la *Ley 12/2010, de 30 de junio*³⁸ (*Ley 12/2010*), señala que la auditoría contable es una actividad consistente en la revisión y verificación de las cuentas anuales, así como de otros estados financieros o documentos contables, elaborados con arreglo al marco normativo de información financiera que resulte de aplicación, siempre que aquella tenga por objeto la emisión de un informe sobre la fiabilidad de dichos documentos que pueda tener efectos frente a terceros. La auditoría de las cuentas anuales consistirá en verificar y dictaminar si dichas cuentas expresan la imagen fiel del patrimonio y de la situación financiera, y de los resultados de la entidad auditada, de acuerdo con el marco normativo de información financiera que le sea aplicable, también comprenderá en su caso, la verificación de la concordancia del informe de gestión con dichas cuentas.

³⁸ *Ley por la que se modifica la Ley 19/1988, de Auditoría de Cuentas, la Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores y el texto refundido de la Ley de Sociedades Anónimas aprobado por el Real Decreto Legislativo 1564/1989, de 22 de diciembre, para su adaptación a la normativa comunitaria, pero el citado artículo no sufre modificación.*

La derogada *Ley 30/1994* señalaba por primera vez la obligación de auditoría en las fundaciones españolas. Sin embargo debemos tener presente que la también derogada *Ley 19/1988, de 12 de julio, de Auditoría de Cuentas* ya disponía la obligación de auditar para las entidades que, con independencia de su forma jurídica, obtuviesen fondos públicos, realizaran obras o prestaran servicios al Estado y demás entes públicos bajo determinadas condiciones.

El hecho de realizar una auditoría aporta fiabilidad y credibilidad de la información contable que elaboran frente a terceros, lo que se traduce en una mayor transparencia de su gestión y destino de fondos. Por tanto supone una ventaja para las ESFL en general y para las fundaciones en particular, por lo que resulta aconsejable y positivo llevar a cabo este control aun en los casos en los que no sea obligatorio (Blázquez, 2013).

1.4.2. Obligación en función del tamaño

De acuerdo con el art. 25.5. de la *Ley 50/2002* existe obligación de someter a auditoría externa las cuentas anuales de todas las fundaciones en las que, a fecha de cierre del ejercicio, concurren al menos dos de las circunstancias siguientes:

- a) Que el total de las partidas del activo supere 2.400.000 euros.

- b) Que el importe neto de su volumen anual de ingresos por la actividad propia más, en su caso, el de la cifra de negocios de su actividad mercantil sea superior a 2.400.000 euros.

- c) Que el número medio anual de trabajadores empleados durante el ejercicio sea superior a 50.

Si se trata del primer año desde su constitución o fusión, las fundaciones deberán someter sus cuentas a auditoría externa si al cierre del ejercicio reúnen al menos dos de las circunstancias señaladas.

La auditoría se contratará y realizará de acuerdo con lo previsto en la *Ley 12/2010*, disponiendo los auditores de un plazo mínimo de un mes, a partir del momento en que les fueran entregadas las cuentas anuales formuladas, para realizar el informe de auditoría. El régimen de nombramiento y revocación de los auditores queda establecido en el reglamento³⁹.

Si observamos los requisitos para que las fundaciones tengan la obligación de auditar, comprobamos que no coinciden con los de presentar cuentas anuales en el modelo normal, con lo que una fundación puede presentar modelo abreviado y estar sujeta a auditoría. Lo que denota el requerimiento de un mayor control y transparencia para las fundaciones que para las sociedades mercantiles en general.

En materia de auditoría de cuentas de las fundaciones también es competencia de las comunidades autónomas fijar su obligatoriedad y requisitos. A continuación (Cuadro 3.4) resumiremos dichas obligaciones de auditoría en las distintas legislaciones autonómicas.

Cuadro 3.4. Comparativa legislación autonómica obligación auditar		
Comunidad Autónoma	Obligación	Requisitos
Andalucía	Sí	<ul style="list-style-type: none">• Causas objetivas: cumpla 2 de las 5 siguientes:<ol style="list-style-type: none">1. Activo > 2.400.000 euros2. Importe neto de su cifra anual de ingresos ordinarios > 2.400.000 euros3. Número medio trabajadores empleados durante el ejercicio >30.4. Valor de contratos con patronos o parientes de estos > 15% gastos totales5. Valor de las ventas de bienes y derechos de la fundación > 50% del valor del patrimonio• Causas subjetivas: NO

³⁹ Ver arts. 45 y 46 del *R.D. 1611/2007*.

Cuadro 3.4. Comparativa legislación autonómica obligación auditar		
Comunidad Autónoma	Obligación	Requisitos
Canarias	Sí	<ul style="list-style-type: none"> • Causas objetivas: cumpla 2 de las 3 siguientes: <ol style="list-style-type: none"> 1. Activo > 2.400.000 euros. 2. Importe neto de su volumen anual de ingresos de actividad propia, más la cifra de negocios de la actividad mercantil > 2.400.000 euros 3. Número medio trabajadores empleados durante el ejercicio >50. • Causas subjetivas: NO
Castilla y León	Sí	<ul style="list-style-type: none"> • Causas objetivas: NO • Causas subjetivas: SI. Cuando concurren circunstancia que así lo aconsejen (a solicitud de patronato o protectorado)
Cataluña	Sí	<ul style="list-style-type: none"> • Causas objetivas: cumpla 2 de las 3 siguientes: <ol style="list-style-type: none"> 1. Activo > 3.500.000 euros. 2. Importe neto de su volumen anual de ingresos de actividad propia, más la cifra de negocios de la actividad mercantil > 2.000.000 euros 3. Número medio trabajadores empleados durante el ejercicio >50. • Causas subjetivas: NO
Galicia	Si	<ul style="list-style-type: none"> • Causas objetivas: cumpla 2 de las 3 siguientes: <ol style="list-style-type: none"> 4. Activo > 2.400.000 euros. 5. Importe neto de su volumen anual de ingresos de actividad propia, más la cifra de negocios de la actividad mercantil > 2.400.000 euros 6. Número medio trabajadores empleados durante el ejercicio >50. • Causas subjetivas: NO
La Rioja	Si	<ul style="list-style-type: none"> • Causas objetivas: NO • Causas subjetivas: SI. Cuando concurren circunstancia que así lo aconsejen (a solicitud de patronato o protectorado)

Cuadro 3.4. Comparativa legislación autonómica obligación auditar		
Comunidad Autónoma	Obligación	Requisitos
Madrid	Sí	<ul style="list-style-type: none"> • Causas objetivas: cumpla 2 de las 3 siguientes: <ol style="list-style-type: none"> 1. Activo > 2.400.000 euros. 2. Importe neto de su volumen anual de ingresos de actividad propia, más la cifra de negocios de la actividad mercantil > 2.400.000 euros. 3. Número medio trabajadores empleados durante el ejercicio > 50. • Causas subjetivas: NO.
País Vasco	Sí	<ul style="list-style-type: none"> • Causas objetivas: cumpla 2 de las 4 siguientes: <ol style="list-style-type: none"> 1. Patrimonio fundacional > 100 millones de pesetas (601.012 euros). 2. Volumen de actividades gestionadas > 500 millones de pesetas (3.005.060 euros). 3. Realice actividades mercantiles o participe en sociedades mercantiles. 4. Predomine los servicios remunerados por los beneficiarios. • Causas subjetivas: NO.
Valencia	Sí	<ul style="list-style-type: none"> • Causas objetivas: cumpla 2 de las 7 siguientes: <ol style="list-style-type: none"> 1. Activo > 400.000.000 pesetas (2.404.048 euros). 2. Importe neto de su cifra anual de ingresos ordinarios > 400.000.000 pesetas (2.404.048 euros). 3. Número medio trabajadores empleados durante el ejercicio > 20. 4. Ingresos recaudados de los beneficiarios > 50% de los ingresos totales. 5. Valor de contratos con patronos o parientes de estos > 15% gastos totales. 6. Valor de las participaciones en sociedades mercantiles > 50% del valor del patrimonio. 7. Valor de las ventas de bienes y derechos de la fundación > 50% del valor de patrimonio. • Causas subjetivas: SI. Aquellas que presenten especiales circunstancias (solicitud del patronado o protectorado).

Fuente: Elaboración propia y Blázquez *et al.*, 2013.

1.4.3. La ley de auditoría: obligación en función de la actividad

Como hemos visto, la *Ley 50/2002* y las correspondientes leyes autonómicas recogen la obligación de auditar cuentas para fundaciones en función de su tamaño. En cambio no debemos olvidar, como hemos añadido anteriormente, que el *Real Decreto 1517/2011, de 1 de julio, por el que se aprueba el Reglamento que desarrolla el texto refundido de la Ley de Auditoría de Cuentas (R.D. 1517/2011)* somete también a dicha obligación de auditoría a todas las entidades, sin perjuicio de su forma jurídica, que reciban subvenciones, ayudas o realicen obras, prestaciones, servicios o suministren bienes al Estado y demás Organismos Públicos dentro de los límites que reglamentariamente fije el Gobierno por Real Decreto.

Los límites quedan establecidos por tanto en el *R.D. 1517/2011*, y son los siguientes:

- a) Auditoría de cuentas anuales de las entidades receptoras de subvenciones o ayudas con cargo a los presupuestos de las Administraciones Públicas o a fondos de la Unión Europea:

Las entidades, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, siempre que deban formular cuentas anuales, que durante un ejercicio social hubiesen recibido subvenciones o ayudas con cargo a los presupuestos de las Administraciones Públicas o fondos de la Unión Europea, por un importe total acumulado superior a 600.000 euros, estarán obligadas a someter a auditoría las cuentas anuales correspondientes a dicho ejercicio y a los ejercicios en que se realicen las operaciones o ejecuten las inversiones correspondientes a las citadas subvenciones o ayudas.

Se considerarán recibidas las subvenciones o ayudas en el momento en que deban ser registradas en los libros de contabilidad de la empresa o entidad, conforme a lo establecido a este respecto en la normativa contable que le resulte de aplicación. Se entenderán por subvenciones o ayudas, a los efectos de esta disposición, las

consideradas como tales en el art. 2 de la *Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones*.

b) Auditoría de cuentas anuales de las entidades que contraten con el sector público:

Las entidades, cualquiera que sea su naturaleza jurídica y siempre que deban formular cuentas anuales, que durante un ejercicio económico hubiesen celebrado con el Sector Público los contratos contemplados en el art. 2 de la *Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público*, por un importe total acumulado superior a 600.000 euros, y éste represente más del 50% del importe neto de su cifra anual de negocios, estarán obligadas a someter a auditoría las cuentas anuales correspondientes a dicho ejercicio social y las del siguiente a éste.

Se considerarán realizadas las actuaciones referidas en el momento en que deban ser registrados el derecho de cobro correspondiente en los libros de contabilidad de la entidad.

2. NORMATIVA PARA EL REGISTRO CONTABLE Y LA ELABORACIÓN DE LAS CUENTAS ANUALES

2.1. Antecedentes: el plan contable de 1990 y su adaptación sectorial de 1998

Como ya hemos adelantado en apartados anteriores, la derogada *Ley 30/1994*, reguló la obligación contable por la que las fundaciones debían llevar una contabilidad y formular los estados contables, debiendo aplicar para ello el modelo contable mercantil cuya normativa era el derogado *PGC de 1990 (Real Decreto 1643/1990, de 20 de diciembre, por el que se aprueba el Plan General de Contabilidad)*.

No obstante, en la introducción de dicho plan se indicaba que quedaban pendientes por elaborar importantes trabajos que desarrollaría más adelante el ICAC, y a título indicativo se citaban entre otros, la formulación de nuevas normas de adaptaciones sectoriales destinadas a los sectores de actividad que así lo precisasen. Del mismo

modo la *Ley 30/1994* señalaba en su disposición adicional octava que el gobierno aprobaría en el plazo de un año la adaptación del PGC a las ESFL.

En abril de 1994 el ICAC dictó una resolución por la que se constituyó un grupo de trabajo para la elaboración del Borrador de la Adaptación Sectorial del PGC a las ESFL (ICAC, 2011) y las normas de información presupuestaria de estas entidades. Su elaboración y el correspondiente proceso legislativo culminó el 14 de mayo de 1998, tres años después de los que marcaba la legislación, con la publicación en el Boletín Oficial del Estado del texto del *Real Decreto 776/1998, de 30 de abril, por el que se aprueban las normas de adaptación del Plan General de Contabilidad a las entidades sin fines lucrativos y las normas de información presupuestaria de estas entidades (PGC adaptación ESFL 1998)*.

La adaptación seguía la misma estructura del *PGC de 1990* e intentaba atender por primera vez las características diferenciales que ofrecen estas entidades, tanto en el registro de las operaciones que realizan como en la utilidad de los informes financieros o cuentas anuales que debían presentar.

El documento constaba de dos cuerpos totalmente diferenciados, de una parte las normas de adaptación del *PGC de 1990* y de otra parte las que se corresponden con la información presupuestaria.

La estructura de la adaptación era semejante a la del propio *PGC 1990* pero con una serie de modificaciones que por sus características podrían clasificarse en 3 grupos:

- Reglas que no modifican el *PGC 1990* porque son un añadido como sería el caso de la información presupuestaria.
- Reglas que modifican el *PGC 1990* ya que las características especiales del sector así lo exigen, como por ejemplo el cambio de algunos términos como sería “dotación” en vez de “capital”, entre otros.

- Reglas que bien modifican, o amplían, pero que podían haber estado incluidas en el propio *PGC 1990* al no ser específicas de ningún sector en concreto, y que han sido tratadas en una adaptación de un determinado sector al ser en éste donde se registran normalmente, aunque pueden ser aplicados a más sectores, como sería el caso de la normativa referente al Patrimonio Histórico.

En lo que respecta a esta adaptación está compuesto de cinco partes más una introducción:

- Introducción: se detallan las principales características del sector no lucrativo, así como las modificaciones introducidas respecto al *PGC 1990* y la justificación de su existencia.
- La primera parte corresponde a la enumeración de los principios contables y no presenta prácticamente variaciones respecto a los existentes en el *PGC 1990*.
- El cuadro de cuentas es el contenido de la segunda parte y en él se habilitan las cuentas específicas necesarias para el sector, además de los ya existentes.
- La tercera parte está destinada a las definiciones y relaciones contables, es decir, todo lo que da contenido a las cuentas, así como los movimientos de las mismas.
- Todo lo referente a las cuentas anuales queda recogido en la cuarta parte. Normas de obligado cumplimiento y específicas para el sector en cuanto a la elaboración del balance, cuenta de resultados y memoria (por ejemplo incluye presupuestos, posteriormente esta adaptación da los modelos de liquidación presupuestaria y presupuesto por programas).
- Finalmente, la quinta parte donde se incluyen las normas de valoración que también han experimentado con respecto a las del *PGC 1990* alguna modificación así como la inclusión de nuevas normas.

El *PGC adaptación ESFL 1998* incluye también las normas de información presupuestaria a cumplimentar por estas entidades cuando su norma sustantiva así lo exija, recogiendo los modelos y normas de elaboración de los mismos.

El *PGC adaptación ESFL 2008* será de aplicación a las fundaciones de competencia estatal de naturaleza privada o pública mientras que no se establezcan otras normas específicas.

2.1.1. Principales novedades en la adaptación del PGC a las ESFL de 1998

En lo que respecta a la primera parte de la adaptación, en relación a los principios contables, se mantuvieron prácticamente los mismos y solo se llevaron a cabo ciertas matizaciones en su desarrollo posterior, es decir, en las normas de valoración. Los principios de prudencia, adquisición, registro, no compensación, uniformidad e importancia relativa, no sufrieron variación respecto al resto de entidades. Las matizaciones las experimentaron los principios que detallaremos a continuación:

- ✓ Principio del devengo: se opta por aplicar dicho principio al igual que para el resto de entidades, en lugar del criterio de caja, que hasta la fecha había sido el utilizado por la gran parte de las ESFL dada su mayor sencillez en la aplicación.
- ✓ Principio de correlación de ingresos y gastos: en el caso de las ESFL la correlación se produce en sentido contrario, los gastos se planifican en base a los ingresos obtenidos, ya que los gastos son posibles al existir ingresos. Por tanto debemos entender que la correlación puede darse en ambas direcciones, pudiéndose aplicar gastos en función de ingresos, tomando como referencia las actividades o programas llevados a cabo por la entidad. Así el resultado del ejercicio deberá estar formado por los gastos que generan las actividades y los ingresos necesarios para su financiación.
- ✓ Entidad en funcionamiento: el único cambio que se produce es de carácter terminológico, se cambia “empresa” por “entidad”.

Si atendemos a la segunda y tercera parte de la adaptación contable, cuadro de cuentas y las definiciones y relaciones contables, respectivamente, se observa cómo se modificaron la denominación de determinadas cuentas y el desglose de varias de ellas en subcuentas de cuatro cifras, además de habilitarse cuentas específicas y otras que sin ser específicas aclaraban ciertas operaciones, lo que supuso también la modificación o inclusión de nuevas definiciones en relación a las mismas. A pesar de ello en general se mantuvo la estructura y los títulos del *PGC de 1990* para facilitar su manejo a las entidades que realizasen actividades mercantiles junto a su actividad no lucrativa y no tener que llevar así una doble contabilidad.

Las cuentas incorporadas más relevantes hacen referencia a los acreedores y deudores de la actividad propia de la entidad, los gastos e ingresos propios, además de algunas definiciones y movimientos que son diferentes en la adaptación como es el caso de la dotación fundacional, las reservas y el resultado del ejercicio, entre otras.

La cuarta parte correspondiente a las cuentas anuales fue objeto de modificaciones importantes. Los documentos que formaron las cuentas anuales fueron el balance, la cuenta de resultados, que correspondería a la cuenta de pérdidas y ganancias, y la memoria que incluye el cuadro de financiación y la liquidación del presupuesto de ingresos y gastos. Los modelos citados sufren adaptaciones terminológicas en cuanto a los epígrafes de cada estado contable y por otra parte se mantienen los requisitos para adoptar el modelo normal o abreviado, planteados por el *PGC 1990*.

Por último también fue necesario incluir criterios de valoración de los distintos elementos que componen el balance y la cuenta de resultados en determinados casos puntuales, entre los que cabe destacar la novedad en cuanto a la valoración de bienes de patrimonio histórico a su precio de adquisición pero no a su valor venal o de mercado cuando se reciban de forma onerosa lo que supone una modificación importante frente a otros bienes recibidos por donación, junto a las modificaciones de las diferencias permanentes del impuesto sobre sociedades, de

los gastos e ingresos propios de la actividad y de las subvenciones, donaciones y legados.

2.2. Las fundaciones ante la reforma contable de 2007

2.2.1. Motivos de la reforma contable

La incorporación de España a la Unión Europea propició la necesidad de adaptación de la legislación mercantil a las Directivas comunitarias. El *Reglamento 1606/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de julio de 2002 relativo a la aplicación de las Normas Internacionales de Contabilidad (NIC)* supuso el origen de un nuevo cambio en el marco contable con el fin de conseguir, entre otros objetivos, mercados financieros más eficaces y transparentes.

Ante esta nueva estrategia que comenzó a fraguarse en el año 2000; en 2001 se constituyó una Comisión de Expertos para elaborar un informe sobre la situación de la información contable en nuestro país y las líneas básicas de la reforma a realizar.

Así en 2005 las empresas cotizadas comenzaron a adoptar las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF) para la formulación de sus cuentas consolidadas en cumplimiento de la *Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social*.

En el año 2007 se da un paso más y culmina la reforma contable con la *Ley 16/2007, de 4 de julio, de reforma y adaptación de la legislación mercantil en materia contable para su armonización internacional con base a la normativa de la Unión Europea*. La reforma supuso la modificación de textos legislativos como el *Código de Comercio*, la *Ley de Sociedades Anónimas*, la *Ley de Sociedades de Responsabilidad Limitada*, la *Ley de Cooperativas* y la *Ley del Impuesto sobre Sociedades*. Y además de afectar a la normativa, produjo un cambio en la orientación del sistema contable.

Con la adaptación a las NIIF el modelo contable se enfoca fundamentalmente hacia inversores y analistas con el objetivo de que los mismos sean capaces de evaluar la situación de la empresa. De esta manera se pretende mejorar la utilidad de la información financiera para los usuarios, de manera que se facilite la toma de decisiones de forma eficiente.

En la Disposición primera de la nueva ley de reforma se autoriza al Gobierno para que a través de Real Decreto apruebe el PGC donde se desarrollen los aspectos contenidos en la misma. Como consecuencia en ese mismo año se aprueban, después de 17 años, el nuevo *PGC 2007* aprobado por el *Real Decreto 1514/2007* y el *PGC PYMES 2007* a través del *Real Decreto 1515/2007*. Este último con el objetivo de simplificar el tratamiento contable de determinadas transacciones, se ha optado por eliminar parte de la normativa reguladora de operaciones que no son habituales en estas entidades de mediano y pequeño tamaño.

2.2.2. Efecto de la reforma contable en las ESFL

El nuevo *PGC 2007* es de aplicación obligatoria para todas las empresas, cualquiera que sea su forma jurídica, individual o societaria, sin perjuicio de aquellas empresas que puedan aplicar el *PGC PYMES 2007*, lo que supuso un cambio importante en el ámbito contable para todas las entidades en España, y por supuesto para las ESFL.

Como hemos visto en apartados anteriores hasta la reforma de 2007, las ESFL elaboraban sus cuentas anuales aplicando *PGC adaptación ESFL 1998* y normas de información presupuestaria fruto de la adaptación sectorial del *PGC 1990*. Por tanto las ESFL a partir del 1 de enero de 2008 se encuentran con la problemática de tener la obligación de aplicar una adaptación sectorial basada en un PGC que ha sido modificado en profundidad.

Ello es debido a que la Disposición transitoria quinta del nuevo *PGC 2007* establece, en relación a los desarrollos normativos o adaptaciones sectoriales del derogado *PGC 1990*, que podrán seguir aplicándose en todo aquello que no se opusiera a la nueva normativa, es decir que seguirían aplicando su norma de adaptación

sectorial y para los aspectos que hayan sido modificados se atenderá a los nuevos *PGC 2007* o *PGC PYMES 2007*.

2.2.3. La rendición de cuentas de las fundaciones del año 2008 al 2011

Desde la reforma contable española de 2007 hasta la aprobación de la última y más reciente adaptación sectorial de 2011, las fundaciones y asociaciones han intentado compaginar el *PGC adaptación ESFL 1998* con la nueva normativa contable de las entidades mercantiles recogidas en el *PGC 2007*, para lo que se ha hecho necesario contar con la ayuda de las consultas publicadas por el ICAC sobre esta materia.

Una de las modificaciones más importantes de la reforma y que planteaba un problema importante a las ESFL fue la elaboración de los estados contables, que pasaron de ser tres estados (balance, cuenta de pérdidas y ganancias y memoria) a ser cinco (se añadió el estado de flujos de efectivo y el estado de cambios de patrimonio neto). En relación a esta novedad se cuestionaba si dicha elaboración era trasladable o no a este tipo de entidades que no tienen carácter mercantil y por tanto no aplican el Código de Comercio. Cuestión que el ICAC trató de aclarar a través de la Consulta nº 1 (*ICAC, 2008*), donde establecía que las ESFL debían seguir elaborando los tres estados contables contemplados en su legislación sustantiva y que por tanto no están obligadas a elaborar ni el estado de flujos de efectivo (EFE)⁴⁰ ni el estado de cambios en el patrimonio neto (ECPN)⁴¹ que añadía la normativa mercantil aprobada.

El siguiente paso tras aclarar esta situación fue establecer unos formatos de cuentas anuales adaptados a las modificaciones de la reforma que de nuevo quedaron establecidos a través de la consulta nº 4 del ICAC (*ICAC, 2008b*).

⁴⁰ El EFE informa sobre las entradas (cobros) y salidas (pagos) de tesorería que se corresponden con la corriente monetaria de las diferentes actividades empresariales, por lo que ofrece información puramente financiera fundamentada en el criterio de caja.

⁴¹ El ECPN informa sobre las variaciones que ha experimentado el patrimonio neto de la entidad durante el ejercicio, mostrando las partidas o elementos patrimoniales en que se han tenido lugar dichas variaciones, así como las causas que las han originado.

El ICAC se basó en los modelos propuestos por el *PGC 2007* incluyendo las partidas propias de las ESFL que se recogieron en el *PGC adaptación ESFL 1998*. Si atendemos a las adaptaciones que realizó el ICAC en lo que refiere a los modelos de las cuentas anuales, basándonos en la *Consulta nº 4 del ICAC (2008b)*, podemos destacar lo siguiente:

En cuanto al balance se respetó lo establecido en el *PGC 2007* aunque se modificaron algunos epígrafes y su desglose que tenían una denominación específica según lo establecido en el *PGC adaptación ESFL 1998*. El activo y pasivo se agruparon en corriente y no corriente y dentro del activo no corriente se incluyeron los bienes de patrimonio histórico. El patrimonio neto quedó conformado por la dotación fundacional o fondo social, las reservas y las subvenciones y donaciones recibidas.

En lo que respecta a la cuenta de resultados se adoptó el formato de lista establecido por el *PGC 2007*, es decir, ingresos y gastos en la misma columna, por lo que los gastos aparecen con signo negativo y los ingresos con signo positivo. Al igual que en el *PGC 2007* quedan separadas las operaciones continuadas de las interrumpidas y dentro de las continuadas se separan los resultados de explotación de los financieros. A su vez, en el resultado de explotación quedan diferenciadas las actividades de la actividad propia del obtenido por actividades mercantiles. Y por último se separa el resultado antes de impuestos del obtenido después del mismo.

Por último la memoria no se estandarizó mediante ningún modelo, como sí ocurrió con el balance y cuenta de resultados, pero se indicaron las pautas o líneas generales para su elaboración, a lo que la consulta señaló que debía incluirse la información exigida por el *PGC 2007*, la información específica del *PGC adaptación ESFL 1998* y la requerida por la legislación sustantiva aplicable.

Centrándonos en la información exigida por el *PGC 2007* existían varios puntos de complicada adaptación a las ESFL dada la naturaleza de estas entidades, como eran:

- Retribuciones a largo plazo al personal
- Transacciones con pagos basados en instrumentos de patrimonio
- Combinaciones de negocios
- Negocios conjuntos
- Activos no corrientes mantenidos para la venta y operaciones interrumpidas

De la información específica prevista en las normas del *PGC adaptación ESFL 1998* solo hubo que añadir lo referente al patrimonio histórico, el resto quedaba contemplado en la información requerida por el *PGC 2007* o porque así lo dictaba la legislación sustantiva. Ésta última, recogida en la *Ley 50/2002* y sus reglamentos, hizo necesaria la inclusión de determinada información que describiese las actividades realizadas, los recursos empleados, el personal, los beneficiarios, el inventario de los elementos de patrimonio, el grado de cumplimiento del plan de actuación, los convenios con otras entidades, información sobre el destino obligatorio de rentas, los cambios en el órgano de gobierno, dirección y representación y los elementos patrimoniales afectos a la actividad mercantil, en su caso, con información específica de este tipo de actividades para aquellas entidades que las lleven a cabo, etc.

2.3. Las normas de adaptación del plan general de contabilidad a las ESFL de 2011

El desarrollo de la contabilidad de las ESFL en nuestro país como venimos observando a lo largo de los apartados anteriores, posiblemente no ha sido el más adecuado. Pese al intento de incluir normas específicas para este tipo de entidades a través del *PGC adaptación ESFL 1998* o en las *Consulta del ICAC*, nunca se ha perdido de vista el enfoque mercantil adoptado desde un principio que no responde íntegramente a las necesidades informativas de las ESFL y lo único que

se ha conseguido es una acumulación de información de difícil manejo y elaboración.

Es por ello que ante la evidente necesidad de una nueva adaptación, en diciembre de 2010 el ICAC creó un grupo de trabajo para la elaboración de las nuevas normas de adaptación del PGC para ESFL. El resultado de dicho trabajo fue la aprobación del *Real Decreto 1491/2011, de 24 de octubre, por el que se aprueba las Normas de adaptación del Plan General de Contabilidad a las entidades sin fines lucrativos y las normas de elaboración del plan de actuación para entidades sin fines lucrativos (PGC adaptación ESFL 2011)*.

Para la elaboración de la nueva adaptación, el grupo de trabajo del ICAC se basó en diferentes normativas existentes de ámbito nacional e internacional como son (*PGC adaptación ESFL 2011*):

- Documento de Declaración de conceptos nº 4 del Financial Accounting Standards Board (FASB) sobre los *Objetivos de la información financiera en las entidades sin ánimo de lucro*.
- Documento de Declaración de conceptos nº 958 del Financial Accounting Standards Board (FASB) denominado *Not-for-profit Entities* que integra la *Contabilidad de las entidades no lucrativas*.
- Las Normas Internacionales para el Sector Público emitidas por el International Public Sector Accounting Standards Board (IPSASB).
- Documento nº 1, denominado: *Marco conceptual de la información financiera para entidades sin fines lucrativos (2008)* emitido por AECA.
- Documento nº 2: *Los estados contables de las entidades sin fines lucrativos (2010)* emitido por AECA.

Con la nueva adaptación se consiguen características diferenciales del sujeto contable al que va dirigida la información económico-financiera. Se trata de un paso importante de homogeneización y adaptación de la normativa contable para

las ESFL en general, lo que conseguirá el acceso a una información más adecuada del sector y una mayor transparencia.

Entre las principales características diferenciales que hacen recomendable la presente adaptación cabe destacar (Rúa, 2010):

- El patrimonio aportado por los donantes deja de pertenecer a éstos para ser propiedad de la entidad, que no tiene propietarios, y destinarse al logro de fines de interés general. El grado de cumplimiento de tales fines y el mantenimiento de dicho patrimonio deberá ser por tanto objetivo prioritario de la información de los estados contables en estas entidades.
- Los aportantes de fondos son distintos a los beneficiarios de los servicios, por lo que los primeros no encuentran una satisfacción directa en el disfrute de los mismos, sino en conocer el alcance, calidad y oportunidad de las actividades de la entidad. Esto deberá tenerse en cuenta a la hora de elaborar la información.
- La misión básica de la mayoría de las ESFL es, de forma genérica, la conversión de sus recursos en servicios de carácter social; la contabilidad deberá facilitar periódicamente información para poder conocer el cumplimiento de tal propósito.
- En estas entidades se mezclan elementos de derecho público, administrativo y privado, debiendo la información contable facilitar los controles que deban realizarse en función de las legislaciones que le sean aplicables. Además sus actuaciones están más controladas y reguladas, tienen pues menor libertad en comparación con las mercantiles, siendo la información a suministrar, a los organismos que ejercen el control, más exigente.
- Realizan en bastantes ocasiones actividades económicas para generar recursos que financien las actividades no lucrativas, en cuyo caso debería

existir una adecuada separación a nivel contable entre las distintas actividades realizadas.

- Dada la ausencia de lucro, el beneficio no es un buen indicador de sus logros, siendo más conveniente conocer su posición financiera y las metas alcanzadas, que los resultados económicos obtenidos.

- Mientras en las entidades mercantiles los fines suelen ser más concretos y pueden generalmente valorarse, por el contrario, en la mayoría de las no lucrativas suelen ser intangibles, siendo complejo establecer el grado de cumplimiento. Las normas contables deberían permitir medir su actividad, necesitándose por tanto, unos adecuados indicadores de gestión.

- Por último, en cuanto a las particularidades del entorno donde estas entidades operan cabe destacar que las actividades que desarrollan, en la mayoría de las ocasiones no están sujetas a mecanismos reguladores del mercado, que además pueden incluso operar en condiciones de ineficiencia siempre que obtengan recursos financieros por vías ajenas al mercado (subvenciones y donaciones) o que realizan en algunas ocasiones actuaciones similares a empresas lucrativas, por otra se acercan a entidades públicas, lo que hace que recojan contablemente un rango de peculiaridades muy amplio.

Pese a la revolución en cuanto a enfoque que supone la nueva adaptación debemos tener en cuenta que se trata de un conjunto de normas parciales, debiéndose aplicar por tanto, para todo aquello no regulado expresamente por dicha norma, el *PGC 2007* o *PGC PYMES 2007*, según el tamaño de la entidad (art. 5 *R.D. 1491/2011*). Por lo tanto quedaba aún pendiente dar un paso más para facilitar la aplicación conjunta de ambas normativas mediante textos refundidos y es por ello que el ICAC publicó el 26 de marzo de 2013 el *PGC para ESFL (PCESFL 2013)* y el *PGC PYMES para ESFL (PCPMESFL 2013)*.

2.4. Los textos refundidos del año 2013: el plan contable actual para ESFL

2.4.1. Ámbito de aplicación y estructura

El *PCESFL 2013* está diseñado para tener como destinatarios en general a las ESFL aunque es de aplicación obligatoria para las fundaciones de carácter estatal y para las asociaciones declaradas de utilidad pública. No debemos olvidar que la mayoría de las legislaciones autonómicas acuden a la adaptación sectorial vigente para la elaboración de las cuentas anuales, por tanto también será de aplicación para las fundaciones autonómicas salvo las catalanas que cuentan con un PGC⁴² propio.

Como no podía ser de otra manera se ha mantenido la misma estructura del *PGC 2007* para el desarrollo del *PCESFL 2013*. A continuación comparamos en el Cuadro 3.5 la estructura del pretérito *PGC adaptación ESFL 1998* y la actual adaptación sectorial:

Cuadro 3.5. Comparativa de la estructura de la normativa contable de ESFL

	PGC adaptación ESFL 1998	PCESFL 2013
Parte 1ª	Principios contables	Marco Conceptual
Parte 2ª	Cuadro de cuentas	Normas de registro y valoración
Parte 3ª	Definiciones y relaciones contables	Cuentas anuales
Parte 4ª	Cuentas anuales	Cuadro de Cuentas
Parte 5ª	Normas de valoración	Definiciones y relaciones contables

Fuente: Elaboración propia.

2.4.2. El marco conceptual de la contabilidad

La primera parte del *PCESFL 2013* desarrolla el Marco conceptual de la contabilidad de las ESFL, de forma que incluye los requisitos, principios y criterios contables de reconocimiento y valoración, a la vez que aglutina los documentos integrantes de las cuentas anuales, en aras de mostrar la imagen fiel del patrimonio, de la situación financiera y de los resultados de la entidad.

⁴² Decreto 259/2008 de 23 de diciembre, por el que se aprueba el Plan General de Contabilidad de las fundaciones y asociaciones sujetas a la legislación de la Generalidad de Cataluña.

En cuanto a las principales novedades dentro del marco conceptual con respecto al *PGC 2007*, cabe destacar los elementos que configuran las cuentas anuales que estarán comprendidos por el balance, la cuenta de resultados y la memoria respetando así los documentos establecidos por la legislación sustancial de fundaciones y asociaciones de utilidad pública que es a quien va dirigida la citada nueva norma de forma obligatoria. Además incluye la novedad de aglutinar el estado de cambios en el patrimonio neto en el mismo modelo que la cuenta de resultados logrando así la armonía con el FASB norteamericano y con el Documento nº 2 de la AECA (2010) citados anteriormente. Y en lo que respecta al EFE, que para las ESFL no es un documento obligatorio como para las entidades mercantiles, lo que se hace es optar por ubicarlo dentro de la memoria, como una nota más.

El marco conceptual señala que las cuentas anuales deben redactarse con claridad, para que la información suministrada sea comprensible y útil para los aportantes, beneficiarios y otros interesados, debiendo mostrar la imagen fiel del patrimonio, de la situación financiera (balance) y de las variaciones originadas en el patrimonio neto durante el ejercicio (cuenta de resultados), así como de la actividad desarrollada (memoria) (AECA, 2008).

Otra novedad a destacar es el cambio relativo a la definición de los elementos que integran las cuentas anuales donde se han realizado las siguientes matizaciones (*PCESFL 2013* y Boal y Rúa, 2012):

- **Activos:** bienes, derechos y otros recursos controlados económicamente por la entidad como resultado de sucesos pasados, de los que se espera que la entidad obtenga rendimientos aprovechables en su actividad futura. En particular, cumplirán esta definición aquellos que incorporan un potencial de servicio para los usuarios o beneficiarios de la entidad.

Podemos observar como desaparece el concepto “rendimientos económicos” dados los fines perseguidos por este tipo de entidades sin ánimo de lucro.

- Pasivos: no existen cambios respecto a la definición del *PGC 2007* donde se reconocen como obligaciones actuales surgidas como consecuencia de sucesos pasados, para cuya extinción la entidad espera desprenderse de recursos que puedan producir rendimientos aprovechables.
- Patrimonio neto: constituye la parte residual de los activos de la entidad, una vez deducidos todos sus pasivos. Incluye las aportaciones realizadas en concepto de dotación fundacional o fondo social, ya sea en el momento de su constitución o en otros posteriores que no tengan la consideración de pasivos, así como los excedentes acumulados u otras variaciones que le afecten.
- Ingresos: se matizan los términos de la definición del *PGC 2007* donde se entiende por ingresos los incrementos en el patrimonio neto de la entidad durante el ejercicio, ya sea en forma de entradas o aumentos en el valor de los activos, o de disminución de los pasivos, siempre que no tenga su origen en nuevas aportaciones, monetarias o no, a la dotación fundacional o fondo social.
- Gastos: tampoco presenta cambios respecto a la definición del *PGC 2007* siendo ésta la de decrementos en el patrimonio neto de la entidad durante el ejercicio, ya sea en forma de salidas o disminuciones en el valor de los activos, o de reconocimiento o aumento del valor de los pasivos.

Podemos observar cómo se elimina la referencia a la distribución a los socios o propietarios dado que esta acción no se lleva a cabo en las ESFL.

Si atendemos a los principios contables, no han sufrido diferencias relevantes puesto que suponen los pilares básicos para elaborar la contabilidad, exceptuando un cambio de denominación al referirse por ejemplo al principio de “empresa en funcionamiento” se le pasa a denominar “entidad en funcionamiento” como ya ocurría con el *PGC adaptación ESFL 1998*.

Finalmente, con respecto a los criterios de valoración se ha incluido el coste de reposición depreciado, siendo éste el importe actual que debería pagarse si se adquiriese un activo con la misma capacidad o potencial de servicio, menos en su caso, la amortización acumulada calculada sobre la base de tal coste, de forma que refleje el funcionamiento, uso y disfrute ya efectuado del activo, sin perjuicio de considerar también la obsolescencia técnica que pudiere afectarle.

2.4.3. Normas de registro y valoración

Las normas de valoración y registro del nuevo *PCESFL 2013* y *PCPMESFL 2013* aglutina las normas generales recogidas en el *PGC 2007* y *PGC PYMES 2007* complementadas con las normas de registro y valoración específicas del *PGC adaptación ESFL 2011*.

Basándonos en la *Resolución de 26 de marzo de 2013, del ICAC*, por la que se aprueba el *PCESFL 2013*, vamos a enumerar las normas de registro y valoración distinguiendo las generales de las específicas e indicando los aspectos más relevantes de estas últimas.

1. Norma 2ª *PCESFL 2013*, Inmovilizado material

El *PGC adaptación ESFL 2011* establece la necesidad de diferenciar aquellos bienes de inmovilizado que no generan flujos de efectivo de aquellos que si lo hacen, de cara a la aplicación de las normas de registro y valoración. Es por ello que en la resolución del *PCESFL 2013* se incluyen ambas definiciones:

- Inmovilizado generador de flujos de efectivo: son los que se poseen con el fin de obtener un beneficio o generar un rendimiento comercial a través de la entrega de bienes o prestación de servicios. La posesión de un activo para generar un rendimiento comercial indica que la entidad pretende obtener flujos de efectivo a través de ese activo.

- Inmovilizado “no” generador de flujos de efectivo: son los que se poseen con una finalidad distinta a la de generar un rendimiento comercial, como pueden

ser los flujos económicos sociales que generan dichos activos y que benefician a la colectividad, esto es, su beneficio social o potencial de servicio.

La norma contempla las situaciones en las que el inmovilizado tenga diversos usos y por tanto no haya una clara clasificación, para lo que establece:

a) Si es mantenido principalmente para producir flujos económicos sociales y puede también proporcionar rendimientos comerciales a través de una parte de sus instalaciones o componentes o bien a través de un uso incidental, se considerarán íntegramente como no generador de flujos de efectivo.

b) Si no está claro si la finalidad principal de poseer un activo es generar o no un rendimiento comercial, dados los objetivos generales de estas entidades, existe una presunción de que tales activos pertenecen a la categoría de activo no generador de flujos de efectivo.

Existe la posibilidad de reclasificaciones entre ambas categorías debido a cambios en el uso de los bienes o sus características.

Además de la inclusión de la definición anterior, vamos a hacer hincapié en las normas específicas aplicables al inmovilizado material, como son (Boal y Rúa, 2013):

- a) *Permutas de bienes no generadores de flujos de efectivo.* Ante este tipo de permutas deberá valorarse el inmovilizado recibido por el valor en libros del entregado más las contrapartidas monetarias pagadas o pendientes de pago con el límite del valor razonable del inmovilizado recibido, y el inmovilizado cedido se dará de baja por su valor en libros. Además la norma señala otras circunstancias que debemos tener en cuenta ante este tipo de permutas. Una de ellas es en el caso de que existiesen pérdidas por deterioro en el inmovilizado cedido, donde el bien recibido se valorará por la diferencia entre el coste histórico y la amortización acumulada del entregado. Y en caso de existir gastos asociados al activo recibido hasta su

puesta en funcionamiento se contabilizarán como mayor valor del bien siempre que no supere el valor razonable del mismo. Este tratamiento supone no recoger plusvalías como ocurre en las permutas “comerciales” reguladas en el *PGC 2007*, lo que suponía en las ESFL un problema dado que, aunque no habría un reparto de plusvalías, si alteraría destino obligatorio de rentas e ingresos obligando a la entidad al destino de plusvalías no realizadas, provocando su descapitalización.

- b) *Inmovilizados cedidos sin contraprestación*. En ocasiones las ESFL o las entidades mercantiles ceden algunos inmovilizados registrados en su activo sin recibir contraprestación por dicha cesión. Esta operación queda regulada de forma específica diferenciando las cesiones a perpetuidad o por un periodo de tiempo igual o superior a la vida útil del activo de las cesiones por un periodo inferior a la vida útil del mismo. En el primer caso se deberá dar de baja el activo registrando un gasto en el excedente de la cuenta de resultados por el valor contable del activo cedido, y en el segundo caso el gasto se reconocerá por un importe equivalente al valor en libros del derecho cedido empleando como contrapartida una cuenta compensatoria del inmovilizado, cuyo saldo se reclasificará al de amortización acumulada durante el plazo de la cesión⁴³ a medida que se consume el potencial de servicio del derecho cedido. Al dar de baja el bien o registrar la disminución de su valor, deberá registrarse en ambos casos, una ayuda no monetaria por el valor contable que se registrará en el excedente de la cuenta de resultados⁴⁴, lo que supone o sería equivalente a una amortización acelerada del bien.
- c) También debemos señalar lo que ocurre dentro de la valoración posterior del inmovilizado material, en lo que respecta a *deterioro de valor de bienes*

⁴³ En el caso de activos cedidos por un periodo inferior a su vida útil, se amortizará en base a su periodo de cesión, de lo contrario en los casos de cesión a perpetuidad se amortizará en función de la vida útil del activo en caso de coincidir con el periodo concesional o en base a su vida útil cuando ésta sea inferior al periodo de concesión.

⁴⁴ Este tratamiento contable responde también a la norma sobre las ayudas, que indica que el gasto de las mismas se devenga en la fecha de aprobación y aceptación de la ayuda.

clasificados como no generadores de flujos de efectivo, donde se sustituirá el valor en uso utilizado por la norma general por el coste de reposición del activo (valor definido previamente en el apartado anterior al formar parte del marco conceptual).

2. Norma 3ª PCESFL 2013, Normas particulares sobre inmovilizado material.

Se corresponde con las normas contables generales.

3. Norma 4ª PCESFL 2013, Inversiones inmobiliarias. Se corresponde con las normas contables generales.

4. Norma 5ª PCESFL 2013, Inmovilizado intangible. Se corresponde con las normas contables generales.

5. Norma 6ª PCESFL 2013, Normas particulares sobre el inmovilizado intangible. Se corresponde con las normas contables generales excepto en algunos aspectos concretos regulados de forma específica para este tipo de entidades, con la única excepción de los gastos de investigación y desarrollo cuyo tratamiento es similar y únicamente se incluye alguna especificación en relación a las condiciones para poder activar dichos gastos, sustituyendo la de generar rendimientos económicos por rendimientos aprovechables, que posteriormente desarrollaremos.

Para el reconocimiento inicial de un inmovilizado de naturaleza intangible, es preciso que, además de cumplir la definición de activo y los criterios de registro o reconocimiento contable contenidos en el Marco Conceptual de la Contabilidad, cumpla el criterio de identificabilidad. El citado criterio de identificabilidad implica que el inmovilizado cumpla alguno de los dos requisitos siguientes (*PCESFL 2013*):

a) Sea separable, esto es, susceptible de ser separado de la entidad y vendido, cedido, entregado para su explotación, arrendado o intercambiado.

b) Surja de derechos legales o contractuales, con independencia de que tales derechos sean transferibles o separables de la entidad o de otros derechos u obligaciones.

En ningún caso se reconocerán como inmovilizados intangibles los gastos ocasionados con motivo del establecimiento, las marcas, cabeceras de periódicos o revistas, los sellos o denominaciones editoriales, las listas de clientes u otras partidas similares, que se hayan generado internamente.

A continuación incluimos el tratamiento del inmovilizado intangible que presenta matices concretos (Boal y Rúa, 2013):

a) *Proyectos de investigación y desarrollo*. En principio, los costes incurridos por una entidad para llevar a cabo un proyecto de este tipo son siempre gasto del ejercicio recogido en el excedente de la cuenta de resultados, sin embargo, pueden activarse cuando se cumplan simultáneamente las dos condiciones siguientes:

- ✓ Los costes estén especificados de forma individual para cada proyecto y su coste claramente diferenciado en el tiempo.
- ✓ Tener motivos fundados de éxito técnico y de la generación de un potencial de servicio en la actividad futura de la entidad del proyecto que se trate.

Una vez activados deben amortizarse, la parte de investigación como máximo en 5 años y la parte de desarrollo durante su vida útil que también se prevé que no superará los 5 años. En el supuesto en que dejen de cumplirse las condiciones de activación debe darse de baja, reflejándose una pérdida por el valor contable del proyecto en dicho ejercicio. Si finalmente el proyecto acaba con éxito los gastos de desarrollo activados durante el proyecto, por la parte pendiente de amortizar, formarán parte del valor del activo patentado, no así los gastos que se hayan activado como

investigación que no podrán llevarse al valor del activo patentado y que seguirán como gastos de investigación hasta que sean totalmente amortizados.

- b) *Derechos de cesión de uso gratuitos*. Es habitual en las ESFL recibir el derecho a la utilización de distintos activos durante un periodo de tiempo sin contraprestación y que deben ser registrados como inmovilizado intangible. Al no existir un precio de adquisición deberían valorarse por su valor razonable siempre que se pueda estimar de forma fiable. Su amortización se realizará durante la vigencia de la cesión.

6. Norma 7ª PCESFL 2013, Activos no corrientes y grupos enajenables de elementos mantenidos para la venta. Se corresponde con las normas contables generales.

7. Norma 8ª PCESFL 2013, Bienes de Patrimonio Histórico. Pese a que se trata de inmovilizados materiales, la adaptación a ESFL crea una norma de valoración específica para el desarrollo de los mismos por ser característicos para este tipo de entidades, como ya se hizo en el *PGC adaptación ESFL 1998 (Norma 6ª)*. A los bienes integrantes del Patrimonio Histórico les será de aplicación la misma normativa que al resto de los inmovilizados materiales, salvo lo expresado en la norma 8ª de valoración del *PCESFL 2013*, que desarrollaremos en el presente apartado.

En primer lugar establecer que se considerarán bienes de Patrimonio Histórico aquellos elementos recogidos en la *Ley 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Español*. Son bienes que la comunidad considera oportuno preservar por razones de índole artística o cultural, siendo uno de sus rasgos característicos el hecho de que son bienes que no se pueden reemplazar (Flores *et al.*, 2001).

La citada norma establece que los bienes en cuestión se valorarán por su precio de adquisición o por su valor razonable dependiendo de la forma de adquisición:

- *Adquisición onerosa*: se valorarán por su precio de adquisición, por el que debemos entender el precio pagado más los gastos de acondicionamiento.
- *Adquisición gratuita*: es la forma más frecuente de obtener estos bienes, en cuyo caso se valorarán por su valor razonable. Si no puede estimarse de forma fiable dicho valor, el valor inicial estará constituido únicamente por los gastos de acondicionamiento, si los hubiera.

No se incluirán en el valor de estos bienes, las instalaciones o elementos distintos a los consustanciales que formen parte de los mismos o de su entorno, aunque tengan carácter de permanencia, los cuales deberán ser recogidos en la partida correspondiente, atendiendo a su naturaleza.

Se crea en la cuarta y quinta parte del *PCESFL 2013* el *subgrupo 24. Patrimonio Histórico* para el registro de estos bienes, figurando en el activo no corriente del balance del mismo modo que deberá incluirse información en la memoria al respecto como desarrollaremos posteriormente.

En este tipo de bienes debemos tener en cuenta la valoración de las “grandes reparaciones”⁴⁵. Este concepto se debe a las operaciones de revisión y conservación que dadas las características de este tipo de bienes deberán realizarse periódicamente.

Para su valoración se aplicarán los criterios generales establecidos para otros inmovilizados, de forma que en el momento de adquisición del bien se identificarán los costes de la “gran reparación” y se distinguirán dentro del valor inicial asignado al mismo. El importe de estos costes se amortizará de forma distinta al del resto del elemento, durante el periodo que medie hasta la gran reparación.

⁴⁵ La norma predecesora (*PGC adaptación ESFL 1998*) establecía la necesidad de dotar una provisión para riesgos y gastos para lo que se creó la cuenta *145. Provisión para reparaciones y conservación de bienes del Patrimonio Histórico*. Sin embargo desde la reforma contable de 2007 únicamente se permitía dotar una provisión cuando existiese una obligación actual por un suceso pasado, y es por ello que dicha provisión ha pasado a tratarse como costes de la “gran reparación”.

Cuando se realice la gran reparación, su coste se reconocerá en el valor contable del bien como una sustitución, siempre y cuando se cumplan las condiciones para su reconocimiento. Asimismo, se dará de baja cualquier importe asociado a la reparación que pudiera permanecer en el valor contable del citado bien.

Cabe destacar que los bienes del Patrimonio Histórico no se someterán a amortización cuando su potencial de servicio sea usado tan lentamente que sus vidas útiles estimadas sean indefinidas, sin que los mismos sufran desgaste por su funcionamiento, uso o disfrute. No obstante si se podrá dotar un deterioro de valor en el momento que el valor contable supere el importe recuperable.

Además, las obras de arte y objetos de colección que no tengan la calificación de bienes del Patrimonio Histórico deberán ser objeto de amortización, salvo que la entidad acredite que la vida útil de dichos bienes también es indefinida.

8. Norma 9ª PCESFL 2013, Arrendamientos y otras operaciones de naturaleza similar. Se corresponde con las normas contables generales.

9. Norma 10ª PCESFL 2013, Instrumentos financieros. Se corresponde con las normas contables generales.

10. Norma 11ª PCESFL 2013, Créditos y débitos por la actividad propia⁴⁶. Debido a que las EFSL realizan actividades económicas no lucrativas relacionadas con sus fines, complementarias o accesorias, se han establecido normas de registro y valoración específicas para regular lo que denomina gastos e ingresos propios de ESFL⁴⁷ así como débitos y créditos que surgen de dichas actividades en el caso de que la corriente real no coincida con la financiera.

En referencia a los señalados derechos de cobro o deudas que surjan por actividades propias de estas entidades cabe destacar que aquellos que tuvieren vencimiento a corto plazo deberán valorarse por su valor nominal y los que

⁴⁶ Desarrollaremos este concepto en el capítulo siguiente.

⁴⁷ Norma que desarrollaremos en el apartado 15, Norma 16ª.

tuvieran vencimiento a más de un año deben valorarse a su coste amortizado, debiéndose actualizar y reconocerse el ingreso o gasto financiero en el excedente de la cuenta de resultados.

Por último indicar que en el caso de concederse créditos sin tipo de interés o a tipo inferior a mercado, la entidad concedente debe registrar el crédito por su coste amortizado utilizando para ello un tipo de interés de mercado, y por la diferencia respecto al importe concedido reflejar una ayuda monetaria. Posteriormente el crédito debe actualizarse reflejando para ello un ingreso financiero. Una vez amortizado el crédito, el importe del gasto registrado coincidirá con el ingreso financiero reconocido, si bien en aplicación de la normativa contable el gasto de la ayuda se reconoce en el momento de su concesión, y el ingreso financiero a medida que pasa el tiempo y se actualiza el crédito.

De igual forma, la entidad que recibe el citado préstamo, deberá reconocer el pasivo por su coste amortizado a tipo de interés de mercado, reconociendo la diferencia como subvención por tipo de interés y aplicando la normativa de las subvenciones a partir de ese momento.

11. Norma 12ª PCESFL 2013, Existencias. Con respecto a las existencias, la nueva norma plantea un caso específico en las ESFL cuando las existencias estén destinadas a ser entregadas a los beneficiarios de la entidad en cumplimiento con los fines propios, sin contraprestación o a cambio de una contraprestación significativamente inferior al valor de mercado. En este caso, se registrarán por su valor razonable y se registrará un gasto por el valor contable de los bienes entregados.

12. Norma 13ª PCESFL 2013, Moneda extranjera. Se corresponde con las normas contables generales.

13. Norma 14ª PCESFL 2013, Impuesto sobre el valor añadido (IVA), Impuesto General Indirecto Canario (IGIC) y otros Impuestos indirectos.

EL IVA soportado no deducible formará parte del precio de adquisición de los activos y servicios objeto de las operaciones gravadas por el impuesto. Y en caso de autoconsumo, es decir, producción propia con destino al inmovilizado, el IVA no deducible se adicionará al coste de los respectivos activos.

El IVA repercutido no formará parte del ingreso derivado de las operaciones gravadas por dicho impuesto o del importe neto obtenido de la enajenación o disposición por otra vía en caso de baja en activos no corrientes.

Las reglas respecto al IVA soportado no deducible serán aplicables, en su caso, al IGIC y a cualquier otro impuesto indirecto soportado en la adquisición de activos o servicios, que no sea recuperable directamente de la Hacienda Pública.

Del mismo modo las reglas referentes al IVA repercutido serán aplicables al IGIC y a cualquier otro impuesto indirecto que grave las operaciones realizadas por la entidad y que sea recibido por cuenta de la Hacienda Pública. Sin embargo, se contabilizarán como gastos y por tanto no reducirán la cifra de negocios, aquellos tributos que tomen como referencia la cifra de negocios u otra magnitud relacionada, pero cuyo hecho imponible no sea la operación por la que se transmiten los activos o se prestan los servicios (Gutiérrez, 2012).

14. Norma 15ª PCESFL 2013, Impuesto sobre beneficios.

Atendiendo al reconocimiento contable del Impuesto sobre beneficios, la presente norma adopta los criterios estudiados en el apartado 5 del Capítulo II, y a su vez respeta las normas contables del *PGC 2007*. Sin embargo, como novedad, el *PCESFL 2013* incluye las cuentas:

- ✓ (836) “Transferencia de diferencias permanentes”, y
- ✓ (837) “Transferencia de deducciones y bonificaciones”

Como cuenta de gasto a imputar en la Cuenta de Resultados en varios ejercicios, de forma correlacionada con la depreciación del activo que motive la diferencia permanente negativa o la deducción o bonificación negativa.

Lo más habitual es que las fundaciones se acojan al régimen fiscal especial y al resultado del ejercicio se le hayan efectuado las deducciones fiscales de resultados de actividades exentas y que el impuesto directo sea igual a cero. En el resto de casos el impuesto corriente del ejercicio presente y de los anteriores si está pendiente de pago se debe reconocer como un pasivo. Si ya estuviera pagado y se pasa del importe del impuesto corriente, se tiene que reconocer como un activo (Gutiérrez, 2012).

15. Norma 16^a PCESFL 2013, Gastos e ingresos propios de las entidades no lucrativas.

Por el mismo motivo que hemos citado en el apartado 10, norma 11^a con respecto a la existencia de créditos y débitos por la actividad propia, la presenta norma 16^a regula lo que denomina gastos e ingresos propios de ESFL.

Los gastos se contabilizarán en el excedente de la cuenta de resultados del ejercicio en el que se incurran, al margen de la fecha en que se produzca la corriente financiera cumpliendo con el principio del devengo.

En cuanto a su registro debemos tener en cuenta que las ayudas otorgadas por la entidad se reconocerán en el momento en que se apruebe su concesión y si dicha ayuda tuviera el carácter de plurianual se contabilizarán en el excedente de la cuenta de resultados del ejercicio en que se apruebe su concesión con abono a una cuenta de pasivo, por el valor actual del compromiso asumido.

Las cuentas que se han desarrollado para su registro son las recogidas en el subgrupo 65. *Ayudas monetarias de la entidad y otros gastos de gestión.*

De otra parte, en la contabilización de los ingresos se tendrán que tener en cuenta las siguientes reglas:

- Los ingresos por entregas de bienes o prestación de servicios se valorarán por el importe acordado.
- Las cuotas de usuarios o afiliados se reconocerán como ingresos en el período al que correspondan.
- Los ingresos procedentes de promociones para captación de recursos, de patrocinadores y de colaboraciones se reconocerán cuando las campañas y actos se produzcan.
- En todo caso deberán realizarse las periodificaciones necesarias.

Para el registro de los ingresos propios se han establecido las cuentas del subgrupo *72. Ingresos propios de la entidad.*

16. Norma 17ª PCESFL 2013, Ingresos por ventas y prestación de servicios. Se corresponde con las normas contables generales.

17. Norma 18ª PCESFL 2013, Provisiones y contingencias. Se corresponde con las normas contables generales.

18. Norma 19ª PCESFL 2013, Pasivos por retribuciones a largo plazo al personal. Se corresponde con las normas contables generales.

19. Norma 20ª PCESFL 2013, Subvenciones, donaciones y legados recibidos.

La norma de subvenciones y donaciones es la que menores novedades presenta aunque ha sido la más desarrollada, dado que lo que se ha hecho es aglutinar las consultas que el ICAC emitió desde la aprobación del *PGC 2007*.

Entre las principales fuentes financieras de las fundaciones podemos destacar las subvenciones, donaciones y legados, que aunque responden a diferentes conceptos, su repercusión económica y contable es la misma.

Una subvención, desde una perspectiva contable, es la cuantía percibida por una entidad pública para financiar su estructura fija, garantizar una rentabilidad mínima en alguna actividad, o compensar el déficit de la actividad (Boal y Rúa, 2012b).

Una donación supone la aceptación de activos sin contraprestación, entregados por entidades o particulares, para el establecimiento de la entidad o para formar parte de su estructura fija. También se incluiría las cuantías entregadas en efectivo de entidades privadas o particulares.

Finalmente, el legado o herencia son bienes o derechos recibidos como consecuencia de una transmisión “mortis causa”; en las entidades no lucrativas es una forma usual de percibir activos.

La norma en función de la devolución o no de los fondos recibidos los denomina “reintegrables” y “no reintegrables”:

- Fondos “no reintegrables”: cuando no exista obligación de devolución de los fondos o bienes recibidos, o en caso de que esa circunstancia esté sujeta a condiciones, no existan dudas razonables de su cumplimiento.
- Fondos “reintegrables”: cuando exista la obligación de devolución o existan dudas razonables en el cumplimiento de las condiciones establecidas para considerarla “no reintegrable”.

Del mismo modo la norma clasifica los fondos recibidos en función de su finalidad o destino (Larriba y Mir, 2010):

- A la actividad: cuando el importe se destina a compensar el déficit del excedente de la cuenta de resultados o compensar parte de los ingresos no percibidos en la venta o prestación de servicios por parte de la entidad.
- Para financiar gastos específicos: es decir, proyectos con gastos determinados.
- De capital: cuando el destino de la financiación recibida es la adquisición de bienes o derechos incluyendo la condonación de deudas.

Para que se den las condiciones del reconocimiento de la subvención o donación como “no reintegrable” deben cumplirse tres requisitos:

1. Debe existir un acuerdo individualizado de concesión a favor de la entidad.
2. Se tienen que haber cumplido las condiciones establecidas para su concesión.
3. No pueden existir dudas razonables sobre su recepción.

Además por lo general, el otorgante de la subvención añade condiciones a posteriori, exigiendo que los fondos se destinen a lo previsto o cumplan determinados requisitos, de lo contrario supondría la devolución de la misma. En aquellos casos en los que dicha ejecución comprende un periodo de tiempo prolongado, para su reconocimiento se atiende a la siguiente clasificación (Boal y Rúa, 2013, 108):

- a) *Subvenciones para adquirir activos que exigen mantenimiento de la inversión durante un periodo*: cuando en la fecha de cierre del ejercicio ya se ha realizado la inversión y no existan dudas razonables de su mantenimiento en el periodo establecido.

- b) *Subvenciones para la construcción, mejora, renovación o ampliación de un activo*, si las condiciones exigen la finalización de la obra y puesta en condiciones de funcionamiento: cuando al cierre del ejercicio se haya realizado la actuación total o parcialmente⁴⁸.
- c) *Subvenciones para financiar gastos específicos de ejecución plurianual*, si se exigen la finalización de la actuación y la justificación de la realización de las actividades subvencionadas: cuando al cierre del ejercicio se haya realizado la actuación total o parcialmente⁴⁹.

En lo que respecta al registro y tratamiento contable debemos diferenciar su calificación:

- Las “no reintegrables” se registran como ingreso imputado directamente al patrimonio neto mediante una cuenta del grupo 9, que irá imputándose como ingresos contable al excedente del ejercicio de la cuenta de resultados sobre una base sistemática y racional de forma correlacionada con los gastos derivados de su aplicación.
- Las “reintegrables” se registrarán como un pasivo en función de su vencimiento mientras no cumplan las condiciones para ser calificadas como “no reintegrables”.

En lo referido a su valoración, aquéllas que tengan carácter monetario deberán valorarse por el importe concedido. En otro caso, cuando se trata de subvenciones o donaciones de carácter no monetario, han de valorarse por el valor razonable del activo recibido para lo que será necesario en la mayoría de ocasiones, la valoración de un experto o perito.

⁴⁸ En caso de ejecución parcial, se reconocerá “no reintegrable” en proporción a la obra ejecutada.

⁴⁹ En proporción al gasto ejecutado, si no existen dudas razonables de que se concluirá según condiciones.

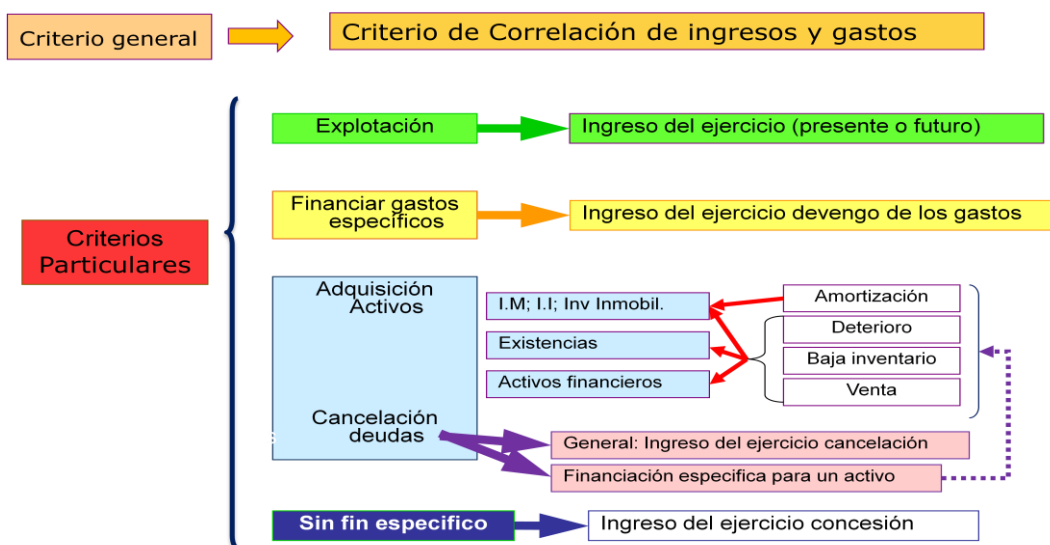
Para finalizar con la presente norma, atenderemos al procedimiento de imputación como ingresos del excedente del ejercicio de la subvención o donación reconocida originalmente en el patrimonio neto, cuyo objetivo es buscar la correlación entre el gasto que supone a la entidad el destino de fondos y el ingreso contable imputado para su compensación.

El *PCESFL 2013* establece unos criterios particulares para determinar cómo debe ser la imputación del ingreso en función del destino de los fondos:

- Subvenciones o donaciones “a la actividad”: será ingreso contable imputado al excedente del ejercicio de su concesión, aunque cabría la posibilidad, en función de las circunstancias de la operación, de su diferimiento al excedente de ejercicios posteriores.
- Subvenciones o donaciones “para financiar gastos específicos”: se imputará al excedente en función del devengo de los gastos financiados.
- Subvenciones o donaciones “de capital”: se realizará un seguimiento del activo financiado, de forma que cuando estos activos tengan repercusión en el excedente, vía amortización o deterioro irreversible, se imputará el ingreso. Si dichos activos causaran baja por venta u otra operación similar, también se imputará el ingreso pendiente.
- Subvenciones o donaciones para la condonación de un pasivo: deberá realizarse un seguimiento del activo financiado por el pasivo, para que se impute el ingreso en función de su naturaleza; en caso de no poder determinarse, será ingreso del ejercicio en su condonación.
- Subvenciones o donaciones sin finalidad concreta: se reconocerán como un ingreso contable directamente.

A continuación podemos observar un esquema con los criterios mencionados (Figura 3.1.):

Figura 3.1. Imputación de subvenciones y donaciones al excedente de la cuenta de resultados.



Fuente: Boal y Rúa, 2012b.

Para concluir, cabe añadir que la norma contempla el caso en el que el aportante de la donación sea el fundador, asociado o patrono, en cuyo caso se aplicarán los criterios que acabamos de desarrollar, excepto si se realiza una aportación a dotación fundacional o fondo social, en ese caso se registrará directamente en los fondos propios.

20. Norma 21ª PCESFL 2013, Fusiones entre entidades no lucrativas. Se corresponde con las normas contables generales.

21. Norma 22ª PCESFL 2013, Negocios conjuntos. Se corresponde con las normas contables generales.

22. Norma 23ª PCESFL 2013, Operaciones entre entidades del grupo. Se corresponde con las normas contables generales.

23. Norma 24ª PCESFL 2013, Cambios en criterios contables, errores y estimaciones. Se corresponde con las normas contables generales.

24. Norma 25ª PCESFL 2013, Hechos posteriores al cierre del ejercicio. Se corresponde con las normas contables generales.

2.4.5. Normas de elaboración de los estados contables

En la tercera parte del *PCESFL 2013* y el *PCPMESFL 2013* quedan recogidas las normas comunes a la elaboración de las cuentas anuales de entre las que podemos destacar:

1. La periodicidad de las cuentas anuales será de doce meses salvo el año de sus constitución, disolución o modificación de la fecha de cierre.
2. Deben ser formuladas por el órgano de gobierno en el plazo de seis meses desde la fecha de cierre del ejercicio, salvo que deban auditarse, en cuyo caso habría el plazo de tres meses.
3. En los estados contables debe identificarse de forma clara el nombre de cada uno, entidad a la que pertenecen y ejercicio contable.
4. Se presentará en euros, o si las circunstancias lo aconsejan en miles o millones (debiéndose expresar tal circunstancia).

En concreto, en el punto cuarto de la tercera parte del *PCESFL 2013* y el *PCPMESFL 2013* se reflejan las circunstancias que deben tenerse en cuenta para la elaboración del balance y la cuenta de resultados:

- a) En cada partida deberán figurar, además de las cifras del ejercicio que se cierra, las correspondientes al ejercicio inmediatamente anterior.
- b) No figurarán las partidas a las que no corresponda importe alguno en el ejercicio ni en el precedente.
- c) No podrá modificarse la estructura de un ejercicio.
- d) Podrán añadirse nuevas partidas a las previstas.

- e) Podrá hacerse una subdivisión más detallada de las partidas que aparecen en los modelos.
- f) Podrán agruparse las partidas precedidas de números árabes en el balance, o letras en la cuenta de resultados.
- g) Cuando proceda se pondrá en balance y cuenta de resultados una referencia cruzada con la información correspondiente dentro de la memoria.
- h) Los créditos y deudas con entidades del grupo y asociadas, así como los ingresos y gastos derivados de ellos, figurarán en las partidas correspondientes.
- i) Las entidades que participen en uno o varios negocios conjuntos que no tengan personalidad jurídica (uniones temporales de entidades, comunidades de bienes, etc.) deberán presentar esta información, atendiendo a lo dispuesto en la norma de registro y valoración relativa a negocios.

2.4.6. El Balance

El balance es el documento contable que nos informa sobre el patrimonio de la entidad, mostrando sus dos aspectos, por un lado el activo o el empleo de recursos económicos, y por otra parte la forma de financiarlos, es decir, el pasivo, donde se recogerán las obligaciones de pago, y por diferencia entre ambos, el patrimonio neto.

Sin duda, el balance a elaborar por las ESFL sigue el modelo empresarial establecido en el *PGC 2007* incluyendo ciertas modificaciones en cuanto a la inclusión de partidas o denominaciones propias de las ESFL (Boal y Rúa, 2013).

Dentro del activo figurarán por separado los denominados corrientes de no corrientes. Se consideran activos corrientes:

- Los activos que la entidad espera vender, consumir o realizar en el corto plazo, es decir, en el plazo máximo de un año, contado a partir de la fecha de cierre del ejercicio.
- Los activos financieros contabilizados a valor razonable, excepto los derivados financieros cuyo plazo de liquidación sea superior a un año y aquellos clasificados como “disponibles para la venta”.
- El efectivo y otros activos líquidos equivalentes, cuya utilización no esté restringida, para ser intercambiadas o usadas para cancelar un pasivo al menos dentro del año siguiente a la fecha de cierre del ejercicio.

El resto de activos serán considerados “no corrientes” y vendrán diferenciados por su naturaleza, debiéndose incluir en su caso los bienes que integren el patrimonio histórico.

Respecto al pasivo se realizará igualmente la misma clasificación entre corrientes y no corrientes, definiéndose los corrientes y por tanto los no corrientes por exclusión. Se considerarán pasivos corrientes:

- Las obligaciones cuyo vencimiento o extinción se espera que se produzca en el corto plazo, es decir, en el plazo máximo de un año, contado a partir de la fecha de cierre del ejercicio.
- Los pasivos financieros contabilizados a valor razonable, excepto los derivados financieros cuyo plazo de liquidación sea superior a un año.

Por último la financiación no exigible será el patrimonio neto de la entidad, que vendrá compuesto principalmente por sus fondos propios, es decir, dotación fundacional o fondo social, las reservas y por otra parte las subvenciones y donaciones recibidas reconocidas como no reintegrables y aún no imputadas al excedente de la cuenta de resultados.

Actualmente existen tres modelos de balance tras la aprobación del *PCESFL 2013* y *PCPMESFL 2013*:

- ✓ Modelo de Balance NORMAL: para aquellas que apliquen *PCESFL 2013* (Anexo 1).

- ✓ Modelo de Balance ABREVIADO: para aquellas que apliquen *PCESFL 2013* pero cumplan las condiciones para presentar el modelo abreviado (Anexo 1).

- ✓ Modelo de Balance PMESFL: para aquellas que apliquen *PCPMESFL 2013* (Anexo 2).

2.4.7. La cuenta de resultados

Es probablemente el documento contable que mayores modificaciones ha presentado en la adaptación sectorial del año 2011. Esto se debe a que la cuenta de resultados tradicional carecía de sentido para medir la gestión desarrollada por las ESFL, dado que el beneficio económico no es su objetivo y es lo que precisamente medía este documento. Con la nueva adaptación se ha ampliado el significado de resultado tradicional de pérdidas y ganancias incluyendo resultados patrimoniales (Rúa, 2011).

Un antecedente de este modelo de cuenta de resultados es el reflejado en el Documento nº 2 *Los estados contables de las ESFL* (AECA 2010), en donde se recoge la denominada “cuenta de variaciones patrimoniales”, donde ya se integra los gastos e ingresos con el resto de variaciones patrimoniales.

De forma que en un único estado se presentan:

- La cuenta de resultados del periodo,

- Las variaciones en el patrimonio neto que las empresas mercantiles muestran en la cuenta de pérdidas y ganancias, y

- El estado de cambios en el patrimonio neto.

De esta forma, al permanecer con el mismo nombre, cuenta de resultados, se sigue cumpliendo con la legislación fundacional y de las asociaciones de utilidad pública que obliga a elaborar los tres estados contables referidos a balance, cuenta de resultados y memoria, pero a su vez se recoge la información referente a las variaciones de patrimonio neto que es sustancial para estas entidades que desde su constitución se crean con un patrimonio afecto a unos fines de interés general.

De este modo se abandona la orientación tradicional que mostraba información sobre lo ganado y lo perdido, para pasar a ofrecer aumentos y disminuciones del neto patrimonial de un ejercicio a otro, tomando para ello diversos conceptos (Larriba, 2011):

- El excedente del ejercicio: gastos e ingresos devengados durante el ejercicio.
- Ingresos y gastos reconocidos directamente al patrimonio neto.
- Transferencias o reclasificaciones realizadas al excedente del ejercicio.
- Los ajustes provocados por cambios en criterios contables y correcciones o errores.
- Variaciones de dotación fundacional o fondo social.
- Otras variaciones del patrimonio neto.

En definitiva el resultado obtenido indicará el aumento o disminución que ha sufrido el patrimonio neto, y por ende si ha aumentado sus recursos para el desarrollo de sus actividades o ha consumido parte del patrimonio fundacional.

El *PCESFL 2013* y el *PCPMESFL 2013* aprobaron tres modelos de cuenta de resultados en formato de lista:

- ✓ Modelo de Cuenta de Resultados NORMAL: para aquellas que apliquen *PCESFL 2013* (Anexo 3).
- ✓ Modelo de Cuenta de Resultados ABREVIADO: para aquellas que apliquen *PCESFL 2013* pero cumplan las condiciones para presentar el modelo abreviado (Anexo 4).
- ✓ Modelo de Cuenta de Resultados PMESFL: para aquellas que apliquen *PCPMESFL 2013* (Anexo 4).

2.4.8. La memoria

La memoria también ha experimentado junto a la cuenta de resultados un alto grado de modificación. Dado a que tras la *Consulta n° 4 del ICAC de 2008* se indicaron las pautas para su elaboración pero no se planteó un formato estandarizado y fueron los protectorados los encargados de elaborar modelos orientativos para las fundaciones de su competencia. Sin embargo la nueva adaptación *PCESFL 2013* y *PCPMESFL 2013* ha establecido en su tercera parte las normas de elaboración y ha incluido cuatro modelos de memoria oficiales.

El objetivo de la memoria es el desarrollo y explicación del contenido del balance y la cuenta de resultados, así como añadir otra información relevante de la entidad. En base a ello las normas que establecen el *PCESFL 2013* y *PCPMESFL 2013* para su elaboración son:

- a) Se recoge la información mínima a cumplimentar. Si la información que se solicita no fuera significativa no será necesario cumplimentarla.
- b) Si las entidades realizan conjuntamente actividades sin fines de lucro con actividades lucrativas de carácter mercantil, deberán diferenciar dentro del inmovilizado, las existencias, así como en los gastos e ingresos de actividad,

los afectos a actividades propias y los que están afectos a actividades mercantiles. Se creará un apartado específico con la siguiente denominación: “Elementos patrimoniales afectos a la actividad mercantil”.

- c) Deberá incluirse cualquier otra información que sea necesaria para permitir el conocimiento de la situación y actividades de la entidad en el ejercicio, facilitando la comprensión de las cuentas anuales objeto de presentación, con el fin de que las mismas cumplan su objetivo.
- d) Se incorporará cualquier información que otra normativa exija incluir en este documento de las cuentas anuales. En el caso de fundaciones su legislación sustantiva exige una información amplia que veremos recogida en sus modelos a continuación.
- e) En este sentido, en las ESFL, con carácter general, es conveniente distinguir las siguientes categorías de activos:
 - Activos con restricciones permanentes.
 - Activos con restricciones temporales.
 - Activos sin restricción.
- f) La información cuantitativa deberá referirse al ejercicio al que corresponden las cuentas anuales, así como al ejercicio anterior del que se ofrece información comparativa, salvo que específicamente una norma contable indique lo contrario.

Con lo que se consigue una información homogeneizada y ordenada, lo que supone un paso importantísimo respecto a la información presentada bajo la normativa anterior (Rúa, 2011).

A continuación mostraremos los modelos y la información que debe contener cada uno de ellos, referente a la memoria, aprobados por el *PCESFL 2013* y el *PCPMESFL 2013*:

- ✓ Modelo Memoria NORMAL: para aquellas que apliquen *PCESFL 2013*.

1. Actividad de la entidad	16. Situación fiscal
2. Bases de presentación de las cuentas anuales	17. Ingresos y gastos
3. Excedente del ejercicio	18. Provisiones y contingencias
4. Normas de registro y valoración	19. Información sobre medio ambiente
5. Inmovilizado material	20. Retribuciones a largo plazo al personal
6. Bienes del Patrimonio Histórico	21. Subvenciones, donaciones y legados
7. Inversiones inmobiliarias	22. Fusiones entre entidades no lucrativas y combinaciones de negocios
8. Inmovilizado intangible	23. Negocios conjuntos
9. Arrendamiento y otras operaciones de naturaleza similar	24. Actividad de la entidad. Aplicación de elementos patrimoniales a fines propios. Gastos de administración
10. Instrumentos financieros	25. Activos no corrientes mantenidos para la venta y operaciones interrumpidas
11. Usuarios y otros deudores de actividad propia	26. Hechos posteriores al cierre
12. Beneficiarios-Acreedores	27. Operaciones con partes vinculadas
13. Fondos propios	28. Otra información
14. Existencias	29. Información segmentada
15. Moneda extranjera	30. Estado de flujos de efectivo
	31. Inventario

Fuente: *PCESFL 2013*.

- ✓ Modelo Memoria ABREVIADO: para aquellas que apliquen *PCESFL 2013* pero cumplan las condiciones para presentar el modelo abreviado.

1. Actividad de la entidad	10. Beneficiarios-Acreedores
2. Bases de presentación de las cuentas anuales	11. Fondos propios
3. Excedente del ejercicio	12. Situación fiscal
4. Normas de registro y valoración	13. Ingresos y gastos
5. Inmovilizado material	14. Subvenciones, donaciones y legados

Cuadro 3.7. Memoria modelo ABREVIADO (PCESFL 2013)	
6. Bienes del Patrimonio Histórico	15. Actividad de la entidad. Aplicación de elementos patrimoniales. Gastos de administración.
7. Activos financieros	16. Operaciones con partes vinculadas
8. Pasivos financieros	17. Otra información
9. Usuarios y otros deudores de actividad propia	18. Inventario

Fuente: PCESFL 2013.

✓ Modelo Memoria PMESFL: para aquellas que apliquen PCPMESFL 2013.

Cuadro 3.8. Memoria modelo PMESFL (PCPMESFL 2013)	
1. Actividad de la entidad	10. Pasivos financieros
2. Bases de presentación de las cuentas anuales	11. Fondos propios
3. Excedente del ejercicio	12. Situación fiscal
4. Normas de registro y valoración	13. Ingresos y gastos
5. Inmovilizado material	14. Subvenciones, donaciones y legados
6. Bienes del Patrimonio Histórico	15. Actividad de la entidad. Aplicación de elementos patrimoniales. Gastos de administración.
7. Usuarios y otros deudores de actividad propia	16. Operaciones con partes vinculadas
8. Beneficiarios-Acreedores	17. Otra información
9. Activos financieros	18. Inventario

Fuente: PCESFL 2013.

Dentro de la nota “Otra información” se debe incluir, en todos los casos, información anual del grado de cumplimiento del *Código de Conducta de ESFL* para la realización de las inversiones financieras temporales según la legislación aplicable referida al *Acuerdo de la Comisión Nacional del Mercado de Valores del 20 de noviembre de 2003* que es aplicable a todas las ESFL que realicen inversiones temporales en valores mobiliarios e instrumentos financieros, o participen en instituciones de inversión colectiva. Esta instrucción determina una serie de recomendaciones en los sistemas de selección y gestión de inversiones, en

concreto, la norma establece que los órganos de gobierno deben presentar un informa anual acerca del cumplimiento de éste código para que lo conozca el protectorado. Al cumplimentar esta nota de la memoria no parece ser necesario presentar ese informa con carácter adicional.

- ✓ Modelo Memoria SIMPLIFICADO: para aquellas que apliquen *PCPMESFL 2013* pero cumplan las condiciones para ser consideradas microentidades.

1. Actividad de la entidad	8. Usuarios y otros deudores de actividad propia
2. Bases de presentación de las cuentas anuales	9. Beneficiarios-Acreedores
3. Excedente del ejercicio	10. Situación fiscal
4. Normas de registro y valoración	11. Subvenciones, donaciones y legados
5. Inmovilizado material	12. Actividad de la entidad. Aplicación de elementos patrimoniales. Gastos de administración.
6. Bienes del Patrimonio Histórico	13. Otra información
7. Pasivos financieros	14. Inventario

Fuente: *PCESFL 2013*.

2.4.9. El inventario

Cabe incluir la existencia de un documento integrante de la memoria (en los cuatro modelos vistos⁵⁰) y obligatorio para todas las fundaciones de carácter estatal (art. 25 *Ley 50/2002*), así como para la mayoría de fundaciones autonómicas.

En dicho inventario se indicará la siguiente información para los elementos patrimoniales que los protectorados determinen, en función de su importancia cuantitativa y la vinculación a fines propios de la entidad:

- Descripción del elemento,

⁵⁰ Modelos normal, abreviado, PMESFL y simplificado.

- Fecha de adquisición,
- Valor contable,
- Variaciones producidas en la valoración,
- Pérdidas por deterioro, amortizaciones y cualquier otra partida compensadora que afecte al elemento patrimonial,
- Cualquier otra circunstancia de carácter significativo que afecte al elemento patrimonial, tales como gravámenes, afectación a fines propios o si forman parte de la dotación fundacional.

ANEXO 1 BALANCE PCESFL 2013

Balance de Situación al cierre del ejercicio 20X2					
ACTIVO			PATRIMONIO NETO Y PASIVO		
A. Activo no corriente	X2	X1	A. Patrimonio neto	X2	X1
I. Inmovilizado intangible II. Bienes patrimonio histórico III. Inmovilizado Material IV. Inversiones Inmobiliarias V. Inversiones en entidades del grupo y asociadas a largo plazo VI. Inversiones financieras a largo plazo VII. Activos por impuesto diferido			A.1. Fondos propios I. Dotación fundacional/Fondo social II. Reservas III. Excedentes de ejercicios anteriores IV. Excedentes del ejercicio A.2. Ajustes por cambios de valor A.3. Subvenciones, donaciones y legados recibidos (*) I. Subvenciones II. Donaciones y legados		
B. Activo corriente			B. Pasivo no corriente		
I. Activos no corrientes mantenidos para la venta II. Existencias III. Usuarios y otros deudores de la actividad propia IV. Deudores comerciales y otras cuentas a cobrar V. Inversiones en entidades del grupo y asociadas a corto plazo VI. Inversiones financieras a corto plazo VII. Periodificaciones a corto plazo VIII. Efectivo y otros activos líquidos equivalentes			I. Provisiones a largo plazo II. Deudas a largo plazo III. Deudas con entidades del grupo y asociadas l.p. IV. Pasivos por impuesto diferido V. Periodificaciones a largo plazo		
			C. Pasivo corriente		
			I. Pasivos vinculados con activos no corrientes mantenidos para la venta II. Provisiones a corto plazo III. Deudas a corto plazo IV. Deudas con entidades del grupo y asociadas a corto plazo V. Beneficiarios-acreedores VI. Acreedores comerciales y otras cuentas a pagar VII. Periodificaciones a corto plazo		
TOTAL ACTIVO (A+B)			TOTAL PATRIMONIO NETO Y PASIVO (A+B+C)		

(*) En el modelo abreviado no se realiza desglose de este apartado.

Fuente: Blázquez *et al.*, 2013.

ANEXO 2 BALANCE PCPMESFL 2013

Balance de Situación al cierre del ejercicio 20X2					
ACTIVO			PATRIMONIO NETO Y PASIVO		
A. Activo no corriente	X2	X1	A. Patrimonio neto	X2	X1
I. Inmovilizado intangible II. Bienes patrimonio histórico III. Inmovilizado Material IV. Inversiones Inmobiliarias V. Inversiones en entidades del grupo y asociadas a largo plazo VI. Inversiones financieras a largo plazo VII. Activos por impuesto diferido (*)			A.1. Fondos propios I. Dotación fundacional/Fondo social II. Reservas III. Excedentes de ejercicios anteriores IV. Excedentes del ejercicio A.2. Subvenciones, donaciones y legados recibidos		
B. Activo corriente			B. Pasivo no corriente		
I. Existencias II. Usuarios y otros deudores de la actividad propia III. Deudores comerciales y otras cuentas a cobrar IV. Inversiones en entidades del grupo y asociadas a corto plazo V. Inversiones financieras a corto plazo VI. Periodificaciones a corto plazo VII. Efectivo y otros activos líquidos equivalentes			I. Provisiones a largo plazo II. Deudas a largo plazo III. Deudas con entidades del grupo y asociadas l.p. IV. Pasivos por impuesto diferido (*) V. Periodificaciones a largo plazo C. Pasivo corriente I. Provisiones a corto plazo II. Deudas a corto plazo III. Deudas con entidades del grupo y asociadas a corto plazo IV. Beneficiarios-acreedores V. Acreedores comerciales y otras cuentas a pagar VI. Periodificaciones a corto plazo		
TOTAL ACTIVO (A+B)			TOTAL PATRIMONIO NETO Y PASIVO (A+B+C)		

(*) Si la entidad es considera una microentidad no recogerá este apartado.

Fuente: Blázquez *et al.*, 2013.

ANEXO 3 CUENTA DE RESULTADOS PCESFL 2013

Cuenta de Resultados del ejercicio 20X2	(Debe) Haber	
	Ej. X2	Ej. X1
A) Operaciones continuadas		
1. Ingresos de la entidad por actividad propia		
a) Cuotas de asociados y afiliados		
b) Aportaciones de usuarios		
c) Ingresos de promociones, patrocinadores y colaboraciones		
d) Subvenciones imputados al excedente del ejercicio		
e) Donaciones y legados imputados al excedente del ejercicio		
f) Reintegro de ayudas y asignaciones		
2. Ventas y otros ingresos de la actividad mercantil		
3. Gastos por ayudas y otros		
a) Ayudas monetarias		
b) Ayudas no monetarias		
c) Gastos por colaboraciones y del órgano de gobierno		
d) Reintegro de subvenciones, donaciones y legados		
4. Variación de existencias de productos terminados y en curso fabricación		
5. Trabajos realizados por la entidad para su activo		
6. Aprovisionamientos		
7. Otros ingresos de la actividad		
8. Gastos de personal		
9. Otros gastos de la actividad		
10. Amortización del inmovilizado		
11. Subvenciones, donaciones y legados de capital traspasados al excedente del ejercicio		
12. Exceso de provisiones		
13. Deterioro y resultado por enajenaciones del inmovilizado		
A.1) EXCEDENTE DE LA ACTIVIDAD (1+2+3+4+5+6+7+8+9+10+11+12+13)		
14. Ingresos financieros		
15. Gastos financieros		
16. Variación de valor razonable en instrumento financiero		
17. Diferencias de cambio		
18. Deterioro y resultado por enajenaciones de instrumentos financieros		
A.2) EXCEDENTE DE LAS OPERACIONES FINANCIERAS (14+15+16+17+18)		
A.3) EXCEDENTE ANTES DE IMPUESTOS (A.1+A.2)		
19. Impuesto sobre beneficios		
A.4) EXCEDENTE DEL EJERCICIO PROCEDENTE DE OPERACIONES CONTINUADAS (A.3+18)		
B) OPERACIONES INTERRUMPIDAS		
20. Excedente del ejercicio procedente de operaciones interrumpidas neta de impuestos		
A.5) VARIACIÓN DE PATRIMONIO NETO RECONOCIDO EN EL EXCEDENTE DEL EJERCICIO (A.4 + 20)		
C) INGRESOS Y GASTOS IMPUTADOS DIRECTAMENTE AL PATRIMONIO NETO		

Cuenta de Resultados del ejercicio 20X2	(Debe) Haber	
	Ej. X2	Ej. X1
1. Activos financieros disponibles para la venta		
2. Operaciones de cobertura de flujos de efectivo		
3. Subvenciones recibidas		
4. Donaciones y legados recibidos		
5. Ganancias y pérdidas actuariales y otros ajustes		
6. Efecto impositivo		
C.1) VARIACIÓN DEL PATRIMONIO NETO POR INGRESOS Y GASTOS RECONOCIDOS DIRECTAMENTE EN EL PATRIMONIO NETO (1+2+3+4+5+6)		
D/ RECLASIFICACIONES AL EXCEDENTE DEL EJERCICIO		
1. Activos financieros disponibles para la venta		
2. Operaciones de cobertura de flujos de efectivo		
3. Subvenciones recibidas		
4. Donaciones y legados recibidos		
5. Efecto impositivo		
D.1) VARIACIÓN DEL PATRIMONIO NETO POR RECLASIFICACIONES AL EXCEDENTE DEL EJERCICIO (1+2+3+4+5)		
E) VARIACIONES DE PATRIMONIO NETO POR INGRESOS Y GASTOS IMPUTADOS DIRECTAMENTE AL PATRIMONIO NETO (B.1+C.1)		
F) AJUSTES POR CAMBIOS DE CRITERIOS		
G) AJUSTES POR ERRORES		
H) VARIACIONES EN LA DOTACION FUNDACIONAL O FONDO SOCIAL		
I) OTRAS VARIACIONES		
J) RESULTADO TOTAL, VARIACIÓN DEL PATRIMONIO NETO DEL EJERCICIO (A.5+E+F+G+H+I)		

Fuente: Blázquez *et al.*, 2013

ANEXO 4 CUENTA DE RESULTADOS ABREVIADA Y PCPMESFL 2013

Cuenta de Resultados del ejercicio 20X2	(Debe) Haber	
	Ej. X2	Ej. X1
A) Excedente del ejercicio		
1. Ingresos de la entidad por actividad propia		
a) Cuotas de asociados y afiliados		
b) Aportaciones de usuarios		
c) Ingresos de promociones, patrocinadores y colaboraciones		
d) Subvenciones, donaciones y legados imputados al excedente del ejercicio		
e) Reintegro de ayudas y asignaciones		
2. Ventas y otros ingresos de la actividad mercantil		
3. Gastos por ayudas y otros		
a) Ayudas monetarias		
b) Ayudas no monetarias		
c) Gastos por colaboraciones y del órgano de gobierno		
d) Reintegro de subvenciones, donaciones y legados		
4. Variación de existencias de productos terminados y en curso fabricación		
5. Trabajos realizados por la entidad para su activo		
6. Aprovisionamientos		
7. Otros ingresos de la actividad		
8. Gastos de personal		
9. Otros gastos de la actividad		
10. Amortización del inmovilizado		
11. Subvenciones, donaciones y legados de capital traspasados al excedente del ejercicio		
12. Exceso de provisiones		
13. Deterioro y resultado por enajenaciones del inmovilizado		
A.1) EXCEDENTE DE LA ACTIVIDAD (1+2+3+4+5+6+7+8+9+10+11+12+13)		
14. Ingresos financieros		
15. Gastos financieros		
16. Variación de valor razonable en instrumento financiero		
17. Diferencias de cambio		
18. Deterioro y resultado por enajenaciones de instrumentos financieros		
A.2) EXCEDENTE DE LAS OPERACIONES FINANCIERAS (14+15+16+17+18)		
A.3) EXCEDENTE ANTES DE IMPUESTOS (A.1+A.2)		
19. Impuesto sobre beneficios		
A.4) VARIACIÓN DE PATRIMONIO NETO RECONOCIDO EN EL EXCEDENTE DEL EJERCICIO (A.3+18)		
B) INGRESOS Y GASTOS IMPUTADOS DIRECTAMENTE AL PATRIMONIO NETO (*)		
1. Subvenciones recibidas		
2. Donaciones y legados recibidos		
3. Otros ingresos y gastos		
4. Efecto impositivo		
B.1) VARIACIÓN DEL PATRIMONIO NETO POR INGRESOS Y GASTOS RECONOCIDOS DIRECTAMENTE EN EL PATRIMONIO NETO (1+2+3+4)		

Cuenta de Resultados del ejercicio 20X2	(Debe) Haber	
	Ej. X2	Ej. X1
C/ RECLASIFICACIONES AL EXCEDENTE DEL EJERCICIO		
1. Subvenciones recibidas		
2. Donaciones y legados recibidos		
3. Otros ingresos y gastos		
4. Efecto impositivo		
C.1) VARIACIÓN DEL PATRIMONIO NETO POR RECLASIFICACIONES AL EXCEDENTE DEL EJERCICIO (1+2+3+4)		
D) VARIACIONES DE PATRIMONIO NETO POR INGRESOS Y GASTOS IMPUTADOS DIRECTAMENTE AL PATRIMONIO NETO (B.1+C.1) (*)		
E) AJUSTES POR CAMBIOS DE CRITERIOS		
F) AJUSTES POR ERRORES		
G) VARIACIONES EN LA DOTACION FUNDACIONAL O FONDO SOCIAL		
H) OTRAS VARIACIONES		
I) RESULTADO TOTAL, VARIACIÓN DEL PATRIMONIO NETO DEL EJERCICIO (A.4+D+E+F+G+H)		

(*) Las entidades que apliquen PCPMESFL 2013 deberán identificar los aumentos (ingreso y transferencia de pérdida) y disminuciones (gasto y transferencia de ganancias) en el patrimonio neto originados por las diferentes operaciones contabilizadas en el subgrupo 13. Estas entidades no aplican los grupos 8 y 9.

Fuente: Blázquez *et al.*, 2013

Capítulo IV

Las actividades económicas en las fundaciones y la obligación de destinar los ingresos a sus fines

Capítulo IV. LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS EN LAS FUNDACIONES Y LA OBLIGACION DE DESTINAR LOS INGRESOS A SUS FINES

1. LOS PRINCIPIOS DE ACTUACIÓN ECONÓMICA DE LAS FUNDACIONES

Las fundaciones tienen como principal objetivo el cumplimiento de los fines de interés general para los que han sido constituidas, como hemos podido desarrollar en los capítulos anteriores. En base a ese fin último la legislación sustantiva ha establecido unos principios de actuación que velan por el correcto funcionamiento y actividad de estas entidades. En base a ello el art. 23 de la *Ley 50/2002* obliga a las fundaciones estatales a:

- a. Destinar efectivamente el patrimonio y sus rentas, de acuerdo con la presente ley y los estatutos de la fundación, a sus fines fundacionales.
- b. Dar información suficiente de sus fines y actividades para que sean conocidos por sus eventuales beneficiarios y demás interesados.
- c. Actuar con criterios de imparcialidad y no discriminación en la determinación de sus beneficiarios.

Desde el punto de vista de la legislación autonómica fundacional, la mayoría dan unos principios inspiradas en el modelo estatal que acabamos de enunciar. Las leyes de la Comunidad valenciana (art. 3, *Ley 9/2008*), La Rioja (art. 3, *Ley 1/2007*) y País Vasco (art. 24, *Ley 12/1994*) se refieren únicamente a los principios de información y de elección objetiva de los beneficiarios. La ley canaria (art. 24, *Ley 2/1998*) y la ley gallega (art. 18, *Ley 12/2006*) sólo regulan el principio de publicidad. Pero ninguna ley autonómica contiene otros principios de actuación distintos.

A continuación vamos a profundizar más en cada uno de estos principios fundamentales.

1.1. Destino del patrimonio y sus rentas a los fines

La fundación se caracteriza porque en el momento de su creación, el fundador o fundadores se desprenden de un patrimonio que es destinado a lograr los fines fundacionales o estatutarios establecidos al ser constituida.

Dicho objetivo queda materializado a través del primer principio de actuación que acabamos de señalar y cuyo desarrollo queda establecido en el art. 27 de la *Ley 50/2002*, que señala que a la realización de los fines fundacionales deberá ser destinado, al menos, el 70% de los resultados de las explotaciones económicas que se desarrollen y de los ingresos que se obtengan por cualquier otro concepto, deducidos los gastos realizados, para la obtención de tales resultados o ingresos, debiendo destinar el resto, si lo hubiera, a incrementar bien la dotación o bien las reservas según acuerdo del patronato.

Los gastos realizados para la obtención de tales ingresos podrán estar integrados, en su caso, por la parte proporcional de los gastos por servicios exteriores, de los gastos de personal, de otros gastos de gestión, de los gastos financieros y de los tributos, en cuanto que contribuyan a la obtención de dichos ingresos, excluyendo de este cálculo los gastos realizados para el cumplimiento de los fines estatutarios. El plazo para el cumplimiento de esta obligación será el comprendido entre el inicio del ejercicio en que se hayan obtenido los respectivos resultados e ingresos y los cuatro años siguientes al cierre del mismo.

En el cálculo de los ingresos no se incluirán las aportaciones o donaciones recibidas en concepto de dotación patrimonial en el momento de la constitución o en un momento posterior, ni la plusvalía obtenida en la transmisión onerosa de bienes inmuebles en los que la entidad desarrolle la actividad propia de su objeto o finalidad específica, siempre que el importe obtenido en la transmisión se reinvierta en bienes inmuebles en los que concurra dicha circunstancia. Tampoco la plusvalía obtenida por la enajenación de bienes pertenecientes a la dotación fundacional.

Como se puede observar el sistema de cálculo establecido por la legislación no es nada sencillo a la hora de llevarlo a la práctica y ello ha supuesto que tanto para los gestores de estas entidades como para los organismos públicos encargados de su control, destinen bastantes recursos en comprobar que se está cumpliendo con tal precepto.

A lo largo de la historia, la contabilidad se ha visto incapaz de lograr un sistema claro que permita calcular la cuantía a destinar y lo realmente destinado en este cometido y por tanto queda constatada la necesidad de facilitar un mecanismo adecuado. Blázquez *et al.* (2013) realizan un análisis de la norma y su traslación al lenguaje contable para su posible cálculo y cumplimiento, cuestión que expondremos en el presente capítulo.

1.2. La información sobre fines y actividades

Las fundaciones pueden desarrollar actividades económicas propias y mercantiles. Se entiende por actividad propia la realizada por la fundación para el cumplimiento de sus fines, sin ánimo de lucro, con independencia de que la prestación o servicio se otorgue de forma gratuita o mediante contraprestación (art. 23, *R.D. 1337/2005*).

En lo que respecta a las actividades mercantiles que pueden a su vez desarrollar las fundaciones, se entienden como tal cuando realicen la ordenación por cuenta propia de medios de producción y de recursos humanos, o de uno de ambos, con la finalidad de intervenir en la producción o distribución de bienes o servicios para obtener lucro, siempre que su objeto esté relacionado con los fines fundacionales o sean complementarios o accesorios a aquéllos, con sometimiento a las normas reguladoras de defensa de la competencia. Asimismo las fundaciones podrán realizar cualquier actividad mercantil indirectamente, mediante la participación en sociedades, conforme a lo dispuesto en la legislación (art. 23, *R.D. 1337/2005*).

En base a las actividades que pueden ser desarrolladas por la fundación para el cumplimiento de sus fines, y en consonancia con el segundo de los principios de actuación de las mismas, la *Ley 50/2002* en su art. 25 señala que en la memoria

deberán figurar las actividades fundacionales detalladas con los requisitos que reglamentariamente se establezcan, a la vez que se reflejarán en el plan de actuación las actividades que se prevean desarrollar en el próximo ejercicio. Dicha información ha sido ampliada tras la aprobación del *PCESFL 2013*, como analizaremos a lo largo del presente capítulo.

La función de comprobar que las fundaciones facilitan información adecuada y suficiente respecto de sus fines y actividades, para que sean conocidas por sus eventuales beneficiarios y demás interesados (art. 46, *R.D. 1337/2005*), y así cumplir con el segundo de los principios de actuación, recae sobre el protectorado. Además, se le atribuye al protectorado, la función de dar a conocer la existencia y actividades de las fundaciones, en coadyuva con el patronato (*Pérez et al., 2010*).

1.3. Determinación de los beneficiarios: criterios de imparcialidad

Si atendemos al último de los principios de actuación de las fundaciones antes desarrollados, nos referimos al criterio de imparcialidad a la hora de definir y determinar los beneficiarios de nuestras actividades, cumpliéndose nuestros fines de interés general precisamente cuando de nuestras actividades o servicios se beneficie dicho colectivo.

En consonancia, las fundaciones deben hacer constar en sus estatutos las reglas básicas para la determinación de sus beneficiarios, sin que la obtención de ingresos por sus actividades pueda implicar una limitación injustificada del ámbito de sus posibles beneficiarios. A estos efectos, recae sobre la figura del protectorado la función de comprobación de que las fundaciones actúan con criterios de imparcialidad y no discriminación en la determinación de sus beneficiarios (*Pérez et al., 2010*).

Al respecto, la *Ley 50/2002* en su art. 3 señala, que la finalidad fundacional debe beneficiar a colectividades genéricas de personas, considerándose dentro de dicho grupo a los colectivos de trabajadores de una o varias empresas y sus familias. Y establece que en ningún caso podrán constituirse fundaciones con la finalidad principal de destinar sus prestaciones al fundador o a los patronos, a sus cónyuges

o personas ligadas con análoga relación de afectividad, o a sus parientes hasta el cuarto grado inclusive, así como a personas jurídicas singularizadas que no persigan fines de interés general.

De este modo se asegura el criterio de imparcialidad en la determinación de beneficiarios, entendido éste como un criterio de justicia que se basa en decisiones tomadas con objetividad. Esto quiere decir que a la hora de determinar dicho colectivo no debe existir influencia por prejuicios o intereses que traten de beneficiar de forma preferente a determinadas personas o entidades.

Posteriormente, cuando nos centremos en el desarrollo del modelo de análisis de eficiencia del sector fundacional, los beneficiarios serán una variable clave, dado que son los destinatarios de sus actividades y por tanto a través de ellos se puede medir el alcance y cumplimiento de sus fines.

2. LA REALIZACIÓN DE ACTIVIDADES ECONÓMICAS POR PARTE DE LAS FUNDACIONES

2.1. La necesidad de financiación.

Para que una entidad pueda desarrollar sus actividades necesita recursos económicos y para conseguirlos, a su vez, hace falta financiación. Es por ello que para las ESFL en general la obtención de financiación es un fin en sí mismo, en cambio para las fundaciones es un medio, pero un medio esencial (Morillo *et al.* 2005).

Recordemos que las fundaciones nacen como una dotación económica que debe considerarse “suficiente” para financiar las actividades que se proponga realizar, cuestión que analizamos con anterioridad en el segundo capítulo, donde señalamos que en la realidad existente no es lo más habitual, dado que las fundaciones nacen con un carácter más organizacional que patrimonial, y es por ello que la búsqueda y obtención de financiación cobra vital importancia a lo largo de la vida de la fundación para poder desarrollar su misión.

En el Cuadro 4.1 quedan expuestas las fuentes de financiación más recurridas por parte de las fundaciones y de las ESFL en general, clasificadas por su naturaleza y tipo de ingreso relacionado con actividades propias o mercantiles.

Cuadro 4.1. Fuentes de financiación utilizadas por las fundaciones	
<i>Naturaleza de la fuente de financiación y tipo de ingreso</i>	<i>Opciones</i>
Personas <i>(Ingresos propios)</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Cuotas periódicas de los socios. - Donaciones de terceros. - Ingresos por prestaciones de servicios o venta de productos de la actividad propia. - Ingresos por asistencia a conmemoraciones o actos. - Legados (normalmente destinados a dotación patrimonial).
Empresas privadas <i>(Ingresos propios)</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Donaciones periódicas de miembros del patronato o colaboración estable. - Convenios de Colaboración Empresarial (mecenazgo, segundo capítulo) - Patrocinio
Administraciones Públicas <i>(Ingresos propios)</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Subvenciones - Conciertos o convenios⁵¹
Otras ESFL <i>(Ingresos propios)</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Fórmulas similares a las descritas para Administraciones Públicas.
Actividades mercantiles <i>(Ingresos mercantiles)</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Rendimientos (dividendos) o venta de participaciones (plusvalías) en sociedades mercantiles participadas. - Rendimientos de la dotación fundacional (adquisición y venta de participaciones de fondos de inversión o en cualquier otro activo financiero). - Ingresos provenientes de la realización de actividades económicas con ánimo de lucro (desarrollaremos a continuación).

Fuente: Elaboración propia y Morillo *et al.*, 2005.

Cabe destacar que existe una relación entre las diversas fuentes de ingresos y el nivel de riesgo financiero de la fundación y la liquidez.

⁵¹ Para regular cesiones de uso, contratos de prestación de servicios, convenios para el desarrollo concreto de alguna actividad o programa, etc.

Si atendemos a la relación existente con el nivel de riesgo financiero parece lógico que sea una relación negativa, es decir, cuanto más diversas sean las fuentes de financiación menor será el riesgo para la fundación, ya que si fuese el caso de una fundación donde la mayoría de los ingresos provienen de las aportaciones de los socios pero además recibe subvenciones de la Administración e ingresos de patrocinio por parte de una empresa privada, podría decirse que su riesgo financiero es bajo porque es muy difícil que todos los socios decidan darse de baja a la vez y que del mismo modo la empresa privada y la Administración dejen de financiar en ese mismo momento. En este mismo sentido a más diversidad de fuentes de ingresos, menor riesgo financiero, lo que conlleva como parece obvio, una menor dependencia con una fuente concreta.

En cuanto a la relación existente entre la diversidad de fuentes de financiación y la liquidez variará en función del tipo de fuente. En este tipo de entidades es muy normal que tengan que realizarse los gastos de forma previa para poder así justificarlos y obtener los ingresos de la fuente de financiación. Un claro ejemplo suponen las subvenciones públicas, consideradas una de las principales fuentes de ingresos de las fundaciones como comprobaremos en capítulos posteriores. Existe un lapso de tiempo entre el momento en el que la fuente acepta el compromiso hasta el momento de transferencia de los fondos. Aunque realmente esta problemática afecta sobre todo a la liquidez de la entidad.

2.2. Las actividades económicas en las fundaciones: propias y mercantiles

Entre los diferentes tipos de ingresos que obtienen las fundaciones como fuentes de financiación de sus actividades, hemos distinguido los que denominamos propios o que provienen de actividades económicas propias de la entidad o los obtenidos por la realización de actividades económicas de carácter mercantil. Como ya adelantamos al comienzo del capítulo, la legislación fundacional (*Ley 50/2002*) permite que realicen ambos tipos de actividad económica.

En primer lugar, de forma previa al análisis de ambos tipos de actividades señalaremos lo que la *Ley 50/2002* establece en relación a las actividades económicas, entendida ésta como “actividad que consiste en la producción o

distribución de bienes o servicios a través de una unidad organizativa de medios materiales y personales” (Alonso, 1985, 232). Por tanto cualquier actividad desarrollada por una entidad de forma organizada, donde para su ejecución es necesario disponer de unos recursos y cuyo fin, destinatario y beneficio (ya sea social o económico) quedan establecidos, se denominará actividad económica.

El art. 24 de la *Ley 50/2002* establece que las fundaciones podrán desarrollar actividades económicas cuyo objeto esté relacionado con los fines fundacionales o sean complementarias o accesorias de las mismas, con sometimiento a las normas reguladoras de la defensa de la competencia. Además podrán intervenir en cualquier actividad económica a través de su participación en sociedades siempre que no responda personalmente de las deudas sociales.

El *R.D. 1337/2005* hace una clasificación de las actividades económicas que se les permite desarrollar a las fundaciones, distinguiendo entre actividades propias y mercantiles como señalamos al principio de este capítulo, con el fin de conseguir sus fines, estén relacionados, sean complementarios o accesorios a los mismos. En definitiva, las entidades objeto de estudio del presente trabajo podrán realizar:

- ✓ Actividades económicas propias gratuitas,
- ✓ Actividades económicas propias con contraprestación,
- ✓ Actividades económicas mercantiles de producción, distribución o servicios,
- ✓ Actividades económicas mercantiles mediante participación en otras sociedades.

En consecuencia, para visualizar supuestos concretos, una fundación puede gestionar directamente por estar relacionada con los fines fundacionales una residencia de ancianos o de personas con discapacidad, un colegio, un museo o un hospital, un centro de investigación, una editorial, etc. Incluso con carácter complementario o accesorio a los fines puede desarrollar actividades económicas

colaterales tales como la cafetería de los centros señalados, el comedor escolar, la librería o tienda de conveniencia y regalos del museo o del hospital, etc. (Pérez *et al.*, 2010). E incluso a su vez, puede adquirir participaciones de una sociedad mercantil, con sus respectivas limitaciones como veremos a continuación.

2.3. Las actividades económicas propias

El desarrollo de actividades económicas propias está caracterizado por llevar a cabo una producción de bienes y/o servicios a través de los cuales se da cumplimiento directamente a los fines de interés general establecidos en los estatutos de la entidad. En dicha producción no existe ánimo de lucro, pudiéndose otorgar la prestación de bienes o servicios de forma gratuita para sus destinatarios o pudiéndose obtener una contraprestación a cambio a un precio que está por debajo del de mercado, con el fin de recuperar parte del gasto que conlleva la prestación.

2.4. Las actividades mercantiles

2.4.1. Actividades mercantiles realizadas directamente por parte de la fundación

Las fundaciones pueden obtener lucro a través del desarrollo de forma directa de actividades mercantiles, siempre que se trate de actividades relacionadas con los fines de interés general de la fundación, o sean complementarias o accesorias. De este modo pueden autofinanciarse y obtener recursos para poder llevar a cabo sus fines propios.

El protectorado y patronato deberán dar a conocer la existencia de las actividades mercantiles, junto con el resto de actividades, que la fundación lleva a cabo y además, en la memoria de las cuentas anuales se deberá incluir la información requerida por la normativa contable en materia de actividades.

2.4.2. Actividades mercantiles realizadas a través de sociedades mercantiles

Las fundaciones tienen permitido por ley la posibilidad de participar en sociedades mercantiles y por ende, la obtención del lucro respectivo por el reparto de beneficios entre los socios.

En la *Ley 50/2002* se distinguen, al efecto de la posible participación, entre sociedades mercantiles capitalistas y personalistas:

- Participación en empresas capitalistas: en cuanto a las sociedades capitalistas la ley admite la participación mayoritaria⁵² en ellas imponiendo la obligación de dar cuenta al protectorado, con carácter inmediato a que la misma se produzca. Dicho plazo de comunicación no podrá superar el plazo máximo de 30 días y se acompañará de una copia del título que justifique la adquisición. El mismo procedimiento se aplicará a las adquisiciones de participaciones minoritarias que, acumuladas a las anteriores, den lugar a la participación mayoritaria de la fundación en la sociedad mercantil (art. 24.1).

En el caso de que el ordenamiento jurídico establezca para la adquisición de participaciones significativas un régimen de comunicación a los correspondientes organismos supervisores, el patronato deberá comunicar dicha adquisición al protectorado en el plazo máximo de 30 días (art. 24.3).

Por último cabe mencionar que la responsabilidad de la fundación como empresario en el supuesto de que participe mayoritariamente o que controle, aún sin mayoría, la formación de la voluntad de la sociedad participada, en cuanto titular formal de una empresa, es un planteamiento que nos sitúa en el ámbito de los grupos de empresas o sociedades (Embid, 2005).

⁵² Se entenderá por participación mayoritaria aquella que represente más del 50% de capital o de los derechos de voto, a cuyos efectos se computarán tanto las participaciones directas como las indirectas. Para determinar los derechos de voto, en el supuesto de sociedad indirectamente dependiente de una fundación, se entenderá que a ésta le corresponde el número de votos que corresponda a la sociedad dependiente que participe directamente en el capital social de aquélla.

- Participación en empresas personalistas: la ley no permite la participación de fundaciones en este tipo de sociedades por motivo de la responsabilidad ilimitada de los socios por las deudas sociales que ese tipo de sociedad conlleva. Al respecto, la *Ley 50/2002* (art. 24.4) señala que si la fundación recibiera por cualquier título, alguna participación en sociedades en las que se deba responder personalmente de las deudas sociales, el patronato deberá enajenar dicha participación, salvo que, en el plazo máximo de un año, se produzca la transformación de tales sociedades en otras en las que quede limitada la responsabilidad. Y añade que si transcurre el plazo mencionado y no se ha llevado a cabo la enajenación, o la sociedad no se ha transformado en sociedad no personalista, el protectorado requerirá al patronato para que en 15 días realice las alegaciones que considere oportunas y en su caso, podrá entablar la acción de responsabilidad contra los patronos o solicitar de la autoridad judicial el cese de la fundación.

2.5. Aspectos fiscales de las actividades económicas en las fundaciones

Las diferentes actividades económicas susceptibles de ser desarrolladas por las fundaciones inciden en el régimen fiscal aplicable y en la correspondiente tributación de los ingresos obtenidos por el desarrollo de las mismas.

Atendiendo al análisis realizado en el segundo capítulo en materia tributaria, una de las condiciones que estipula la *Ley 49/2002* para que una fundación pueda ser acogida a sus preceptos, es precisamente: “si realiza actividades complementarias o accesorias a sus fines, que fueran consideradas ajenas a la explotación, que la cifra de negocios conjunta de dichas actividades no superase el 40% de los ingresos totales de la entidad”.

Por tanto el hecho de realizar actividades complementarias o accesorias a sus fines, catalogadas como hemos visto anteriormente como actividades mercantiles, deberán cumplir tal requisito para poder beneficiarse de las exenciones que conlleva el poder aplicar el régimen fiscal específico de la *Ley 49/2002*.

a) Los ingresos en el Impuesto de Sociedades (IS)

La *Ley 43/1995 del IS* incluye a las fundaciones dentro de las entidades parcialmente exentas y las clasifica en dos tipos de regímenes aplicables para los que establece diferentes rentas exentas o gastos deducibles, como vimos en el Cuadro 2.2 del segundo capítulo. Dicha clasificación está basada en el tipo de actividad sobre el que se obtenga la renta o se produzca el gasto.

Cuadro 4.2. Comparativa de las actividades exentas entre los regímenes actuales del IS para las ESFL.		
Concepto	Régimen general⁵³	Régimen específico⁵⁴
Rentas exentas	<ol style="list-style-type: none"> 1. Actividades constituyentes del fin social⁵⁵. 2. Adquisiciones y transmisiones a título lucrativo para cumplir fin social. 3. Incremento de patrimonio a título oneroso (cuando se produzca reinversión para cumplir fin social). 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Actividades constituyentes del fin social. 2. Adquisiciones y transmisiones a título lucrativo y/o gratuito. 3. Rendimientos de patrimonio. 4. Explotaciones económicas (lista cerrada art. 7 <i>Ley 49/2002</i>).
Actividades catalogadas	Actividades propias y rentas obtenidas que se reinviertan para el cumplimiento de fines.	<ul style="list-style-type: none"> - Actividades propias - Actividades mercantiles complementarias o accesorias siempre que las rentas no superen el 20% de los ingresos totales - Actividades mercantiles de cualquier naturaleza siempre que su importe neto de la cifra de negocios no superen los 20.000 euros en conjunto

Fuente: Elaboración propia.

b) Los ingresos en el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA)

Del mismo modo, la *Ley 37/1992 del IVA*, señala que las operaciones llevadas a cabo por las fundaciones que se consideran no sujetas a dicho impuesto son las

⁵³ *Ley 43/1995 del IS.*

⁵⁴ *Ley 49/2002 de régimen fiscal.*

⁵⁵ Entre las que podríamos incluir entre otras, las cuotas periódicas de asociados o benefactores, las subvenciones para actividades de la entidad, las donaciones y los convenios de colaboración.

ajenas a la actividad empresarial, refiriéndose a ciertos ingresos y gastos derivados de sus fines propios como son las subvenciones y ayudas económicas recibidas o concedidas, entre otras. Por tanto las operaciones no sujetas son aquellas derivadas de las actividades propias en las que se obtengan ingresos o gastos pero en las que no se produzca un intercambio real de servicios o entrega de bienes. En consecuencia las operaciones derivadas de actividades mercantiles estarán sujetas a dicho impuesto.

c) Los ingresos en el Impuesto de Actividades Económicas (IAE)

Los ingresos gravados por este impuesto local son los obtenidos por el desarrollo de actividades económicas, que como hemos mencionado, en el caso de fundaciones pueden ser propias o mercantiles. En base a ello las fundaciones acogidas al régimen específico de la *Ley 49/2002* quedarán exentas por las mismas actividades que estudiamos para el caso de fundaciones frente al IS y para las no sujetas a dicho régimen, estarán exentas, en su caso, las fundaciones benéficas o de utilidad pública que realicen actividades de investigación, sean establecimientos de enseñanza o se trate de fundaciones de disminuidos físicos.

2.6. Principales aspectos contables de los ingresos

2.6.1. Registro de los ingresos

Desde un punto de vista contable en relación a los ingresos debe diferenciarse los “propios” de la entidad de aquellos que provienen de otras actividades o del patrimonio. Como ingresos propios de la entidad tendríamos la mayor parte de las subvenciones, cuotas de usuarios, los obtenidos de los usuarios o beneficiarios de sus actividades propias, etc. Mientras que los ingresos mercantiles serán aquellos procedentes de actividades económicas con ánimo de lucro realizadas por la entidad. En relación a su tratamiento contable:

1. *Ingresos propios*: recogidos en el subgrupo (72) “Ingresos propios de la entidad” del *PCESFL 2013* y *PMESFL 2013*. También tendríamos las

subvenciones y donaciones que figuran, cuando se traspasan al excedente, en el subgrupo (74) “Subvenciones, donaciones y legados”.

2. *Ingresos por actividades mercantiles*: obtenidos en la realización de actividades mercantiles, se registrarán en el subgrupo (70) “Ventas de mercaderías, de producción propia, de servicios, etc.”.

En relación al contenido de las cuentas del subgrupo 72. *Ingresos propios de la entidad* tendremos:

Cuadro 4.3. Relación de las cuentas del subgrupo 72 y su contenido.

CUENTA DE INGRESOS	CONTENIDO
720. Cuotas de asociados y afiliados	Cantidades de carácter periódico y cuantía determinada, percibidas por cuotas de personas afiliadas o asociadas a la entidad.
721. Cuotas de usuarios	Cantidades percibidas de los usuarios en concepto de participación en el coste de la actividad propia de la entidad.
722. Promociones para captación de recursos	Ingresos derivados de campañas para la captación de recursos tales como operaciones en participación u otros ingresos análogos distintos del patrocinio.
723. Ingresos de patrocinadores y colaboraciones	Cantidades percibidas de los patrocinadores y colaboraciones empresariales al objeto de contribuir a la realización de los fines de la actividad propia de la entidad
728. Ingresos por reintegro de ayudas y asignaciones	Cantidades ingresadas por reintegro de ayudas y asignaciones de la actividad propia concedidas por la entidad y recogidas en el subgrupo 65, por incumplimiento de las condiciones exigidas o por cualquier otra causa que determine su evolución.

Fuente: Elaboración propia y PCESFL 2013.

En la contabilización de los ingresos en cumplimiento de los fines de la entidad se tendrán en cuenta lo establecido en la Norma de registro y valoración nº 16. *Gastos*

e ingresos propios de las entidades no lucrativas (PCESFL 2013), que ya desarrollamos en el capítulo III del presente trabajo.

2.6.2. Los ingresos en los estados contables

Por último indicar que dentro de la cuenta de resultados, los ingresos se recogen en el apartado a/ Excedente del ejercicio, por su importe devengado durante el periodo, con signo positivo.

Los ingresos que proceden de la actividad propia se recogerán en el *apartado 1. Ingresos de la actividad propia*, donde además de las cuentas del subgrupo 72 que acabamos de analizar, también se incluirán las subvenciones y donaciones imputadas al excedente del ejercicio, salvo las de capital, que se recogen en el *apartado 10. Subvenciones, donaciones y legados de capital, traspasados al excedente del ejercicio*, justo a continuación del gasto por las amortizaciones del inmovilizado, dada la relación existente en dichos conceptos.

Si la entidad realizará una actividad económica que hubiera calificado como mercantil, debería recogerse dentro del apartado *2. Ingresos provenientes de actividad mercantil*.

Dentro del *apartado 6. Otros ingresos de la actividad* se registrarán los registrados en las cuentas del *subgrupo 75. Otros ingresos de gestión (PCESFL 2013)*, donde destacan los procedentes de arrendamientos o por servicios al personal.

Por último, los de naturaleza financiera se registran en el excedente pero en el segundo tramo para el cálculo del excedente de las operaciones financieras.

En relación a la memoria, dentro de los cuatro modelos hay un punto específico para los ingresos, salvo en el modelo simplificado donde no existe tal apartado (PCESFL 2013 y PCPMESFL 2013). De esta forma:

- Modelo normal: Punto 17. Ingresos y gastos

- Modelo abreviado y PMESFL: Punto 13. Ingresos y gastos

3. LA INFORMACIÓN DE LAS ACTIVIDADES EN LOS ESTADOS CONTABLES

3.1. La necesidad de información de las actividades

Como señalamos en el primer apartado, uno de los principios de actuación que establece la legislación sustantiva de fundaciones consiste en la obligación de informar de forma suficiente de sus fines y actividades de forma que sean conocidos por sus eventuales beneficiarios y demás interesados.

La denominada “memoria de actividades” ha sido a lo largo de la historia de fundaciones la herramienta de comunicación que ha hecho más accesible la actividad realizada por la entidad y su entorno para todos los públicos, alejándose del formalismo del lenguaje contable de los documentos que conforman las cuentas anuales.

Fue a partir de 1994 con la aprobación de la *Ley 30/1994*, cuando en España comienza a ser obligatorio proporcionar información de las actividades del ejercicio para fundaciones. Sin embargo, de forma previa a la aprobación de la citada ley, en algunos protectorados ya se requería presentar una memoria con información de la entidad en las convocatorias de subvenciones y ayudas por organismos públicos y privados o con información complementaria.

Es esencial para los potenciales interesados en la entidad y principalmente para donantes y financiadores, tener acceso a información de cómo las fundaciones organizan y llevan a cabo sus actividades con el objetivo de alcanzar sus fines y en qué grado cumplen con los mismos.

Es por ello que la elaboración de la memoria de actividades ha ido tomando cada vez más importancia. Incluso ha habido períodos en los que se debían elaborar diferentes tipos de memorias hasta el punto de convertirse en un complemento

fundamental de las cuentas anuales, capaz de recoger la mayor parte de la información específica de este tipo de entidades que se ha ido desarrollando y estableciendo en el ámbito contable a través de las adaptaciones sectoriales y reformas de carácter contable que se han producido y/o han repercutido en el sector de las ESFL, como vimos en el capítulo anterior.

Actualmente, tras la aprobación del *PGC adaptación ESFL 2011* queda remarcado que la memoria de actividades⁵⁶ constituye una de las informaciones más relevantes que deben suministrar estas organizaciones. Dicha información ha sido ampliada, adaptada y detallada, incluyéndose la obligación de proporcionar información sobre las actividades realizadas, con la novedad de incluir toda la información en un solo documento, a través de una exposición narrativa y cualitativa y no tanto cualitativa y contable, como analizaremos más adelante en el modelo aprobado por el *R.D. 1491/2011* y que posteriormente fue incorporado al *PCESFL 2013* y *PCPMESFL 2013* dentro del contenido de la memoria.

Cabe destacar que existe otro documento en el que se solicita información sobre las actividades además de la memoria. En la *Ley 30/1994* se exigía la elaboración de un presupuesto, pero tras la aprobación de la *Ley 50/2002* fue sustituido por el plan de actuación y debía presentarse al protectorado en los últimos tres meses de cada ejercicio. En él se deben reflejar los objetivos y las actividades que se prevean ejecutar durante el próximo ejercicio; hicimos referencia a este documento en el tercer capítulo y lo desarrollaremos en profundidad en el presente.

De forma paralela, la legislación fiscal solicita una “memoria económica” con contenidos similares, que estudiaremos en el presente capítulo y como novedad, el *PCESFL 2013* y el *PCPMESFL 2013* solicitan que dicha información se incluya en la memoria que conforma las cuentas anuales dentro de la nota correspondiente a la situación fiscal.

⁵⁶ Si bien debemos señalar que la “memoria de actividades” no existe como tal, es más la información de actividades que ha de suministrarse a través de la memoria, o memoria contable.

3.2. La obligación de información en aplicación de la legislación sustantiva: estatal y autonómica

Como ya hemos mencionado la *Ley 30/1994* exigió por primera vez la presentación anual de una memoria en la que se expresaran las actividades fundacionales y su exacto grado de cumplimiento (art. 23).

Sin embargo la citada ley no especificaba dónde se debía presentar dicha información, es decir, si esa “memoria” a la que se refiere se correspondía con la memoria contable que conforma las cuentas anuales o por el contrario se trataba de una memoria independiente y complementaria. En este sentido, los diferentes protectorados o las Administraciones de las Comunidades Autónomas interpretaron la legislación de diversas maneras, siendo exigida esta información dentro de la memoria contable por algunos, mientras que por otros dentro de una memoria complementaria a las cuentas anuales, denominada “memoria de actividades”, o incluso en ambos documentos.

Dicha “memoria de actividades” consistía en un documento complementario a las cuentas anuales donde se explicaba la situación de una entidad y de su evolución a lo largo del ejercicio, siendo similar al informe de gestión elaborado por las sociedades mercantiles.

Cuatro años más tarde, el *PGC adaptación ESFL 1998* no aportaba mayor aclaración. Solicitaba que en la memoria contable se describiesen los fines de la entidad y la actividad o actividades que se hubieran realizado, a través de una descripción específica de la actividad o actividades fundacionales, informando entre otros aspectos, sobre los usuarios o beneficiarios de las mismas.

De acuerdo con lo mencionado, las fundaciones y asociaciones se limitaban a mencionar sus fines y actividades estatutarias en la primera nota de su memoria contable y de forma complementaria a las cuentas anuales elaboraban la memoria de actividades.

Es a partir de la aprobación de la legislación estatal vigente (*Ley 50/2002*), su desarrollo reglamentario y el régimen autonómico cuando se otorga mayor importancia a la necesidad de información de las actividades en cumplimiento de fines y se concreta su contenido tanto en la memoria como en el plan de actuación.

El art. 25 de la *Ley 50/2002* señala que la memoria, además de completar, ampliar y comentar la información contenida en el balance y en la cuenta de resultados, incluirá las actividades fundacionales, los cambios en sus órganos de gobierno, dirección y representación, así como el grado de cumplimiento del plan de actuación, indicando los recursos empleados, su procedencia y el número de beneficiarios en cada una de las distintas actuaciones realizadas, los convenios que, en su caso, se hayan llevado a cabo con otras entidades para estos fines, y el grado de cumplimiento de las reglas establecidas en el art. 27 de dicha ley, en relación al destino obligatorio de rentas e ingresos. Las actividades fundacionales figurarán detalladas con los requisitos que reglamentariamente se establezcan.

A su vez, el art. 25.8 de la citada ley hace referencia al plan de actuación, debiendo ser este elaborado por el patronato y remitido al protectorado en los últimos tres meses de cada ejercicio, en el que queden reflejados los objetivos y las actividades que se prevea desarrollar durante el ejercicio siguiente.

En cuanto al *R.D. 1337/2005*, el art. 30 es el encargado de describir las actividades fundacionales de la memoria, y nos indica que la descripción de las actividades fundacionales identificará y cuantificará la actuación global de la fundación, así como cada una de las actividades, distinguiendo entre actividades propias y mercantiles y deberá contener de cada una de ellas la siguiente información:

- a. Identificación de la actividad, con su denominación y ubicación física. Se especificará:
 - Los recursos económicos empleados para su realización, con separación de las dotaciones a la amortización y a la provisión, de los restantes gastos consignados en la cuenta de resultados. A su vez, se

informará de las adquisiciones de inmovilizado realizadas en el ejercicio, de la cancelación de la deuda no comercial y de otras aplicaciones.

- Los recursos humanos, agrupados por las siguientes categorías: personal asalariado, personal con contrato de servicios y personal voluntario. Se especificará su dedicación horaria.
 - El número de beneficiarios o usuarios de sus actividades propias, diferenciando entre personas físicas y jurídicas.
 - Los ingresos ordinarios obtenidos en el ejercicio, en el caso que dicha actividad fuera mercantil.
- b. Identificación de los convenios de colaboración suscritos con otras entidades; se dará una valoración monetaria de la corriente de bienes y servicios que en su caso se produce.
- c. Recursos totales obtenidos en el ejercicio, así como su procedencia, distinguiendo entre rentas y otros ingresos derivados del patrimonio, prestación de servicios, de subvenciones del sector público, de aportaciones privadas y de cualquier otro supuesto.
- d. Deudas contraídas y cualquier otra obligación financiera asumida por la fundación.
- e. Recursos totales empleados en el ejercicio, distinguiendo entre gastos destinados a actividades propias, mercantiles y otros gastos.
- f. Grado de cumplimiento del plan de actuación, indicando las causas de las principales desviaciones.

Del mismo modo dicha normativa también desarrolla el contenido del plan de actuación en su art. 26, estableciendo que debe contener información identificativa de cada una de las actividades propias y de las mercantiles, de los gastos estimados para cada una de ellas y de los ingresos y otros recursos previstos, así como cualquier otro indicador que permita comprobar en la memoria el grado de realización de cada actividad o el grado de cumplimiento de los objetivos.

En definitiva y siguiendo a Blázquez *et al.* (2013, 362), de la legislación vigente de fundaciones y su reglamento, podemos destacar los siguientes rasgos en lo que respecta a la obligación de dar información de sus actividades por parte de las fundaciones:

- ✓ El legislador solamente menciona a la memoria que forma parte de las cuentas anuales junto con el balance y la cuenta de resultados, no se refiere a ninguna otra memoria complementaria a las cuentas anuales.
- ✓ Diferencia entre actividad global y actividades concretas, solicitando el desglose de cada una.
- ✓ Para cada una de las actividades pide su identificación, ubicación física, los recursos financieros aplicados, los recursos humanos empleados, los beneficiarios, diferenciando siempre las actividades propias de las mercantiles.
- ✓ Al diferenciar dentro de los recursos económicos empleados, las dotaciones a la amortización y las provisiones, está requiriendo un desglose de gastos similar al excedente de la cuenta de resultados.
- ✓ Se ha de proporcionar información del gasto no limitado solamente a las cuentas del grupo 6, sino incluyendo también las inversiones realizadas en inmovilizado o las cancelaciones de deuda.

- ✓ Solicita enumerar los convenios de colaboración con otras entidades indicando su repercusión económica.
- ✓ Pide el desglose de ingresos obtenidos y aplicados a las actividades, diferenciando las fuentes de financiación incluyendo igualmente las deudas contraídas.
- ✓ Para explicar el grado de cumplimiento pide utilizar una serie de indicadores que permitan verificarlo.
- ✓ Exige dar cuenta de las causas de las desviaciones al evaluar el cumplimiento del plan de actuación.
- ✓ El legislador no entra a establecer cómo debe ser el contenido del plan de actuación, da sólo unas líneas generales y emplaza a un ulterior desarrollo reglamentario que establezca sus normas de elaboración.
- ✓ Dentro de esas líneas generales el legislador parece decantarse por un modelo presupuestario basado en objetivos e indicadores de las diferentes actividades.

A nivel autonómico, en la mayoría de leyes, se refiere de forma similar a lo establecido por la *Ley 50/2002*, pudiendo destacar únicamente lo que señala el Reglamento de Fundaciones de la Comunidad Valenciana (*Decreto 68/2011*), donde se diferencian dos memorias formando parte ambas de las cuentas anuales, por un lado la memoria de gestión económica y por otro la memoria de las actividades fundacionales. En definitiva es como si el contenido de la memoria establecido por la legislación estatal lo dividiesen en dos documentos, el primero de ellos podríamos identificarlo por su contenido con la memoria contable y el referido a la memoria de actividades incluiría la parte correspondiente que señala el art. 25 de la legislación estatal, en cuanto a la información referida a los cambios en sus órganos de gobierno, dirección y representación, así como el grado de cumplimiento del plan de actuación, indicando los recursos empleados, su

procedencia y el número de beneficiarios en cada una de las distintas actuaciones realizadas, los convenios que, en su caso, se hayan llevado a cabo con otras entidades para estos fines y las actividades fundacionales figurarán detalladas con los requisitos que reglamentariamente se establezcan. Pero ambas son igualmente esenciales y obligatorias ya que forman parte de las cuentas anuales junto al balance y cuenta de resultados.

También debemos destacar que la legislación fiscal requiere información acerca del desarrollo de las actividades de la fundación que hayan optado por aplicar el régimen fiscal especial sujeto a la *Ley 49/2002* por el que se benefician de las ventajas tributarias y los incentivos que estudiamos en el último apartado del segundo capítulo.

Uno de los requisitos que exige la citada legislación fiscal en su art. 3 para que una fundación pueda disfrutar de dicho régimen especial consiste en la elaboración de una memoria económica en la que se especifiquen los ingresos y gastos del ejercicio, de manera que puedan identificarse por categorías y por proyectos, así como el porcentaje de participación que mantengan en entidades mercantiles, debiéndose incluir dicha información en la memoria contable.

Por tanto la legislación fiscal ya señalaba que esta memoria denominada económica debía incluirse en la memoria contable que conforma las cuentas anuales. Sin embargo en el *PCESFL 2013* y *PCPMESFL 2013* aparece como novedad que en la memoria de las cuentas anuales se incluya información dentro de la nota de situación fiscal, cuando en realidad ya era requerido por la *Ley 49/2002* pero en materia contable no se había reflejado de manera correcta hasta el momento.

Tras la aprobación de los nuevos planes contables se aglutinan las tres memorias⁵⁷ en un solo modelo de memoria contable o memoria, con la posibilidad de cuatro formatos diferentes, como vimos en el capítulo anterior:

⁵⁷ Si bien debemos indicar que la memoria económica sigue siendo un documento independiente que debe presentarse al Ministerio de Hacienda si la entidad está sujeta a la *Ley 49/2002*.

- ✓ Modelo normal

- ✓ Modelo abreviado

- ✓ Modelo PMESFL

- ✓ Modelo simplificado

3.3. La información de las actividades en la memoria contable

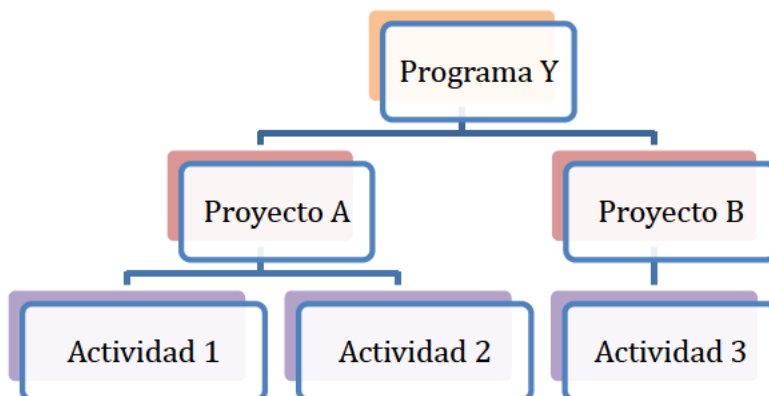
A continuación nos centraremos en analizar la información requerida respecto a las actividades que desarrolla la entidad, en los diferentes modelos oficiales de memoria contable, si bien lo primero a indicar es que en los cuatro modelos actuales de memoria la información requerida es igual dado que dan cumplimiento a la legislación sustantiva que es obligatoria para todas las fundaciones.

Pero de forma previa vamos a tratar de definir lo que se entiende por actividad, dado que ni la legislación ni la normativa contable lo concretan, sino que dan por hecho que se sobreentiende, pero sin duda surge la confusión entre los términos “actividades”, “proyectos” y “programas” que desarrolla la entidad.

La AECA (2010) define a la “actividad” a través de la acción o tarea planificada de carácter individual o grupal llevada a cabo en la implementación del proyecto que tiene como meta cumplir los fines estatutarios. Fruto de esa acción pueden resultar bienes o servicios que reciben aquellas personas o entidades destinatarias de la acción.

Por tanto las actividades en conjunto forman un “proyecto” con el fin de cumplir los objetivos plasmados en los estatutos de la entidad. Mientras que un “programa” es la unidad de ejecución definida en función de unos objetivos perseguidos, unos bienes entregados o unos servicios prestados y se articula a través de un conjunto de operaciones o proyectos concretos (AECA, 2010).

Figura 4.1. Relación entre actividad, proyecto y programa.



Fuente: Elaboración propia.

Cuando la normativa contable se refiere a incluir información sobre las actividades debemos interpretar que se refiere una concepción amplia, y dependiendo del tipo de entidad y el funcionamiento de su organización deberán aportar información sobre actividades puntuales, sobre proyectos o programas, siempre con el fin de aportar información de forma sintética.

Atendiendo al *PCESFL 2013* las notas de la memoria destinadas a contener dicha información sobre las actividades son:

- Memoria Normal: notas 1 y 24.1.
- Memoria Abreviada: notas 1 y 15.1.

A su vez, las notas con el mismo destino en el *PCPMESFL 2013* son:

- Memoria PMESFL: notas 1 y 15.1.
- Memoria Simplificada: notas 1 y 12.1.

Centrándonos en primer lugar en la información requerida en la nota 1 de las memorias, coincidiendo dicha numeración en los cuatro formatos existentes, el primero de los apartados contiene información general de actividades estatutarias. En cambio, los apartados 2, 3 y 4 de dicha nota 1, se refieren a las entidades que

formen parte de un grupo, multigrupo o estén asociadas, al igual que el quinto y último apartado contempla la posibilidad de que una entidad pueda usar una moneda funcional distinta del euro. Si profundizamos en la información del primer apartado de la nota 1:

1.1. Este apartado debe contener la siguiente información en relación a los fines y actividades estatutarios:

- Describir de forma resumida los fines de la entidad recogidos en sus estatutos.
- Describir las actividades realizadas en el ejercicio de forma resumida, sin perjuicio de la información a recoger en la nota 24 de la memoria (o 15 de la memoria abreviada y de PMESFL o 12 de la memoria simplificada).
- Domicilio social.
- Forma legal de la entidad (asociación, fundación, federación, etc.)
- Lugar donde desarrolle las actividades si fuese directamente a la sede social.

En lo que respecta al contenido de la nota 24 de la memoria normal denominada “Actividad de la entidad”, que se corresponde con la nota 15 de la memoria abreviada y PMESFL y con la nota 12 de la memoria simplificada, está directamente relacionado con el plan de actuación. En dichas notas debe recogerse información sobre el grado de ejecución del plan de actuación o la liquidación de dicho plan, cuyo objetivo es controlar la ejecución presupuestaria y el grado de cumplimiento de las actividades previstas y objetivos propuestos.

Al elaborarse el *PGC adaptación ESFL 2011*, el grupo de trabajo entendió oportuno que la información de actividades y el grado de cumplimiento del plan de

actuación, se pudieran mostrar en un único punto dada la clara relación que existía en ambas informaciones. Como desarrollaremos posteriormente, el plan de actuación es el documento donde se prevén las actividades a realizar al siguiente periodo y con su grado de cumplimiento en la memoria se informará de las actividades realizadas durante el periodo contable.

3.4. La información requerida de las actividades en la “memoria económica”

Por su parte la memoria contable debe incluir información referida a la situación fiscal, conocida como la memoria económica solicitada por la *Ley 49/2002* para las ESFL acogidas al régimen fiscal especial, cuya información requerida es la siguiente (art. 3.1, *R.D. 1270/2003*):

- Identificación de las rentas exentas y no exentas del IS señalando el correspondiente número y letra de los arts. 6 y 7 de la *Ley 49/2002* que ampare la exención con indicación de los ingresos y gastos de cada una de ellas. También deberán indicarse los cálculos y criterios utilizados para determinar la distribución de los gastos entre las distintas rentas obtenidas por la entidad.
- Identificación de los ingresos, gastos e inversiones correspondientes a cada proyecto o actividad realizados por la entidad para el cumplimiento de sus fines estatutarios o de su objeto. Los gastos de cada proyecto se clasificarán por categorías, tales como gastos de personal, gastos por servicios exteriores o compras de material.
- Especificación y forma de cálculo de las rentas e ingresos a que se refiere el art. 3.2 de la *Ley 49/2002*, así como descripción del destino o de la aplicación dado a las mismas.
- Retribuciones, dinerarias o en especie, satisfechas por la entidad a sus patronos, representantes o miembros del órgano de gobierno, tanto en concepto de reembolso por los gastos que les haya ocasionado el

desempeño de su función, como en concepto de remuneración por los servicios prestados a la entidad distintos de los propios de sus funciones.

- Porcentaje de participación que posea la entidad en sociedades mercantiles, incluyendo la identificación de la entidad, su denominación social y su número de identificación fiscal.
- Retribuciones percibidas por los administradores que representen a la entidad en las sociedades mercantiles en que participe, con indicación de las cantidades que hayan sido objeto de reintegro.
- Convenios de colaboración empresarial en actividades de interés general suscritos por la entidad, identificando al colaborador que participe en ellos con indicación de las cantidades recibidas.
- Indicación de las actividades prioritarias de mecenazgo que, en su caso, desarrolle la entidad.
- Indicación de la previsión estatutaria relativa al destino del patrimonio de la entidad en caso de disolución y, en el caso de que la disolución haya tenido lugar en el ejercicio, del destino dado a dicho patrimonio.

La mayoría de la información requerida por la legislación fiscal viene cumplimentada en diferentes notas de la memoria contable que vimos en el capítulo anterior, es por ello que en la nota “situación fiscal” no se debe volver a repetir de nuevo dicha información. Al respecto, el *PCESFL 2013* y el *PCPMESFL 2013* indican de forma aclarativa que en dicha nota deberán especificarse los apartados de la memoria en los que se haya incluido la información exigida por la legislación fiscal para gozar de la calificación de ESFL a los efectos de la *Ley 49/2002*.

Con el fin de facilitar su cumplimentación adjuntamos un cuadro como el siguiente:

Apartados en la memoria económica	Notas correspondientes de la memoria contable			
	Memoria Normal	Memoria Abreviada	Memoria PMESFL	Memoria simplificada
a)	16.1 a) y c)	12.1 a)	12.1 a)	10.1 a)
b)	24.1	15.1	15.1	12.1
c)	24.1	15.2	15.2	12.2
d)	24.3 y 27.6	15.3 y 16.5	15.3 y 16.5	12.3 y 13.1
e)	27.1 y 27.2	16.1 y 16.2	16.1 y 16.2	No es requerido*
f)	27.1 y 27.2	16.1 y 16.2	16.1 y 16.2	No es requerido*
g)	24.1 IV	15.1 IV	15.1 IV	12.1 IV
h)	16.1.10	12.1 g)	12.1 g)	10.1 f)
i)	16.1.10	12.1 g)	12.1 g)	10.1 f)

*Esta información no se requiere para una entidad pequeña que elabora cuentas anuales simplificadas ya que se entiende que no tiene recursos suficientes para tener participaciones en sociedades mercantiles.

Fuente: Elaboración propia y R.D. 1270/2003.

3.5. El plan de actuación

3.5.1. Antecedentes: el presupuesto de la Ley 30/94 y las normas de adaptación contable de las ESFL de 1998

Como enunciamos al comienzo del capítulo, la *Ley 30/1994* introdujo la obligación para las fundaciones estatales de elaborar un documento denominado “presupuesto”, que debía presentarse al protectorado en los últimos tres meses de cada ejercicio. El objetivo era que la fundación reflejara los ingresos y gastos previstos para el siguiente periodo contable. En una disposición adicional de la citada Ley se instó a que el Instituto de Contabilidad y Auditoria de Cuentas (ICAC) hiciera un modelo normalizado.

Sin embargo, no fue hasta 1998 cuando con la aprobación del *PGC adaptación ESFL 1998*, se concretó un modelo específico de presupuesto y en su anexo II quedaban establecidas las denominadas normas de información presupuestaria para su correcta elaboración.

En relación al presupuesto habrá que tener en cuenta dos momentos:

- El primero, durante los últimos tres meses del ejercicio económico se elabora el presupuesto propiamente dicho para el período siguiente y en él se recogerá la previsión de ingresos y gastos.

- El segundo se corresponde con la liquidación del presupuesto del periodo que debe presentarse en la memoria que conforma las cuentas anuales y cuya pretensión es controlar la ejecución presupuestaria prevista comparando los gastos e ingresos reales con los previstos y analizar las desviaciones.

Recordemos que junto al presupuesto y cuentas anuales las fundaciones elaboraban, en aplicación a lo establecido en la *Ley 30/1994*, una memoria de actividades donde se explicaba la planificación de las actividades, complementando así la información contable. Como el objetivo era minorar las obligaciones de las fundaciones se pensó que el plan de actuación sería solo una exposición de intenciones, sin embargo el *R.D. 1337/2005* lo convirtió en un “presupuesto” si bien algo más flexible que el anterior.

Con la aprobación de la *Ley 50/2002* se sustituye el presupuesto por el actualmente denominado “plan de actuación” cuyas normas de elaboración quedaban pendientes de desarrollo. Dichas normas tampoco fueron concretadas por el Reglamento que desarrollaba la ley, simplemente se establecieron una líneas generales del contenido que debía incluirse.

Nueve años después de la promulgación de la *Ley 50/2002*, con la aprobación del *PGC adaptación ESFL 2011*, pese a que no se desarrollan unas normas de elaboración tan específicas como ocurrió con la anterior adaptación sectorial de 1998, sí que se propone un modelo oficial de obligado cumplimiento para las fundaciones de competencia estatal, cuyo contenido será objeto de análisis del presente apartado siguiente.

3.5.2. El plan de actuación: objetivos, forma y plazos

Al amparo del art. 25.8 de la *Ley 50/2002* y el art. 26.1 del *R. D. 1337/2005* el plan de actuación es un documento con el que se persigue queden reflejados los objetivos y las actividades que se prevea desarrollar durante el ejercicio siguiente para su logro. Tales objetivos estarán en consonancia con los establecidos estatutariamente en la entidad y suponen la razón de ser de la entidad. La forma de alcanzarlos es a través del desarrollo de actividades, proyectos y programas, como ya vimos anteriormente.

Sin duda se trata de una herramienta de planificación y control de las actividades llevadas a cabo por la entidad donde quedan plasmadas las acciones a realizar para el cumplimiento de sus fines y mostrar posteriormente el grado de cumplimiento de los mismos en cada ejercicio.

El *PGC adaptación ESFL 2011* no incluye nada nuevo con respecto al contenido mínimo que establecía el *R.D. 1337/2005*, pero como novedad incluye en el anexo II un modelo oficial como referente concreto para su cumplimentación. Además insiste en que se trata de un documento independiente a las cuentas anuales.

Debemos señalar que desde 2003 hasta 2011 inclusive, el no haber un modelo oficial ha supuesto la elaboración por parte de los protectorados de fundaciones de diferentes modelos orientativos. La existencia de un gran número de protectorados suponía una gran confusión en la elaboración de este documento.

De nuevo, al igual que sucedía con el presupuesto, surgen dos momentos en su elaboración:

- En primer lugar, durante los últimos tres meses del ejercicio se elabora el plan de actuación “previsional” y en él se recogen los ingresos y gastos en base a las actividades que se prevén desarrollar en el próximo ejercicio, para el cumplimiento de determinados objetivos.

- En segundo lugar, se incluye en la memoria contable que conforma las cuentas anuales (notas 24.1, 15.1 y 12.1, de las respectivas memorias normal, abreviada y PMESFL, y simplificada) el grado de ejecución y cumplimiento de las actividades y sus objetivos, incluyendo los datos previstos y realizados finalmente, o lo que es lo mismo la liquidación del plan de actuación.

Con la citada liquidación las cuentas anuales lograrán mostrar la actividad desarrollada, la imagen fiel del patrimonio, de la situación financiera y de las variaciones originadas en el patrimonio neto durante el ejercicio, tal y como reclama la norma contable dentro del punto 1 del marco conceptual de la contabilidad (*PCESFL 2013* y *PCPMESFL 2013*).

La elaboración del plan en cuestión es obligatoria para todas las fundaciones de competencia estatal y a nivel autonómico las respectivas legislaciones han optado por hacer referencia a la misma obligatoriedad que marca la normativa estatal a excepción de la Comunidad Autónoma de Cataluña que exime de dicha obligación a las fundaciones que estén acogidas a su protectorado y apliquen por tanto la *Ley 4/2008*.

En lo que respecta a la responsabilidad de elaboración, aprobación y control del plan de actuación, el art. 25 de la *Ley 50/2002* y el art. 26.1 del *R.D. 1337/2005* establecen que:

- ✓ El patronato es el encargado de elaborarlo y aprobarlo en los últimos tres meses de cada ejercicio, sin la posibilidad de delegar esta función en otro órgano de la fundación. Sin embargo no dice nada respecto a la función de elaborar, por tanto puede que se delegue en la misma persona que se haya decidido sea la encargada de elaborar las cuentas anuales, dada la relación existente entre los documentos.

- ✓ Una vez aprobado por el patronato será remitido al protectorado, quien será el encargado de velar por su adecuada presentación⁵⁸ en base a la normativa vigente.
- ✓ Una vez revisada por el protectorado este procederá a depositarlo en el Registro de fundaciones de competencia estatal correspondiente.

3.5.3. Las normas de elaboración del plan de actuación en las normas de adaptación del PGC a las ESFL de 2011

3.5.3.1. Contenido del plan de actuación

Como hemos señalado, el *PGC adaptación ESFL 2011* en su anexo II incluye el modelo para la elaboración del plan de actuación cuyo contenido incluye todos los aspectos legales que plantea el *R.D. 1337/2005* (art. 26) y que podemos resumir:

- a) En primer lugar en el plan quedarán reflejadas las previsiones para el próximo ejercicio en relación a:
 - ✓ Los objetivos a alcanzar durante el periodo (siempre en sintonía con los fines estatutarios de la entidad).
 - ✓ Las actividades que se realizarán para el logro de los objetivos.
- b) Además incluirá información identificativa de:
 - ✓ Cada una de las actividades, propias o mercantiles, que se prevén realizar.

⁵⁸ Siendo la forma de presentación la establecida en el art. 26.3 del *R.D. 1337/2005*:

- Junto al plan de actuación hay que presentar la certificación de la aprobación del patronato y la relación de los patronos asistentes que adoptaron dicho acuerdo.
- La certificación será expedida por el secretario con el visto bueno del presidente acreditando su identificación por cualquiera de los medios admitidos para presentar documentos ante los órganos administrativos.

- ✓ Los gastos estimados para cada una de ellas y los ingresos y otros recursos previstos.
- ✓ Indicadores que permitan comprobar posteriormente en la memoria el grado de realización de cada actividad y del cumplimiento de los objetivos.

Dichos contenidos quedan organizados en el modelo incluido en el anexo II del *PGC adaptación ESFL 2011* en tres partes diferenciadas:

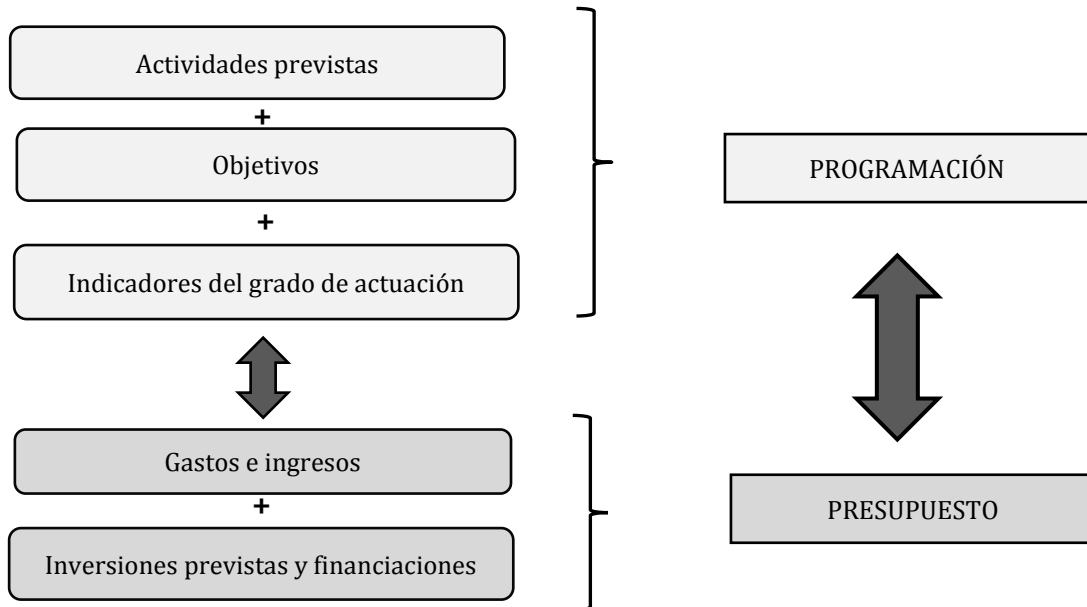
1. Actividades de la entidad: se trata de la programación de las actividades previstas, diferenciando propias de mercantiles, que se van a desarrollar para alcanzar unos determinados objetivos. Todo ello junto al establecimiento de los correspondientes indicadores con los que se medirá el grado de consecución.
2. Previsión de recursos económicos a emplear: correspondiente al presupuesto de gastos e inversiones desglosado por actividades que se espera emplear.
3. Previsión de recursos económicos a obtener: correspondiente al presupuesto de ingresos totales sin desglose por actividades que se espera obtener para financiar los gastos e inversiones previstos en las actividades diseñadas.

De forma sintetizada la Figura 4.2 aglutina y relaciona el contenido del plan de actuación descomponiéndolo en dos fases:

- Programación: donde se establecen y diseñan las actividades a desarrollar, qué objetivos se van a perseguir a través de su realización y qué indicadores vamos a utilizar para comprobar su grado de consecución.
- Presupuesto: donde se estimarán los recursos que necesitaremos emplear para llevar a cabo las actividades con su correspondiente presupuesto de

gastos y los recursos que esperamos obtener de dicha ejecución medidos como ingresos.

Figura 4.2. El contenido del plan de actuación



Fuente: Elaboración propia y Blázquez *et al.*, 2013.

A continuación vamos a desarrollar las partes en las que se organiza el plan de actuación, desarrollando la información que debe incluirse.

1. Actividades de la entidad

En cuanto a la información de las actividades se ha de incluir una ficha para cada una de las actividades⁵⁹ desarrollada por la entidad que contenga información referente a los siguientes cuatro aspectos:

a) Identificación

Las entidades identificarán cada una de sus actividades a través de la cumplimentación de los respectivos Cuadros 4.4 y 4.5.

⁵⁹ Recordemos lo interpretado anteriormente referente a que no necesariamente debemos incluir una ficha para cada una de las acciones que lleve a cabo la entidad, si no que dependiendo de la organización de la entidad se pueden sintetizar por proyectos o programas de manera que queden claras las líneas de actuación de la misma.

Cuadro 4.5. Identificación	
Denominación de la actividad	
Tipo de actividad	
Identificación de la actividad por sectores	
Lugar de desarrollo de la actividad	

Fuente: R.D. 1491/2011.

Cuadro 4.6. Descripción detallada de la actividad prevista

Fuente: R.D. 1491/2011.

El Cuadro 4.4 recoge información en cuanto a la denominación de la actividad, el tipo, es decir, si se trata de una actividad propia o mercantil, el sector de actuación de la actividad en cuestión y su lugar de desarrollo. A su vez el Cuadro 4.5 complementará la identificación de cada actividad incluyéndose una descripción más detallada de la misma. Es necesario recordar que se trata de un plan de actuación para el siguiente periodo, por lo que la información a incluir siempre hará referencia a un periodo anual.

b) Recursos humanos empleados en la actividad

Una vez identificada la actividad se informará sobre los recursos humanos que se prevén emplear en la misma, diferenciando entre personal asalariado, con contrato de servicios y voluntario, indicando para cada clase el número de personas previstas y el número de horas al año dedicadas a dicha actividad. Con el fin de facilitar su correcta cumplimentación de nuevo el *PGC adaptación ESFL 2011* incluye en su anexo II un cuadro como el que mostramos a continuación:

Cuadro 4.7. Recursos humanos empleados en la actividad		
Tipo	Número	Nº horas/año
	<i>Previsto</i>	<i>Previsto</i>
Personal asalariado		
Personal con contrato de servicios		
Personal voluntario		

Fuente: R.D. 1491/2011.

En este caso entendemos que la catalogación del personal como asalariado o contratado no es sencillo, responde a una relación laboral.

c) Beneficiarios o usuarios de la actividad

La información acerca de los beneficiarios de la entidad es muy importante para este tipo de entidades ya que es un factor fundamental para poder medir el impacto de su actividad.

El cuadro utilizado distingue entre personas físicas o jurídicas, pero este tipo de información, en nuestra opinión parece que no termina de ser suficiente, cabría la posibilidad de que la entidad enriqueciese la información distinguiendo entre el tipo de colectivo al que pertenecen, es caso de tratarse de una entidad que atienda a diferentes colectivos, e incluso distinguir entre si se trata de beneficiarios directos de la actividad o indirectos, y medir de algún modo el grado de beneficio por ejemplo utilizando unidades de tiempo. Sin duda en algunas ocasiones no es sencillo determinar el beneficiario final de la actividad, y también resulta compleja su cuantificación.

Cuadro 4.8. Beneficiarios o usuarios de la actividad	
Tipo	Número
	<i>Previsto</i>
Personas físicas	
Personas jurídicas	

Fuente: R.D. 1491/2011.

d) Objetivos e indicadores de la realización de la actividad

Los objetivos son los resultados que la entidad espera alcanzar en un periodo de tiempo determinado y a través de unas actuaciones concretas que son en este caso las actividades descritas.

Blázquez *et al.* (2013) deducen una serie de características que deben cumplir los objetivos en su planteamiento. Estos deben ser, en la medida de lo posible:

- Medibles: a través de los indicadores que deben acompañar a cada objetivo.
- Asignar recursos: funcionan como guía para la asignación de recursos ya que en el modelo oficial el cuadro que viene a continuación de éste es el presupuesto de gastos por actividad.
- Claros: para facilitar su evaluación tanto para el protectorado como organismo encargado de su correcta cumplimentación, como de forma interna para la entidad cuando haga frente a la segunda fase correspondiente a medir el grado de cumplimiento e informe de ellos en la memoria, y por supuesto para todos los usuarios de la información en general (usuarios, beneficiarios, aportantes, etc.)
- Pertinentes: deben ser acordes a los fines establecidos en los estatutos de la entidad.

A su vez los indicadores van a ser una guía para poder evaluar los objetivos planteados. El *PGC adaptación ESFL 2011* no incluye más detalle en cuanto a su elaboración⁶⁰, pero existe una publicación de la AECA (2012) en la que se plantean esta cuestión y aportan numerosos ejemplos de indicadores de diferente

⁶⁰ Lo cual parecer lógico dado que las fundaciones pueden perseguir fines muy distintos (culturales, sociales, educativos, etc.) aunque siempre de interés general, por lo que hubiera sido complejo establecer indicadores concreto lo que además supondría un problema para las fundaciones. En los planes de actuación existentes en los protectorados (modelos orientativos) si incluían algunos indicadores algo mas lógico dado que en el protectorado todas las fundaciones persiguen intereses similares dentro de un campo de actuación.

naturaleza para ESFL: transparencia, continuidad, base social, gestión, financieros, de funcionamiento del órgano de gobierno, estructura, etc., lo que supone un referente y una guía para este tipo de entidades en la elaboración del plan de actuación. Los indicadores que son más interesantes para medir los objetivos serían la categoría de proyectos y gestión.

En dicha categoría de indicadores podemos señalar a modo de ejemplo una propuesta de “Indicador de eficacia” que permite valorar el grado de éxito o logro real frente a lo previsto:

$$\text{Índice de servicios prestados} = (\text{N}^{\circ} \text{ de servicios prestados} / \text{N}^{\circ} \text{ de servicios previstos}) \times 100$$

Dicho indicador nos indicaría que cuanto más cercano al cien por cien, mayor eficacia en sus actuaciones ha tenido la entidad en cuanto que se han prestando servicios cercanos a los previstos inicialmente.

2. Previsión de recursos económicos a emplear por la entidad

Tras la identificación y descripción de las actividades señalando sus respectivos recursos humanos, beneficiarios y objetivos, el segundo paso es realizar un presupuesto de gastos e inversiones para imputar a cada una de las actividades que se prevén desarrollar.

Para ello el *PGC adaptación ESFL 2011* ha diseñado un cuadro de doble entrada en la que quedan desglosados los gastos e inversiones a aplicar para cada una de las actividades propuestas en el punto anterior.

El contenido del cuadro se corresponde con la parte del “debe” del excedente de la cuenta de resultados, incluyendo los gastos de la parte superior de la misma correspondientes a la variación del patrimonio neto reconocida en el excedente del ejercicio y con el añadido al final de las adquisiciones de inmovilizado y cancelaciones de deudas.

A continuación, en el Cuadro 4.8 podemos observar los gastos e inversiones que aparecen de arriba abajo con el orden numérico de la cuenta de resultados y en el resto de columnas se incluye la aplicación de dichos gastos e inversiones para cada una de las actividades que tenga prevista la entidad, incluyendo una columna denominada “no imputados a las actividades” donde recoger los gastos que no son asignables entre las actividades.

Cuadro 4.9. Previsión de recursos económicos a emplear por la entidad					
Gastos/Inversiones	Actividad 1	Actividad 2	Total actividades	No imputadas a las actividades	TOTAL
Gastos por ayudas y otros					
a) Ayudas monetarias					
b) Ayudas no monetarias					
c) Gastos por colaboraciones y órganos de gobierno					
Variación de existencias de productos terminados y en curso de fabricación					
Aprovisionamientos					
Gastos de personal					
Otros gastos de la actividad					
Amortización del Inmovilizado					
Deterioro y resultado por enajenaciones de instrumentos financieros					
Gastos financieros					
Variaciones de valor razonable en instrumentos financieros					
Diferencias de cambio					
Deterioro y resultado por enajenaciones de instrumentos financieros					
Impuestos sobre beneficios					
Subtotal gastos					
Adquisiciones de inmovilizado (excepto bienes históricos)					
Adquisiciones Bienes Patrimonio Histórico					

Cuadro 4.9. Previsión de recursos económicos a emplear por la entidad					
Cancelación deuda no comercial					
Subtotal inversiones					
TOTAL RECURSOS EMPLEADOS					

Fuente: R.D. 1491/2011.

La elaboración de este cuadro constituye una auténtica contabilidad analítica para la fundación dado que estamos repartiendo todos los gastos por actividades y por tanto viendo el impacto económico de cada una de ellas. En caso de haberla definido como “actividad propia” los gastos asignados tendrán la consideración de gastos para fines.

En nuestra opinión consideramos un error en la inclusión de las inversiones, en tanto en cuanto se duplican con las amortizaciones y distorsionan un plan de actuación que debiera ser únicamente de gastos siguiendo el mandato legal.

3. Previsión de recursos económicos a obtener por la entidad

El último punto que constituye la elaboración del plan de actuación aprobado por el *PGC adaptación ESFL 2011* consiste en la previsión de un presupuesto de ingresos y otros recursos financieros de los que se tenga conocimiento recibir tanto a medio y largo plazo. Se trataría de los recursos a obtener para financiar los gastos e inversiones presupuestados.

Del mismo modo que ocurría con el punto anterior, esta previsión que corresponde con la parte del Haber del excedente de la cuenta de resultados. Sin embargo en este caso no se respetan los términos y el orden como ocurría con los gastos, dado que la ley establece como deben aparecer los ingresos (*R.D. 1337/2005*).

En el Cuadro 4.9 y 4.10 vemos como el *PGC adaptación ESFL 2011* clasifica la presente previsión diferenciando los ingresos a obtener por la entidad de otros recursos.

Cuadro 4.10. Ingresos	
Ingresos	Importe total
Rentas y otros ingresos derivados del patrimonio	
Ventas y prestaciones de servicios de las actividades propias	
Ingresos ordinarios de las actividades mercantiles	
Subvenciones del sector público	
Aportaciones privadas	
Otros tipos de ingresos	
Total ingresos previstos	

Fuente: R.D. 1491/2011.

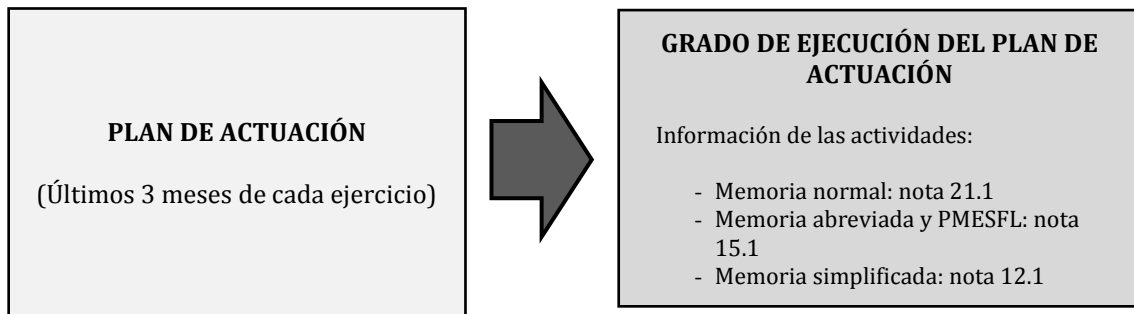
Cuadro 4.11. Otros recursos	
Otros recursos	Importe total
Deudas contraídas	
Otras obligaciones financieras asumidas	
Total otros recursos previstos	

Fuente: R.D. 1491/2011.

El planteamiento de muchas entidades, acentuado por la situación de crisis actual, es si los recursos económicos a obtener deben ser coincidentes con los recursos aplicados, es decir, si el plan de actuación “previsto” debe estar equilibrado. No existe obligación legal pero parece que la lógica presupuestaria indica que debería partirse de un equilibrio si bien en el realizado esto finalmente no se produzca. Las fundaciones son entidades patrimoniales y por tanto, debe protegerse su patrimonio.

Recordemos que el presente plan de actuación debe presentarse en el protectorado en los últimos tres meses de cada ejercicio y que al finalizar el ejercicio para el que se ha previsto debe incluirse información sobre su grado de ejecución en la memoria, como podemos ver en la siguiente Figura 4.3:

Figura 4.3. El proceso de ejecución del plan de actuación



Fuente: Elaboración propia.

3.5.3.2. Grado de ejecución del plan de actuación: información en la memoria

Como ya adelantamos el proceso de ejecución del plan de actuación culmina en ese segundo momento o fase en el que se rinde información acerca del grado de consecución del plan previsto. Dicha liquidación del presupuesto se incluye en la memoria que forma parte de las cuentas anuales del ejercicio que se realizó la previsión. Lo que se pretende es comparar las cifras previstas en el plan de actuación inicial con las reales que se han ejecutado durante el ejercicio e informar sobre las desviaciones que se han producido.

La información de las actividades correspondiente a la liquidación del plan de actuación se ubica dentro de la memoria en diferentes notas en función del tipo de entidad de la que se trate, recordemos:

- Memoria normal: nota 21.1.
- Memoria abreviada y PMESFL: nota 15.1.
- Memoria simplificada: nota 12.1.

Sin embargo el contenido mínimo que exige el *PCESML 2013* y el *PCPMESFL 2013* es el mismo en las cuatro memorias y los estructura en cinco partes:

I. Actividades realizadas

- II. Recursos económicos totales empleados por la entidad
- III. Recursos económicos totales empleados por la entidad
- IV. Convenios de colaboración con otras entidades
- V. Desviaciones entre plan de actuación y datos realizados

Como podemos comprobar los tres primeros puntos son el plan de actuación por tanto las entidades trasladaran la información del plan a la memoria y además añadirán la información requerida por los puntos IV y V que explicaremos a continuación. Si bien en los tres primeros puntos los cuadros que antes vimos del plan de actuación, incluyen dos columnas, para mantener lo previsto e incluir lo realmente realizado.

Cuadro 4.12. IV Convenios de colaboración con otras entidades			
Descripción	Ingresos	Gastos	No produce corriente de bienes y servicios
Convenio 1. Con la entidad X, suscrito para			
Convenio 2. Con la entidad Y, suscrito para			

Fuente: R.D. 1491/2011.

El punto IV se refiere a ofrecer información sobre los convenios de colaboración con otras entidades que se han celebrado durante el ejercicio, independientemente a que estén ligados a ingresos, gastos o no supongan la corriente de bienes y servicios, es decir, debe incluirse la información de cualquier tipología de convenio realizado.

En lo que respecta a los convenios ligados a ingresos se refiere a los convenios de colaboración empresarial en actividades de interés general traducidos en ayudas económicas por parte de empresas para la realización de actividades para el cumplimiento de los fines a cambio de que la entidad difunda dicha colaboración o incluso cuando no figure dicho compromiso. La primera clase de convenio citada

está regulada por la *Ley 49/2002* como otras formas de mecenazgo. También se incluyen en esta categoría los convenios para apoyar acontecimientos de excepcional interés público.

En cuanto a los gastos corresponden a los convenios con otras empresas sin ánimo de lucro a las que la entidad ayuda para llevar a cabo sus actividades.

Por último cuando se refiere a “no produce corriente de bienes y servicios” estamos de acuerdo con Blázquez *et al.* (2013), con que probablemente se pretendan incluir en esta categoría aquellos convenios que no se traducen en ingresos y gastos, más acertado que referirse a bienes y servicios, como sería el caso de los convenios con despachos de abogados, con empresas de consultoría o de prestación de servicios de voluntariado por parte del personal de la empresa que firma el convenio. En estos casos no existe reflejo económico pero sí que aparece una prestación de servicios.

En lo que respecta al punto V al igual que se procedía al aplicar la antigua norma 5^a de información presupuestaria de la derogada norma del *PGC adaptación ESFL 1998*, en este punto se recogen las desviaciones más importantes que surjan entre las cantidades previstas en el plan de actuación y las realizadas durante el ejercicio acompañadas de las posibles causas que justifican tal diferencia.

En este caso creemos relevante indicar que el plan de actuación no debe ser un “corsé” para las fundaciones, por lo que realizan una previsión que luego durante el ejercicio en principio irán cumpliendo pero podrán surgir nuevas actividades, alguna prevista no podrá realizarse, o debe realizarse alguna reconfiguración de alguna de ellas. En este apartado debemos explicar estas desviaciones que se han producido explicando por qué (falta de financiación, reorganización, etc.).

4. EL DESTINO OBLIGATORIO DE RENTAS E INGRESOS

4.1. La necesidad de la exigencia del destino obligatorio de rentas e ingresos como condición en las entidades sin fines de lucro. Justificación económica

Para garantizar el cumplimiento del principio de actuación económica de las fundaciones, señalado al comienzo de este capítulo, de destinar efectivamente el patrimonio y sus rentas a los fines fundacionales, el legislador establece que una parte de las rentas e ingresos obtenidos debe destinarse a la consecución de sus fines.

Recordemos que la figura fundacional, tal y como es concebida por la legislación, tienen libertad para llevar a cabo actividades económicas tanto propias como mercantiles, e incluso a través de la obtención de rentas de patrimonio. A través de ellas puede obtener ingresos y rentas mediante el desarrollo de actividades propias con contraprestación, actividades mercantiles de producción o distribución e incluso actividades mercantiles mediante la participación en otras sociedades⁶¹.

Al mismo tiempo que la legislación posibilita a las fundaciones diversas posibilidades para captar ingresos, les exige que un porcentaje de esos recursos obtenidos sean reinvertidos en la consecución de los fines establecidos en su constitución. Esta obligación aporta un sentido esencial a la figura fundacional garantizando que el desarrollo de su actividad está persiguiendo el logro de sus fines objeto de su constitución de acuerdo con su razón de ser y que en caso de obtener lucro no es en ningún caso distribuible. Esto es sin duda un pilar básico para considerar que estamos ante una ESFL. El no tener ánimo de lucro está en la entidad, no en la actividad.

Además de esta justificación principal del establecimiento del destino efectivo de rentas a la consecución de fines, otro de los motivos por los que se establece este

⁶¹ Esta última categoría es válida siempre que no se responda de las deudas sociales, para así salvaguardar el patrimonio de la entidad, pero no limita en ningún caso el desarrollo de este tipo de actividad como fuente de captación de ingresos mediante la participación en otras empresas.

precepto es para evitar la existencia de fundaciones inactivas, cuya pretensión sea la protección y acumulación de patrimonio de forma injustificada.

No obstante esta obligación de destinar un porcentaje de los recursos obtenidos para el desarrollo de actividades, conlleva un aspecto negativo al impedir que las fundaciones puedan ahorrar lo suficiente para autofinanciarse, por lo que llegado un momento de dificultades económicas como el que se ha vivido en los últimos años, en el que los ingresos no sean los suficientes para llevar a cabo su misión, deberán utilizar los fondos propios corriendo el riesgo de descapitalizarse y poder llegar incluso a la extinción de la entidad.

Sin duda esto podría llevar a que hubiera que replantearse este modelo y buscar uno más acorde con la situación actual.

4.2. La regulación legal

4.2.1. Antecedentes

La condición del destino de una parte importante de las rentas e ingresos obtenidos por las fundaciones durante cada ejercicio a fines, fue regulada por primera vez a través de la *Ley 30/1994*, cuyo art. 25 señalaba que para la realización de los fines fundacionales, se debería destinar, al menos, el 70% de las rentas o cualesquiera otros ingresos netos que, previa deducción de impuestos, obtenga la fundación, debiéndose destinar el resto, deducidos los gastos de administración, a incrementar la dotación fundacional. Las aportaciones efectuadas en concepto de dotación patrimonial, bien en el momento de su constitución, bien en un momento posterior, no serían computables a los efectos de lo previsto en este apartado.

A su vez el reglamento que desarrollaba la ley anterior (*R.D. 384/1996*) establecía en su art. 14 que se consideraban rentas o cualesquiera otros ingresos netos, el resultado de deducir de los ingresos brutos obtenidos en el ejercicio los gastos necesarios para su obtención y que para la determinación de dichos ingresos o rentas se entenderían como obtenidos en el momento de su cobro efectivo.

Llevar a cabo lo que la legislación exponía a través de la interpretación de estos dos únicos artículos no fue nada fácil para las fundaciones. Existía verdadera confusión a la hora de realizar el cálculo de la cuantía a destinar debido a la indefinición de conceptos básicos para la aplicación de este precepto como son:

- ¿Qué se debe incluir como rentas e ingresos? y ¿se deben tenerse en cuenta solo los cobrados como señala el reglamento?
- ¿Qué se entiende por gasto necesario?
- ¿Qué son exactamente los gastos de administración a los que se refiere la norma?

En este contexto la labor de realizar el cálculo del destino de rentas para los gestores contables requería mucho tiempo, recursos e incertidumbre de si se estaba realizando de la forma correcta. Igualmente, los protectorados como órgano de control, en este aspecto destinaban demasiados recursos para comprobar su cumplimiento.

4.2.2. Situación actual

A continuación nos centraremos en la situación actual que atañe a este precepto, atendiendo para ello a la normativa legal vigente de fundaciones desde diferentes ámbitos destacando su relación y aportación al laborioso cálculo del destino de rentas e ingresos con el fin de desarrollar las limitaciones cuantitativas que la ley prevé para determinadas rentas y gastos.

4.2.2.1. Condición de acceso al régimen fiscal de las ESFL

La *Ley 49/2002* de régimen fiscal y su *R.D. 1270/2003*, establecen un régimen especial con un trato fiscal ventajoso, como estudiamos en el último apartado del segundo capítulo, para aquellas entidades consideradas ESFL y que además cumplan los requisitos incluidos en el art. 3 de la citada *Ley 49/2002*, entre los que cabe destacar:

- ✓ Que destinen a la realización de sus fines al menos el 70% de las siguientes rentas e ingresos:
 - a) Las rentas de las explotaciones económicas que desarrollen.
 - b) Las rentas derivadas de la transmisión de bienes o derechos de su titularidad. En el cálculo de estas rentas no se incluirán las obtenidas en la transmisión onerosa de bienes inmuebles en los que la entidad desarrolle la actividad propia de su objeto o finalidad específica, siempre que el importe de la citada transmisión se reinvierta en bienes y derechos en los que concurra dicha circunstancia.
 - c) Los ingresos que obtengan por cualquier otro concepto, deducidos los gastos realizados para la obtención de tales ingresos, que podrán estar integrados, en su caso, por la parte proporcional de los gastos por servicios exteriores, de los gastos de personal, de otros gastos de gestión, de los gastos financieros y de los tributos, en cuanto que contribuyan a la obtención de los ingresos, excluyendo de este cálculo los gastos realizados para el cumplimiento de los fines estatutarios o del objeto de la entidad sin fines lucrativos. En el cálculo de los ingresos no se incluirán las aportaciones o donaciones recibidas en concepto de dotación patrimonial en el momento de su constitución o en un momento posterior.

Las fundaciones en aplicación de su legislación sustantiva ya deben cumplir este requisito, pero para el resto de entidades que quieran acceder deberán cumplirlo para poder acogerse a este régimen fiscal.

Tras la aprobación de esta ley se consigue comenzar a vislumbrar un ápice de luz a la hora de realizar los cálculos del destino de rentas dado que ofrece una mayor delimitación de los que se entiende por rentas e ingresos y gastos necesarios, pero aún con bastantes incógnitas.

4.2.2.2. El destino de rentas en la legislación fundacional estatal

La *Ley 50/2002* persigue entre sus objetivos el de facilitar la gestión de este tipo de entidades y para ello uno de sus mayores desafíos era la reforma del destino obligatorio de rentas e ingresos.

Para ello dedicó el art. 27 donde se establecen los siguientes aspectos destacables:

- Al igual que establece la *Ley 49/2002*, a la realización de los fines fundacionales debe ser destinado, al menos el 70% de los resultados de las explotaciones económicas que se desarrollen y de los ingresos que se obtengan por cualquier otro concepto, deducidos los gastos realizados, para la obtención de tales resultados o ingresos.
- Debe destinarse el resto, en caso de no destinarse el 100%, a incrementar bien la dotación o bien las reservas según acuerdo del patronato.
- Los gastos realizados quedan definidos como acabamos de ver en la *Ley 49/2002*.
- El plazo para el cumplimiento de esta obligación será el comprendido entre el inicio del ejercicio en que se hayan obtenido los respectivos resultados e ingresos y los cuatro años siguientes al cierre de dicho ejercicio.
- Se entiende por gastos de administración los directamente ocasionados por la administración de los bienes y derechos que integran el patrimonio de la fundación, y aquellos otros de los que los patronos tienen derecho a resarcirse, como vimos en el segundo capítulo.

Esta reforma no aclaró por completo todos los aspectos, sobre todo seguía sin quedar claro que se entendía por destino efectivo y como la entidad debía demostrarlo.

Para ello la aprobación del *R.D. 1337/2005* contribuyó en su aclaración y consiguió que a partir de ese momento la contabilidad fuese clave para el cálculo de este precepto y poder realizar los cálculos precisos para comprobar su cumplimiento.

El art. 32 de dicho reglamento incluye las siguientes novedades al respecto:

- Señala que el 70%, que al menos debe destinarse a los fines, se calcula sobre el resultado contable al que habrá que realizarle una serie de ajustes. Es importante destacar que con la nueva cuenta de resultados a partir de la aprobación del *PGC adaptación ESFL 2011*, el resultado contable que deberá tomarse es el excedente del ejercicio.
- Incluye una lista de los ingresos que no deben incluirse.
- Incluye una lista de los gastos que no se podrán deducir.
- Los ingresos y gastos a los que se refiere se determinarán en función de la contabilidad llevada por la fundación con arreglo a lo dispuesto en la *Ley 50/2002* y a los principios, reglas y criterios establecidos en las normas del *PGC adaptación ESFL 2011*.
- Se concreta lo que se entiende por destino efectivo de rentas e ingresos.
- Se establece la información que debe incluirse en la memoria de la entidad.
- Señala el mecanismo de control que llevará a cabo el protectorado en la correspondiente revisión del cumplimiento de la obligación.

Cabe señalar que a nivel autonómico en las nueve comunidades⁶² que presentan una legislación propia en materia de fundaciones se ha determinado la obligación

⁶² Recordemos que estas comunidades son: Andalucía, Canarias, Castilla-León, Cataluña, Comunidad Valenciana, Galicia, La Rioja, Madrid y País Vasco.

del destino de rentas e ingresos de forma muy similar a lo establecido a nivel estatal.

4.2.2.3. Otras legislaciones

La figura de la fundación es la única entidad que obliga a este pretexto del destino de rentas e ingresos en su legislación sustantiva. Para el resto de ESFL no es de obligado cumplimiento en base a su legislación propia. Sin embargo debemos recordar que es un requisito determinante para que una entidad pueda acogerse al régimen especial establecido por la *Ley 49/2002* y que por tanto toda entidad que quiera acogerse deberá cumplir con esta obligación.

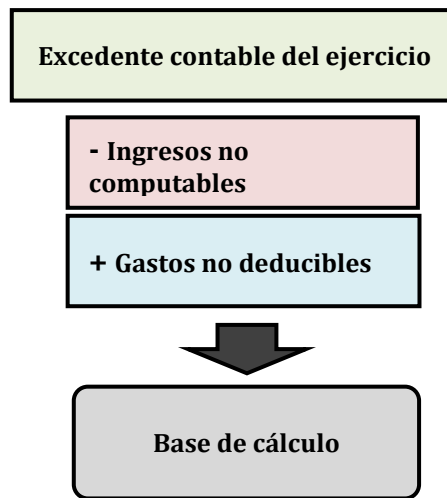
4.3. Conceptos básicos del destino obligatorio de rentas e ingresos

4.3.1. Base de cálculo

Para determinar la base a la que se le aplicará el porcentaje que determinará la cuantía a destinar, se parte del excedente contable del ejercicio al que se le deberán practicar una serie de ajustes.

Tales ajustes consisten en que, si partimos del excedente contable constituido por ingresos y gastos del ejercicio, nos encontraríamos bajo la hipótesis de que todos ellos son computables y deducibles, respectivamente, pero en la realidad ese no es el caso, no todos los ingresos son computables, ni los gastos deducibles, en cuyos casos se deberá realizar un ajuste negativo que disminuya la base de cálculo y un ajuste positivo con el objetivo de aumentar dicha base, respectivamente, por ingresos no computables o por gastos no deducibles.

Figura 4.4. Base de cálculo del destino de rentas e ingresos



Fuente: Elaboración propia.

4.3.2. Ingresos no computables y gastos no deducibles

Recordamos lo que establece la legislación fundacional con respecto a los ingresos considerados como no computables y los gastos no deducibles:

➤ Ingresos no computables:

- Contraprestación obtenida por la venta o gravamen de bienes o derechos pertenecientes a la dotación, o afectados con carácter permanente a los fines por el patronato, incluida la plusvalía. En nuestra opinión lo que realmente debiera ajustarse es la plusvalía de la venta, en caso de que se haya producido, dado que al partir del excedente del ejercicio, en caso de beneficio en la venta es dicha plusvalía la que encontraríamos integrada en el excedente contable.
- Los ingresos obtenidos por la venta de inmuebles afectos a la actividad propia, siempre y cuando exista reinversión. También entendemos se refiere únicamente a la plusvalía que se produjera. La ley no establece las condiciones de reinversión, lo cual podría dar lugar a algunas interpretaciones.

➤ Gastos no deducibles:

- Gastos directamente relacionados con actividades para el cumplimiento de fines, incluyendo amortizaciones y deterioro de inmovilizado afecto a dichas actividades.
- Porcentaje de los gastos comunes por la parte destinada al cumplimiento de los fines.

La mayoría de ajustes a realizar se corresponde con los gastos no deducibles dado que el excedente se debe ajustar con los gastos aplicados al cumplimiento de fines y la mayoría de los gastos de la entidad responden a estas características. Como veremos más adelante, dichos gastos serán también considerados como destino efectivo de rentas y por ello es lógico que no deban formar parte de la base del cálculo y deban ajustarse.

Cuadro 4.13. Ajustes positivos y negativos	
Excedente del ejercicio	
Ajustes negativos (ingresos no computables)	Ajustes positivos (gastos no deducibles)
Venta de inmuebles afectos a la actividad (siempre que se reinvierta).	Para el cumplimiento de los fines (incluye amortizaciones y deterioros de valor de activos no corrientes).
Ventas o gravamen de bienes o derechos que formen parte de la dotación o estén afectos a los fines.	Porcentaje de gastos comunes por la parte destinada a los fines (incluye gastos de administración)
= Base de cálculo	

Fuente: Elaboración propia.

4.3.3. Porcentaje

El porcentaje a aplicar sobre la base de cálculo debe ser como mínimo el 70%, lo que significa que el protectorado o el órgano de gobierno de la fundación podrán aprobar un porcentaje superior al mínimo exigido. Del mismo modo dichos órganos aprobarán si la parte restante, una vez aplicado el porcentaje acordado

deberá llevarse a la dotación fundacional o a reservas. Dicho porcentaje se mantiene respecto al establecido en la *Ley 30/1994*.

4.3.4. Destino efectivo de rentas

Una vez aplicado el porcentaje establecido a la base de cálculo y se haya obtenido la cuantía que debe destinarse a los fines, el siguiente paso es determinar qué cantidad se ha destinado efectivamente en cada período. En base a ello la legislación fundacional establece lo siguiente:

- La efectividad del destino existe por aquellos gastos e inversiones de cada ejercicio han contribuido realmente al cumplimiento de los fines establecidos en los estatutos de la fundación.
- En lo que respecta a los gastos hay que excluir las amortizaciones y los deterioros de valor del inmovilizado que se hayan producido durante el periodo. Ello tiene su lógica dado que también se ha considerado como destino efectivo las inversiones, por lo que incluir las amortizaciones o deterioros de las mismas, duplicarían el destino efectivo por dicho importe.

En cuanto a la valoración de los gastos e inversiones:

- Los gastos deberán tenerse en cuenta por la cuantía devengada.
- Las inversiones en función del origen financiero:
 - Si fueron subvencionadas o donadas se valorarán por el importe del ingreso imputado al excedente del ejercicio.
 - Si fueron financiadas con recursos ajenos se valorarán por la amortización financiera del pasivo concreto.
 - Si no se corresponde con ninguna de las situaciones mencionadas se valorara por su importe íntegro, dado que se entiende que han sido ya abonadas por la entidad sin necesidad de subvenciones ni de financiación ajena.

4.3.5. Plazo

El plazo para destinar las rentas e ingresos al logro de los fines fundacionales es bastante flexible en tanto que la legislación establece que deberá ser en el ejercicio de la obtención de las rentas e ingresos calculados y los cuatro ejercicios posteriores al cierre.

4.3.6. Información en la memoria

En la memoria contable a presentar por la entidad es donde deberá incluirse la información detallada en relación al destino de rentas e ingresos que señalamos a continuación:

- ✓ El cumplimiento de este precepto legal, indicando los gastos e inversiones consideradas como destino efectivo.
- ✓ La base de cálculo sobre la que se ha aplicado el porcentaje de destino.
- ✓ Información acerca de los denominados gastos de administración.
- ✓ Los saldos pendientes de aplicar de ejercicios anteriores.

4.3.7. Responsabilidad del protectorado

La responsabilidad de analizar la información suministrada por la fundación en relación al destino obligatorio de rentas e ingresos recae sobre el protectorado, quien posee la facultad de requerir una ampliación de la información suministrada o la aportación de documentos o justificantes que considere necesarios.

4.3.8. Otros aspectos a destacar

- Reinversión de ingresos obtenidos por venta de inmuebles

Como hemos señalado de forma previa, los ingresos obtenidos por la venta de inmuebles afectos a la actividad no formarán parte de la base de cálculo del destino

de rentas e ingresos siempre que los mismos sean reinvertidos en su totalidad. Sin embargo la legislación fundacional no establece más condiciones con respecto a la citada reinversión. En nuestra opinión pudiera tomarse como referencia únicamente las condiciones que establece la *Ley 43/1995* en su art. 134⁶³ por el paralelismo existente entre ambas, aunque en dicho caso tiene como objetivo la “no tributación” de la plusvalía obtenida.

- Criterios a aplicar para determinar el porcentaje de gastos comunes

Otro aspecto que debemos destacar, por su falta de concreción, es la parte de los gastos comunes que debemos establecer como destino efectivo de los recursos a cada actividad realizada. Dicho cálculo para su determinación no es nada fácil una vez que se lleva a la práctica aunque conceptualmente parece tener sentido. Ante esta situación los gestores de la entidad sería recomendable que adoptasen posibles criterios como son (Blázquez *et al.*, 2013):

- ✓ Los gastos e inversiones realizados en cada actividad.
- ✓ Los ingresos obtenidos por cada actividad. En este caso aunque el cálculo es más sencillo, no se está teniendo en cuenta realmente la aplicación de recursos y además habría que tener en cuenta que las actividades propias reportan menores ingresos por lo que los gastos comunes asignados también serían inferiores.

4.4. La estructura del destino de rentas con la aplicación de la normativa contable actual

4.4.1. Punto de partida

Tras la aprobación del *PCESFL 2013* y *PCPMESFL 2013* para continuar dando cumplimiento al destino de rentas, se siguen aplicando los mismos preceptos estipulados por la *Ley 50/2002* y su *R.D. 1337/2005*, incluyendo algunas

⁶³ En el citado artículo se indican las condiciones de reinversión de la plusvalía obtenida en la venta de inmuebles para que no tribute.

adaptaciones en lo que respecta a la contabilidad, dado que es la clave para el cálculo de las cuantías a destinar y la demostración de su cumplimiento.

La normativa señala que para el cálculo de las rentas e ingresos a destinar se toma como punto de partida el excedente del ejercicio y sobre él se realizan los ajustes positivos y negativos, que acabamos de analizar en el apartado anterior, para finalmente obtener la base de cálculo requerida. Pues bien, con el *PCESFL 2013* ya no se podrá partir del resultado contable obtenido en la cuenta de resultados, dado que el estado contable en cuestión presenta una nueva estructura⁶⁴ y debemos partir del resultado del apartado a) de la cuenta de resultados. En concreto del apartado denominado “variación de patrimonio neto reconocida en el excedente del ejercicio”, correspondiente a la numeración A.5 del modelo normal y A.4 del abreviado y PMESFL⁶⁵.

4.4.2. Base de cálculo: mecánica

Una vez determinado el punto de partida, el siguiente paso es establecer los ajustes necesarios para obtener la base de cálculo.

Del mismo modo que se venía haciendo anteriormente, los ajustes que debemos realizar sobre el resultado mencionado pueden ser positivos o negativos:

- Ajustes negativos: se realizan cuando existen ingresos contables (grupo 7) que en realidad no deben computar como ingresos a destinar.

- Ajustes positivos: se realizan cuando existen gastos contables (grupo 6) que no son considerados como gastos deducibles.

⁶⁴ Ver capítulo III.

⁶⁵ Ver Anexos 3 y 4.

4.4.3. Ingresos no computables (Ajustes negativos)

En relación a los ajustes negativos a realizar, son los establecidos por la legislación que hemos señalado anteriormente, pero en aplicación de la nueva normativa contable para ESFL, debemos tener en cuenta ciertos matices:

1. Por el beneficio contable generado en la enajenación de bienes o derechos aportados a la dotación fundacional o afectados a los fines propios de forma permanente por el patronato.
2. Por el beneficio contable obtenido en la venta de inmuebles en los que la entidad desarrolle actividades propias, siempre que se reinvierta en bienes inmueble para la misma finalidad. En este caso es necesario que el importe total obtenido en la venta hubiese sido reinvertido con ciertas condiciones que como mencionamos anteriormente no han sido reguladas y en cuyo caso el único texto legislativo que se puede tomar como referencia es el art. 134 de la *Ley 43/1995*. Cabe pensar que si la reinversión fuera parcial, lo lógico es que el ajuste a realizar también lo fuera⁶⁶.

En el primer apartado, la normativa establecía el importe obtenido por la enajenación, pero al partir del excedente, desde una perspectiva contable, lo más correcto sería ajustar el resultado obtenido en dicha enajenación que es lo que realmente se registra como ingreso en la cuenta de resultados y afecta al excedente, constituyendo el punto de partida.

El beneficio contable al que se refieren ambos apartados se corresponde con la diferencia entre el precio de venta y el valor contable o en libros del elemento enajenado, en aplicación de la normativa contable.

Tales beneficios se recogen principalmente en la cuenta *77. Beneficios procedentes del inmovilizado e ingresos excepcionales*. No obstante, en el caso de la enajenación

⁶⁶ Es decir, si la fundación reinvierte, por ejemplo el 80% de lo obtenido en la venta, lo lógico es que ajustara ese mismo porcentaje de la plusvalía obtenida.

de cualquier bien o derecho afecto a la dotación fundacional, puede que el resultado quede recogido en otra cuenta distinta cuando no se trate de inmovilizados. Habría por tanto que identificar donde se encuentra dicha plusvalía para proceder a su ajuste.

4.4.4. Gastos no deducibles (Ajustes positivos)

De nuevo se siguen manteniendo los gastos no deducibles que indica la legislación y que vimos previamente, establecidos como los gastos directamente relacionados con las actividades desarrolladas para el cumplimiento de los fines, así como la parte proporcional de los gastos comunes que se imputen a las actividades para fines propios. En cuyo caso habrá que realizar un ajuste positivo en el resultado contable para alcanzar la base de cálculo.

Ante esta situación cabe diferenciar dos situaciones en función del tipo de actividades que lleve a cabo la entidad:

- a) Únicamente actividades propias: en dicho caso la práctica totalidad de los gastos que forman parte del excedente serían considerados como no deducibles por aplicarse para el cumplimiento de los fines. No obstante caben diversas interpretaciones dado que la legislación se refiere como no deducibles a los gastos directamente relacionados en la consecución de los fines, por lo que pueden existir diversas justificaciones que identifiquen determinados gastos en este tipo de entidades como que no están relacionados directamente.
- b) Actividades propias y mercantiles, donde deberemos distinguir los siguientes gastos:
 - Gastos directamente relacionados con el cumplimiento de fines: identificados como los que proceden exclusivamente de las actividades propias y se considerarán a priori como “no deducibles”.

- Gastos relacionados con las actividades mercantiles: serán considerados como deducibles.
- Gastos comunes: se refiere a los gastos relacionados con todas las actividades en su conjunto, por lo que deberá establecerse un criterio, como señalamos previamente, para identificar el porcentaje de los mismos que supone una aportación de recursos efectiva para cada una de las actividades y así la parte correspondiente a actividades propias será gasto no deducible y la correspondiente a actividades mercantiles se deducirá.

Como aportación a esta problemática cabe indicar, que en el plan de actuación tenemos una contabilidad analítica donde hemos identificado los gastos por actividades que previamente se ha definido como propia y mercantil. Siguiendo dicho reparto, los gastos que asignamos a actividad propia serían “no deducibles”, los asignados a actividad mercantil como “deducibles” y los que hemos recogido como “no asignado a actividades” como “no deducibles” si bien estos últimos tampoco deben ser considerados como destino efectivo de rentas posteriormente.

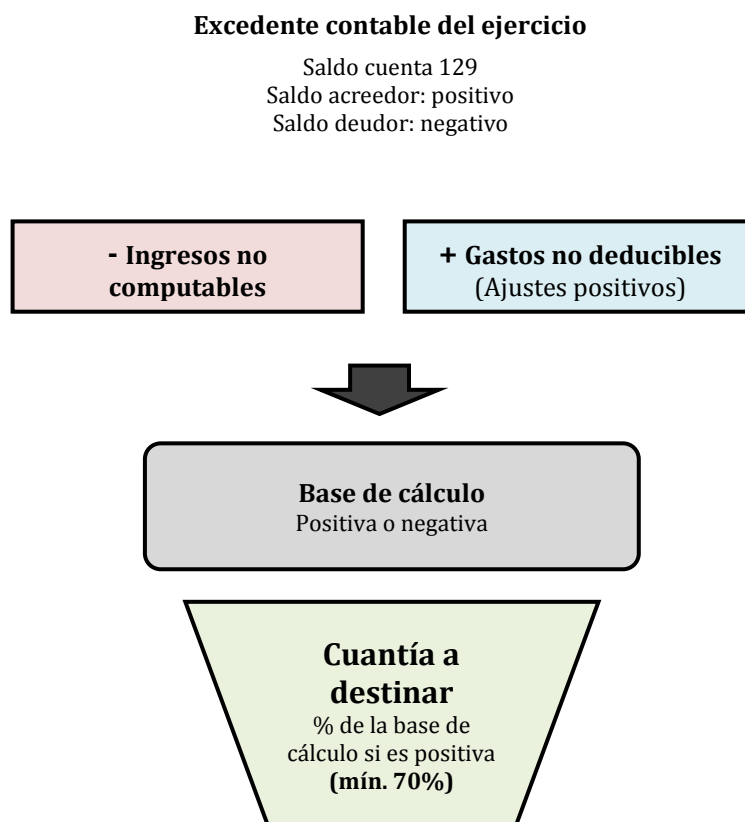
4.4.5. Cuantía a destinar

Tras la aplicación de los ajustes convenientes obtenemos la base de cálculo, que podrá ser positiva o negativa:

- a) Base de cálculo positiva: aplicamos el 70% de su importe como mínimo, o el porcentaje superior que sea acordado por el patronato, y obtenemos la cuantía que debe ser destinada a la consecución de los fines de la entidad.
- b) Base de cálculo negativa: en el presente ejercicio no se tendrá la obligación de destinar nada, ni podrá deducirse de cuantías pendientes de ejercicios anteriores, dado que no está contemplado por la normativa legal.

A continuación en la Figura 4.5 observamos la síntesis del proceso de determinación de la cuantía a destinar.

Figura 4.5. Determinación de la cuantía a destinar



Fuente: Elaboración propia.

4.5. Destino efectivo de rentas e ingresos

4.5.1 Gastos y/o inversiones

El siguiente paso, una vez que se ha calculado la cantidad que debe destinarse al cumplimiento de fines, será comprobar si la entidad ha cumplido con dicha obligación de destino efectivo en el periodo de cálculo, y la cuantía que en su caso debería cubrirse en ejercicios posteriores.

Para ello entendemos como destino efectivo de rentas e ingresos por un lado los gastos en cumplimiento de fines o procedentes de las actividades propias y por otro, determinadas inversiones. En concreto:

- ❖ Gastos de actividades propias: todos los gastos considerados para calcular la base como no deducibles deberán ser considerados como destino efectivo

de rentas, excepto las amortizaciones y deterioros de los inmovilizados afectos a fines propios ya que como veremos a continuación dichas inversiones se consideran también destino efectivo y si a su vez consideramos su amortización estaríamos duplicando el destino.

- ❖ Inversiones: se correspondería con inversiones de activos no corrientes destinados a cumplir los fines de la entidad, diferenciando:
 - Activos subvencionados, donados o legados: se tendrá en cuenta como destino efectivo la parte imputada como ingresos al excedente del ejercicio.
 - Activos financiados con recursos ajenos se tendrá en cuenta en función de la amortización financiera de la financiación.
 - Activos adquiridos al contado: se tendrá en cuenta su importe íntegro que será su coste histórico.

Al ser consideradas como destino efectivo determinadas inversiones surge el problema que en algunos casos puede superarse la cuantía calculada como obligatoria a destinar, sobre todo cuando se produzca una inversión de cuantía elevada, y aunque parezca extraño la legislación no ha planteado nada al respecto, y por tanto aunque a priori parezca lógico, el exceso no se podría aplicar en los siguientes ejercicios. Proponemos en este caso que en lugar de considerar la inversión, lo fuera la amortización o deterioro, para así diferir el destino a ejercicios futuros.

Sin embargo cabe destacar que el *PCESFL 2013* y el *PCPMESFL 2013* han establecido lo siguiente, con respecto a la información sobre el destino de rentas que se debe incluir en la memoria: “En el supuesto que la entidad acumule un déficit en la aplicación de los recursos, en los períodos siguientes las aplicaciones compensarán, en primer lugar los déficits de ejercicios anteriores, comenzando por el más antiguo, y el exceso se computará en el ejercicio en curso”. Como

observamos no permite la compensación para ejercicios futuros pero si para los déficits previos, que en virtud de la legislación serán los primeros que deben cubrirse con el destino efectivo obtenido en cada ejercicio.

4.5.2. Reparto de excedente

De la base de cálculo recordemos que lo que debe destinarse efectivamente al cumplimiento de los fines es el 70% como mínimo o un porcentaje superior que acuerde el patronato. Por tanto, ¿qué ocurre con el destino del resto de la cuantía que forma la base de cálculo hasta llegar al 100%? La legislación al respecto establece que esa parte no destinada efectivamente se llevará a incrementar la dotación fundacional o a reservas, y es que no existe otra opción, dado que bajo ningún concepto en una fundación podrá realizarse un reparto de dividendos dado que no existen propietarios.

Cuando nos referimos a este excedente del destino de rentas, surgen varios problemas, debido a que no podemos relacionar este excedente con el excedente contable. El excedente contable del que partimos para calcular la base de cálculo del destino de rentas sufre una serie de ajustes que lo convierten en extracontable, siendo solo un punto de partida. Además dado que la mayoría de gastos se ajustan por ser “no deducibles” la base de cálculo se aproxima a los ingresos, alejándose mucho del excedente. Puede ocurrir incluso que partamos de un resultado contable negativo y que tras realizar los ajustes se convierta en una base de cálculo positiva, en tal caso el porcentaje restante que no forme parte del destino de rentas no se podría llevar ni a reservas ni a la dotación dado que en realidad el excedente contable es negativo.

Por tanto el mecanismo del destino de rentas pese a que depende de la información contable en realidad solo consiste en una comprobación de que la fundación está llevando a cabo sus actividades conforme a la ley y un alto porcentaje de las rentas e ingresos que obtiene están siendo efectivamente reinvertidas en la entidad, pero hemos de tener siempre en cuenta que se trata de unos cálculos extracontables.

En conclusión el excedente contable debe llevarse en caso de ser positivo, a:

- Eliminar excedente negativo de ejercicios anteriores.
- Reservas
- Dotación fundacional

4.6. Presentación de la información en la memoria

El *PCESFL 2013* y *PCPMESFL 2013* establecen que en relación al destino obligatorio de rentas, en la memoria de las entidades que lo elaboren deberá recogerse información sobre los siguientes aspectos:

a) Grado de cumplimiento del destino de rentas e ingresos

En la memoria se incluirá información acerca del cumplimiento del destino de rentas e ingresos y los límites a que venga obligada la entidad de acuerdo con los criterios establecidos en su normativa específica siguiendo el modelo que incluimos a continuación en el Cuadro 4.13:

Cuadro 4.14. Grado de cumplimiento del destino de rentas e ingresos

Ejercicio	Excedente ejercicio	Ajustes negativos	Ajustes positivos	BC	Renta a destinar	Recursos destinados a fines (Gastos + Inversiones)		Aplicación de los recursos destinados en cumplimiento de sus fines									
						Importe	%	N-4	N-3	N-2	N-1	N	Importe pendiente				

Fuente: PCESFL 2013.

En dicho cuadro se ordena la información referente al destino de rentas y su cumplimiento pero no ayuda a realizar el cálculo, pese al intento del grupo de

trabajo del ICAC en la formulación del *PCESFL 2013* de facilitar alternativas para ello, no pudieron seguir adelante debido a que para ello sería necesario modificar la legislación sustantiva. Recordamos que el *PCESFL 2013* es un real decreto que no podría contradecir a normas legales de rango superior.

Para su cumplimentación observamos cómo se trata de un cuadro de doble entrada donde se incluirá información de la cuantía que la entidad debe destinar y de lo efectivamente destinado para su cumplimiento durante el año de obtención de las rentas e ingresos y los cuatro precedentes dado que es el plazo que marca la ley para su aplicación.

La información a incluir por columnas siguiendo el orden de aparición es la siguiente:

- Columna 1ª “Ejercicio”: se trata del ejercicio contable para el que se incluirá información, siendo N el ejercicio actual y se muestra información de los cuatro anteriores.
- Columna 2ª “Excedente del ejercicio”: recordemos que es el punto de partida para determinar la base de cálculo. Se obtendrá de la cuenta de resultados.
- Columna 3ª “Ajustes negativos” y 4ª “Ajustes positivos”: se corresponde con los ajustes causa de la existencia de ingresos que no son computables y gastos que no son deducibles como vimos con anterioridad. Se deberá incluir una explicación detallada de las partidas correspondientes a los ajustes. Además debemos tener en cuenta que adicionalmente se incluirá como ajuste positivo o negativo, en función de su signo, el resultado contabilizado directamente en el patrimonio neto como consecuencia de cambios en los criterios contables o subsanación de errores.

- Columna 5ª “BC”: se anota la cuantía que corresponde a la base de cálculo como resultado de sumar o restar al excedente los ajustes de las columnas 3ª y 4ª.
- Columna 6ª “Renta a destinar”: se corresponde con el importe que debe destinarse al cumplimiento de los fines como resultado de aplicar el porcentaje acordado por el patronato, recordemos que como mínimo debe ser el 70%, sobre la base de cálculo de la columna anterior.
- Columna 7ª “Recursos destinados a fines”: son los recursos que realmente se han destinado a los fines, correspondientes a los gastos e inversiones y que se calcula a través de otro cuadro que veremos a continuación. A su vez se calcula el porcentaje que supone el destino efectivo de los mismos, mediante el cociente entre la cuantía destinada realmente y la base de cálculo de la quinta columna.
- Columna 8ª “Aplicación de los recursos destinados en cumplimiento de sus fines”: esta columna recogerá si se ha cumplido o no la obligación de destino en cada ejercicio, estando dividida a su vez en seis columnas donde aparece el ejercicio de presentación de las cuentas, los cuatro anteriores y una última para anotar la cuantía pendiente, si se diese el caso.

b) Recursos aplicados durante el ejercicio

A continuación el *PCESFL 2013* incluye otro modelo (Cuadro 4.14) donde se realizan los cálculos correspondientes a la información de la columna 7ª del cuadro anterior en relación a los recursos aplicados a fines durante el ejercicio en cuanto a gastos e inversiones.

Cuadro 4.15. Recursos aplicados en el ejercicio				
	Importe			Total
1. Gastos en cumplimiento de fines				
	Fondos propios	Subvenciones, donaciones y legados	Deuda	
2. Inversiones en cumplimiento de fines (2.1 + 2.2)				
2.1. Realizadas en el ejercicio				
2.2. Procedentes de ejercicios anteriores				
a) Deudas canceladas en el ejercicio incurridas en ejercicios anteriores				
b) Imputación de subvenciones, donaciones y legados de capital procedentes de ejercicios anteriores				
Total (1+2)				

Fuente: *PGCESFL 2013.*

La información a incluir en el Cuadro 4.14 será la siguiente:

1. Grado de cumplimiento de fines: se incluirá información de los gastos que se han destinado al cumplimiento de fines en el ejercicio en cuestión. Este importe coincidirá con los ajustes positivos recogidos en el Cuadro 4.12 dado que los gastos considerados como no deducibles para la base de cálculo son los que se han destinado al cumplimiento de fines, excepto las amortizaciones y deterioros de valor de los activos destinados a fines de la entidad, dado que dicha inversión en activos se tiene en cuenta como destino de rentas y si incluimos también dichos gastos estaríamos duplicando el destino efectivo.

2. Inversiones en cumplimiento de fines: en este segundo apartado hay que distinguir las inversiones que se han llevado a cabo en cumplimiento de fines en el presente ejercicio (2.1) de las realizadas en ejercicios anteriores (2.2).

Dentro de las realizadas en el presente ejercicio tendremos que diferenciar el tipo de financiación con las que se han obtenido para así reflejar la parte correspondiente:

- Inversiones financiadas con fondos propios: figurarán por el importe íntegro de la inversión.
- Inversiones financiadas con subvenciones, donaciones y legados: se reflejará la cuantía por el ingreso imputado al excedente del ejercicio.
- Inversiones financiadas con deuda: se reflejarán por la parte amortizada del pasivo.

Se incluye además el reflejo de las inversiones procedentes de ejercicios anteriores, dado que los recursos pueden ser destinados en varios años en función de si la financiación es a través de subvenciones, donaciones y legados o a través de deuda.

c) Gastos de Administración

La *Ley 50/2002* define los gastos de administración como (art. 27.2):

- ✓ Aquellos directamente ocasionados por la administración de los bienes y derechos que integran el patrimonio de la fundación.
- ✓ Aquellos gastos debidamente justificados por lo que habrá que resarcir a los Patronos en el desempeño de su cargo.

Existe un límite para la cuantía de este tipo de gastos no pudiendo superar la mayor cifra entre:

- El 5% de los fondos propios, o
- El 20% de la base de cálculo del destino de rentas.

La información que se debe suministrar en la memoria al respecto es la siguiente:

a) Detalle de los gastos de administración

A través del modelo propuesto por el *PCESFL 2013*, que mostramos en el Cuadro 4.14, las entidades deben incluir información acerca de:

- Columnas 1^a y 2^a: los números de cuentas y las partidas en las que se encuentran los gastos de administración, dentro de la cuenta de resultados.
- Columna 3^a: el detalle del gasto junto al criterio que se ha seguido para considerarlos como tal.
- Columna 4^a: el criterio o porcentaje utilizado para su inclusión.
- Columna 5^a: el importe considerado como gastos de administración correspondiente a cada cuenta y partida.

Cuadro 4.16. Detalle de gastos de administración				
Nº de cuenta	Partida de la cuenta de resultados	Detalle del gasto	Criterio de imputación a la función de la administración del patrimonio	Importe
TOTAL GASTOS DE ADMINISTRACIÓN.....				

Fuente: *PGCESFL 2013*.

b) Límites de los gastos de administración

Adicionalmente se incluirá información sobre el cumplimiento del límite al importe de estos gastos, a través del siguiente modelo (Cuadro 4.16):

- Columna 1ª: corresponderá al ejercicio de presentación de las cuentas anuales.
- Columnas 2ª y 3ª: reflejarán los límites establecidos en la legislación.
- Columna 4ª y 5ª: se incluirán los gastos de administración que tiene la fundación diferenciando los gastos a resarcir a los patronos de los directamente ocasionados por la administración del patrimonio.
- Columna 6ª: se sumarán los importes de las columnas 4ª y 5ª para mostrar los gastos totales de administración de la fundación.
- Columna 7ª: se mostrará el cumplimiento o no de los límites que establece la legislación comparando el total de gastos de administración (columnas 6ª) con dicho límite recogido en las columnas 2ª y 3ª.

Cuadro 4.17. Cumplimiento de los límites de los gastos de administración						
Ejercicio	Límites alternativos (Art. 33 Reglamento R.D. 1337/2005)		Gastos directamente ocasionados por la administración del patrimonio (3)	Gastos resarcido a los patronos (4)	TOTAL GASTOS ADMON. DEVENGADOS EN EL EJERCICIO (5) = (3) + (4) - (5)	Supera (+) No supera (-) el límite máximo (el mayor de 1y 2) - (5)
	5% de la base de cálculo del art. 27 Ley 50/2002 y art. 32.1 R.D. 1337/2005 (1)	20% de la base de cálculo del art. 27 Ley 50/2002 y art. 32.1 R.D. 1337/2005 (2)				
N						

Fuente: PGCESFL 2013.

Capítulo V

Eficiencia y productividad

Capítulo V. EFICIENCIA Y PRODUCTIVIDAD

1. VALORACIÓN DE LA GESTIÓN DE LAS ESFL: EFICIENCIA Y PRODUCTIVIDAD

La medida del rendimiento de cualquier unidad de decisión es un objetivo ciertamente deseable para conocer si la aplicación de sus recursos económicos (inputs) es adecuada en cada momento para conseguir su objetivo productivo. En este sentido, el hecho de que las ESFL se caractericen por la ausencia del ánimo de lucro junto a la inexistencia de capital-propiedad, no menoscaba en modo alguno que uno de sus objetivos fundamentales sea la eficiencia en la gestión de sus recursos, con el fin de lograr, como ocurre en el caso de las fundaciones, el mayor rendimiento posible del patrimonio entregado por el fundador para el cumplimiento de sus fines de interés general.

Dadas sus especiales características y la importancia económica que ha ido adquiriendo el sector de las ESFL, se ha hecho incipiente la necesidad de valorar si su gestión permite alcanzar los fines sociales previstos, así como la forma en que se ha llevado a cabo su consecución, cuestión por otra parte de especial relevancia, por cuanto la información sobre el conocimiento de los niveles de rendimiento es demandado por los diferentes tipos de agentes con los que estas entidades mantienen relaciones, tales como los propios beneficiarios de sus actividades, los organismos públicos, los aportantes de recursos, así como aquellos otros que potencialmente puedan utilizar dicha información para iniciar un acercamiento a la entidad.

En este sentido, si bien la información económico-financiera ofrecida por la contabilidad de este tipo de entidades puede calificarse de suficiente para una adecuada comprensión de sus actividades, no lo es tanto si el objetivo perseguido es conocer la medida de su rendimiento en la gestión de recursos para el cumplimiento de sus fines sociales, tal como ha quedado puesto de manifiesto en un amplio repertorio de literatura especializada (Bititici *et al.*, 1997; Neely y Waggoner, 1998, entre otros). En este aspecto, como decíamos en el Capítulo IV, la Comisión de ESFL de AECA elaboró en 2012 un Documento que incluye una

batería de indicadores de diferente naturaleza, adaptables a cualquier tipo de entidad, para dar respuesta a sus necesidades informativas básicas, de forma que se dota a las ESFL de una serie de herramientas para complementar la información contenida en sus cuentas anuales, con el fin de ayudar a los usuarios de la información financiera a analizar la gestión y actividades llevadas a cabo por las mismas.

A su vez, el citado documento hace referencia a una herramienta más compleja denominada Análisis Envolvente de Datos o DEA (acrónimo de Data Envelopment Analysis), técnica utilizada en nuestro trabajo para llevar a cabo el análisis de eficiencia de las fundaciones objeto de estudio, mediante la que, como posteriormente desarrollaremos, es posible obtener indicador integrado en lugar de múltiples indicadores individualizados, cuya finalidad es proporcionar una medida de eficiencia relativa para un conjunto de entidades en un contexto productivo de múltiples factores y productos.

De forma previa al desarrollo de la técnica, parece conveniente precisar los conceptos básicos que van a ser utilizados en el análisis. Así, el concepto de eficiencia se utiliza para patentizar el nivel de rendimiento que puede alcanzar una determinada unidad económica de decisión (decision making unit, DMU) respecto a su conjunto de posibilidades de producción de acuerdo a la tecnología existente, lo que se traduce en intentar conocer la posición adoptada en cuanto a si dicho nivel productivo se logra con el menor consumo de recursos o mediante la minimización del coste de producción, conceptos basados en los trabajos de Farrell (1957) que investigan la noción de *eficiencia global*. En este sentido, la *eficiencia técnica o productiva* se logra al producir el máximo nivel de output a partir de unos niveles de inputs dados, definiéndose la *eficiencia en precio o asignativa* como la mejor combinación de inputs capaz de alcanzar el nivel estipulado de output con el menor coste, suponiendo preestablecidos los precios de los diferentes factores productivos empleados, calculándose la eficiencia global como el producto de la eficiencia técnica y en precio (Thanassoulis, 2001).

En cuanto al concepto de *productividad*, desde un punto de vista cuantitativo se corresponde con la razón entre la cantidad de productos obtenidos respecto de los insumos aplicados y su evolución en el tiempo, definiéndose la productividad total de los factores como el ratio de alguna función que agrega los productos y de alguna función que agrega los factores, a diferencia de la eficiencia, que se determina por comparación entre los valores observados de productos y factores respecto de valores óptimos relativos, que proceden de la evidencia proporcionada por los entes (unidades de decisión) que participan en la producción.

Thanassoulis (2001) comenta a partir de la propuesta de Färe *et al.*, (1994), que la productividad total de los factores está compuesta por dos componentes, siendo uno de ellos precisamente el cambio en eficiencia técnica y el otro el cambio en progreso o cambio tecnológico. Por tanto, al referirnos a productividad estamos evaluando, además de la capacidad para medir el máximo nivel de output dado un nivel de input, la capacidad de implementación de nuevos métodos de producción, como los cambios en el estilo de dirección, o nuevos factores de producción, tales como nuevas inversiones con un mayor tecnología.

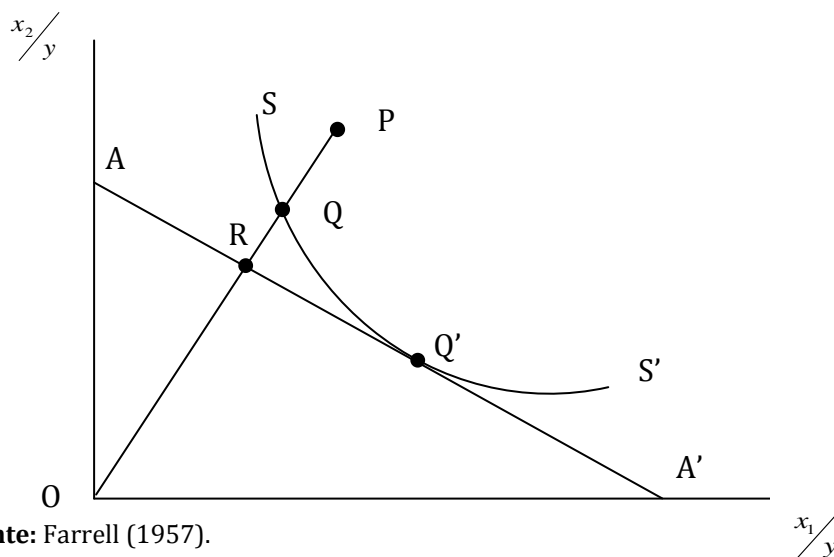
En base a lo expuesto, es importante tener presente que los conceptos eficiencia y productividad no son fundamentalmente antagónicos, sino que se consideran complementarios, y tan es así, que llegan a confundirse o tomarse como análogos. En este sentido, el mayor inconveniente que presentan las ESFL en este ámbito de análisis de eficiencia y productividad es que por sus características especiales, su objetivo final no es la maximización de beneficios económicos, sino la consecución de fines de carácter social, y en ocasiones éstos son difícilmente cuantificables.

2. MEDIDA DE LA EFICIENCIA

Para aproximarlos al concepto de eficiencia, siguiendo a Farrell (1957), en la Figura 5.1 se puede observar la existencia de una DMU que emplea dos inputs (x_1 , x_2) para generar un output (y) operando bajo la hipótesis de rendimientos a escala constantes, de forma que es posible obtener su producción, que en este caso estaría representada por una isocuanta unitaria donde se registran las posibles

combinaciones de inputs que permiten obtener una unidad de output bajo las perspectiva de una orientación de reducción máxima y radial de inputs consumidos para un determinado nivel de output producido.

Figura 5.1. Representación de los distintos tipos de eficiencia (orientación inputs)



Fuente: Farrell (1957).

Los puntos en negrita de la Figura 6.1 representan las coordenadas del “plan de producción” $(x_1/y, x_2/y)$ observado para cada una de las DMUs, estando representada la isocanta eficiente por la curva SS', -donde quedan recogidas todas las posibles combinaciones de los dos inputs para generar una unidad de output de manera eficiente, considerándose por tanto como unidades ineficientes a aquellas que se encuentren fuera de dicha curva.

2.1. Eficiencia técnica o productiva

La eficiencia técnica se logra a través de la obtención de un nivel máximo de output para una predeterminada combinación de inputs, lo que es posible conocer al comparar el valor observado de cada DMU con el valor óptimo definido en la isocanta eficiente o frontera de producción estimada.

En este sentido, si atendemos de nuevo a la Figura 5.1, las DMUs ubicadas en la frontera de producción estimada se consideran eficientes técnicamente, al combinar la cantidad de inputs dada de forma eficiente para la producción de una

unidad de output, como sería el caso de la DMU representada por el punto Q. Por el contrario, la DMU correspondiente al punto P es ineficiente técnicamente, dado que se encuentra situada fuera de la frontera, lo que significa que podría producir la misma unidad de output con un menor consumo de inputs.

En términos matemáticos, si observamos la línea de la Figura 5.1 trazada desde el origen O hasta el punto que representa a la DMU ineficiente P, el exceso de inputs empleados en la producción vendría determinado por el segmento QP de la recta OP, siendo Q el punto de la isocuanta eficiente más cercano que podría ser alcanzado por P. Así, la puntuación de la eficiencia técnica para el punto P puede expresarse como sigue a continuación:

$$ET_p = \frac{OQ}{OP} \quad (5.1)$$

Como se puede apreciar, la eficiencia técnica definida en (5.1) se encuentra acotada entre 0 y 1, de forma que puntuaciones cercanas a cero implican que la DMU evaluada es muy ineficiente técnicamente, pues se encuentra muy alejada de la isocuanta eficiente, dándose el caso contrario cuando la puntuación se acerque a la unidad, puntuación esta última que es la alcanzada por las DMUs situadas en la isocuanta, también conocida como frontera de eficiencia o de buenas prácticas.

2.2. Eficiencia en precio o asignativa

A diferencia de la eficiencia técnica, la eficiencia en precio o asignativa considera los precios de los factores, por tanto es útil cuando se conocen los precios de los inputs y se desea maximizar el beneficio o minimizar el coste, lo que implica elegir aquellos inputs que produzcan una cantidad determinada de outputs al mínimo coste (dado el precio relativo de los inputs más relevantes).

En la Figura 6.1, la recta AA' muestra la línea de isocostes que representa la relación existente entre los precios de los inputs (x_1 y x_2) mediante su pendiente, que resulta tangente a la isocuanta SS' en el punto Q', por lo que sería este último (punto Q') y no Q el que señalaría la asignación eficiente de recursos para la

producción proyectada, puesto que aunque ambos presenten eficiencia técnica, solo en Q' los precios de los factores productivos permiten un mínimo coste posible de producción.

Desde el punto de vista matemático, el segmento RQ es una medida de la ineficiencia en la asignación, y por tanto, la puntuación de la eficiencia en precio de la asignación del punto Q vendrá dada por:

$$EP_p = \frac{OR}{OQ} \quad (5.2)$$

Dicho en otros términos, si se desearan cambiar las proporciones de inputs hasta el mismo tipo que la reflejada por Q' y mantener la eficiencia técnica constante, los costes deberían ser disminuidos en la proporción expresada en (5.2). Al igual que ocurre con la eficiencia técnica, la expresión anterior sobre la medida de eficiencia en precio se encuentra acotada entre 0 y 1, una puntuación por debajo de la unidad implica que la DMU considerada es ineficiente en precios.

2.3. Eficiencia global o económica

La eficiencia global o económica tiene en cuenta tanto la eficiencia técnica como asignativa, y matemáticamente puede expresarse como la relación entre la longitud de la recta trazada desde el origen hasta el punto proyectado sobre la línea de isocoste eficiente (AA') y la longitud de la línea que une el origen con el punto que representa a la DMU considerada (Coll y Blasco, 2006). Así, con referencia a la Figura 5.1, la eficiencia global de la DMU (P) se podría expresar a través de la siguiente relación:

$$EG_p = \frac{OR}{OP} \quad (5.3)$$

La relación mostrada en (5.3) es igual al producto entre las medidas de la eficiencia técnica y asignativa (Farrell, 1957), por lo que la eficiencia global se puede calcular matemáticamente según la siguiente expresión:

$$EG_p = \frac{OR}{OP} = ET_p * EP_p \quad (5.4)$$

Sustituyendo en (5.4) las expresiones recogidas en (5.1) y (5.2) se obtiene la siguiente expresión matemática:

$$EG_p = \frac{OR}{OP} = \frac{OQ}{OP} * \frac{OR}{OQ} \quad (5.5)$$

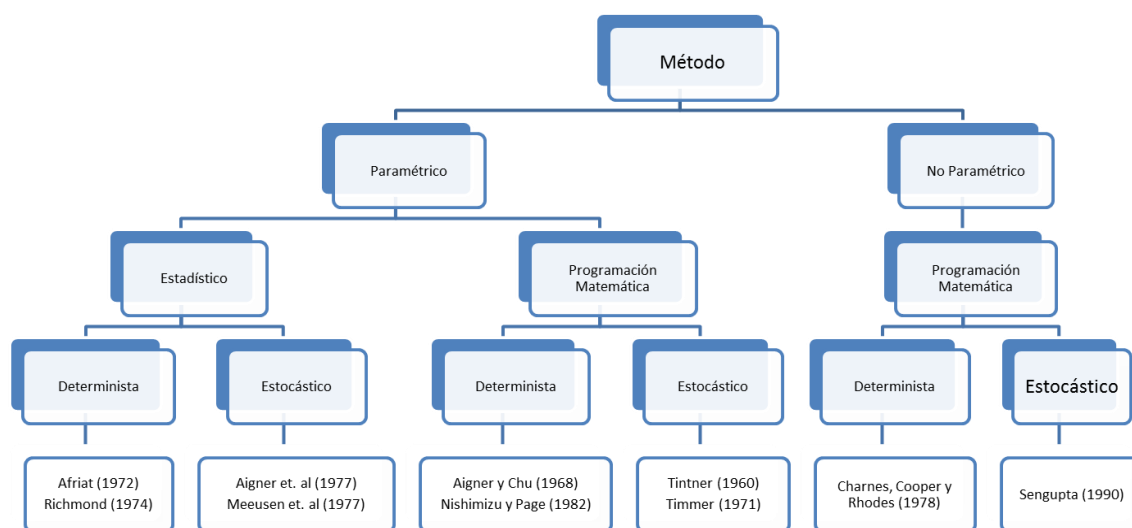
Por tanto, la eficiencia global (EG) resulta del producto entre la eficiencia técnica (ET) y la eficiencia en precios (EP), oscilando en el rango 0 y 1. No obstante, si atendemos a los trabajos llevados a cabo para medir la eficiencia, la mayoría de los mismos utiliza la eficiencia técnica, debido a la dificultad que entraña estimar la eficiencia asignativa, dado que requiere tener conocimiento de los precios de los recursos o inputs utilizados por las DMUs analizadas, que no siempre están disponibles para su utilización.

2.4. La estimación de las fronteras para la medida de la eficiencia

Una de las consideraciones propuesta por Farrel (1957) para calcular los tipos de eficiencia descritos es suponer que la función de producción se presume conocida, aunque en la práctica este supuesto no se cumple, por lo que surge la necesidad de tener que estimar dicha frontera de producción, bajo la única premisa de utilizar las observaciones de insumos empleados y productos generados.

Existen diferentes métodos bajo el criterio de diversos autores para estimar la frontera eficiente de posibilidades de producción, tal como se muestra en la Figura 5.2:

Figura 5.2. Frontera eficiente de posibilidades de producción



Fuente: Coll y Blasco, 2006.

Los métodos para estimar la frontera de producción se pueden clasificar en dos grandes grupos de partida (Parkan, 2002):

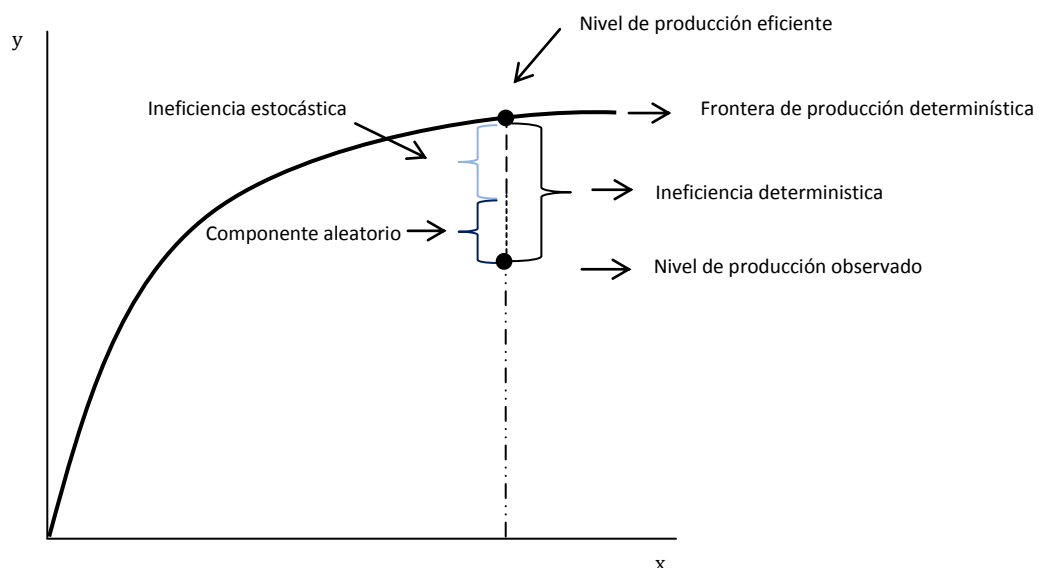
- Paramétricos (Coelli et al., 1998): la estimación de la frontera parte de la forma de la función de producción especificada a priori a través de técnicas estadísticas o de programación matemática, basándose en los datos ofrecidos por las DMUs analizadas para estimar sus parámetros.
- No paramétricos (Thanassoulis, 2001): en este caso no es necesario asumir a priori una forma funcional para estimar la función de producción, si no que se consideran las propiedades que debe satisfacer el conjunto de posibilidades de producción con la estimación de una frontera eficiente o de “buenas prácticas” conformada por las DMUs eficientes.

Del mismo modo, cada uno de los dos métodos que acabamos de señalar puede ser clasificado nuevamente como:

- Determinístico: parte de la hipótesis de que la distancia entre la DMU evaluada y la frontera eficiente es consecuencia exclusivamente de la ineficiencia.
- Estocástico: a diferencia del método determinístico, considera que parte de la distancia entre la DMU y la frontera eficiente es fruto de perturbaciones aleatorias, y no sólo es debida en su totalidad a ineficiencia.

En la Figura 5.3 podemos evaluar de forma más detallada las diferentes apreciaciones entre ambas metodologías:

Figura 5.3. Representación de la frontera de producción estocástica y determinística



Fuente: Coelli *et al.*, 1998.

Para el desarrollo del análisis de eficiencia de nuestro trabajo adoptaremos el método de aproximación no paramétrico determinístico propuesto por Charnes, Cooper y Rhodes (1978), denominado Analisis Envolvente de Datos (Data Envelopment Analysis, DEA), la cual muestra ventajas e inconvenientes con respecto al resto de métodos existentes. Así, el hecho de ser una aproximación no paramétrica muestra como principales ventajas frente al método paramétrico, un alto grado de flexibilidad para adaptarse a entornos multiproducto en supuestos donde el precio no es conocido, así como no requerir a priori el conocimiento

explícito de formas funcionales. Sin embargo, a su vez presenta ciertos inconvenientes en lo que respecta a su carácter determinístico, como son la identificación de cualquier desviación a la frontera de eficiencia como un comportamiento ineficiente de la DMU analizada, la imposibilidad de medir la calidad de los outputs obtenidos que se asumen similares para todas las DMUs, y la sensibilidad de los resultados ante la presencia de *outliers* (Schuschny, 2007).

La metodología expuesta resulta especialmente interesante para analizar el rendimiento de entidades en las que existe dificultad para valorar monetariamente los outputs, como ocurre en el caso de las fundaciones, permitiendo adicionalmente establecer una jerarquización en base al rendimiento alcanzado que otros enfoques metodológicos no aportan, de tal manera que es posible identificar los diseños organizativos más eficientes⁶⁷. En este sentido, las características del citado modelo encajan con la técnica del Análisis Envolvente de Datos (DEA) ya que, por su carácter no paramétrico y determinístico (como hemos adelantado y desarrollaremos a continuación), no necesita del conocimiento previo de la función de producción, ni requiere el uso de información relacionada con los precios, adaptándose perfectamente a situaciones en las que las unidades evaluadas emplean múltiples inputs para generar diversos outputs.

3. EL ANÁLISIS ENVOLVENTE DE DATOS (DEA)

3.1. Orígenes y fundamentos de la técnica DEA

Son diversos los autores que afirman que la técnica de análisis DEA fue desarrollada por primera vez por Charnes, Cooper y Rhodes en el año 1978, afirmando Seiford (1996) y Charnes et al. (1997) que la misma fue puesta en práctica por vez primera en 1978, cuando Rhodes la aplicó en su tesis doctoral,

⁶⁷ Cabe precisar que en el contexto de las ESFL se ha utilizado otro enfoque metodológico para medir su rendimiento. Parsons (2003) define la eficiencia como el grado en el que una entidad dedica los recursos disponibles a su misión, proponiéndose para su medida diversos ratios basados en datos contables, entre los que podemos señalar el *ratio de proyectos*, que identifica el porcentaje que representan los gastos en proyectos sobre los gastos totales (Baber *et al.*, 2001), la *eficiencia asignativa*, representada por el porcentaje de gastos en proyectos sobre los ingresos totales de la entidad, y la *eficiencia técnica*, que evalúa el porcentaje que representan los gastos de administración sobre los gastos totales (Hyndman, 1991;Khumawala y Gordon, 1997) (Hernáñez et al., 2009).

dirigida por Cooper, con el propósito de analizar la eficiencia del programa de educación Follow-Through de las escuelas públicas de los EEUU. (Fuentes, 2000)

La citada metodología se fundamenta en los trabajos preliminares de Farrell (1957), antes comentados, en los que se propone el cálculo de la eficiencia técnica y en precio, aunque, no obstante, han existido otros estudios que han contribuido a proporcionar los fundamentos necesarios para el desarrollo de la técnica DEA, tales como los de Charnes y Cooper (1962), Aigner y Chu (1968) y Afriat (1972) (Seiford, 1996).

Sintéticamente podemos afirmar que el DEA es una técnica de medida de la eficiencia basada en la obtención de una frontera eficiente a partir de un conjunto de observaciones, sin que sea necesario a priori conocer la relación funcional entre los inputs y los outputs considerados. Se trata, por tanto, de una alternativa para extraer información de observaciones conocidas, que permite optimizar la medida de la eficiencia de cada DMU con el fin de crear así una frontera eficiente basada en el criterio de Pareto⁶⁸, frente a los métodos paramétricos, cuyo objetivo es la obtención de un hiperplano que se ajuste lo mejor posible al conjunto de las observaciones disponibles (Charnes et al., 1997). De este modo, primero se construye la frontera de producción empírica y después se evalúa la eficiencia de cada unidad observada que no pertenezca a la misma, por lo que además de no ser un modelo paramétrico, tampoco es estadístico, al no asumir que la eficiencia no captada siga algún tipo de distribución probabilística.

En este sentido, una determinada DMU se considerará eficiente, lo que significa que pertenecerá a la frontera de producción, si es capaz de producir más de algún output sin generar menos del resto y sin consumir más inputs, o bien, cuando utilizando menos de algún input, y no más del resto, genere los mismos outputs (Charnes *et al.*, 1981).

⁶⁸ Bajo el razonamiento del criterio de Pareto una asignación de recursos es óptima en este sentido cuando no es posible que algunos individuos mejoren su posición sin empeorar al mismo tiempo la de otro.

Obviamente, determinada la frontera de eficiencia, procederá evaluar las DMUs que no formen parte de ella, a cuyos efectos se comparará cada unidad no eficiente con aquella que lo sea y que a su vez presente una técnica de producción similar. Al respecto, cabe precisar que no necesariamente una DMU eficiente comparada técnicamente con la evaluada, deba tener su reflejo en la realidad, por cuanto pudiera ocurrir que dicha DMU eficiente no sea real en sí misma, sino una combinación lineal de otras existentes, peculiaridad que encaja con el planteamiento de Farrell (1957) donde se asumen dos requisitos:

- Posibilidad de utilización de insumos de modo continuo, lo que garantiza que los inputs sean perfectamente divisibles, y
- Convexidad de las fronteras de eficiencia, lo que asegura que la combinación lineal de dos o más DMUs pertenecientes al conjunto factible también pertenezca al mismo.

Dicho conjunto de unidades reales eficientes combinadas para generar otra DMU eficiente pero ficticia, se denomina grupo de referencia y su identificación permite planificar las mejoras de las DMUs ineficientes partiendo de la base de niveles efectivamente alcanzados.

3.2. El modelo DEA

La técnica DEA propuesta por Rhodes y posteriormente publicada por Charnes *et al.* (1978), calcula matemáticamente la eficiencia en términos relativos de una DMU concreta mediante un modelo fraccional, cuya función objetivo se presenta como el cociente entre las respectivas sumas ponderadas de todos los outputs obtenidos (numerador) e inputs aplicados (denominador).

Sin embargo, dadas las dificultades para resolver el modelo fraccional antes mencionado, los autores propusieron su transformación en un problema de programación lineal, capaz de construir la frontera de eficiencia bajo la hipótesis de rendimientos a escala constantes (modelo CCR), pudiendo asumir una posible doble orientación, según sea el objetivo previamente programado para la

investigación: la *orientación-input* identifica la mayor reducción radial de los consumos de inputs para obtener un nivel previamente aceptado de outputs, mientras que la *orientación-output* determina la máxima expansión radial de productos a partir de un determinado nivel asumido de consumos de inputs.

La formulación matemática del modelo CCR en orientación input es la que se expresa a continuación:

$$ET_{CCR} = \text{Min. } \theta_z \quad (5.6)$$

s.a.:

$$\sum_{j=1}^n \lambda_j X_{ij} + S^o = \theta_z X_{iz} \quad i = 1, \dots, m \quad (5.7)$$

$$\sum_{j=1}^n \lambda_j Y_{rj} - S^i = Y_{rz} \quad r = 1, \dots, p \quad (5.8)$$

$$\theta_z \geq 0; \lambda_j \geq 0 \quad j = 1, \dots, n \quad (5.9)$$

donde las matrices (X_{ij}) e (Y_{rj}) recogen respectivamente las cantidades consumidas y producidas de inputs y outputs por la DMU j . La variable (λ_j) indica el peso de cada DMU de la muestra evaluada en la construcción de la unidad virtual de referencia, que puede ser obtenida por combinación lineal del resto de DMUs. Si dicha unidad virtual no puede ser conseguida, entonces la DMU z para la que se soluciona el problema se considerará eficiente.

Resolviendo la formulación que se exhibe en (5.6)-(5.9) para cada DMU se obtiene el valor del escalar (θ_z) , que corresponde a la mayor reducción radial del consumo de todos los inputs de la unidad evaluada, y cuyo rango oscila entre 0 y 1, de forma que se considera eficiente aquella unidad que obtenga un índice igual a la unidad. En el caso de asumir la orientación output, el escalar a determinar (ψ_z) representa la mayor expansión radial de todos los outputs producidos por la unidad evaluada, variando su rango entre 1 y ∞ , por lo que su puntuación de eficiencia técnica (δ_z) con rango entre 0 y 1 vendrá dada por la inversa del valor del escalar (ψ_z) ($\delta_z = 1/\psi_z$).

Las variables (S^o) y (S^i) incluidas en las restricciones (5.7) y (5.8) son holguras del modelo, que matemáticamente permiten eliminar las desigualdades originalmente planteadas, contribuyendo desde un punto de vista productivo a registrar la variación de inputs/outputs de una determinada DMU ineficiente, independientemente de la variación radial de factores/productos requerida por el factor de intensidad (θ_z).

Dado que el modelo CCR considera la hipótesis de rendimientos a escala constantes, y al objeto de evitar las dificultades asociadas a la medición de la eficiencia en unidades sesgadas por ineficiencias de escala, Banker *et al.* (1984) propusieron un modelo alternativo (modelo BCC) mediante el que es posible asumir la hipótesis de rendimientos a escala variables añadiendo la restricción ($\sum_{j=1}^n \lambda_j = 1$) al modelo de CCR, lo que permite calcular puntuaciones de *eficiencia técnica pura* (ET_{BCC}) considerando la escala de operaciones de las empresas eficientes respecto de la DMU evaluada en cada caso.

Si comparamos el plan productivo de una determinada DMU sobre las fronteras de eficiencia de los modelos BCC y CCR, se puede determinar la *eficiencia de escala* (ES) de acuerdo a la formulación matemática exhibida en (5.10)-(5.11), donde un valor inferior a la unidad ($ES < 1$) pone de manifiesto la existencia de ineficiencia debido a una escala de producción no optimizada:

$$ES = \frac{ET_{CCR}}{ET_{BCC}} \quad (5.10)$$

$$ET_{CCR} = ET_{BCC} \times ES \quad (5.11)$$

dónde:

ET_{CCR} : Eficiencia técnica global.

ET_{BCC} : Eficiencia técnica pura.

ES=1: Eficiencia de escala.

ES<1: Ineficiencia de escala.

Para finalizar, se recoge a continuación una breve exposición de las ventajas e inconvenientes que presenta la técnica DEA:

Ventajas:

- Se adapta al análisis de procesos productivos donde se emplean múltiples inputs y para generar diversos outputs.
- Es válido para situaciones en las que los precios de los factores productivos y los productos no se conocen o son difícilmente calculables.
- No se requiere el conocimiento previo de la función de producción, siendo necesario únicamente conocer un conjunto de combinaciones de los factores que generen cantidades de outputs.
- Ofrece una gran cantidad de información individualizada para cada DMU, que puede ser utilizada para establecer guías de actuación de cara a mejorar la eficiencia de las unidades eficientes.

Inconvenientes:

- Se exige que las DMUs evaluadas sean homogéneas fundamentalmente en dos aspectos, para evitar ineficiencias detectadas por cualquier factor no uniforme:
 - Homogéneas en la escala de producción.
 - Homogéneas en el uso de inputs y outputs y en las circunstancias que constituyen el ámbito de actuación de las unidades.
- La flexibilidad de la elección de las ponderaciones puede ser considerada como un problema, sobre la base de la existencia de la posibilidad de que en

la evaluación de la eficiencia de alguna unidad algún input u output reciba una ponderación nula, y por ello no se compute en el proceso de cómputo.

- Al ser un modelo determinístico, cualquier alejamiento de la frontera de eficiencia se deberá únicamente a un comportamiento ineficiente, no dando cabida a la ineficiencia por motivos aleatorios.
- Se debe llevar especial cuidado al seleccionar las variables, dado que no existen tests adecuados para estimar si los resultados del análisis variarían significativamente con la utilización de otro tipo de variables, por lo que se es necesario realizar estudios de sensibilidad para su comprobación.
- La fiabilidad de los resultados depende de la relación existente entre el número de variables integradas en el modelo de eficiencia respecto del número total de unidades evaluadas (n), siendo necesario que este último parámetro sea, cuando menos, el triple de la suma del número total de inputs y outputs incluidos en el modelo de rendimiento seleccionado (El-Maghary y Ladhelma, 1995 y Mancebón, 1996).

3.3. La técnica DEA en la literatura científica

Son numerosas las aplicaciones de la técnica DEA que podemos encontrar en la literatura especializada, aunque se trate de una técnica de finales del siglo XX. En este contexto, existe un estudio muy interesante realizado por Emrouznejad et al. (2008) en el que se pone de manifiesto que desde el trabajo seminal de Charnes, Cooper y Rodees (1978) y hasta el año 1995 existe un crecimiento exponencial en el número de publicaciones relacionadas con dicha metodología, estabilizándose en el periodo 1995 a 2003, con una media de 226 trabajos por año, aunque en el periodo 2004 a 2007 vuelve a incrementarse, alcanzando un promedio de 360 estudios/año, habiendo sido publicados los trabajos en el 89% de los casos en artículos de revistas científicas, un 10% en capítulos de libros y el 1% restante en libros, incluyendo alrededor de 2.000 palabras clave con una media de aproximadamente 3 por trabajo, siendo las quince más asiduamente utilizadas las que se incluyen en el Cuadro 5.1.

Cuadro 5.1. Palabras claves utilizadas comúnmente en los trabajos DEA (en idioma inglés)

Palabras clave	Número de publicaciones
1. Data Envelopment Analysis	1637
2. Efficiency	558
3. Decision making units	392
4. Linear programming	341
5. Decision theory	269
6. Mathematical models	216
7. Productivity	215
8. Operations research	215
9. Economics	192
10. Management	181
11. Performance (management or evaluation)	176
12. Bank or banking	135
13. Nonparametric	120
14. Technical efficiency	120
15. Mathematical programming	188

Fuente: Emrouznejad *et al.*, 2008.

En lo que respecta al número de investigadores que aplican la técnica DEA, basándonos en las consultas efectuadas en diferentes bases de datos (Emrouznejad y Thanassoulis, 1996 y 1997; Seiford, 1995 y 1997; Tavares, 2002; Gattoufi *et al.*, 2004), se han podido identificar más de 2.500 autores que han escrito alrededor de 55.000 páginas con una media de 2 autores por publicación y 12,5 páginas por trabajo, destacando entre los autores más prolíficos William W. Cooper, con un total de 122 publicaciones, que representan un 14% sobre el total de las firmadas por los doce autores más relevantes en este campo científico.

Cabe destacar del mismo modo que son muchas y muy diversas las áreas en las que se ha utilizado la técnica DEA para la evaluación del rendimiento, siendo los sectores donde predomina su aplicación la banca, la educación y la salud (Emrouznejad *et al.*, 2008).

En lo que respecta a los estudios realizados sobre eficiencia en el Sector de la Economía Social (SES), son numerosos los relacionados con las cooperativas agrícolas y de crédito (Sáez *et al.*, 2011), y centrándonos en los trabajos

desarrollados en el sector de las ESFL, predominan los estudios de análisis de eficiencia de las ONGD españolas (Marcuello, 1999, Martin *et al.*, 2007; Gámez *et al.*, 2012; García y Marcuello, 2007 y Gálvez, 2012), siendo escasos hasta el momento los trabajos que aplican la técnica DEA en el sector fundacional (Romero, 2007 y Martínez y Guzmán, 2014) probablemente debido a la gran dificultad en el acceso a los datos de las mismas.

3.4. Medida de la eficiencia por programas

Charnes *et al.* (1981) plantean la medida de la eficiencia por programas o grupos, a cuyos efectos distingue los siguientes conceptos de eficiencia:

- *Eficiencia de gestión (managerial o intra-program efficiency)* que evalúa el rendimiento de una determinada DMU con respecto a la frontera de buenas prácticas dentro de su grupo de pertenencia, y
- *Eficiencia por programas (programmatic o inter-program efficiency)*, capaz de identificar diferencias de rendimiento entre los programas o grupos existentes procedentes exclusivamente de la propia idiosincrasia o naturaleza en su actuación productiva, que en nuestro estudio se identifica por la diferente naturaleza de combinación de inputs y output en los dos grupos identificados de fundaciones asistenciales y educacionales.

Asumida la metodología del estudio de la eficiencia por programas, para su estimación se deben tener en cuenta las siguientes fases:

- a) División de la muestra en grupos o programas, aplicando a cada uno de ellos separadamente la formulación mostrada en (5.6)-(5.9) para obtener los niveles de eficiencia de gestión (managerial o intra-program efficiency).
- b) A partir de los resultados de la eficiencia de gestión obtenidos en la fase a, aquellas DMUs que se hayan mostrado ineficientes deberán proyectarse sobre sus respectivas fronteras de buenas prácticas para eliminar las ineficiencias de gestión detectadas como consecuencia de las decisiones

adoptadas por la dirección, para lo cual se deberán corregir los datos de producción originales aplicando la formulación mostrada en (5.12)-(5.13):

$$y'_{rz} = \theta_z * y_{rz} + S_{rz}^+ \quad (5.6)$$

$$x'_{iz} = x_{iz} - S_{iz}^- \quad (5.7)$$

donde (y'_{rz}, x'_{iz}) representan los valores en frontera de los outputs e inputs de la DMU z evaluada, siendo (y_{rz}, x_{iz}) los datos originales de su proceso productivo, mientras que el escalar θ_z y los slacks S_{iz}^- y S_{rz}^+ procederán de la resolución del modelo de programación lineal propuesto en (5.6)-(5.9).

- c) Tomando los datos de producción “corregidos” obtenidos en la fase b, exentos de ineficiencias de gestión, se calcularán nuevamente las puntuaciones de eficiencia utilizando la formulación contenida en (5.6)-(5.9), si bien en este caso mediante el trazado de una frontera única de eficiencia sobre la totalidad de la muestra analizada, lo que permite el cálculo de los niveles de eficiencia por programas, facilitando de esta forma la comparación del rendimiento de las DMUs perteneciente a cada uno de los grupos (o programas) evaluados.
- d) Finalmente, para evaluar si existen diferencias de rendimiento estadísticamente significativas entre los programas analizados, será necesario practicar los correspondientes test estadísticos adecuados a tal efecto.

4. MEDIDAS DE PRODUCTIVIDAD: EL ÍNDICE DE PRODUCTIVIDAD TOTAL DE LOS FACTORES DE MALMQUIST

Como señalamos al comienzo de este capítulo, desde el punto de vista cuantitativo, la productividad se corresponde con la razón entre la cantidad productos obtenidos respecto a los insumos aplicados, y para medir su cambio han sido tres tipos de índices los más utilizados: el índice de Törnqvist, el índice de Fisher (1992) (media geométrica de los índices de Laspeyres y Paasche) y el índice de

productividad de Malmquist (Malmquist, 1953; Caves, et. al., 1982, Färe et al., 1994).

Es necesario disponer de información relativa tanto a cantidades como a precios para el cálculo de los dos primeros índices, mientras que el índice de Malmquist no exige el conocimiento de los precios y tampoco es necesario asumir ningún tipo de supuesto acerca de si las unidades productivas son maximizadoras de beneficios o minimizadoras de costes, características que convierten a dicho índice en un instrumento de enorme utilidad para el análisis de los cambios en productividad, ya que generalmente los precios no están disponibles al igual que ocurre en relación al cálculo de la eficiencia (Coelli et al., 1998). Además, otra ventaja del índice de Malmquist es que permite la descomposición del cambio productivo en cambio en eficiencia técnica (acercamiento a la frontera) y cambio técnico (o desplazamiento de la frontera), siendo, sin embargo, su principal inconveniente, la necesidad de calcular previamente la distancia, lo que requiere la estimación de una función de producción antes de poder obtener el resultado final (Grifell y Lovell, 1995), para lo cual se han utilizado hipótesis matemáticas paramétricas (Berger y Mester, 1999) y no paramétricas (Caves et al., 1982; Färe et al., 1994).

En definitiva, el índice de productividad total de los factores de Malmquist (IPTFM) aplica funciones distancia para obtener la medida del cambio relativo en el output producido respecto del input consumido, permitiendo conocer desde un punto de vista dinámico la medida del cambio en productividad a partir de los niveles de eficiencia entre dos o más periodos de tiempo y entre diferentes DMUs.

Siguiendo la metodología propuesta por Färe et al. (1994) en un contexto de funciones de producción bajo la aproximación no paramétrica DEA, la formulación del IPM asumiendo rendimientos a escala constantes (modelo CCR) bajo orientación input se puede expresar mediante la siguiente formulación matemática:

$$M_i^{t+1}(y_{t+1}, x_{t+1}, y_t, x_t) = \left[\frac{d_i^t(y_{t+1}, x_{t+1})}{d_i^t(y_t, x_t)} \times \frac{d_i^{t+1}(y_{t+1}, x_{t+1})}{d_i^{t+1}(y_t, x_t)} \right]^{1/2} \quad (5.14)$$

Valores de M_i superiores a la unidad evidencian un aumento de productividad desde el periodo t al periodo $t+1$, poniéndose de manifiesto un decremento del cambio productivo en caso contrario.

El IPM expresado en (5.14) puede, a su vez, desglosarse en los componentes de *cambio tecnológico* y *cambio en eficiencia técnica* en los términos siguientes:

$$M_i^{t+1}(y_{t+1}, x_{t+1}, y_t, x_t) = \left[\frac{d_i^{t+1}(y_{t+1}, x_{t+1})}{d_i^t(y_t, x_t)} \right] \left[\frac{d_i^t(y_{t+1}, x_{t+1})}{d_i^{t+1}(y_{t+1}, x_{t+1})} \times \frac{d_i^t(y_t, x_t)}{d_i^{t+1}(y_t, x_t)} \right]^{1/2} \quad (5.15)$$

En la expresión (5.15), el primer término se refiere al *cambio en eficiencia técnica*, y compara el cambio relativo de eficiencia técnica de la DMU analizada entre ambos periodos. El segundo término describe la variación de la frontera eficiente para los periodos considerados, reflejando por tanto el *cambio tecnológico* del sector.

Ambos índices pueden alcanzar valores superiores, inferiores o iguales a 1. Así, valores superiores a 1 en la variable de *cambio tecnológico* ponen de manifiesto la existencia de progreso técnico, mientras que valores inferiores identifican la existencia de una recesión tecnológica. Para el *cambio en eficiencia técnica*, cifras superiores a 1 evidencian una mayor proximidad de las unidades evaluadas a la frontera de buenas prácticas respecto de los periodos analizados, mientras que valores inferiores a 1 revelan un mayor distanciamiento (Thanassoulis, 2001).

5. DEA EN 2 ETAPAS

Para conocer la incidencia de variables fundamentales de la actividad fundacional sobre los índices de eficiencia previamente calculados, se planteó como estudio *ex-post* un análisis econométrico de las variables implementadas en el mismo denominado DEA en dos etapas (Puig-Junoy, 2000; Trillas *et al.*, 2011). En este sentido, la singularidad de la variable dependiente (puntuaciones de eficiencia), que toma valor 1 cuando la unidad evaluada es eficiente y valores entre 0 y 1 en los casos de ser ineficiente, complica la elección del método econométrico de análisis.

Estadísticamente es posible distinguir entre muestras con datos truncados y censurados: en el caso de *datos truncados*, únicamente se consideran aquellas observaciones que satisfacen un cierto criterio, lo que en la realidad se traduce en trabajar con una submuestra de la variable original, mientras que cuando se trabaja con *datos censurados* se dispone de todas las observaciones originales, si bien algunas de ellas han sido alteradas de acuerdo a un criterio previamente concebido, por lo que la censura, a diferencia del truncamiento, se produce por un defecto de los datos de la muestra, ya que si no estuvieran censurados constituirían una muestra representativa de la población de interés no censurada (Sosa Escudero, 1999). En este sentido, en los casos de variable censurada no es adecuada la utilización del modelo de regresión lineal por mínimos cuadrados ordinarios (MCO) dado que proporciona estimaciones sesgadas, debiendo aplicarse en este supuesto el modelo de regresión censurado -modelo Tobit- para un único punto de censura, generalizándose el citado modelo cuando se utilizan varios puntos de censura (Bleda y Tobías, 2002).

Considerando los comentarios anteriores, cabe precisar que la distribución de los índices de eficiencia guarda cierta similitud con la de los modelos de regresión censurada, motivo por el cual un importante número de trabajos utilizan como método de estimación la regresión Tobit para examinar las variables exógenas que inciden en los citados niveles de rendimiento. Sin embargo, es difícil asumir que la distribución de la variable dependiente -puntuaciones de eficiencia- se ajusta exactamente a la teoría de la regresión censurada, puesto que la acumulación de valores en el nivel de eficiencia más alto no es el resultado de un defecto en los datos, sino consecuencia de la propia definición del problema, y además, en ocasiones no es posible asumir la condición de normalidad de dicha variable exigida por la regresión Tobit (Chilingerian, 1995; González y Barber, 1996).

Por los motivos expuestos, para llevar a cabo el análisis econométrico del análisis DEA en dos etapas en el caso que nos ocupa, se propuso como metodología alternativa más adecuada la selección de un modelo con variable dependiente dicotómica o *regresión logit*, técnica multivariante que describe la relación entre un conjunto de variables explicativas de naturaleza métrica o categórica respecto

de una variable dependiente binaria, que únicamente toma dos valores para especificar si el individuo analizado posee una determinada característica estudiada que es mutuamente excluyente. Así, en el presente estudio la variable dependiente dicotómica tomará valor 1 cuando la fundación evaluada sea eficiente y 0 en caso contrario, por lo que la probabilidad de que ocurra el suceso (ser eficiente) varía entre 0 y 1 a partir de la siguiente expresión (Sánchez, 2000):

$$p_i = \frac{e^{\alpha_0 + \alpha_1 x_1 + \alpha_2 x_2 + \dots + \alpha_n x_n}}{1 + e^{\alpha_0 + \alpha_1 x_1 + \alpha_2 x_2 + \dots + \alpha_n x_n}} \quad (5.16)$$

La ventaja *-odds-* de producirse un suceso se define como la probabilidad de que ocurra el mismo y su probabilidad complementaria, según queda recogido en la expresión (5.17).

$$\eta_i = \frac{p_i}{1 - p_i} = e^{\alpha_0 + \alpha_1 x_1 + \alpha_2 x_2 + \dots + \alpha_n x_n} \quad (5.17)$$

Finalmente, la transformación logística se define como el logaritmo de la ventaja (η) de la opción 1 (ser eficiente) frente a la opción 0 (ser ineficiente) y se obtiene según la expresión (5.18):

$$\ln \eta_i = \ln \left[\frac{p_i}{1 - p_i} \right] = \alpha_0 + \alpha_1 x_1 + \dots + \alpha_n x_n \quad (5.18)$$

Una cuestión adicional a considerar es la posibilidad de aplicar el modelo de regresión logística con datos de panel, que admite combinar la información de diversos individuos en un momento concreto (corte transversal) durante varios periodos de tiempo, permitiendo corregir los problemas causados por la heterogeneidad inobservable respecto a los estudios con datos de corte transversal o con series temporales, al analizar de forma conjunta las dos dimensiones: los efectos individuales específicos y los efectos temporales (relaciones dinámicas entre las variables). En Baltagi (2001), además de la ventaja en el control de la heterogeneidad individual, se reseña otras derivadas del uso de los modelos de

datos de panel como la mayor información y variabilidad, menor colinealidad entre las variables, más grados de libertad y mayor eficiencia, mayor capacidad para el estudio de las dinámicas de ajuste, y para identificar y medir los efectos que simplemente no son detectables en datos puros de sección cruzada o de series temporales y, en general, su mayor utilidad para construir y probar modelos de comportamientos más complejos que el simple manejo de datos de corte transversal o de series temporales. No obstante, entre sus limitaciones se enumeran el problema de diseño y recolección de datos, las distorsiones por errores de medición, los problemas de selectividad de los datos y la corta dimensión temporal que se tiene generalmente en los conjuntos de observaciones.

El modelo básico con datos de panel se puede formular como se describe en la siguiente ecuación:

$$y_{it} = \eta + x'_{it}\rho + u_{it} \quad (5.19)$$

con $i = 1, 2, \dots, N$ y $t = 1, 2, \dots, T$

Donde i denota al individuo o unidad individual analizada en el corte transversal, t recoge el periodo de tiempo de la serie temporal al que se refiere la observación, η es un vector de intercepto de n parámetros, ρ es un vector de K parámetros, y X_{it} es la i -ésima variable explicativa observable en el momento t para las k variables explicativas, por lo que el tamaño de la muestra vendrá dado por $N \times T$. La variable u_{it} es el término de error (inobservado), el cual se puede descomponer en:

$$u_{it} = \alpha_i + \varepsilon_{it} \quad (5.20)$$

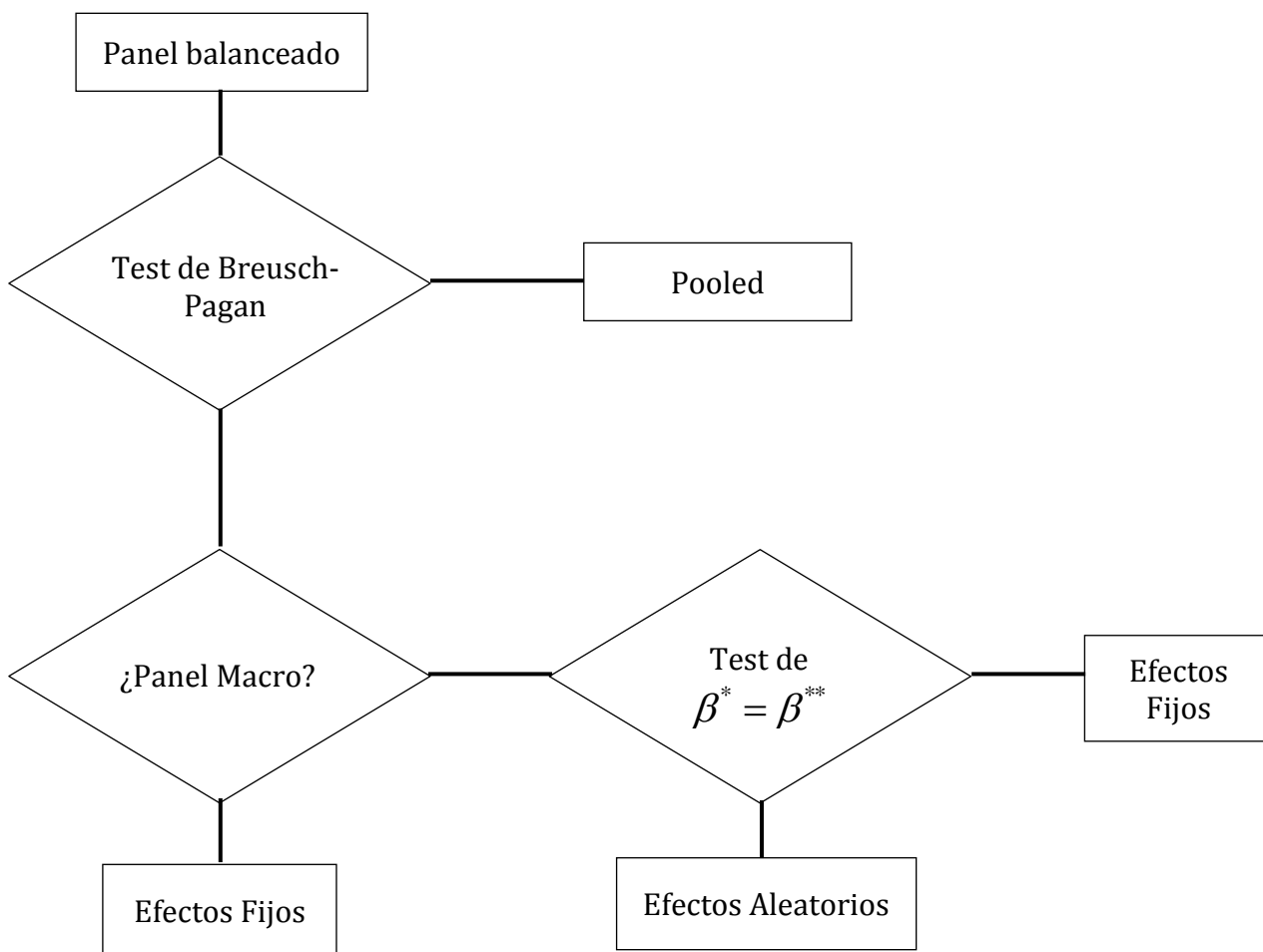
donde α_i representa los efectos individuales específicos no observables que difieren entre individuos pero no en el tiempo, y ε_{it} es el término de error puramente aleatorio, que contabiliza el resto de alteraciones entre individuos a lo largo del tiempo.

A partir de los supuestos realizados sobre el término de error α_i se pueden presentar tres posibilidades. En el primer caso, considerar que $\alpha_i = 0$, con lo que se asume la ausencia de heterogeneidad inobservable entre las unidades individuales analizadas, de tal forma que u_{it} cumple con los supuestos del modelo lineal general y, por tanto, los coeficientes estimados por Mínimo Cuadrados Ordinarios (MCO) son los mejores estimadores lineales e insesgados. A este tipo de modelos se les conoce como modelos de regresión agrupada (pooled).

En contraposición, en el segundo y tercer caso se trata de regresiones con datos anidados (de efectos fijos y efectos aleatorios). En concreto, en los modelos de efectos fijos se supone que α_i esté correlacionado con los regresores (X_{it}), esto es $E[\alpha_i | X] \neq 0$, por lo que la estimación de los coeficientes por medio de MCO con presencia de correlación genera estimadores inconsistentes. Una solución para este tipo de modelos puede ser la de eliminar mediante transformación matemática el término α_i por medio de variables dummy (una por cada unidad individual) y luego estimando los parámetros por MCO. En cuanto a los modelos de efectos aleatorios, tienen una especificación similar que el de efectos fijos, con la diferencia de que tratan a α_i no como un valor fijo, sino como una variable aleatoria inobservable que varía entre unidades individuales pero no en el tiempo; la estimación de los coeficientes se puede realizar por Mínimos Cuadrados Generalizados (MCG).

En Montero (2011) se realiza una descripción detallada del proceso para la selección de modelos con datos de panel y los test de especificación para su comprobación, tal como se muestra en la Figura 5.4:

Figura 5.4. Test de especificación para la selección del modelo de datos



Fuente: Montero (2011).

Para la selección del modelo se deben preguntar si dada la información disponible se debe aplicar un modelo de muestra agrupada (pooled) o de datos anidados (de efectos fijos o aleatorios). Así, en primer lugar se realiza el test de Breusch-Pagan (Breusch y Pagan, 1980), también denominado Multiplicador de Lagrange, el cual lleva a cabo una comparación entre la regresión anidada versus regresión agrupada (pooled), cuya hipótesis nula es $\text{Var}(\alpha_i) = 0$. Un p-valor bajo implica el rechazo de esta hipótesis nula, lo que indica que α_i es significativamente distinta de cero, y por tanto, es mejor elegir el modelo anidado frente al modelo con datos agrupados.

Si a partir del test de Breusch-Pagan se selecciona el modelo anidado, se debe conocer si en el panel se incluyen todas las unidades individuales del universo (panel macro). En caso afirmativo se debe aplicar el modelo con efectos fijos. Si, por el contrario, se tiene una muestra más o menos representativa de la población (panel micro) se debe aplicar el test de Hausman, el cual compara las estimaciones de los modelos de efectos fijos y aleatorios, eligiéndose el modelo de efectos aleatorios si encuentran diferencias sistemáticas que implican el rechazo de la hipótesis nula de igualdad, optándose por la regresión de efectos fijos en caso contrario.

Capítulo VI

Análisis de eficiencia del sector fundacional en España

Capítulo VI. ANÁLISIS DE EFICIENCIA DEL SECTOR FUNDACIONAL EN ESPAÑA

1. UNA APROXIMACIÓN AL SECTOR FUNDACIONAL EN ESPAÑA

Llegados a este punto de la tesis, una vez estudiada la figura de la fundación desde una perspectiva jurídica y contable, hemos profundizado en la información económico-financiera de este tipo de entidades, y antes de dar paso a la parte empírica del presente trabajo donde aplicaremos la metodología desarrollada para la realización de un análisis de eficiencia y productividad de las entidades del sector fundacional español, resulta interesante aproximarnos a la situación del sector objeto de estudio a través del análisis de sus principales características, su impacto social y económico, el comportamiento del empleo frente a la economía española total y sus expectativas de futuro.

El sector fundacional español representa, desde un punto de vista cualitativo, una porción muy importante del sector de las ESFL y la forma jurídica más idónea para canalizar la iniciativa privada hacia los fines de interés general. Es por ello que el conocimiento del ámbito descriptivo, empírico y socioeconómico en su conjunto constituye una necesidad que debe entenderse en un marco de medio y largo plazo, especialmente en el contexto de una larga y profunda crisis económica que llega a cuestionar el funcionamiento del Estado de bienestar tal y como lo conocemos, y en el que las Administraciones Públicas se han venido mostrando incapaces de mantener la prestación de servicios públicos.

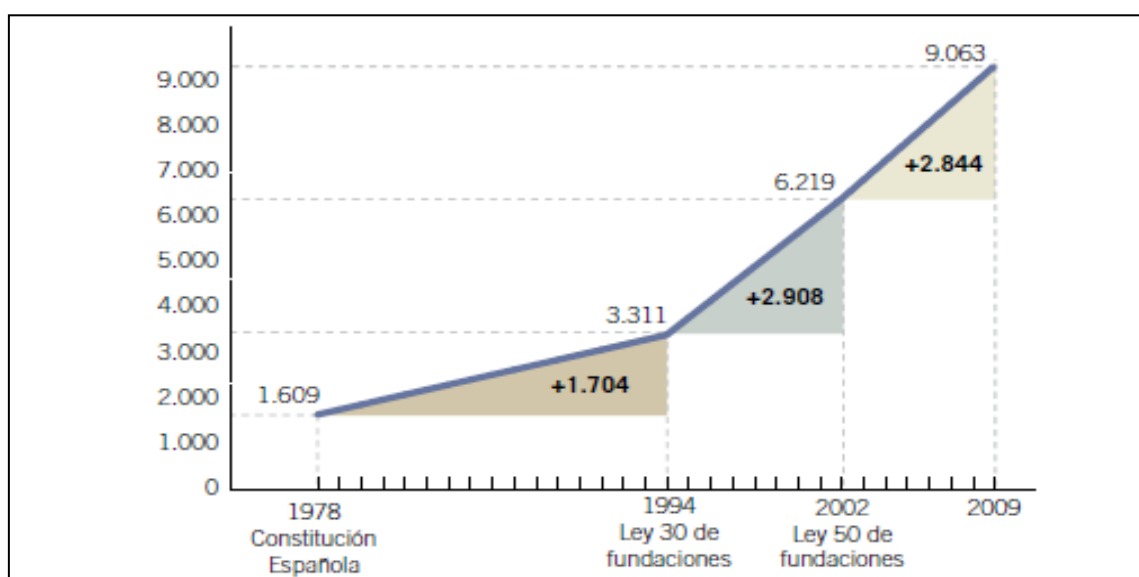
En base a esta necesidad, en enero de 2010 nació en España el Instituto de Análisis Estratégico de Fundaciones (INAEF) como un proyecto de la Asociación Española de Fundaciones (AEF), cuya finalidad primordial es generar y difundir un conocimiento riguroso y constante sobre el sector fundacional español, reforzando así su capacidad de servir a la sociedad, impulsando su transparencia y facilitando la credibilidad y la comparabilidad de los datos.

Los trabajos de investigación del INAEF suponen una aportación esencial para progresar en el conocimiento del sector fundacional español, ya que representan un avance cuantitativo y cualitativo en relación con otros trabajos previos. Es por ello que para ofrecer una visión del sector fundacional en España, nos basamos en los estudios llevados a cabo por el INAEF, siendo nuestro objetivo en este epígrafe, mostrar cuál es su situación, peso e importancia en el ámbito económico y social.

1.1. Características principales

El sector de las fundaciones en España se ha convertido en un agente de desarrollo social y económico clave, tal y como lo demuestran recientes estudios (Rey y Álvarez, 2011; Galindo *et al.*, 2012) según los cuales, a finales de 2009 existían en España más de 13.000 fundaciones registradas y no extinguidas, de las que se estiman activas alrededor del 70% del total, pudiendo calificarse de entidades jóvenes el 63,47% de las mismas al presentar una antigüedad inferior a 15 años, lo que significa que la primera Ley de Fundaciones de 1994 supuso un punto de inflexión al haberse creado la mayoría tras su promulgación, evidenciándose una tendencia ascendente en la creación de fundaciones, con un promedio de 383 fundaciones creadas por año entre 1995 y 2009, tal como puede observarse en el Gráfico 6.1.

Gráfico 6.1. Antigüedad de las fundaciones españolas.



Fuente: Galindo *et al.*, 2012.

En lo que respecta a su ámbito de actuación, podemos observar a través del Cuadro 6.1 como en 2008 el 72,47% de las fundaciones activas españolas desarrollaban su actividad principal a nivel autonómico, mientras que el 27,53% lo hacían a nivel estatal, siendo dichos porcentajes del 71,48% y 28,52%, respectivamente para el ejercicio 2009.

Cuadro 6.1. Porcentaje de fundaciones estatales y autonómicas

Estatales	Autonómicas	
3.671 (27,53%)	9.663 (72,47%)	2008
3.916 (28,52%)	9.815 (71,48%)	2009

Fuente: Elaboración propia y Galindo *et al.*, 2012.

A nivel estatal existen diferentes protectorados dependientes de distintos departamentos ministeriales, tal como se puso de manifiesto en el capítulo II, mientras que a nivel autonómico operan sistemas diversos, teniendo algunas Comunidades Autónomas un protectorado único y en otros casos protectorados múltiples.

El Cuadro 6.2 muestra los veinticuatro protectorados con más fundaciones activas adscritas en 2008 y 2009. Así, a nivel autonómico es el protectorado de la Generalitat de Catalunya el que cuenta con el mayor número de fundaciones activas en España (2.735 en 2008 y 2.740 en 2009), seguido del protectorado de la Junta de Andalucía (1.046 en 2008 y 1.072 en 2009). Del mismo modo, los protectorados que presentan mayor volumen de fundaciones a nivel estatal son, en primer lugar el Ministerio de Educación (1.245 en 2008 y 1.341 en 2009), encontrándose en el segundo puesto el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (1.143 en 2008 y 1.212 en 2009) y en tercero el Ministerio de Cultura (872 en 2008 y 931 en 2009).

Cuadro 6.2. Ranking de protectorados por número y porcentaje de fundaciones

Protectorado/Registro	2008		2009	
	Fundaciones	%	Fundaciones	%
1º Generalitat de Catalunya.	2.735	20,51	2.740	19,95
2º Ministerio de Educación	1.245	9,34	1.341	9,77

Cuadro 6.2. Ranking de protectorados por número y porcentaje de fundaciones

Protectorado/Registro	2008		2009	
3º Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad	1.143	8,57	1.212	8,83
4º Junta de Andalucía	1.046	7,84	1.072	7,81
5º Ministerio de Cultura	872	6,54	931	6,78
6º Generalitat de Valencia. Consejería de Justicia	714	5,35	719	5,24
7º Comunidad de Madrid	705	5,29	719	5,24
8º Junta de Castilla y León	696	5,22	721	5,25
9º Xunta de Galicia	600	4,50	606	4,41
10º Gobierno Vasco	559	4,19	562	4,09
11º Diputación General de Aragón	342	2,56	361	2,63
12º Gobierno de Castilla-La Mancha	277	2,08	286	2,08
13º Gobierno Balear	275	2,06	281	2,05
14º Gobierno de Canarias	272	2,04	273	1,99
15º Gobierno de Navarra	266	1,99	274	2,00
16º Gobierno de Cantabria	229	1,72	232	1,69
17º Gobierno de Principado de Asturias	194	1,45	201	1,46
18º Junta de Extremadura	177	1,33	184	1,34
19º Región de Murcia	143	1,07	149	1,09
20º Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente	92	0,69	98	0,71
21º Ministerio de Empleo y Seguridad Social	57	0,43	58	0,42
22º Gobierno de la Rioja	53	0,40	53	0,39
23º Ministerio de Industria, Energía y Turismo	27	0,20	30	0,22
24º Ministerio de Fomento	5	0,04	7	0,05

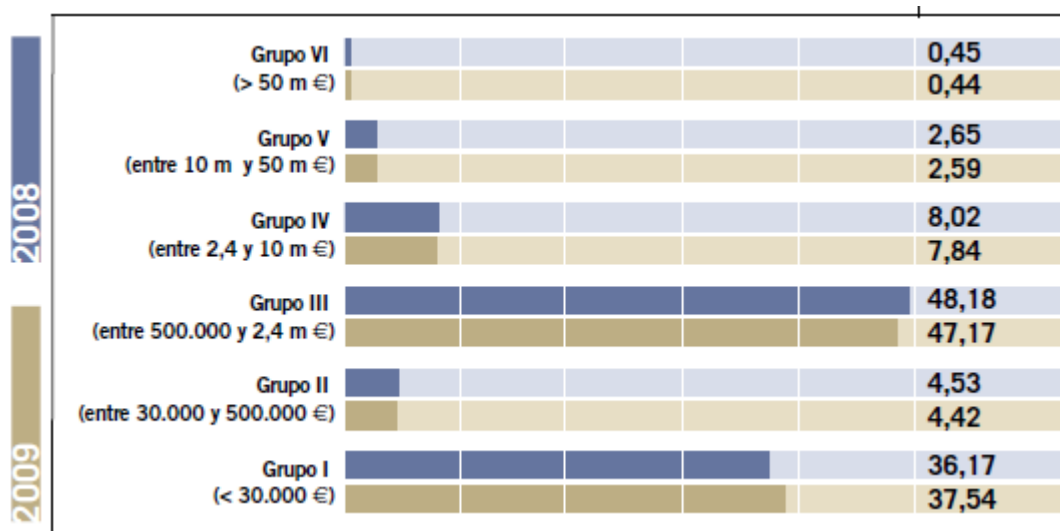
Fuente: Elaboración propia y Galindo *et al.*, 2012.

Si atendemos al tamaño de las fundaciones españolas, observamos como en el Gráfico 6.2⁶⁹ quedan clasificadas en seis grupos en función del nivel de ingresos que presentan, constatándose que dos de cada tres fundaciones son de reducido tamaño (Grupos I, II y III), perteneciendo el 50% a fundaciones medianas (Grupo III), cuyos ingresos oscilan entre 500.000 euros y 2,4 millones de euros, mientras que alrededor del 40% son pequeñas fundaciones (Grupo II) y microfundaciones

⁶⁹ Datos referidos, según protectorados, a un censo de fundaciones activas de 13.334 y 13.731 en 2008 y 2009 respectivamente.

(Grupo I), en su mayoría, con ingresos entre 30.000 y 50.000 euros, conformando el 10% restante las grandes (Grupo IV), macro (Grupo V) y megafundaciones (Grupo VI), que superan los 10 millones de euros de ingresos.

Gráfico 6.2. Tamaño de las fundaciones españolas 2008-2009 (porcentajes)



Fuente: Elaboración propia y Galindo *et al.*, 2012.

1.2. Impacto social

Tal y como se ha mencionado con anterioridad en el presente trabajo, el objetivo de las fundaciones no es la obtención de beneficios económicos, sino el cumplimiento de fines de interés general, y es precisamente por ello por lo que este tipo de entidades conllevan un destacado impacto social.

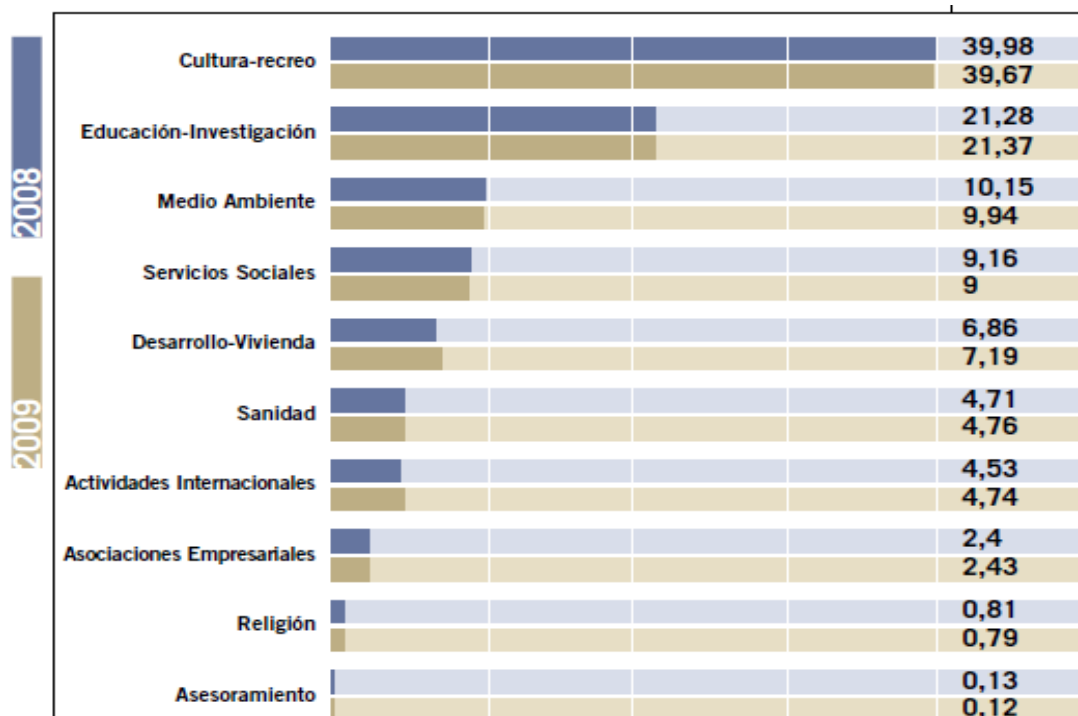
Para la medida del impacto social deben tenerse en cuenta multitud de aspectos que por falta de información no están a nuestro alcance, pero de entre todos ellos, centraremos nuestra atención en la clasificación de las áreas de actividades de interés general que llevan a cabo las fundaciones, los beneficiarios finales y directos de las mismas y su presencia en redes sociales.

En el Gráfico 6.3 podemos observar una clasificación de las principales actividades que llevan a cabo las fundaciones españolas⁷⁰. La distribución por áreas de

⁷⁰ Datos referidos a un censo de 13.334 fundaciones activas en 2008 y 13.731 fundaciones activas en 2009, según protectorados.

actividad está basada en la International Classification of Nonprofit Organisations (ICNPO), y como muestra el gráfico, casi el 40% de las fundaciones se dedicaron principalmente a actividades de cultura y recreo en 2008 y 2009, alrededor del 21% a la educación e investigación en ambos años, cerca del 10% al medio ambiente también en ambos años, alrededor del 9% a los servicios sociales para ambos periodos, casi un 7% a desarrollo y vivienda, próximo al 5% se sitúan las actividades de sanidad y actividades internacionales, mientras que casi un 2,5% desarrolló actividades relacionadas con las asociaciones empresariales, y por debajo del 1% se encuentran las áreas de religión y asesoramiento.

Gráfico 6.3. Áreas de actividad de las fundaciones españolas (porcentajes)



Fuente: Galindo *et al.*, 2012.

Uno de los indicadores clave del impacto social del sector fundacional es el número de beneficiarios finales y directos de la actividad de interés general que llevan a cabo (Martín *et al.*, 2010; Rey y Álvarez, 2011; y Gálvez, 2012), siendo exigido por ley la publicación de dicha información en la memoria que conforma las cuentas anuales de las fundaciones, como se vio en el capítulo III.

En base a ello el número total de beneficiarios finales y directos de las fundaciones españolas⁷¹ fue de 18,7 millones en 2008 y 23,2 millones en 2009 (Gálvez *et al.*, 2012), lo que evidencia la importante relevancia que alcanza su impacto social. En el Cuadro 6.3 podemos observar un desglose por intervalos de los beneficiarios atendidos por las fundaciones en 2008 y 2009, apreciándose como el mayor porcentaje de fundaciones atiende a un colectivo final de entre 101 y 1.000 personas (34,76% en 2008 y 34,29% en 2009), situándose a continuación las que benefician a colectivos entre 1 y 100 personas (27,05% en 2008 y 27,50% en 2009), correspondiendo al tercer estrato en importancia relativa a aquellas que ayudan con su actividad a grupos de entre 1.001 y 10.000 personas (23,26% en 2008 y 23,33% en 2009), situando en el último estrato las fundaciones que atienden a más de 10.000 beneficiarios (14,93% en 2008 y 14,88% en 2009).

Cuadro 6.3. Beneficiarios directos por intervalos (porcentajes)

Beneficiarios	2008	2009
1-100	27,05	27,50
101-1.000	34,76	34,29
1.001-10.000	23,26	23,33
Más de 10.000	14,93	14,88

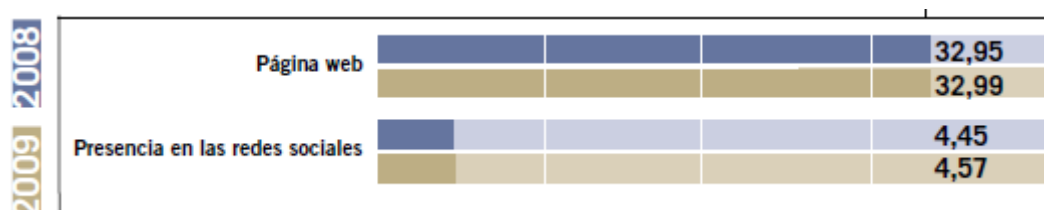
Fuente: Elaboración propia y Galindo *et al.*, 2012.

Cabe añadir dentro de este epígrafe dedicado al impacto social, la mención a la presencia de las fundaciones en las redes sociales, dado que nos encontramos en un mundo globalizado e interconectado, en el que cada vez cobran más importancia las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones (TICs), de tal manera que hoy en día no es solo necesario desarrollar las actividades propias de las fundaciones, sino también que las mismas sean comunicadas y percibidas por la sociedad en su conjunto, al tiempo que resulta enriquecedor para la propia entidad el poder contar con los comentarios y sugerencias de beneficiarios y público en general, así como con sus reacciones y respuestas ante diferentes proyectos e iniciativas, convirtiéndose en una información crucial para atender de la forma más adecuada posible las necesidades de sus beneficiarios.

⁷¹ Datos referidos, según protectorados, a un censo de fundaciones activas de 13.334 y 13.731 en 2008 y 2009 respectivamente.

El Gráfico 6.4 nos ofrece información al respecto, donde se puede apreciar como el uso de las páginas web está más presente en el sector fundacional que el uso de las redes sociales. En este aspecto, disponían de página web el 32,95% de las fundaciones en 2008 y el 32,99% en 2009, habiéndose producido un incremento de 0,04 puntos, mientras que tan solo el 4,45% de ellas estaba presente en las redes sociales, habiéndose incrementado este porcentaje en 0,12 puntos hasta llegar al 4,57% en 2009.

Gráfico 6.4. Páginas web y presencia en redes sociales (porcentajes)



Fuente: Galindo *et al.*, 2012.

1.3. Impacto económico

La participación del sector fundacional en el crecimiento de la economía española está siendo cada vez más relevante. En este sentido, desde el punto de vista cuantitativo, el Sector de la Economía Social (SES) española en su conjunto representa un valor añadido bruto del 2,47% con relación al PIB de 2008, correspondiendo al sector no lucrativo, representado principalmente por asociaciones y fundaciones, un 39% de la citada aportación (Monzón, 2010).

Si atendemos a los principales datos económicos de las fundaciones, su relevancia es evidente (Cuadro 6.4). Así, en 2008, la dotación fundacional agregada de las 13.334 fundaciones activas estudiadas por el INAEF (Galindo *et al.*, 2012.) ascendía a 7.240 millones de euros, su volumen de activos superaba los 18.000 millones de euros, ascendiendo los ingresos y gastos totales a 7.580 y 7.600 millones de euros, respectivamente, de donde se deduce en un déficit global de 20 millones de euros.

En 2009, las 13.731 fundaciones activas presentaban una dotación fundacional agregada superior en 570 millones de euros a la de 2008 (7.810 millones de euros), y un total de activos de 23.900 millones de euros, con un aumento de 5.300

millones respecto al ejercicio anterior. En cuanto a los ingresos y gastos totales, los primeros superan a los de 2008 en 1.970 millones de euros (9.550 millones de euros), mientras que los gastos lo hacen en la cantidad de 920 millones de euros. Sin embargo, a diferencia del ejercicio 2008, en 2009 se produce un superávit de 1.030 millones de euros, lo que evidencia de una tendencia positiva en cuanto a la gestión económica del sector fundacional.

Cuadro 6.4. Datos económicos del sector fundacional (millones de euros)

Variables	2008	2009
Dotación fundacional	7.240	7.810
Activo Total	18.600	23.900
Ingresos Totales	7.580	9.550
Gastos Totales	7.600	8.520

Fuente: Elaboración propia y Galindo *et al.*, 2012.

Con la información del Cuadro 6.4 y teniendo en cuenta la información agregada proporcionada por la Contabilidad Nacional de España del Instituto Nacional de Estadística, en el trabajo de Galindo *et al.* (2012) se estimaron las principales macromagnitudes del sector fundacional español para los años disponibles 2008 y 2009 que se muestran en el Cuadro 6.5.

Cuadro 6.5. Macromagnitudes del sector fundacional (millones de euros)

Variables	2008	2009
Valor Añadido Bruto	3.112	3.023
Remuneración de asalariados	2.743	2.659
Excedente de explotación bruto y renta mixta bruta	397	383
Remuneración media	14.626	13.610

Fuente: Elaboración propia y Galindo *et al.*, 2012.

De la información ofrecida por el Cuadro 6.5 se infiere que el VAB se situó en 3.112 y 3.023 millones de euros en 2008 y 2009, respectivamente, suponiendo un 0,34% del VAB total para dichos años, de los que 2.743 y 2.659 millones de euros en 2008 y 2009, respectivamente, se dedicaron a la remuneración de asalariados, mientras que 397 y 383 millones de euros respectivamente para los años 2008 y 2009 se

destinaron al excedente de explotación bruto y a la renta mixta bruta, estimándose que la remuneración media de los trabajadores asalariados en el sector fue de 14.626 euros en 2008 y 13.610 euros en 2009. En síntesis, el sector representó el 0,81% y el 0,91% del Producto Interior Bruto de la economía española en los años 2008 y 2009, respectivamente.

Para finalizar este epígrafe se incluye a continuación la estructura de ingresos de las fundaciones, caracterizada por presentar un importante grado de diversificación en un doble sentido: combinación de fuentes públicas y privadas, y existencia simultánea de una categorización de los ingresos generados internamente, tales como prestaciones de servicios y rendimientos de patrimonio, o externamente, donaciones y subvenciones.

En 2008 y 2009 la principales fuentes de ingresos fueron las subvenciones públicas y las donaciones y legados privados, que representaron en conjunto más del 50% de los ingresos, destacando que dentro de esta categoría, el peso de las donaciones y legados privados supone más del 70% para ambos años, lo que pone de manifiesto el importante papel que juegan las fuente privadas en la financiación de las actividades fundacionales. En lo que concierne a las prestaciones de servicios y venta de bienes, estas supusieron alrededor del 34% de los ingresos en ambos periodos, mientras que el rendimiento financiero del patrimonio genero algo más del 10% de los mismos, con un leve descenso de su peso en 2009 con respecto a 2008 de 0,12 puntos (Cuadro 6.6).

Cuadro 6.6. Fuentes de ingresos del sector fundacional (porcentajes)

Fuentes de ingresos	2008		2009	
Subvenciones públicas	55,28	29,62	52,12	29,06
Donaciones y legados privados		70,38		70,94
Prestaciones de servicios y venta de bienes	34,21		34,48	
Rendimientos de patrimonio	10,52		10,40	

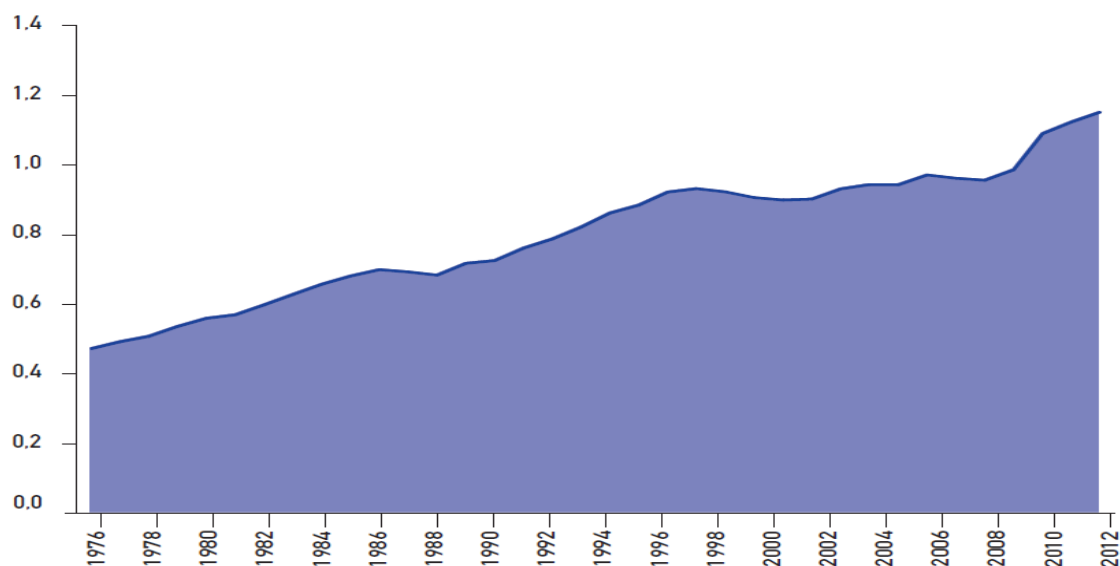
Fuente: Elaboración propia y Galindo *et al.*, 2012.

1.4. El empleo en el sector fundacional

Otra dimensión que resulta interesante conocer es cómo se comporta el sector fundacional español en relación al empleo, precisamente ahora que la situación de crisis económica ha dado lugar a un proceso de rápida destrucción de puestos de trabajo. Ante esta circunstancia, que ha afectado de forma distinta a los diferentes sectores económicos, parece ser que la actividad de las fundaciones podría comportarse de forma compensatoria.

Si atendemos a la participación del empleo del sector fundacional sobre el empleo total en España, observamos en el Gráfico 6.5 como desde 1976 hasta 2012 ha experimentado un crecimiento significativo. En 1976 parte con una tasa del 0,47%, ascendiendo de forma notable hasta alcanzar en 1986 un peso del 0,70%, tasa que se mantiene estabilizada hasta 1990, instante en el que inicia un nuevo ascenso hasta alcanzar en 1997 un peso del 0,93%. Desde 1997 hasta 2002 no sufre importantes cambios y es a partir de esa fecha, que coincide con la aprobación de la nueva normativa de incentivos a la participación social y al mecenazgo, cuando se produce un crecimiento paulatino hasta alcanzar el 1,14% en 2012.

Gráfico 6.5. Evolución del peso del empleo en el sector fundacional sobre el empleo total en España (1976-2012) (porcentajes)

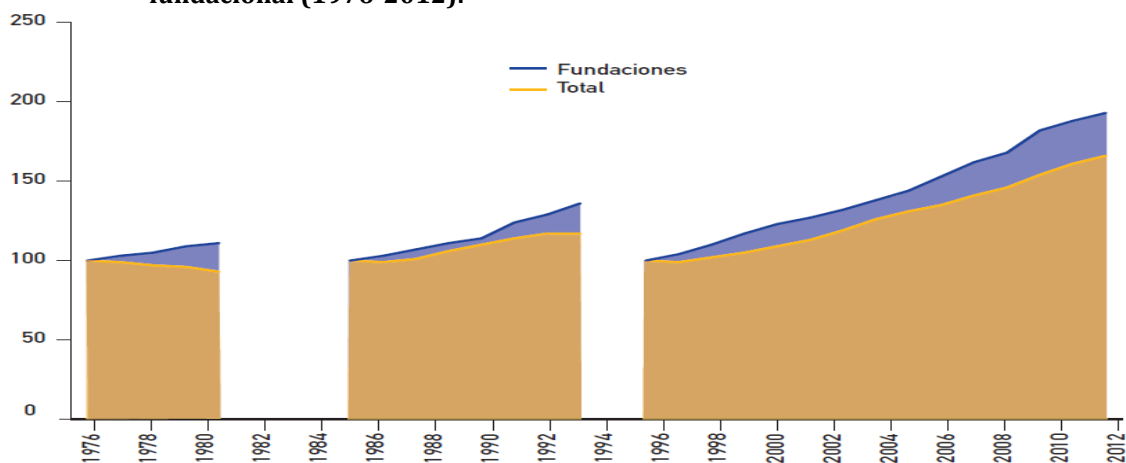


Fuente: Rubio *et al.*, 2013.

Inciendiando en el comportamiento del empleo del sector fundacional respecto del total de la economía en España, se ha realizado un análisis basado en el ciclo económico. En este sentido, las fases del ciclo económico que se ofrecen son las adoptadas por Berge y Jordá (2013) entre 1976 y 2012, detectándose cuatro fases de expansión (1975-1978, 1979-1980, 1981-1992, 1993-2007) y cuatro fases recesivas (1978-1979, 1980-1981, 1992-1993, 2007-2012).

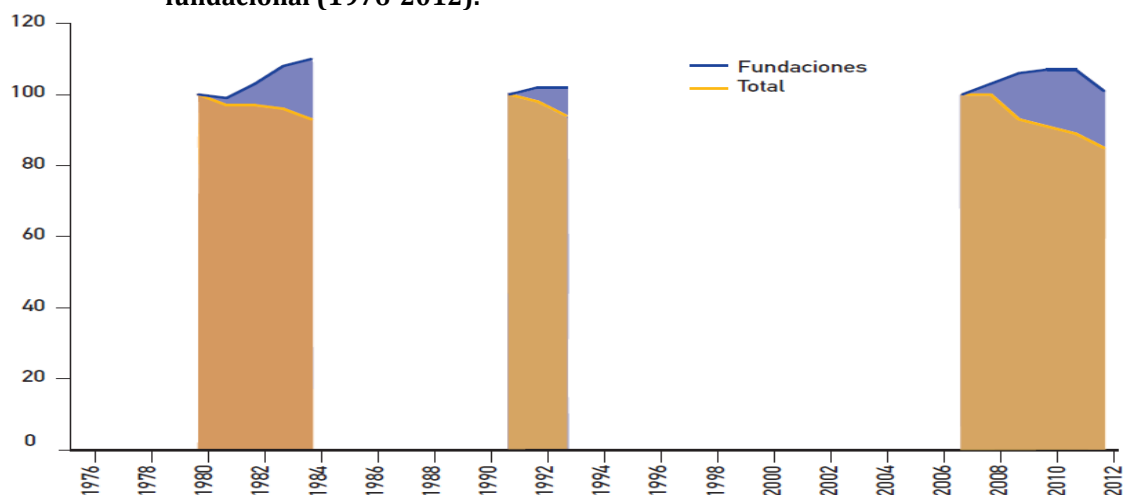
Al respecto los Gráficos 6.6 y 6.7 muestran la evolución del empleo durante las expansiones y recesiones, respectivamente, pudiéndose apreciar un comportamiento del sector fundacional calificado como “virtuoso” por Rubio *et al.* (2013) con respecto al total de la economía, dado que en las fases de expansión presenta una mayor creación de puestos de trabajo, mientras que en las fases de recesión asombrosamente no solo no destruye empleo sino que se ha mantenido en su línea de crecimiento, incluso en las fases más bajistas del empleo de la economía española.

Gráfico 6.6. Evolución del empleo en España durante las expansiones: total y sector fundacional (1976-2012).



Fuente: Rubio *et al.*, 2013.

Gráfico 6.7. Evolución del empleo en España durante las recesiones: total y sector fundacional (1976-2012).



Fuente: Rubio *et al.*, 2013.

El Cuadro 6.7 ofrece las tasas medias de crecimiento de las fases del ciclo económico mostradas anteriormente, donde se puede observar claramente como el empleo del sector fundacional presenta tasas de crecimiento a lo largo de todo el ciclo, incluso en las fases de recesión, mientras que, por el contrario, el empleo del total de la economía española muestra tasas medias positivas en las fases de expansión, a excepción de la fase 1975-1980, y una tasa media negativa en las épocas de recesión, lo que refuerza la hipótesis de un comportamiento “virtuoso” del empleo del sector fundacional.

Cuadro 6.7. Tasas de crecimiento del empleo total e sector fundacional por fases de ciclo económico

Fases	Fundaciones	Total
Expansión 1975-1980	2,58	-1,33
Recesión 1980-1984	2,21	-1,88
Expansión 1984-1991	4,17	1,72
Recesión 1991-1993	2,46	-1,71
Expansión 1993-2007	4,49	3,16
Recesión 2007-2012	0,67	-2,15
Media expansiones	3,75	1,18
Media recesiones	1,78	-1,91

Fuente: Elaboración propia y Rubio *et al.*, 2013.

Llegados a este punto vamos conocer el impacto en cifras que el empleo ha presentado en el sector fundacional⁷² en cuanto a la tipología de recursos humanos, el empleo directo que ha generado y los grupos de contratación empleados.

En 2008, las fundaciones españolas activas contaban con una plantilla de 327.709 personas, de las cuales 203.966 eran remuneradas (187.547 empleos directos y 16.419 indirectos) y 123.743 eran no remuneradas (107.641 voluntarios y 16.102 patronos).

En 2009 el número de personal remunerado se situó en 205.479, incrementándose el personal directo en 7.856 personas con respecto a 2008. En lo que respecta al personal no remunerado (81.181), los voluntarios, que altruistamente desarrollan actividades en las fundaciones sin recibir contraprestación económica y sin tener una relación laboral, disminuyeron en 36.671 personas, y los patronos lo hicieron en 5.891 miembros de gobierno y representación de las fundaciones.

Cuadro 6.8. Los recursos humanos de las fundaciones: tipología y datos básicos

		2008	2009
Remunerados	Directos	187.547	195.393
	Indirectos	16.419	10.086
No remunerados	Voluntarios	107.641	70.970
	Patronos	16.102	10.211

Fuente: Elaboración propia y Galindo *et al.*, 2012.

El Cuadro 6.9 ofrece información adicional sobre el comportamiento del empleo en el sector fundacional, evidenciando cómo también ha ido aumentando el número medio de empleos directos por fundaciones en estos años.

⁷² Datos referidos a un censo de 13.334 fundaciones activas en 2008 y 13.731 fundaciones activas en 2009, según protectorados (Galindo *et al.*, 2012).

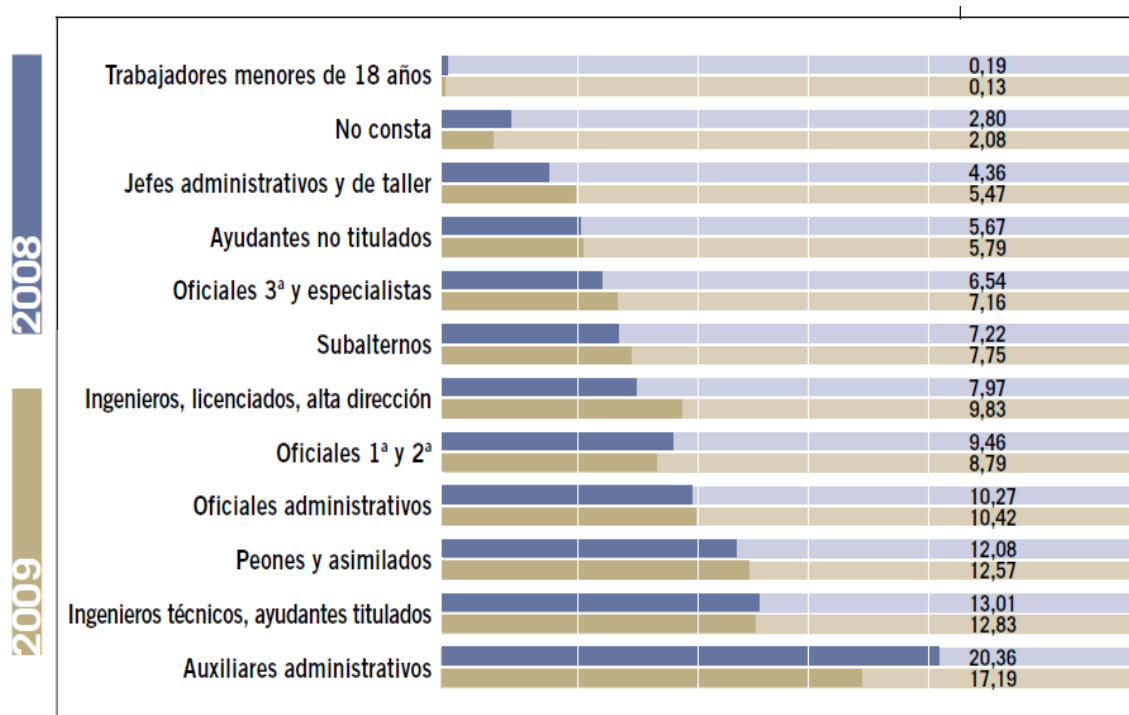
Cuadro 6.9. Empleo directo en el sector fundacional

	2008	2009	2010	2011
Nº de empleos	187.549	195.373	197.586	199.637
Nº de fundaciones	13.334	13.731	13.429	12.921
Nº medio de empleos	14,07	14,23	14,71	15,45

Fuente: Elaboración propia y Galindo *et al.*, 2012.

Para finalizar el Gráfico 6.8 presenta la información de ocupados por grupo de contratación, correspondiendo el mayor porcentaje a los auxiliares administrativos (20,36% en 2008 y 17,19% en 2009), seguidos de los ingenieros técnicos y ayudantes (13,01% en 2008 y 12,83% en 2009) y de los peones y asimilados (12,08% en 2008 y 12,57% en 2009), ocupando la categoría de ingenieros, licenciados y alta dirección un porcentaje menos significativo, aunque cabe mencionar que ha experimentado un crecimiento de 1,86 puntos entre ambos periodos (7,97% en 2008 y 9,83% en 2009).

Gráfico 6.8. Distribución de ocupados en el sector fundacional por grupo de contratación (2008-2009)



Fuente: Galindo *et al.*, 2012.

1.5. Expectativas de futuro

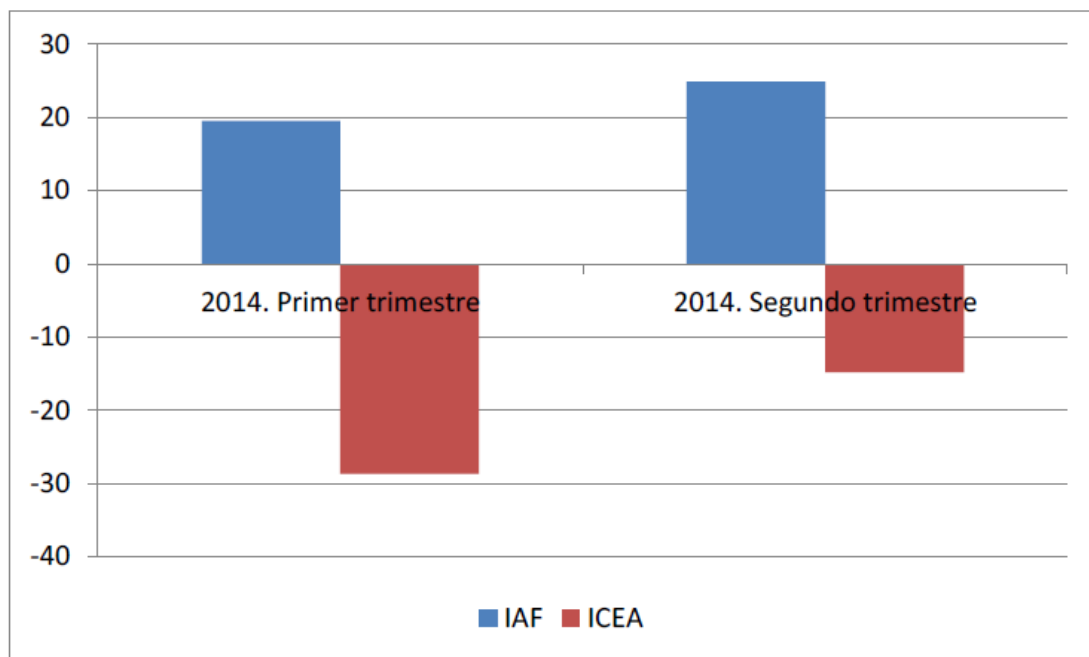
La AEF, desde el INAEF ha creado en 2014 un Indicador de Actividad Fundacional mediante el que pretende recoger cada tres meses las opiniones de los directores o gerentes de las fundaciones sobre la marcha de la actividad para cada trimestre pasado y sus expectativas para el trimestre entrante (INAEF, 2014).

El INAEF se basa en la misma metodología empleada por el Instituto Nacional de Estadística (INE) para la elaboración de sus Indicadores de Confianza Empresarial Armonizado (ICEA), por lo que los resultados son plenamente comparables, ofreciendo así la posibilidad de analizar el posible comportamiento diferenciado en la opinión sobre la situación y expectativas de actividad del sector fundacional respecto al conjunto de la economía.

En el primer trimestre de 2014 se recabaron opiniones de una muestra de 3.445 fundaciones (941 asociadas a la AEF y 2.504 no asociadas) sobre las expectativas que los gestores de las fundaciones tenían sobre la marcha de su fundación, concluyendo que un 38% considera que la marcha de su fundación en el segundo cuatrimestre de 2014 será favorable, un 48,9% considera que será normal y por el contrario un 13,1% opina que será desfavorable. El Balance de Expectativas (la diferencia entre el porcentaje de respuestas favorables y desfavorables) se sitúa en +24,9 puntos, habiendo aumentado con respecto al del primer trimestre de 2014 que se situó en +19,5.

Si comparamos estos resultados por los obtenidos por el INE para la economía española en su conjunto a través del ICEA, la diferencia entre los porcentajes favorables y desfavorables, a diferencia del sector fundacional, se sitúa en -14,8 puntos para el total de la actividad española, habiendo disminuido con respecto a 2008, ejercicio en el que se situaba en -28,7 puntos (Gráfico 6.9).

Gráfico 6.9. Comparativa de la evolución del saldo de expectativas del sector fundacional y el total de la economía española



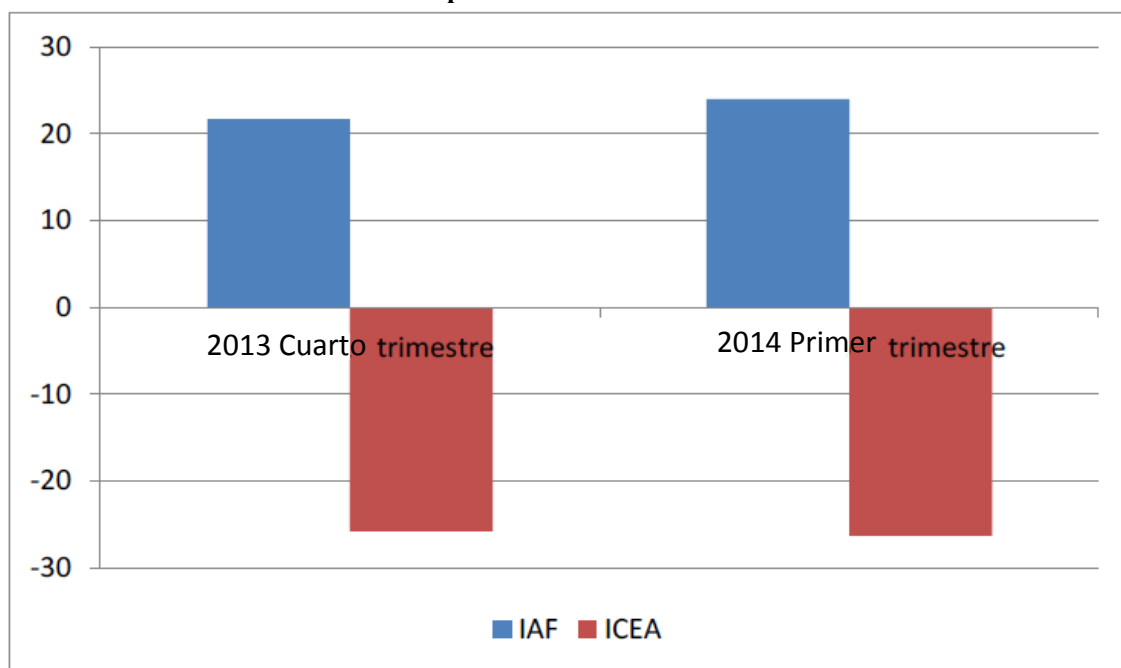
Fuente: INAEF, 2014.

En lo que respecta a las opiniones de cómo había sido la marcha del primer trimestre finalizado de 2014, el 38,9% de las fundaciones ha tenido una opinión favorable, mientras que el 14,8% ha opinado desfavorablemente, considerando una marcha normal el 46,3% restante.

La diferencia entre los porcentajes favorables y desfavorables se situó en +24 puntos, mejorando respecto a los +21,7 puntos pertenecientes a la marcha del último trimestre de 2013.

De nuevo los resultados del sector fundacional muestran notables diferencias con respecto a los obtenidos por el INE para la economía española en su conjunto, donde existe una diferencia de porcentajes de -26,3 puntos aumentando negativamente con respecto al último trimestre de 2013 que se situaba en -25,8 puntos (Gráfico 6.10).

Gráfico 6.10. Comparativa de la evolución del saldo de situación del sector fundacional y el total de la economía española



Fuente: INAEF, 2014.

En definitiva, a la vista de los datos anteriores, podemos concluir que las perspectivas de futuro del sector fundacional español son bastante más optimistas que para la economía española en su conjunto.

2. MATERIALES UTILIZADOS

2.1. Muestra seleccionada

En primera instancia se realizó un estudio preliminar para evaluar la eficiencia en la gestión de recursos de las fundaciones estatales de tipología asistencial durante el periodo 2008-2009 (Martínez y Guzmán, 2014). En este sentido, según los datos recabados por el INAEF para el año 2008 (Galindo *et al.*, 2012), el Protectorado de Fundaciones Asistenciales acogía en su registro 1.143 fundaciones (Cuadro 5.2), de las que se poseía información completa de sus cuentas anuales de 612 de dichas entidades, si bien, como consecuencia de la necesidad de utilizar datos comunes de los 2 ejercicios (2008 y 2009), y teniendo en cuenta que para el desarrollo del estudio resulta esencial conocer además el número de beneficiarios que fueron atendidos por las fundaciones en ambos periodos, la muestra final estuvo compuesta por 108 fundaciones, que tras el oportuno cálculo de índices de

supereficiencia (Andersen y Petersen, 1993) para determinar los outliers existentes para la aplicación de la metodología DEA, quedó finalmente reducida a 88 fundaciones⁷³ (*Panel A*).

A partir del estudio inicial realizado, se pretendió recabar información sobre las entidades descritas con el fin de ampliar el espacio temporal de dos años considerado, propósito que no fue posible culminar ante la imposibilidad de disponer de nuevos datos del Protectorado de Fundaciones Asistenciales. En su defecto, tras una tediosa búsqueda, se logró conseguir a través del INAEF información relativa a las cuentas anuales y otros datos de interés de Fundaciones Asistenciales así como de las Educación y Cultura⁷⁴, al tiempo que fue posible ampliar a tres ejercicios el horizonte temporal explorado, que finalmente quedó establecido para el periodo 2008-2010. La nueva disponibilidad de información permitió en segunda instancia llevar a cabo un estudio de análisis de eficiencia sobre dos sectores fundacionales diferenciados, como son el asistencial y el sector de educación y cultura, lo que a su vez nos brindó la oportunidad de poder realizar una estimación de la eficiencia por programas basándonos en la metodología incluida en el capítulo anterior.

El Cuadro 6.10 recoge las muestras manejadas para la realización de los dos estudios propuestos. En este sentido, para la elaboración del segundo estudio se partió de una muestra total de 188 fundaciones, de las que 86 eran de tipología asistencial y 102 de educación y cultura, y que tras la aplicación del modelo de supereficiencia (Andersen y Petersen, 1993), quedó reducida a un total de 172 fundaciones⁷⁵, de las que 80 correspondieron a fundaciones asistenciales (*Panel B*) y 92 a fundaciones de educación y cultura (*Panel C*).

⁷³ A partir de la aplicación del modelo de supereficiencia (Andersen y Petersen, 1993), se eliminaron de la muestra aquellas DMUs que presentaron índices de eficiencia iguales o superiores a 1,5.

⁷⁴ Se trata de los tres protectorados que ocupan los primeros puestos en el ranking de volumen de fundaciones (Cuadro 6.2).

⁷⁵ El modelo de supereficiencia (Andersen y Petersen, 1993) se aplicó en las dos muestras por separado, eliminándose de ambas aquellas DMUs que presentaron índices de eficiencia iguales o superiores a 1,6.

Cuadro 6.10. Distribución de las muestras

Fases	Panel	Tipo fundación	Tamaño muestra
1ª Fase (trabajo preliminar)	A	Asistencial	88
2ª Fase	B	Asistencial	80
	C	Educación y Cultura	92
Muestra total 2ª Fase			172

Fuente: Elaboración propia.

2.2. Variables seleccionadas para los modelos de eficiencia

Teniendo en cuenta que el presente trabajo de investigación se realizó en dos fases a partir de modelos de rendimiento que no son exactamente idénticos, a partir de este momento nos referiremos al Modelo 1 para identificar el utilizado en el trabajo preliminar, que se aplicó sobre la muestra del denominado *Panel A*, identificando como Modelo 2 al aplicado a las muestras correspondientes a los *Paneles B y C* de forma separada a su vez.

Las variables de los modelos de eficiencia se recogen en el Cuadro 6.11, habiéndose seleccionado una orientación-input para la resolución de los mismos (Pastor, 1995), por cuanto los objetivos están orientados a tratar de minimizar los insumos empleados en la satisfacción de las necesidades de los beneficiarios objetivo existentes (Gámez *et al.*, 2012).

Cuadro 6.11. Variables de los Modelos de Eficiencia

Modelo 1 (<i>Panel A</i>)	Modelo 2 (<i>Paneles B y C</i>)
<p><i>Output:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Número de beneficiarios atendidos (NB) <p><i>Inputs:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Coste de personal (CP) - Subvenciones, donaciones y legados (SD) - Ingresos generados internamente (IG) - Inmovilizado material (IM) 	<p><i>Output:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Número de beneficiarios atendidos (NB) <p><i>Inputs:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Coste de personal (CP) - Subvenciones, donaciones y legados (SD) - Ingresos generados internamente (IG) - Activo total (AT)

Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo a la idiosincrasia de este tipo de entidades, en los dos modelos de eficiencia (1 y 2) se propuso como *output* el número de beneficiarios o personas físicas que han sido destinatarios finales y directos de la actividad de interés

general de las fundaciones, dado que es uno de los indicadores clave del impacto social del sector (Martín *et al.*, 2010; Rey y Álvarez, 2011; y Gálvez Rodríguez, 2012), siendo de hecho exigida la publicación de dicha información en la memoria anual de la entidad, para evaluar el desarrollo de sus actividades⁷⁶ como vimos en el capítulo III.

En cuanto a los *inputs*, se optó por considerar las variables fundamentales que conforman los principales recursos de este tipo de entes, presentándose algunas diferencias en los dos modelos propuestos, dado que ineludiblemente fue necesario adaptarlos a la información disponible. Así, los inputs del Modelo 1 están conformados por el coste de personal, las subvenciones recibidas, los ingresos generados de forma interna y el volumen de capital representado por sus inversiones en inmovilizado material, del mismo modo los inputs del Modelo 2 se identifican por el coste de personal, las subvenciones recibidas y los ingresos generados de forma interna, tal y como se presentan en el Modelo 1, con la diferencia que el volumen de capital está representado en este caso por las inversiones en activo total por lo disponer de la información desagregada sobre sus activos no corriente y corriente.

Por lo que respecta al coste de personal (CP), variable incluida en ambos modelos, es obvio que el factor humano se presenta como un input básico para el desarrollo de los diferentes proyectos de la entidad, que en el modelo de rendimiento se determinó a partir de la información incluida en la cuenta de resultados de la entidad, siendo por otra parte, un input generalmente considerado en el ámbito no lucrativo para el diseño de los modelos de eficiencia (Drake y Simper, 2002; Drake y Simper, 2003; Gámez *et al.*, 2012; Romero, 2007; y Gálvez, 2012).

En cuanto al input de los ingresos gestionados, se consideraron tanto los generados externamente, representados por las subvenciones, donaciones y

⁷⁶ Aun siendo obligatorio por ley presentar información detallada del número de beneficiarios de sus actuaciones en la memoria de sus cuentas anuales, esta información no ha sido ofrecida por muchas de las fundaciones en los años analizados, lo que ha provocado la disminución del tamaño de la muestra objeto de estudio.

legados recibidos (SD)⁷⁷, como por los generados internamente (IG), compuestos básicamente por cuotas de socios y afiliados, promociones, patrocinadores, colaboraciones, actividades económicas, accesorios y de gestión corriente y financieros. Ambas tipologías de ingresos “son uno de los principales determinantes del número de servicios que se pueden prestar, por lo que se configuran como dos inputs de especial relevancia dado que, como fácilmente puede deducirse, la cantidad de actuaciones que se pueden realizar es muy elevada mientras que las disponibilidades financieras siempre son limitadas” (Hernánomez *et al.*, 2009). Como en el caso del coste de personal, también estas dos variables, tanto por separado como conjuntamente, son utilizadas asiduamente en la construcción de modelos de rendimiento en el ámbito del sector no lucrativo (Marcuello, 1999; Romero, 2007; y Gálvez, 2012).

En cuanto a los inputs, finalmente, también se consideró oportuno incluir como tal la inversión en inmovilizado material (IM) recogida en el Balance de situación en el Modelo 1, y la variable inversión en activo total (AT) para el Modelo 2, como soporte básico del desarrollo de la actividad fundacional (Romero, 2007).

Los estadísticos descriptivos de las variables del Modelo 1 (*Panel A*) de eficiencia para el periodo 2008-2009 se recogen en el Cuadro 6.12, mientras que los correspondientes al Modelo 2 para el periodo 2008-2010 se insertan en los Cuadros 6.13 (*Panel B*) y 6.14 (*Panel C*).

⁷⁷ Cabe precisar que en el Modelo 1 dicha variable está referida a las subvenciones a la actividad, junto a la parte de las subvenciones de patrimonio neto devengadas durante el ejercicio, es decir, a las subvenciones que realmente han financiado las actividades de las fundaciones en el ejercicio. Sin embargo, en lo que respecta al Modelo 2, en las bases de datos manejadas tanto en el sector de las fundaciones asistenciales como en el de educación y cultura, existía una variable denominada “% de ingresos de subvenciones, donaciones y legados sobre ingresos totales”, la cual presentaba información incompleta, y en consecuencia se procedió a realizar una inferencia a partir del 25% conocido de ambas muestras en relación a dicha variable. La validez del modelo queda constatada tras haberse realizado la prueba paramétrica T de diferencia de medias para muestras independientes a través del paquete estadístico “SPSS”, comparando los resultados de los índices de eficiencia incluyendo en el modelo de rendimiento alternativamente la variable inferida y la original, no habiéndose detectado significación estadística alguna.

Cuadro 6.12. Estadísticos descriptivos de las variables del Modelo 1 de eficiencia (miles de €)

Panel A (N=88)	NB	CP	SD	IG	IM
Media	10.309	1.562.616	2.179.706	2.465.721	3.271.766
2008 Mediana	510	316.081	495.761	259.753	299.736
Des. Típica	30.372	3.420.946	7.158.994	7.252.105	9.547.335
Media	11.819	1.647.209	2.016.303	2.420.161	3.572.412
2009 Mediana	693	360.391	463.534	253.320	374.660
Des. Típica	46.303	3.673.464	6.943.319	7.334.071	10.793.707

Notas: NB: número de beneficiarios; CP: coste de personal; SD: subvenciones, donaciones y legados; IG: ingresos generados de forma interna; IM: inmovilizado material.

Fuente: Martínez y Guzmán, 2014.

Cuadro 6.13. Estadísticos descriptivos de las variables del Modelo 2 de eficiencia (miles de €)

Panel B (N=80)	NB	CP	SD	IG	AT
Media	84.940	1.421.642	2.229.340	1.160.417	5.064.521
2008 Mediana	318	527.925	521.243	278.488	1.228.662
Des. Típica	694.970	3.524.738	6.705.516	3.077.540	13.606.464
Media	103.990	1.546.848	2.246.199	1.174.048	5.433.372
2009 Mediana	369	592.289	622.754	336.296	1.384.154
Des. Típica	838.127	3.757.754	5.894.506	2.722.002	13.869.486
Media	102.316	1.639.621	2.630.379	1.344.369	7.671.466
2010 Mediana	406	589.492	650.971	322.112	1.489.197
Des. Típica	766.661	4.038.614	6.637.229	3.038.784	22.417.920

Notas: NB: número de beneficiarios; CP: coste de personal; SD: subvenciones, donaciones y legados; IG: ingresos generados de forma interna; AT: activo total.

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 6.14. Estadísticos descriptivos de las variables del Modelo 2 de eficiencia (miles de €)

Panel C (N=92)	NB	CP	SD	IG	AT
Media	67.592	786.944	2.454.577	707.235	7.321.726
2008 Mediana	621	201.762	545.887	105.399	734.755
Des. Típica	328.991	1.404.351	4.246.534	1.663.561	15.453.541
Media	69.245	884.514	2.828.699	767.617	8.234.318
2009 Mediana	740	210.751	702.584	125.682	809.651
Des. Típica	312.434	1.590.320	5.691.466	1.747.840	20.140.592
Media	95.338	1.005.242	2.653.026	720.716	9.135.430
2010 Mediana	837	224.034	714.157	130.278	868.565
Des. Típica	479.356	2.081.870	4.589.157	1.615.543	20.906.167

Notas: NB: número de beneficiarios; CP: coste de personal; SD: subvenciones, donaciones y legados; IG: ingresos generados de forma interna; AT: activo total.

Fuente: Elaboración propia.

2.3. Análisis DEA en 2 etapas: covariables seleccionadas e hipótesis a contrastar

Los trabajos de análisis de eficiencia de las ESFL realizados a nivel nacional e internacional se centran mayoritariamente en Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGDs), siendo escasos los referidos a fundaciones, debido a la ausencia de datos. Además, no todos los estudios miden la eficiencia a través de la técnica DEA, como los de González y Rúa (2007) y Golden *et al.* (2012), que utilizan ratios de eficiencia aun reconociendo sus restricciones, y cuando lo hacen, la mayoría aplica el modelo DEA en 2 etapas a través de la regresión censurada Tobit (Marcuello 1999; Drake y Simper, 2003; Romero, 2007; García y Marcuello, 2007; Andrés *et al.*, 2010; y Gálvez, 2012), a pesar de las limitaciones que dicho análisis plantea en los términos que han sido expuesto en el capítulo anterior.

Basándonos en la literatura de análisis DEA en 2 etapas, se plantearon una serie de hipótesis a contrastar a partir de un modelo de regresión logit, cuyo desarrollo se incluye en el siguiente apartado. Las hipótesis propuestas fueron las inicialmente planteadas en el trabajo preliminar en que se evaluó el Modelo 1, diferenciadas de las derivadas del Modelo 2, debido, como ya se mencionó anteriormente, a la información disponible en ambos momentos del tiempo.

Modelo 1 (Panel A: fundaciones asistenciales, periodo 2008-2009)

- *Hipótesis 1: Relación entre tamaño y eficiencia:* El tamaño de una entidad tradicionalmente se mide a través de su volumen de activos, cifra de negocios y número de trabajadores. En este sentido, se optó por la medida del tamaño en base al total de activos en balance (AT), dada la sustancial cifra que exhiben las fundaciones (Cuadro 6.4), considerando como hipótesis a contrastar que la variable tamaño influye de forma positiva en la eficiencia de las fundaciones (González y Rúa, 2007).

- *Hipótesis 2: Relación entre liquidez y eficiencia:* Dado que el coeficiente de liquidez (LQ) permite medir la capacidad de la entidad para cancelar sus deudas, se hipotetiza una relación positiva entre dicho ratio y su eficiencia en la gestión.
- *Hipótesis 3: Relación entre endeudamiento a largo plazo y eficiencia:* El coeficiente de endeudamiento (EN) a largo plazo determina la parte del endeudamiento de la entidad que forma parte de sus capitales permanentes, por lo que se presume una relación positiva con la eficiencia al potenciar la estabilidad patrimonial.
- *Hipótesis 4: Relación entre antigüedad y eficiencia:* Para el caso de la antigüedad (AG) se presupone un mayor prestigio y experiencia de la entidad con el paso del tiempo, por lo que la hipótesis a contrastar es la existencia de una relación positiva entre la edad de la entidad y su nivel de eficiencia (González y Rúa, 2007; Andrés *et al.*, 2006 y Romero, 2007).

Modelo 2 (Paneles B y C: fundaciones asistenciales y de educación y cultura, periodo 2008-2010)

Las hipótesis que a se proponen fueron contrastadas de forma separada sobre las dos muestras pertenecientes al Modelo 2.

- *Hipótesis 1: Relación entre tamaño y eficiencia:* Del mismo modo que en el Modelo 1, se seleccionó la variable tamaño, si bien en este caso medida en base al número de trabajadores remunerados (EMPL), considerando como hipótesis a contrastar que la misma influye de forma positiva en la eficiencia de las fundaciones (González y Rúa, 2007; y Andrés *et al.*, 2006).
- *Hipótesis 2: Relación entre antigüedad y eficiencia:* Esta hipótesis fue planteado en los mismos términos que la incluida en el Modelo 1.

- *Hipótesis 3: Relación entre dotación fundacional y eficiencia:* La aportación del fundador puede ser otro factor explicativo de la eficiencia, dado que en aquellas entidades donde exista una mayor aportación de sus fundadores (DOT), éstos velarán en mayor medida por la correcta asignación de los recursos para alcanzar los fines de interés general de la entidad (González y Rúa, 2007).
- *Hipótesis 4: Relación entre excedente y eficiencia:* Pese a que las fundaciones se caracterizan por ser entidades sin fines lucrativos, no podemos dejar a un lado la repercusión que tiene el excedente (EXC) del ejercicio sobre su gestión, dado que dicha variable permite conocer y medir si las fundaciones han actuado en base a presupuestos equilibrados de ingresos y gastos, presuponiéndose una relación positiva entre excedente y eficiencia en la gestión en la medida en que incrementos de dicha variable generalmente estarán ligados a un ahorro de recursos de la entidad.
- *Hipótesis 5: Relación entre voluntariado y eficiencia:* El volumen de personal voluntariado (VOL), capaz de aportar recursos humanos a la entidad sin contraprestación, es sin duda un interesante factor que influye en su rendimiento, presuponiéndose una relación positiva sobre la eficiencia de la entidad en aquellas en las que su presencia sea mayor (Andrés *et al.*, 2006).
- *Hipótesis 6: Relación entre tamaño de gobierno y eficiencia:* El órgano de gobierno de una fundación está conformado por el patronato, como estudiamos en capítulos anteriores, siendo sus miembros los responsables de guiar la organización de la entidad. En base a ello, planteamos que el tamaño de dicho órgano colegiado, es decir, el número de patronos (NPAT) que lo conforman influye en la comunicación, coordinación y toma de decisiones, por lo que la presencia de un órgano numeroso podría conducir a una supervisión gerencial menos eficiente (Andrés *et al.*, 2006; y Andrés *et al.*, 2010).

De acuerdo a la revisión de la literatura expuesta, y considerando la información disponible, el análisis DEA en dos etapas estuvo basado en las variables explicativas que se incluyen en los Cuadro 6.15 y 6.16 para el Modelo 1 y 2 respectivamente, tomando como variable dependiente las puntuaciones de eficiencia obtenidas a partir del modelo BCC, que suministra valoraciones de eficiencia técnica pura bajo la hipótesis de rendimientos a escala variables.

Cuadro 6.15. Modelo 1: Variables explicativas de la eficiencia en fundaciones

- *Total activos (TA)*: Total del activo del balance de situación.
- *Coefficiente de liquidez (LQ)*: relación entre el importe de la partida “efectivo y otros activos líquidos equivalente” y el pasivo total corriente⁷⁸.
- *Coefficiente de endeudamiento a largo plazo (EN)*: relación entre el pasivo a largo plazo y el pasivo total.
- *Antigüedad (AG)*: años transcurridos desde la constitución de la fundación.

Fuente: Martínez y Guzmán, 2014.

Cuadro 6.16. Modelo 2: Variables explicativas de la eficiencia en fundaciones

- *Número de empleados remunerados (EMPL)*: nº total de trabajadores remunerados.
- *Antigüedad (AG)*: años transcurridos desde la constitución de la fundación.
- *Dotación fundacional (DOT)*: dotación fundacional recogida en el Balance de la fundación.
- *Excedente (EXC)*: excedente del ejercicio.
- *Número de Voluntarios (VOL)*: nº total de voluntarios de la fundación.
- *Número de patronos (NPAT)*: nº total de patronos que conforman el patronato de la fundación.

Fuente: Elaboración propia.

3. RESULTADOS EMPÍRICOS

3.1. Puntuaciones de eficiencia

3.1.1. Medida de la eficiencia de gestión de las fundaciones: Modelo 1

Los resultados del Modelo 1 (Cuadro 6.17) evidencian un índice medio de eficiencia técnica pura (modelo BCC) del 47,7%, lo que indica que las fundaciones podrían atender al mismo número de beneficiarios con un ahorro potencial de los insumos empleados del 52,2%, presentando asimismo una ineficiencia de escala

⁷⁸ Se toma el total del pasivo corriente porque supone el 90% del pasivo total de la muestra de fundaciones analizada.

que alcanza un nivel medio del 69,5%, lo que revela que en general estas entidades se encuentran alejadas de su escala óptima de operaciones.

Cuadro 6.17. Puntuaciones de eficiencia Modelo 1: Panel A

Periodo	Modelo CCR		Modelo BCC		Eficiencia de Escala	
	Media	Desv. típica	Media	Desv. típica	Media	Desv. típica
2008	0,156	0,282	0,479	0,393	0,324	0,377
2009	0,141	0,269	0,476	0,385	0,285	0,346
Media anual	0,148	0,275	0,477	0,389	0,304	0,361

Fuente: Martínez y Guzmán, 2014.

Centrándonos en el examen de los resultados bajo la hipótesis de rendimientos a escala variables (modelo BCC, Banker *et al.*, 1984), que admite que una determinada DMU pueda ser comparada con otras de similar tamaño, el Cuadro 6.18 recoge información que complementa la referida a las puntuaciones de eficiencia para ambos periodos, incluyendo en términos porcentuales el número de fundaciones eficientes sobre el total de la muestra, el output de las fundaciones que conforman la frontera de buenas prácticas, así como los slacks⁷⁹ de los respectivos insumos junto con el peso de los inputs en el modelo de eficiencia.

Cuadro 6.18. Detalle resultados eficiencia BCC Modelo 1: Panel A

Periodo	Eficiencia media	% Fundaciones eficientes	% Output sobre el total	% Slacks medios	Eficiencia sin input en modelo
2008	0,479	25%	46%	CP = 21%	Sin CP = 0,385
				SD = 3%	Sin SD = 0,369
				IG = 24%	Sin IG = 0,375
				IM = 24%	Sin IM = 0,402
2009	0,476	25%	57%	CP = 17%	Sin CP = 0,421
				SD = 3%	Sin SD = 0,341
				IG = 22%	Sin IG = 0,405
				IM = 12%	Sin IM = 0,399

Fuente: Martínez y Guzmán, 2014.

De la información suministrada por el Cuadro 6.18 se desprende que el porcentaje de fundaciones de tipo asistencial que conforman la frontera de buenas prácticas

⁷⁹ Asumiendo la orientación input del modelo de eficiencia, los *slacks* miden la reducción adicional de un determinado factor productivo (input) utilizado por la DMU en su proceso productivo, con independencia de la reducción radial fijada por su puntuación de eficiencia.

coincide en ambos periodos (25%), lo que indica que una de cada cuatro fundaciones se sitúa en dicha frontera, siendo capaces de obtener el 46% del output total de la muestra en 2008 y el 57% en 2009.

En cuanto a las holguras o slacks, se observa que el input que menor ineficiencia añadida presenta corresponde al de ingresos por subvenciones, donaciones y legados (SD), lo que denota que habría que prestar más atención a la gestión del resto de inputs, que presentan porcentajes medios en la horquilla del 12% al 24%.

Por último, respecto al peso de cada uno de los insumos en el modelo de rendimiento evaluado, determinado recalculando las puntuaciones de eficiencia eliminando en cada caso uno de los inputs considerados (Quindós *et al.*, 2003), se constata que todas las variables estudiadas tienen un peso similar en el nivel de eficiencia, si bien presenta mayor influencia la variable relativa a los ingresos por subvenciones, donaciones y legados (SD), puesto que al prescindir de la misma el valor medio de la eficiencia técnica pura presenta un mayor descenso hasta valores de 0,369 y 0,341 para 2008 y 2009 respectivamente, probablemente debido a que se trata de un recurso característico de este tipo de entidades.

3.1.2. Estimación de la eficiencia por programas de las fundaciones: Modelo 2

Dado que para el Modelo 2 disponemos de información para aplicarlo sobre dos muestras de fundaciones diferenciadas (sector fundaciones asistenciales vs. Sector fundaciones de educación y cultura), optamos por aplicar un análisis de eficiencia por programas de acuerdo a la metodología expuesta en el capítulo anterior. En base a ello, en primer lugar (*step a*) se procedió a resolver el modelo de eficiencia mediante la construcción de sendas fronteras separadas a partir de la tipología de fundaciones citadas.

Los resultados de la *eficiencia intra-grupos* se recogen en el Cuadro 6.19, donde se puede apreciar que el nivel medio de eficiencia técnica pura de las fundaciones asistenciales (Panel B) es superior al de las fundaciones de educación y cultura (Panel C) para el trienio analizado (0,295 vs 0,274), lo que de acuerdo a la orientación input del modelo de rendimiento evidencia que, en valores medios, las fundaciones de educación y cultura deberían reducir sus insumos en un 72,6%

frente al 70,5% de las fundaciones asistenciales, aflorando una ineficiencia del 2,1% entre ambos tipos de fundación, aunque, sin embargo, la ineficiencia de escala para fundaciones asistenciales es un 5,9% superior a la respectiva a fundaciones de educación y cultura, lo que denota una mejor escala de operaciones para esta segunda tipología.

Cuadro 6.19. Puntuaciones de eficiencia por programas Modelo 2 (intra-eficiency): Paneles B y C

Panel B: Fundaciones asistenciales						
Periodo	Modelo CCR		Modelo BCC		Eficiencia de Escala	
	Media	Desv. típica	Media	Desv. típica	Media	Desv. típica
2008	0,104	0,269	0,237	0,351	0,294	0,360
2009	0,096	0,258	0,342	0,359	0,199	0,327
2010	0,102	0,272	0,305	0,337	0,207	0,336
Media anual	0,100	0,266	0,295	0,349	0,233	0,341

Panel C: Fundaciones de educación y cultura						
Periodo	Modelo CCR		Modelo BCC		Eficiencia de Escala	
	Media	Desv. típica	Media	Desv. típica	Media	Desv. típica
2008	0,115	0,267	0,290	0,369	0,291	0,371
2009	0,118	0,269	0,281	0,363	0,305	0,376
2010	0,094	0,234	0,251	0,342	0,281	0,362
Media anual	0,109	0,256	0,274	0,358	0,292	0,369

Fuente: Elaboración propia

Al igual que en el análisis del Modelo 1, los Cuadros 6.20 y 6.21 recogen información complementaria sobre los resultados bajo la hipótesis de rendimientos a escala variables (modelo BCC, Banker *et al.*, 1984).

Así, si atendemos en primer lugar a la información suministrada por la Cuadro 6.20 relativa a las fundaciones asistenciales (Panel B), se observa cómo la frontera de buenas prácticas está formada por el 15% de dichas entidades para 2008 y 2009, descendiendo hasta el 12,5% para 2010, denotándose que dichas fundaciones son capaces de obtener alrededor del 90% del output total objeto de atención.

En lo que respecta a las holguras o slacks, en general no se observan altos porcentajes medios de ineficiencias añadidas en los inputs que conforman el modelo, situándose en un horquilla de 1% al 4%, si bien los inputs CP y SD son los que presentan una menor ineficiencia añadida para los ejercicios analizados.

En cuanto significación de los insumos en el modelo en el modelo de rendimiento, se puede afirmar que todos presentan un peso similar con respecto al nivel de eficiencia, pudiendo destacar una mayor influencia por parte de la variable AT como soporte básico de la actividad.

Cuadro 6.20. Detalle resultados eficiencia BCC Modelo 2: Panel B

Periodo	Eficiencia media	% Fundaciones eficientes	% Output sobre el total	% Slacks medios	Eficiencia sin input en modelo
2008	0,237	15%	94%	CP = 1%	Sin CP = 0,199
				SD = 2%	Sin SD = 0,227
				IG = 4%	Sin IG = 0,195
				AT = 2%	Sin AT = 0,189
2009	0,342	15%	92%	CP = 1%	Sin CP = 0,308
				SD = 1%	Sin SD = 0,301
				IG = 2%	Sin IG = 0,334
				AT = 3%	Sin AT = 0,241
2010	0,305	12,5%	86%	CP = 1%	Sin CP = 0,286
				SD = 1%	Sin SD = 0,236
				IG = 4%	Sin IG = 0,289
				AT = 2%	Sin AT = 0,207

Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a la información recogida en el Cuadro 6.21, relativa a las fundaciones de educación y cultura, de la misma se desprende que conforman la frontera de buenas prácticas el 16,3% de la muestra en 2008, disminuyendo a un 14,13% en 2009 y situándose en un 11,95% en 2010, mientras que se sitúa en torno al 50% el volumen de output generado por las fundaciones eficientes respecto del total de la muestra en los tres periodos evaluados.

Respecto a las holguras o slacks de los insumos, podemos observar como en 2008 y 2009 es el AT el que presenta un porcentaje medio mayor de ineficiencia añadida, siendo el CP el que menores problemas de ineficiencia añadida presenta, mientras que en 2010 los porcentajes se equiparan para todos los insumos entre el 5% y el 7%.

Por último señala nuevamente se observa como el peso de todos los inputs es similar en el modelo de eficiencia evaluado, si bien se atisba de nuevo una mayor influencia de la variable AT.

Cuadro 6.21. Detalle resultados eficiencia BCC Modelo 2: Panel C

Periodo	Eficiencia media	% Fundaciones eficientes	% Output sobre el total	% Slacks medios	Eficiencia sin input en modelo
2008	0,290	16,3%	56%	CP = 1%	Sin CP = 0,256
				SD = 3%	Sin SD = 0,284
				IG = 3%	Sin IG = 0,240
				AT = 11%	Sin AT = 0,220
2009	0,281	14,13%	50%	CP = 1%	Sin CP = 0,246
				SD = 2%	Sin SD = 0,276
				IG = 2%	Sin IG = 0,231
				AT = 13%	Sin AT = 0,217
2010	0,251	11,95%	48%	CP = 5%	Sin CP = 0,229
				SD = 7%	Sin SD = 0,249
				IG = 6%	Sin IG = 0,211
				AT = 5%	Sin AT = 0,185

Fuente: Elaboración propia.

A partir de los resultados de la eficiencia intra-grupos (Cuadro 6.19) se eliminaron las ineficiencias de gestión (*step b*), calculándose posteriormente las puntuaciones de *eficiencia por programas (step c)*, las cuales se recogen en el Cuadro 6.22, donde se observa que son las fundaciones de educación y cultura las que, en valores medios anuales, presentan mejores niveles de rendimiento (modelo BCC: 0,994 vs 0,517; Modelo CCR: 0,298 vs 0,192).

Cuadro 6.22. Puntuaciones Eficiencia por Programas Modelo 2 (inter-efficiency)

Panel B: Fundaciones asistenciales						
Periodo	Modelo CCR		Modelo BCC		Eficiencia de Escala	
	Media	Desv. típica	Media	Desv. típica	Media	Desv. típica
2008	0,181	0,268	0,826	0,226	0,247	0,329
2009	0,167	0,310	0,331	0,278	0,291	0,370
2010	0,228	0,273	0,394	0,296	0,424	0,311
Media anual	0,192	0,283	0,517	0,266	0,320	0,336
Panel C: Fundaciones de educación y cultura						
Periodo	Modelo CCR		Modelo BCC		Eficiencia de Escala	
	Media	Desv. típica	Media	Desv. típica	Media	Desv. típica
2008	0,280	0,351	0,993	0,063	0,287	0,358
2009	0,329	0,361	0,992	0,065	0,335	0,366
2010	0,286	0,350	0,997	0,018	0,288	0,352
Media anual	0,298	0,354	0,994	0,048	0,303	0,358

Fuente: Elaboración propia.

El Cuadro 6.23 recoge el test de diferencia de medias (*step d*), donde se observa que el rendimiento de ambos grupos de sociedades es estadísticamente significativo tanto en el modelo BCC y como CCR.

Cuadro 6.23. Prueba T diferencia de medias de niveles de eficiencia por programas

Prueba T para puntuaciones de Eficiencia Técnica Pura (Modelo BBC)						
	Asistenciales		Educación y Cultura			
Periodo	Media	Desv. típica	Media	Desv. típica	Estad. T	P-value
2008	0,826	0,226	0,993	0,063	-6,774	0,000***
2009	0,331	0,278	0,992	0,065	-22,147	0,000***
2010	0,394	0,296	0,997	0,018	-19,552	0,000***
M. agrupada	0,517	0,266	0,994	0,048	-22,588	0,000***
Prueba T para puntuaciones de Eficiencia Técnica Global (Modelo CCR)						
	Asistenciales		Educación y Cultura			
Periodo	Media	Desv. típica	Media	Desv. típica	Estad. T	P-value
2008	0,181	0,268	0,280	0,351	-2,063	0,041**
2009	0,167	0,310	0,329	0,361	-3,125	0,002***
2010	0,228	0,273	0,286	0,350	-1,190	0,236
M. agrupada	0,192	0,283	0,298	0,354	-3,724	0,000***

Notas: *significativo al 10%; ** significativo al 5%; *** significativo al 1%.

Fuente: Elaboración propia.

En consecuencia, se puede afirmar que mientras las fundaciones de educación presentan una combinación inputs/output muy adecuada (media BBC: 0,994), sin embargo muestran importantes problemas de sobredimensión (media ES: 0,303), mientras que, por el contrario, las fundaciones asistenciales revelan una escala de operaciones levemente mejorada (media ES: 0,320), aunque, sin embargo, su nivel eficiencia técnica pura (media BCC: 0,517) es prácticamente un 48% inferior al de las fundaciones de educación y cultura.

3.2. Índice de productividad total de los factores de Malmquist (IPM)

3.2.1. Cambios en productividad Modelo 1 (Panel A)

La tendencia de los índices de eficiencia no puede ser tomada en consideración para evaluar los cambios en la productividad, dado que no evalúa los movimientos de la frontera de buenas prácticas entre los periodos seleccionados, por lo que es necesario recurrir al cálculo del IPM expuesto en el capítulo anterior, el cual permite evaluar el cambio en productividad bajo la doble perspectiva de la

variación en cambio tecnológico (CTC) y cambio en eficiencia (CEF), recogiendo el Cuadro 6.24 los resultados obtenidos en valores medios para el bienio evaluado.

Cuadro 6.24. Índice de Malmquist (IPM) y su descomposición en cambio tecnológico (CTC) y cambio en eficiencia (CEF) Modelo 1: Panel A

Periodo	IPM	CTC	CEF
2008-2009	1,260	1,357	0,929

Fuente: Martínez y Guzmán, 2014.

Los resultados expuestos ponen de manifiesto un aumento, en valores medios, de la productividad total de los factores del +26%, lo que de acuerdo con la descomposición del índice puede atribuirse casi por entero al progreso tecnológico experimentado por las fundaciones líderes del sector (+35,7%), apreciándose simultáneamente un efecto regresivo del cambio en eficiencia técnica (-7,1%), lo que evidencia que las fundaciones en términos medios no son capaces de adoptar las tecnologías organizativas, de proceso y/o servicios llevadas a cabo por las fundaciones más eficientes, que les han permitido incrementar su productividad.

3.2.2. Cambios en productividad Modelo 2 (Paneles B y C)

Si atendemos al Modelo 2 se observa como los sectores evaluados, tanto el asistencial como el de educación y cultura, han experimentado unos resultados en la misma línea que los del Modelo 1, tal y como se muestra en los Cuadros 6.25 y 6.26 respectivamente.

Cuadro 6.25. Índice de Malmquist (IPM) y su descomposición en cambio tecnológico (CTC) y cambio en eficiencia (CEF) (Modelo 2: Panel B)

Periodo	IPM	CTC	CEF
2008-2009	1,048	1,225	0,856
2009-2010	1,080	1,165	0,927
2008-2010	1,064	1,194	0,891

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 6.26. Índice de Malmquist (IPM) y su descomposición en cambio tecnológico (CTC) y cambio en eficiencia (CEF) (Modelo 2: Panel C)

Periodo	IPM	CTC	CEF
2008-2009	1,075	1,036	1,038
2009-2010	1,031	1,660	0,621
2008-2010	1,053	1,311	0,803

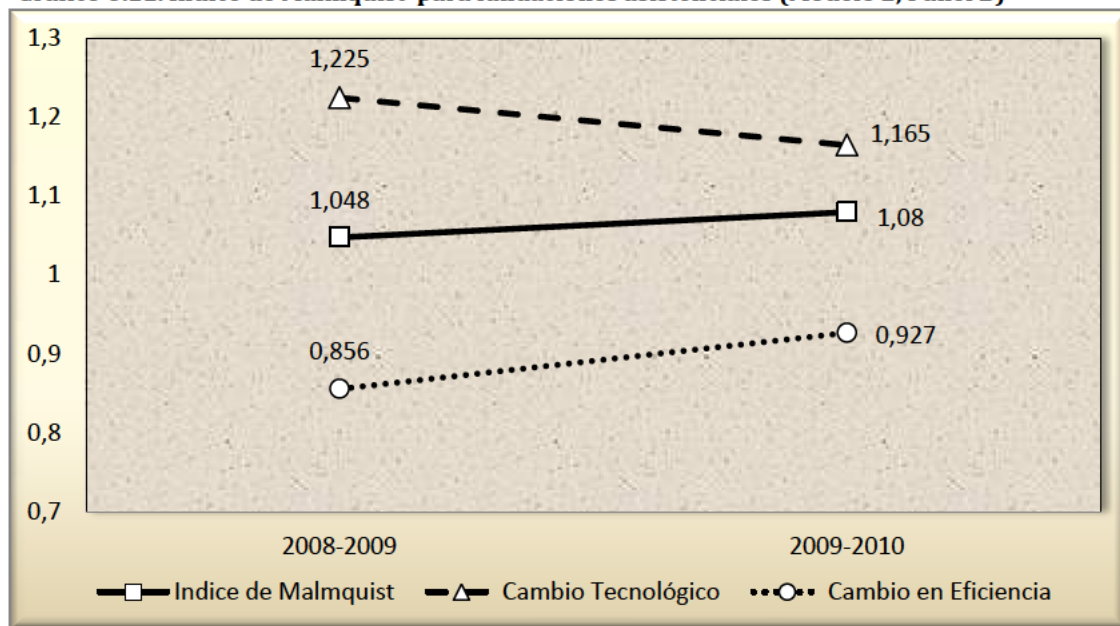
Fuente: Elaboración propia.

La productividad total de los factores ha aumentado durante el periodo 2008-2010, en valores medios acumulados, un 6,4% en el sector asistencial y un 5,3% en el de educación y cultura. Dichos índices pueden ser descompuestos en el cambio atribuido al progreso tecnológico y al cambio en eficiencia técnica, evidenciándose que el aumento de la productividad está fundamentalmente influido por una importante mejora del progreso tecnológico experimentado por las fundaciones líderes del sector (+19,4% en el sector asistencial, +31,1% en educación y cultura), contrarrestado, no obstante, por el efecto regresivo del cambio en eficiencia técnica (-10,9% en el sector asistencial y -19,7% en educación y cultura), lo que hace constatar de nuevo que las fundaciones en términos medios no han sido capaces de seguir la senda de mejora trazada por aquellas que se sitúan en la frontera de buenas prácticas.

Los Gráficos 6.11 y 6.12 recogen la evolución temporal de la productividad y su descomposición en los periodos analizados para el sector asistencial y el de educación y cultura, respectivamente.

Así, en el caso de las fundaciones de tipo asistencial (Gráfico 6.11) se denota una tendencia con suave aumento del cambio productivo (+3,2%), resultado de las variaciones en signo contrario que presentan el cambio tecnológico y en eficiencia, donde en el primer caso se observa un descenso (-6%), mientras que en el segundo se muestra un aumento (+7,1%), lo que denota un acercamiento de las unidades evaluadas en relación a su respectiva frontera de buenas prácticas.

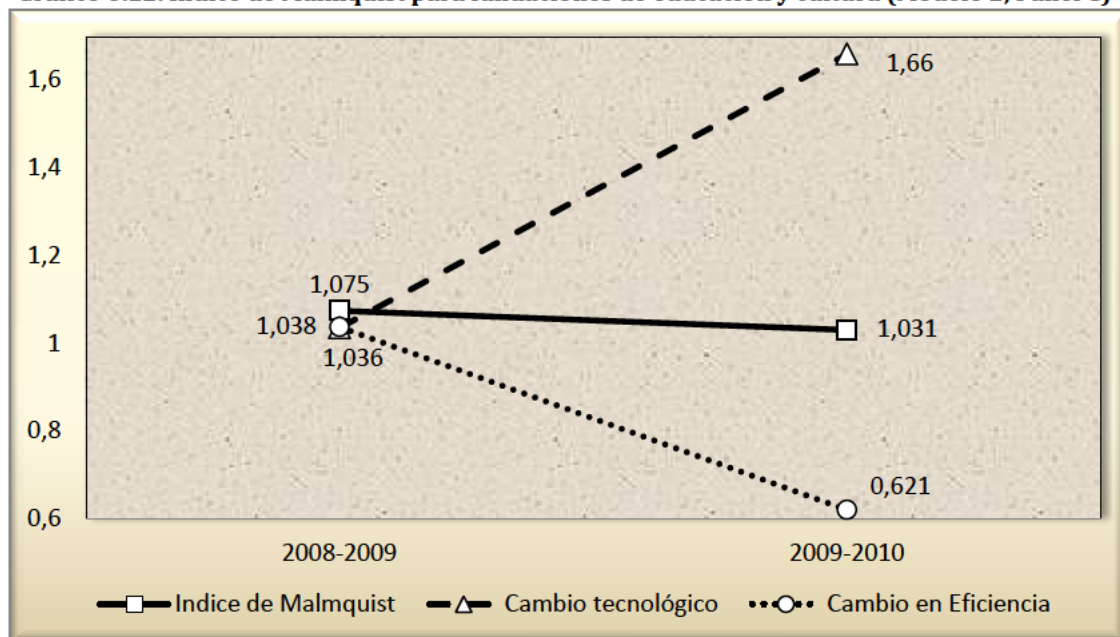
Gráfico 6.11. Índice de Malmquist para fundaciones asistenciales (Modelo 2, Panel B)



Fuente: Elaboración propia.

Con respecto a la evolución temporal de la productividad en el caso de las fundaciones de educación y cultura (Gráfico 6.12), comparativamente con las fundaciones asistenciales presenta situaciones contrapuesta, pues a diferencia de aquellas, las fundaciones del sector de educación y cultura exhiben una caída de la productividad (-4,4%), propiciada por un importante aumento del cambio tecnológico (+58,5%), que queda ampliamente compensado por una notable disminución del cambio en eficiencia técnica (-41,5%), que pone de manifiesto un importante empeoramiento del posicionamiento de las fundaciones evaluadas en relación a sus respectivas fronteras de buenas prácticas.

Gráfico 6.12. Índice de Malmquist para fundaciones de educación y cultura (Modelo 2, Panel C)



Fuente: Elaboración propia.

3.3. Factores determinantes de la eficiencia en fundaciones

Partiendo de la metodología propuesta en el capítulo anterior, se practicó un análisis DEA en dos etapas para determinar los factores determinantes de la eficiencia a partir de las covariables recogidas en los Cuadros 6.15 y 6.16 para los Modelos 1 y 2, respectivamente, a partir del modelo de regresión logit.

3.3.1. DEA en 2 etapas Modelo 1 (Panel A)

Centrándonos en primer lugar en el Modelo 1, los resultados del test de Breusch-Pagan ($\text{Chi}(2)=0,00$; $\text{p-value}=1,00$) permitieron seleccionar la regresión de muestra agrupada (pooled sample) frente al examen de datos de panel para el modelo de regresión propuesto, cuyos resultados se muestran en el Cuadro 6.27.

Cuadro 6.27. Estimación de modelo regresión logit para muestra agrupada⁸⁰
Modelo 1 (Panel A)

Modelo Logit A propuesto: $DEA_{it} = \rho_0 + \rho_1 TA_{it} + \rho_2 LQ_{it} + \rho_3 EN_{it} + \rho_4 AG_{it} + u_{it}$

Intercepto	TA	LQ	EN	AG	Pseudo R ²
-0,238	-5,81e-08*	0,014	1,54**	-0,072***	0,1390
(-0,73)	(-1,71)	(1,08)	(2,49)	(-2,98)	

Notas: DEA_{it} : Variable dicotómica de la fundación i para el periodo t con valor (1) si la fundación resulta eficiente en el modelo BCC, o valor (0) en caso contrario; TA_{it} : total activo del balance de la fundación i para el periodo t ; LQ_{it} : coeficiente de liquidez de la fundación i para el periodo t ; EN_{it} : coeficiente de endeudamiento a largo plazo de la fundación i para el periodo t ; AG_{it} : años transcurridos desde la constitución de la fundación i para el periodo t . Las cifras entre paréntesis indican el valor del estadístico t . *, **, *** Significación estadística al 10%, 5% y 1% respectivamente.

Fuente: Martínez y Guzmán, 2014.

Nuestra hipótesis de partida fue que las variables tamaño (TA), liquidez (LQ), endeudamiento a largo plazo (EN) y antigüedad (AG) deberían estar positivamente asociadas con la variable dependiente de rendimiento (puntuación eficiencia DEA). En este sentido, como suponíamos, las variables LQ y EN presentaron un coeficiente positivo, aunque únicamente exhibió significación estadística al nivel del 5% la variable endeudamiento a largo plazo, lo que evidencia que los incrementos en dicha variable de las fundaciones asistenciales españolas incrementan la probabilidad de que la entidad alcance la frontera de buenas prácticas, o lo que es lo mismo, que su gestión de recursos esté optimizada. Sin embargo, a *sensu* contrario, el coeficiente asociado al tamaño de la entidad (TA) y a su antigüedad (AG) mostraron una relación negativa y significativa al nivel del 10% y 1% respectivamente respecto a la variable endógena analizada (puntuación eficiencia DEA), revelando que el aumento en la dimensión de los recursos de las fundaciones medidos en función de su estructura económica, así como el incremento del número de años desde su constitución, disminuye la probabilidad de encontrarse entre las entidades que mejor gestión presentan.

En síntesis, la formulación del análisis DEA en dos etapas nos permite concluir que las fundaciones asistenciales españolas con las características de menor tamaño, un endeudamiento caracterizado por ser de largo plazo y menor antigüedad,

⁸⁰ Se realizó un análisis de sensibilidad del modelo de regresión logit propuesto, para lo cual se consideraron eficientes aquellas fundaciones que obtuvieron puntuaciones iguales o superiores a 0,95, confirmándose los resultados del modelo recogido en la Cuadro 6.27.

presentan una mayor probabilidad asociada de encontrarse formando parte de la frontera de “buenas prácticas”, es decir, de obtener niveles de rendimiento optimizados de acuerdo a la muestra evaluada.

3.3.2. DEA en 2 etapas Modelo 2 (Paneles B y C)

En la línea de investigación aplicada al Modelo 1 de eficiencia, se realizaron sendos estudios para los paneles B y C correspondientes a las fundaciones asistenciales y de educación y cultura.

En este sentido, para justificar la elección del modelo de regresión se aplicó el test de Breusch-Pagan para ambos sectores (Fundaciones asistenciales: $\text{Chi}(2) = 0,82$; $p\text{-value} = 0,3641$; Fundaciones de educación y cultura: $\text{Chi}(2) = 0,76$; $p\text{-value} = 0,3847$), de cuyos resultados se infiere la elección del modelo de regresión sobre la muestra agrupada (pooled sample) frente al de regresión anidada en las dos tipologías de fundación examinadas, cuyos resultados se presentan en los Cuadros 6.28 y 6.29⁸¹.

**Cuadro 6.28. Estimación de modelo regresión logit para muestra agrupada
Modelo 2 (Panel B): Fundaciones asistenciales**

Modelo Logit B propuesto: $DEA_{it} = \rho_0 + \rho_1 EMPL_{it} + \rho_2 AG_{it} + \rho_3 DOT_{it} + \rho_4 EXC_{it} + \rho_5 VOL_{it} + \rho_6 NPAT_{it} + u_{it}$

Intercepto	EMPL	AG	DOT	EXC	VOL	NPAT	Pseudo R ²
1,965	-0,071***	-0,171***	1,11e-07**	-2,17e-06***	0,007***	-0,182**	0,4613
(2,48)	(-2,97)	(-3,53)	(2,13)	(-3,08)	(3,91)	(2,06)	

Notas: DEA_{it} : Variable dicotómica de la fundación i para el periodo t con valor (1) si la fundación resulta eficiente en el modelo BCC, o valor (0) en caso contrario; $EMPL_{it}$: nº total de empleados remunerados de la fundación i para el periodo t ; AG_{it} : años transcurridos desde la constitución de la fundación i para el periodo t ; DOT_{it} : dotación fundacional recogida en el balance de la fundación i para el periodo t ; EXC_{it} : excedente del ejercicio de la fundación i para el periodo t ; VOL_{it} : nº total de personal voluntario de la fundación i para el periodo t ; $NPAT_{it}$: nº total de patronos de la fundación i para el periodo t . Las cifras entre paréntesis indican el valor del estadístico t . *, **, *** Significación estadística al 10%, 5% y 1% respectivamente.

Fuente: Elaboración propia.

⁸¹ Al igual que para el Modelo 1, se realizó nuevamente un análisis de sensibilidad para ambos modelos de regresión logit propuestos, para lo cual se consideraron eficientes aquellas fundaciones que obtuvieron puntuaciones iguales o superiores a 0,95, confirmándose los resultados de los modelos recogidos en la Cuadro 6.28 y 6.29.

Cuadro 6.29. Estimación de modelo regresión logit para muestra agrupada
Modelo 2 (Panel C): Fundaciones de educación y cultura

Modelo 2 propuesto: $DEA_{it} = \rho_0 + \rho_1 EMPL_{it} + \rho_2 AG_{it} + \rho_3 DOT_{it} + \rho_4 EXC_{it} + \rho_5 VOL_{it} + \rho_6 NPAT_{it} + u_{it}$

Intercepto	EMPL	AG	DOT	EXC	VOL	NPAT	Pseudo R ²
-0,639	-0,049**	0,004	-1,19e-06	4,61e-08	0.002**	-0,044	0,2357
(-1,32)	(-2,41)	(0,19)	(-1,47)	(0,23)	(2,26)	(-0,91)	

Notas: DEA_{it} : Variable dicotómica de la fundación i para el periodo t con valor (1) si la fundación resulta eficiente en el modelo BCC, o valor (0) en caso contrario; $EMPL_{it}$: nº total de empleados remunerados de la fundación i para el periodo t ; AG_{it} : años transcurridos desde la constitución de la fundación i para el periodo t ; DOT_{it} : dotación fundacional recogida en el balance de la fundación i para el periodo t ; EXC_{it} : excedente del ejercicio de la fundación i para el periodo t ; VOL_{it} : nº total de personal voluntario de la fundación i para el periodo t ; $NPAT_{it}$: nº total de patronos de la fundación i para el periodo t . Las cifras entre paréntesis indican el valor del estadístico t . *, **, *** Significación estadística al 10%, 5% y 1% respectivamente.

Fuente: Elaboración propia.

Por tipos de fundación se observa que de las seis variables explicativas analizadas, son las referidas al tamaño (EMPL), medido a través del número de empleados remunerados, y al número de personal voluntario de la fundación (VOL), las que presentando un coeficiente negativo y positivo, respectivamente, son significativas en ambas tipologías de fundación (al 1% en asistenciales y al 5% en educación y cultura), lo que implica que la probabilidad de encontrarse entre las entidades que mejor gestión presentan disminuye al aumentar el tamaño de la plantilla de personal remunerado, mientras que crece cuando aumenta el volumen de personal voluntario.

Además, para el caso exclusivo de la tipología de fundaciones asistenciales, también resultan significativas el resto de variables analizadas. En concreto, las variables antigüedad (AG), excedente (EXC) y número de patronos (NPAT), presentan coeficientes negativos y significatividad al nivel del 1% para las dos primeras y del 5% para la tercera, lo que revela que el incremento del número de años desde su creación, el aumento del excedente y el del número de patronos que componen el órgano de gobierno de la fundación, disminuyen la probabilidad de que la compañía sea calificada como eficiente. A sensu contrario, las variables dotación (DOT) y endeudamiento a largo plazo (EN), cuyos coeficientes resultaron ser positivos y significativos al 5%, denotan que una fundación asistencial que incremente su dotación patrimonial y su coeficiente de endeudamiento a largo

plazo, aumentará su probabilidad de poder encontrarse entre las fundaciones más eficientes.

En síntesis, la formulación del análisis DEA en dos etapas nos permite concluir que las fundaciones asistenciales y de educación y cultura españolas con las características de menor tamaño y antigüedad presentan una mayor probabilidad asociada de encontrarse formando parte de la frontera de “buenas prácticas”, es decir, de obtener niveles de rendimiento optimizados de acuerdo a la muestra evaluada. Además de los factores anteriores, para el caso particular de fundaciones asistenciales españolas podemos añadir que un endeudamiento caracterizado por ser de largo plazo, una plantilla activa de voluntarios, una menor cifra de excedente, una mayor dotación patrimonial y un patronato más reducido, aumentan la probabilidad de que la fundación se identifique como eficiente en la gestión de sus recursos y cumplimiento de fines.

Chapter VII

Conclusions

Chapter VII. Conclusions

The main conclusions derived from this research, structured in 7 chapters and in the order in which they were discussed, are presented here, together with future lines of research in this area.

The Thesis begins by addressing, in its **first chapter**, aspects related to the definition of the Third Sector. Since this concept is not conceived or defined in the same way in all countries, there is a scholarly discussion on it, as it is shown in this work. There exist two main approaches that can be highlighted: the European approach, based on the Social Economy Sector (SES), and the Anglo-Saxon approach of Non Profit Organisations. After analyzing the evolution and contrasting the features of both approaches, we can conclude that private foundations are part of the Third Sector, an issue that has recently been corroborated after legal recognition by *Law 5/2011, of 29th March, of the Social Economy in Spain*, pioneer in Europe. In addition, two characteristic concepts of this kind of organisations are discussed: "non-profit" and "social interest". These, as expected and in line with most terms of the industry, also present ambiguities, and so it can be concluded that the basis of these concepts brings us to the focus of the SES as the most appropriate term to include foundations in different sectors of the economy. Finally, the main statistics of SES are included in this first chapter too, revealing the strong pillar they constitute for the economy, along with a comparison to the innovative strategic model currently under development in parallel with the Third Sector, called "social entrepreneurship", whose international features are, again, more consistent with the approach of the SES.

The **second chapter** deals with the study of foundations from a legal perspective, underlining that although the right to set up foundations has been recognized since the Spanish Constitution of 1978, it was not until the adoption of the *Law 30/1994, of 24 November, Foundations and incentives tax to private participation in activities of general interest*, that foundations got their own unified legal regulation. This piece of legislation was repealed in 2002, following the adoption of the currently existing *Law 50/2002, of 26th December, on Foundations*, whose aim was to collect

innovative experiences that had developed in recent years and could strengthen the foundational phenomena Spain, while fulfilling the demands of the foundations themselves. Another goal was to overcome rigidities of the previous regulation, which slowed management down. Currently this managing must be imbued with a greater dynamism to better achieve the foundational purposes. However, despite addressing all substantive and procedural regulations of foundations, the aforementioned legislation did not address the tax system, which has been specifically regulated by *Law 49/2002 of 23 December on the taxation of non-profit organisations and tax incentives for patronage*.

After the study of the legal regulation, it has been possible to determine the main shortcomings of the regulatory regime, which are summarized as follows:

- Lack of a *Registry of State Foundations* created by the Civil Service, in which they must register the deed of constitution, a circumstance on which the acquisition of legal personality of the foundation itself depends. Therefore, it is the case of a major issue already raised in the *Law 30/1994*, which remained in the current regulation and has not yet been carried out, thus forcing to keep the various existing registers. The absence of a single registry also represents a major problem in collecting financial information, as this is disaggregated by the different registers of the protectorates. This leads, among other problems, to a greater difficulty in research (and therefore development) in this sector, resulting even in an apparent obscurantism of the sector. This obscurantism is a false one, because as we have seen throughout this work, foundations are organisations that provide plenty of information on both the economic and financial nature, as well as on the activities developed.
- Lack of a single protectorate, at least for state foundations. This issue is undoubtedly one of the main demands of the sector, since, given the need to be under the administrative control of a protectorate, the existence of a unified one would be positive and would allow exclusive and objective criteria.

The second chapter finishes including a study of the major legal issues and responsibilities of state and regional foundations, analyzing the advantages of the applicable tax regime, e.g. the total or partial exemption from paying (or, where appropriate, the favorable treatment) local and corporation taxes.

The **third chapter** describes the financial obligations of state and regional foundations, refers to additional financial obligations of public foundations, and presents some aspects of the audit. Reading this chapter, it emerges that fulfilling the objectives of the accounting information provided by non-profit organisations (and therefore by foundations), has not been easy throughout their history. This is evidenced by the fact that various accounting reforms have had to occur until a configuration of the accounting models best suited to their economic reality has been reached. The initial problem occurred with the legislator's idea that these organisations should apply the accounting model existing in Spain, which was linked to the commercial field. This was not a good idea, since the primary goal of these organisations is not to obtain an economic return or to generate economic value, but to fulfill objectives of general interest, a fact that led to the failure of information.

The aforementioned model proved insufficient for individual recipients of information to consider it as a tool for decision making. Paradoxically, this turned the substantive rules themselves complicated, overburdening the information that had to be presented with an extra kind of information, more characteristic of non-profit organisations. As a result, those organisations are compelled to present information about economic and financial aspects, and about aspects related to their activities. This information is complicated to prepare and useless for its users, and it all results in a lack of compliance with the basic objectives of all accounting information.

To try to alleviate this situation a long process of accounting reform and adaptation began in the field of non-profit organisations, which culminated in 2011 with the sectoral adaptation of the General Accounting Plan to Non-profit Organisations and then in 2013 with the necessary and expected approval of the

Accounting Plan for Non-profit Organisations (*PCESFL 2013*) and the Accounting Plan for Small and Medium Non-profit Organisations (*PCPMESFL 2013*). It all comprises a complete Accounting Plan, homogenized and adapted to this type of organisations. The expectations of this Plan are to achieve greater transparency in the sector situation and to gain better access to information, what would also provide an opportunity to broaden and deepen the scientific research on it.

The **fourth chapter** introduces the principles of economic performance of foundations, whose aim is to ensure the proper functioning and work of these organisations.

After analyzing these principles we can conclude that the law allows foundations to conduct economic activities whose object is related to the foundational goals, or that are complementary or accessory thereof. They may also intervene in any economic activity through their participation in corporations, provided they are not personally liable for the debts of the entity.

However, while the law allows foundations to capture revenues and rents through a wide range of possibilities, it requires that a high percentage of these resources are aimed at achieving the objectives set out in its constitution. This requirement provides its essence to the founding figure, ensuring that with the development of their activity it is pursuing the objectives according to its reason for being, and that in the hypothetical case of getting profit, it will in no case be distributable, thus stressing its *non-profit* character.

As we have discussed in this chapter, the calculation system established by law to determine the amount to be allocated (and that really intended) is not easy when put into practice. This means that both these organisations' managers and public institutions in charge of their control, have felt the need to allocate a significant amount of resources to ensure that this provision is being complied with. However, the new *PCESFL 2013* and *PCPMESFL 2013* record some improvements for the calculation of the amounts to be allocated and for the demonstration of its compliance.

Finally, following the adoption of the sectoral adaptation of the General Accounting Plan to Non-profit Organisations in 2011, it is clear that the annual report (a statement of the annual accounts) is one of the most relevant pieces of information to be supplied by these organisations. This information has been expanded, adapted and detailed, including the obligation to provide information on activities done, as well as on the tax system, with the novelty of including, in a single document, a presentation that is more narrative and qualitative than quantitative and accounting.

In this sense, we consider vital all the information regarding the activities of the entity. Thus, the obligation to submit an initial plan of action prior to the beginning of the financial period, whose development and adoption are functions of the “patronato” (the governing structure in foundations), constitutes a vital economic, financial and organizational planning. Relevant aspects must be fixed, such as aspects of objectives for the period, activities necessary to achieve them, and human resources allocated to these activities. In relation to the activities to be undertaken, it must be indicated if they are their own activities (and therefore in compliance of the purposes) or of a commercial character. The financial resources to be spent on each activity must also be displayed (expenses and investments).

No doubt this is a planning exercise we consider necessary in any organization, and which is even more important in foundations, given their structure and operation.

This planning is also useful for the organization from an economic-financial view, since the inclusion of economic resources to be used requires indicating what revenues are expected to be obtained for its funding. Although the action plan is not a budget, it starts off with the idea that there has to be a balance so that the financial stability of the organization is not jeopardized. At this point it should be remembered that within the concept of foundation, the equity must be protected as a revenue generator element that allows the achievement of its goals.

We must not forget that the substantive law of foundations requires them to check the "degree of compliance with the plan of action" and to add that information in the annual report once the accounting period has elapsed. To this aim, the preventive plan of action should include indicators that measure the achievement of objectives with the activities carried out. We think that issue is the most appropriate in a non-profit organization, and in fact we dare to say that maybe this information is most relevant than that in other accounting documents, such as the income statement. As users of the information that these organisations provide, we really must find out if they meet the general purposes for which they were constituted, without diminishing the importance of the income statement as an indicator of changes in net assets. However, we conclude that the relevance of a non-profit organization lies in obtaining the general purposes and doing it efficiently, something that gives meaning to the chapters that have developed later on in this research.

To conclude this chapter we would like to emphasize two other aspects of interest. Information on the degree of compliance with the action plan must be incorporated to the annual report, so as to compare the expected with the performed. This will be of particular interest to discover what has actually been performed by the organization as opposed to what was anticipated. The plan of action, in our opinion, should not act as a "corset" for the organization, but just as a planning. If when faced with reality an organization must perform other unplanned activities, or stop performing others which were anticipated, it is the organization itself who decides, depending on the circumstances and having to justify it in the annual report.

Finally, given that the substantive law requires information on activities, by showing the degree of compliance with the plan of action in the annual report we are meeting this goal. In this sense we believe that this has been a great success in the accounting rules currently applicable. We also find the incorporation to the information of indicators as a measure of efficiency very appropriate, and we regard it as a first step towards a change of accounting information model for non-profit organisations.

The **fifth chapter** highlights the interest in analyzing the performance level of the Spanish foundation sector, the differences between the different sub-sectors, as well as variations in their productive change from the efficient frontiers path using the nonparametric model named Data Envelopment Analysis (DEA) and a programme efficiency analysis (DEA programme). This research work is complemented by a two-stage DEA analysis, using a logit regression model to evaluate the possible association of relevant covariates in the foundation sector with the performance of these organisations previously calculated under the assumption of variable returns to scale (BCC model) because of the uniqueness of the dependent variable (efficiency scores), which takes the value 1 when the unit is efficient and values between 0 and 1 where it is inefficient.

The **sixth chapter** gives way to the empirical part of the Thesis, starting with a descriptive overview of the situation of the foundation sector in Spain, from which it follows that:

- ✓ The foundations have increased their number in 2008-2009.
- ✓ They present amounts of income over expenditure, showing a significant increase over 2009, which ensures the existence of resources to carry out its social purposes.
- ✓ Their main source of funding is private donations and bequests, which indicates that their activity does not depend primarily on public resources, which in times of crisis are presented as scarce.
- ✓ The sector presents a virtuoso performance in relation to the total employment in the economy, probably because the foundations have tried to keep it even at the expense of a reduction in the average pay of their workers.

After the descriptive analysis discussed, we make an empirical research on a total of 260 foundations, consisting of a preliminary study to assess the efficiency of

resource management of state care foundations during the period 2008-2009 (Model 1: Panel A), and a second analysis based on increased availability of information for the period 2008-2010 (Model 2), referred to two differentiated foundation subsectors such as the care sector (Panel B: 80 foundations) and the educational and cultural one (Panel C: 92 foundations).

The main findings of our research for the proposed efficiency models indicate that such organisations exhibit low levels of performance, reaching average values of pure technical inefficiency of 52,2% (panel A), 70,5% (panel B) and 72,6% (panel C), showing a scale inefficiency of 69,5% (panel A), 76,7% (panel B) and 70,8% (panel C), which shows a significant divergence from the optimal scale of operations. The volume of output generated by the foundations that form the border of good practice with respect to the total represents over 50%.

As for the individual influence of production factors implemented in the performance model, the variable revenue grants, donations and bequests is the most influential input in Model 1 and which presented minor added inefficiency according to the average slack exhibited. Regarding Model 2 (Panel B and C), we observed an increased influence of total assets variable as basic support of the activity. Therefore, although those responsible for the care, educational and cultural foundations are responsible for managing all inputs analyzed, the results confirm that to achieve an improvement in their average efficiency they should emphasize the management of inputs related to staff costs, internally generated revenue and investment in fixed assets according to Model 1, and to staff costs, grants, donations and legacies, and internally generated revenue based on Model 2.

From the programme analysis which we have been able to make based on Model 2 (since it works with two different foundation subsectors), we can say that while the educational and cultural foundations have a very adequate inputs / output combination (mean BBC: 0,994), they also show important problems of oversizing (mean ES: 0,303). On the contrary, care foundations reveal a slightly improved operations scale (mean ES: 0,320). However, the level of pure technical efficiency

(mean BCC: 0,517) is almost 48% lower than that of educational and cultural foundations.

As for variations in their productive change, it shows an average increase for Model 1 and 2 of +26% (Panel A), +6,4% (Panel B) and +5,3 (Panel C), influenced especially by technological advancement (Panel a: +35,7%; Panel B: +19,4%; Panel C: +31,1%) and to a lesser extent by the distance of the relative position of the evaluated foundations with respect to their frontiers of "best practices" throughout the time periods evaluated (Panel a: -7,1%; Panel B: -10,9%; Panel C: -19,7%). This indicates that while leading foundations improve their management at a higher rate, organisations that are inefficient apply organizational principles that result in a worse management.

By type of foundation it is noted that of the six explanatory variables analyzed, it is those concerning size (EMPL), and number of volunteers from the foundation (VOL), that present a negative and positive coefficient, respectively, and that are significant in both types of foundation. This implies that the probability of being among the organisations that have better management decreases when the size of the workforce of paid staff increases, while it grows with the increase in the volume of volunteers.

In addition, for the particular case of care foundations, there are also other significant variables analyzed. Specifically, the variables antiquity (AG), surplus (EXC), total assets (TA) and size of governing structure (NPAT) have negative coefficients, which shows that increasing the number of years since its creation, increasing surplus, increasing size measured by total assets, and increasing the number of people who make up the governing body of the foundation, the probability that the company is classified as efficient decreases. In contrast, the endowment variables (DOT) and long-term debt (EN), whose coefficients were found to be positive and significant, denote that a care foundation which increases its asset allocation and its coefficient of long-term debt increases the probability to be among the most efficient foundations.

The above results invite us to think that the reason for the negative relationship between the size variables (measured by total assets and / or the total number of paid workers) and the efficiency could be based on the difficulty of foundations to suitably manage large estates or large workforces. While in the case of antiquity, the negative coefficient could be justified by the inability of oldest organisations to adapt to the change in the necessary professionalism that younger foundations could be assuming.

On the other hand, the negative relationship between the size of governing structure and the efficiency may be due to the difficulties in communication, coordination and decision making owing to the presence of a large body of government, while the negative coefficient for the case of the surplus variable could be justified by a level of savings that prevents the organization from performing the necessary expenses for the proper development of its activity.

As for the positive relationship presented between the level of long-term debt and the efficiency, it could perhaps be explained by the capital strength that it entails, which would allow to obtain the confidence of financial institutions and thus a greater finance ability to carry out its purposes, this being the case of organisations that are hardly able to finance themselves through their activity.

By the same token, the positive coefficient of the foundation endowment could be justified by the financial soundness of the institution, and at the same time, the contributors of this heritage will increase their attention to get a proper allocation of resources, aimed at achieving the general purposes of the organization. Finally, the positive relationship between the number of volunteers and the efficiency could be explained through the human resource capacity to contribute to the organization in a cooperative and altruistic way, i.e. without payment.

In short, the conclusions on the results of the conducted empirical study could help to guide public authorities to establish mechanisms for appropriate resource allocation and control policies, introducing feedback processes that contribute to redirecting them towards those organisations that apply them most appropriately

for the fulfillment of their purposes. Likewise, they show the need for action to stimulate allocate resources to the management of care, educational and cultural foundations, in order to improve their levels of efficiency. It is true that the final destination of the resources of these organisations is to serve its beneficiaries, but so is that the activity is carried out as efficiently as possible and an appropriate management is required through professional and control mechanisms to ensure their proper use.

The main limitation of the research presented is the reduced time frame examined (Model 1, biennium 2008-2009; Model 2 triennium 2008-2010), and therefore the results should be viewed with caution. For this reason, we consider as future lines of research: finding a more suitable information model for current non-profit organisations, further developing management indicators, improving the calculation system on destination of income and revenue from foundations, and similar efficiency studies of management resources and compliance purposes with a greater temporal dimension, both in the field of care, educational and cultural foundations, as in other sectors of the foundations activity, and even by geographical areas, as long as the new accounting regulations recently adopted are able to provide sufficient information for this purpose.

BIBLIOGRAFÍA

Referencias bibliográficas

ALONSO, A. (1985), *La empresa pública*, Editorial Montecorvo, S.A., Madrid.

ANDERSEN, P. y PETERSEN, N. (1993), A procedure for ranking efficient units in Data Envelopment Analysis. *Management Science*, vol. 39, 10, 1261-1264.

ANDRÉS, P., AZOFRA, V. y ROMERO, M.E. (2010), Beyond the disciplinary role of governance: how boards add value to Spanish foundations, *British Journal of Management*, 21, 100-114.

ANDRÉS, P., MARTÍN, N. y ROMERO, M.E. (2006), The governance of nonprofit organizations: empirical evidence form nongovernmental development organizations in Spain, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, vol. 35, 4, 588-604.

ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE CONTABILIDAD Y ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS (2008), *Marco conceptual de la Información Financiera para Entidades sin Fines Lucrativos 2008*, Comisión de estudio de entidades sin fines lucrativos, Documento nº 1.

ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE CONTABILIDAD Y ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS (2010), *Los estados contables de las entidades sin fines lucrativos*, Comisión de estudio de entidades sin fines lucrativos, Documento nº 2.

ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE CONTABILIDAD Y ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS (2012), *Indicadores para entidades sin fines lucrativos*, Comisión de estudio de entidades sin fines lucrativos, Documento nº 3.

ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE CONTABILIDAD Y ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS (2013), Identidad de las entidades sin fines lucrativos, Comisión de Entidades Sin Fines Lucrativos, Documento nº 4.

AZNAR, F. R., (1993), *La Administración de los bienes temporales de la Iglesia*, Salamanca, 12ª Edición.

BALTAGI, B.H. (2001), *Econometric Analysis of Panel Data*, segunda ed. New York: John Wiley & Sons.

BANKER, R.D., CHARNES, A. y COOPER, W.W. (1984), Some models for estimating technical and scale inefficiencies in Data Envelopment Analysis, *Management Science*, 30, 1078-1092.

BAREA, J. (1990), Concepto y agentes de la Economía Social, *CIRIEC-España, Revista de economía pública, social y cooperativa*, 8, 109-117.

BAREA, J. y MONZÓN, J.L. (2006), Manual para la elaboración de las cuentas satélite de las empresas de la economía social: cooperativas y mutuas, *Comisión Europea*, Mimeo.

BARRENO, G., (1990), Aspectos económicos y patrimoniales de las fundaciones, en *Presente y Futuro de las Fundaciones*, Madrid: Ed. Civitas, Fundación ONCE.

BENEYTO, R. (2011), Asociaciones y fundaciones canónicas, en Muñoz, S. y Piñar, J.L., *Anuario de derecho de fundaciones 2011*, Ed. Iustel, Madrid.

BERGE, J., y JORDÀ, O. (2013), A chronology of turning points in economic activity: Spain, 1850–2011, *SERIEs*, 4, 1-34.

BERGER, A.N. y MESTER, L.J. (1999), What explains the dramatic changes in cost and profit performance of the US banking industry?, *Working Paper Federal Reserve Bank of Philadelphia*, 1, February.

BIRCH, K. y WHITTAM, G. (2008), The third sector and the regional development of social capital, *Regional Studies*, 42, 3, 437-450.

BITITICI, U., CARRIE, A.S. y MCDEVITT, L. (1997), Integrated performance measurement systems: a development guide, *International Journal of Operations & Production Management*, 17, 5, 522-534.

BLÁZQUEZ, A., BOAL, N., GUZMÁN, I., RÚA, E. y UREÑA, L. (2013), *La contabilidad de fundaciones y asociaciones. Aplicación práctica del Plan contable de las entidades sin fines lucrativos 2013*, Ed. Cinca, Madrid.

BLEDA, M.J. y TOBÍAS, A. (2002). Aplicación de los modelos de regresión Tobit en la modelización de variables epidemiológicas censuradas, *Gaceta Sanitaria*, 16, 2, 188-195.

BOAL, N. y RÚA, E. (2012), La nueva adaptación sectorial contable para entidades sin fines lucrativos: hacia un nuevo modelo contable para el tercer sector, *Revista Española del Tercer Sector*, 20, enero-abril, 145-184.

BOAL, N. y RÚA, E. (2012b), Aplicación práctica de las normas de adaptación del Plan General Contable para entidades sin fines lucrativos (II), *Partida Doble*, 243, mayo 2012, 41-56.

BOAL, N. y RÚA, E. (2013), El nuevo plan contable para entidades sin fines de lucro, en Muñoz, S. y Piñar, J.L., *Anuario de derecho de fundaciones 2012*, Ed. Iustel, Madrid.

BREUSCH, T. y PAGAN, A. (1980), The Lagrange multiplier and its applications to model specification in econometrics, *Review of Economics Studies*, 47, 239-253.

CABRA, M.A. (1995), Comentarios a la Ley de Fundaciones, en la obra *Comentarios a la Ley de Fundaciones e Incentivos Fiscales*, Escuela Libre Editorial-Marcial Pons, Madrid.

CABRA, M.A. (1998), *El tercer sector y las fundaciones en España hacia el nuevo milenio. Enfoque económico, sociológico y jurídico*, Ed. Escuela Libre, Madrid.

CABRA, M. A. y DE LORENZO, R. (2005), El Tercer Sector en España: ámbito, tamaño y perspectivas, *Revista Española del Tercer Sector*, 1, 95-134.

CAFFARENA, J., (1993), *Comentarios al Código Civil*, Editorial Ministerio de Justicia, Madrid.

CALDERÓN, B. (2004), Dimensión económica del sector no lucrativo en las regiones españolas, *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa CIRIEC-España*, 50, 231-245.

CAMPO, J.L., (1996), El destino de rentas e ingresos: los gastos de administración, en *Las fundaciones: desarrollo reglamentario de la ley*, Fundación Alfonso Martín Escudero, Dikynson.

CAVES, D., CHRISTENSEN, L. y DIEWERT, D. (1982), The Economic Theory of Index Numbers and the Measurement of Input, Output and Productivity, *Econometrica*, vol. 50, 6, 1393-1414.

CHARNES, A., COOPER, W.W. y RHODES, E. (1978), Measuring the efficiency of decision making units, *European Journal of Operational Research*, 2, 429-444.

CHARNES, A., COOPER, W.W. y RHODES, E. (1981), Evaluating program and managerial efficiency: an application of data envelopment analysis to program follow through, *Management Science*, 27, 6, 668-697.

CHARNES, A., COOPER, W.W. y ARIE Y. LEWIN (1997), *Data Envelopment Analysis: Theory, Methodology and Applications*, Kluwer Academic Publishers, Second edition, New York.

CHAVES, R. y MONZÓN, J.L. (2000), Las cooperativas en las modernas economías de mercado, *Economistas*, 83, 113-123.

CHAVES, R. y MONZÓN, J.L. (2001), Economía social y sector no lucrativo: actualidad científica y perspectivas, *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa CIRIEC-España*, 37, 7-33.

CHAVES, R. y MONZÓN, J.L. (2006), La economía social en la Unión Europea, *Comité Económico y Social Europeo*, Mimeo.

CHILINGERIAN, J.A. (1995), Evaluating physician efficiency in hospitals: A multivariate analysis of best practices, *European Journal of Operational Research*, 80, 3, 548-574.

COELLI, T.J. (1995), Recent developments in frontier modelling and efficiency measurement, *Australian Journal of Agricultural Economics*, 39, 3, 219-246.

COELLI, T., PRASADA RAO, D.S. y BATTESE, G.E. (1998), *An Introduction to Efficiency and Productivity Analysis*, Kluwer Academic Publishers, Massachusetts, USA.

COLL, V y BLASCO, O. (2006), *Evaluación de la eficiencia mediante el análisis envolvente de datos. Introducción a los modelos básicos*, Universidad de Valencia.

DE LORENZO, R. y CABRA, M.A. (1993), Las fundaciones de empresa, *Derecho de los negocios*, 4, 39, 18-29.

DE LORENZO, I., PIÑAR, J.L. y SANJURJO, T. (2011), Reflexiones en torno a las fundaciones y propuestas de futuro, en Muñoz, S. y Piñar, J.L., *Anuario de derecho de fundaciones 2011*, Ed. Iustel, Madrid.

DE PRADA, J.M., (1996), La constitución de las Fundaciones, en *Las fundaciones: desarrollo reglamentario de la ley*, Fundación Alfonso Martín Escudero, Dikynson.

DEFOURNY, J. y MONZÓN, J.L. (1992), *Économie sociale (entre économie capitaliste et économie publique). The third sector (cooperatives, mutual and nonprofit organizations)*, De Boeck Université-CIRIEC, Bruxelles.

DIEZ, L. (1974), Las declaraciones unilaterales como fuente de obligaciones y la jurisprudencia del Tribunal Supremo, *Anuario de Derecho Civil*, 456-465.

DURÁN, R., (1996), *El negocio jurídico fundacional*. Pamplona: Editorial Aranzadi.

DRAKE, L. y SIMPER, R. (2002), X-efficiency and scale economies in policing: a comparative study using the distribution free approach and DEA, *Applied Economics*, 34, 1859-1870.

DRAKE, L. y SIMPER, R. (2003), The measurement of English and Welsh police force efficiency: A comparison of distance function models, *European Journal of Operational Research*, 147, 165-186.

EL-MAGHARY, S. y LADHELMA, R. (1995), Data Envelopment Analysis: visualizing the results, *European Journal of Operational Research*, 85, 700-710.

EMBID, J. (1995), Notas sobre la naturaleza jurídica de las Cajas de Ahorro, *Revista de Documentación Laboral*, 46, 13-36.

EMROUZNEJAD, A. PARKER, B. y TAVARES, G. (2008), Evaluation of research in efficiency and productivity: A survey and analysis of the first 30 years of scholarly literature in DEA, *Journal of Socio-Economics Planning Science*, 42, 3, 151-157.

EMROUZNEJAD, A. y THANASSOULIS, E. (1996), An extensive bibliography of Data Envelopment Analysis (DEA), vol. I: working papers, *Working Paper*, 1-55.

EMROUZNEJAD, A. y THANASSOULIS, E. (1997), An extensive bibliography of Data Envelopment Analysis (DEA), vol. III: supplement 1, *Working Paper*, 258, 1-24.

ENCISO, M., GÓMEZ, L., MUGARRA, A. (2012), La iniciativa comunitaria a favor del emprendimiento social y su vinculación con la economía social: una aproximación a su delimitación conceptual, *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa CIRIEC-España*, 75, 55-80.

FÄRE, R., GROSSKOPF, S., NORRIS, M. and ZHANG, Z. (1994), Productivity growth, technical progress and efficiency changes in industrialized countries, *American Economic Review*, 84, 66-83.

FARRELL, M.J. (1957), The measurement of productive efficiency, *Journal of Royal Statistical Society Series*, 120, 253-281.

FLORES, M.R., RODRÍGUEZ, L. y PÉREZ, C. (2001), Problemática contable del patrimonio histórico en entidades sin ánimo de lucro, *Técnica Contable*, 625 (53), 9-24.

FUENTES, R. (2000), *Eficiencia de los centros públicos de educación secundaria de la provincia de Alicante*, Tesis doctoral, Universidad de Alicante.

FUNDACIÓN PWC (2012), *Estudio sobre el presente y futuro del Tercer Sector social en un entorno de crisis*, Equipo de estrategia y operaciones de la Fundación PwC.

GALINDO, M.A., RUBIO, J.J., y SOSVILLA, S. (2012), *El sector fundacional en España. Atributos fundamentales (2008-2009)*, Instituto de Análisis Estratégico de Fundaciones (INAEF), Asociación Española de Fundaciones, Madrid.

GÁLVEZ, M.M. (2012), *La eficiencia de las ONG y su política de transparencia: el caso colombiano*, Trabajo Fin de Máster, Universidad de Almería.

GÁMEZ, C., MARTÍN, N. y MARTÍN, V. (2012), La eficiencia y el “misreporting” contable en las ONGD españolas. Análisis de los proyectos de cooperación internacional para el desarrollo, *Revista Latinoamericana de Administración*, 51, 1-14.

GARCÍA-ANDRADE, J. y PINDADO, P. (2010), Concepto y ámbito subjetivo de aplicación, en De Lorenzo, R., Piñar, J.R. y Sanjurjo, T. *Tratado de Fundaciones*, Ed. Aranzadi, Navarra.

GARCÍA, L.I. y MARCUELLO, C. (2007), Eficiencia y captación de fondos en las Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo, *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 58, 221-249.

GARRIDO, F. (2001), *Comentarios a la Constitución*, Ed. Civitas, Madrid.

GATTOUFI, S., ORAL, M. y REISMAN, A. (2004), A taxonomy for Data Envelopment Analysis, *Socio-Economic Planning Sciences*, 38 (2-3), 141-158.

GOLDEN, L.L., BROCKETT, P.L., BETAK, J.F., SMITH K.H., y COOPER, W. (2012), Efficiency metrics for nonprofit marketing/fundraising and service provision a DEA analysis. *Journal of Management and Marketing Research*, 10, 1-25.

GONZÁLEZ, B. y BARBER, P. (1996), Changes in the efficiency of Spanish Public Hospitals after the introduction of program-contracts. *Investigaciones Económicas*, vol. XX (3), septiembre, 377-402.

GONZÁLEZ, M. y RÚA, E. (2007), Análisis de la eficiencia en la gestión de las fundaciones: una propuesta metodológica. *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 57, 117-149.

GRIFELL, E., y LOVELL, C.A.K. (1995), Estrategias de gestión y cambio productivo en el sector bancario español, *Papeles de Economía Española*, 65, 174-184.

GUI, B. (1991), The economic rationale for the Third Sector, *Annals of Public and Cooperative Economics*, 61(4), 551-572.

GUTIÉRREZ, M. (2012), *Contabilidad de las entidades sin fines lucrativos y sus implicaciones fiscales*, Ed. Wolters Luwer, Madrid.

GUZMÁN, M. y MARTÍNEZ, C.M. (2013), Un nuevo paradigma de negocio: la empresa social, *Revista AECA*, 102, 5-8.

HERNANGÓMEZ, J., MARTÍN, V. y MARTÍN, V. (2009), Implicaciones de la organización interna sobre la eficiencia. La aplicación de la teoría de la agencia y la metodología DEA a las ONGD españolas, *Cuadernos de Economía y Dirección de la Empresa*, 40 (septiembre), 17-46.

LARRIBA, A. (2011), La Cuenta de Resultados en el nuevo marco contable para las entidades sin fines lucrativos, *AECA: Revista de la Asociación Española de Administración y Dirección de Empresas*, 95, 56-59.

LARRIBA, A. y MIR, C. (2010), Contabilización de subvenciones, donaciones y legados, *Revista de Contabilidad Y Tributación*, 329-330, 129-154.

LÓPEZ, M., (1996), *Derecho Eclesiástico del Estado*, Pamplona.

LÓPEZ-NIETO y MALLO, F. (2006), *La ordenación legal de las fundaciones*, Ed. La Ley-Wolters Kluwer, Madrid.

LORENZO, R., PIÑAR, J.L., SANJURJO, T. (2010), *Tratado de Fundaciones*, Aranzadi, Navarra.

MALMQUIST, S. (1953). Index Numbers and Indifference Curves. *Trabajos de Estadística*, 4, 209-242.

MALUQUER DE MONTES, C., (1988), *La fundación como persona jurídica en la Codificación Civil: de vinculación a persona*, Universidad de Barcelona.

MANCEBÓN, M.J. (1996), *Evaluación de la eficiencia en los centros educativos públicos*, Tesis Doctoral, Universidad de Zaragoza.

MARCUELLO, C. (1999), Análisis de la conducta de la eficiencia de las organizaciones no gubernamentales españolas, *Economía y cooperación al desarrollo*, 778, 181-196.

MARTÍN, N., HERNÁNDEZ, J. y MARTÍN, V. (2007), El deleite de la eficiencia, *Universia Business Review – Actualidad Económica*, 14, 56-67.

MARTÍN, V., MARTÍN, N. y HERNANGÓMEZ, J. (2010), Delegación y sistemas de incentivos en las entidades sin fines de lucro. El caso de las ONGD españolas. *Revista Europea de Dirección y Economía de la Empresa*, vol. 19, 4, 171-190.

MARTÍNEZ, C.M. y GUZMÁN, I. (2014), Medida de la eficiencia en entidades no lucrativas: un estudio empírico para fundaciones asistenciales, *Revista de Contabilidad-Spanish Accounting Review*, vol. 17, 1, 47-57.

MONTERO, R. (2011), Efectos fijos o aleatorios: test de especificación, *Documentos de Trabajo en Economía Aplicada*, Universidad de Granada.

MONZÓN, J.L. (1987), La Economía Social en España, *CIRIEC-España, Revista de economía pública, social y cooperativa*, 0, 19-29.

MONZÓN, J.L. (2006), Economía Social y conceptos afines: fronteras borrosas y ambigüedades conceptuales del Tercer Sector, *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa CIRIEC-España*, 56, 9-24.

MONZÓN, J.L. (2010), *Las grandes cifras de la Economía Social en España. Ámbito, entidades y cifras clave. Año 2008*, Centro Internacional de Investigación e Información sobre la Economía pública, Social y Cooperativa CIRIEC-España, Valencia.

MORILLO, F., CAJIGAL, J.A., CANEL, M.J., ECHART, N. (2005), *Organización y funcionamiento de las fundaciones*, Asociación Española de Fundaciones, Biblioteca básica, Madrid.

NEELY, A. y WAGGONER, D. (1998), *Performance Measurement: Theory and Practice*, University of Cambridge Press, Cambridge, 1998.

PARKAN, C. (2002), Measuring the operational performance of a public transit company, *International Journal of Operations & Production Management*, 22, 6, 693-720.

PASTOR, J.M. (1995), Eficiencia, cambio productivo y cambio técnico en los bancos y cajas de ahorro españolas: un análisis de la frontera no paramétrico, *Revista española de economía*, 12.1, 35-73.

PÉREZ, M., CABRA DE LUNA, M.A. y DE LORENZO, R. (2010), Patrimonio, régimen económico y funcionamiento, en De Lorenzo, R., Piñar, J.R. y Sanjurjo, T., *Tratado de Fundaciones*, Ed. Aranzadi, Navarra.

PIÑAR, J.L., (1990), Relación de las fundaciones con los Protectorados, en *Presente y futuro de las fundaciones*, Editorial Civitas.

PIÑAR, J.L., (1995), *Comentarios a la Ley de Fundaciones e incentivos fiscales*, Escuela Libre Editorial y Marcial Pons, Madrid.

PUIG-JUNOY, J. (2000), Eficiencia en la atención primaria de salud: una revisión crítica de las medidas de frontera, *Revista Española de Salud Pública*, 74, 483-495.

QUINDÓS, M.P., RUBIERA, F. y VICENTE, M.R. (2003), Análisis envolvente de datos: una aplicación al sector de los servicios avanzados a las empresas del Principado de Asturias, *Rect@*, 21, 1.

REY, M. y ÁLVAREZ, L.I. (2011), *El sector fundacional español. Datos básicos*, Instituto de Análisis Estratégico de Fundaciones (INAEF), Asociación Española de Fundaciones, Madrid.

ROMERO, M.E. (2007), *El Gobierno de las Fundaciones. Un análisis del caso español a través del enfoque de agencia*, Tesis doctoral, Universidad de Valladolid.

RÚA, E. (2004), *La información económico-financiera de la fundaciones. Un estudio empírico*, Tesis doctoral, CEU San Pablo, Madrid.

RÚA, E. (2010), *Las cuentas anuales y otros documentos obligatorios de información de las fundaciones*, en Piñar, J.L. y Muñoz, S., *Anuario de Derecho de Fundaciones 2010*, Ed. Iustel, Madrid.

RÚA, E. (2011), *La reforma contable en España. La aprobación de la adaptación del Plan General contables para entidades sin fines lucrativos*, *Revista Española del Tercer Sector*, 19, septiembre-diciembre, 199-207.

RUBIO, J.J., SOSVILLA, S. y ÁNGEL, M. (2013), *Comportamiento del empleo en el sector fundacional. Actuaciones contracíclicas y derivaciones de política económica del sector*, Instituto de Análisis Estratégico de Fundaciones (INAEF), Asociación Española de Fundaciones, Madrid.

RUIZ, J.I., (2000), *El sector no lucrativo en España*, Fundación BBVA, Madrid.

SÁEZ, F.J., PICAZO, A.J. y LLORCA, C. (2011), *Do Labour Societies Perform Differently to Cooperatives? Evidence from the Spanish Building Industry*, *Working Paper WPAE- 2011-09*, Departamento de Estructura Económica, Universidad de Valencia.

SAJARDO, A. (1996), *Análisis económico del sector no lucrativo*, Ed. Tirant lo Blanc, Valencia.

SAJARDO, A. (2000), *Asociaciones y fundaciones: entre tercer sector y economía social. Materiales para el análisis*, *Quaderns de Treball. Facultat de Ciències Econòmiques i Empresariales. Universitat de València*, 103.

SALAMON, L.M. y ANHEIER, H.K. (1992), In search of the Nonprofit Sector I: The question of definitions, *Working Paper*, 2, Johns Hopkins University.

SALINAS, F. (2000), *La evolución del Tercer Sector hacia la empresa social. Estudio cualitativo*, Plataforma para la promoción del voluntariado en España, Madrid.

SÁNCHEZ, G. (2000), Regresión Logística en LUQUE MARTÍNEZ, T., *Técnicas de análisis de datos en investigación de mercados*, Editorial Pirámide, Madrid.

SCHUSCHNY, A.R. (2007), *El método DEA y su aplicación al estudio del sector energético y las emisiones de CO2 en América Latina y el Caribe*, Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos, División de Estadística y Prospecciones Económicas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Naciones Unidas, Santiago de Chile.

SEIFORD, L.M. (1995), A DEA bibliography (1978–1992) (1994), in: Charnes, W.W.C., Lewin A.Y. y Seiford L.M., editors. (1995), *Data Envelopment Analysis: theory, methodology and applications*, Boston, USA, Kluwer, 437–469.

SEIFORD, L.M. (1996), DEA: The Evolution of the State of the Art (1978-1995), *The Journal of Productivity Analysis*, 7, 99-137.

SEIFORD, L.M. (1997), A bibliography for Data Envelopment Analysis (1978–1996), *Annals of Operations Research*, 73, 393–438.

SOSA, W. (1999), *Tópicos de Econometría Aplicada. Notas de clase*, Argentina: Serie Trabajos Docentes nº 2, Universidad Nacional de la Plata.

TAVARES G. (2002), *A bibliography of Data Envelopment Analysis (1978–2001)*, RUTCOR, Rutgers University, Piscataway, USA; also available at/http://rutcor.rutgers.edu/pub/rrr/reports2002/1_2002.pdf (última visita 15/06/2014).

THANASSOULIS, E. (2001), *Introduction to the Theory and Application of Data Envelopment Analysis*, Ed. Kluwer Academic Publishers, Netherlands.

TRILLAS, F., MONTOLIO, D. Y DUCH, N. (2011), Productive efficiency and regulatory reform: the case of vehicle inspection services, *Revista de Economía Aplicada*, vol. XIX, 55, 33-59.

UTRILLA, D. (2009), Las fundaciones en Castilla-La Mancha, en Muñoz, S., *Anuario de fundaciones 2009*, Ed. Isutel, Madrid.

VALCÁRCEL, M. (2012), Los fondos europeos de emprendimiento social: su aplicación en España, *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa CIRIEC-España*, 75, 105-128.

Referencias normativas

Acuerdo Jurídico entre el Estado Español y la Santa Sede de 3 de enero de 1979.

Código Civil de 24 de julio de 1889.

Código de Conducta de las entidades sin ánimo de lucro para la realización de inversiones financieras temporales, Acuerdo de 20 de noviembre de 2003, del Consejo de la Comisión Nacional del Mercado de Valores.

Código del Derecho Canónico de 1917.

Comisión Europea (2003): *Reglamento nº 1435/2003 de 22 de julio de 2003, del Consejo relativo al estatuto de la sociedad cooperativa europea.*

Comisión Europea (2011): *European Social Entrepreneurship Funds – Frequently Asked Questions*, Memo 11/881.

Comisión Europea (2011b): *Iniciativa a favor del emprendimiento social. Construir un ecosistema para promover las empresas sociales en el centro de la economía y la innovación social*, (COM (2011) 682 final), Bruselas.

Comité Social y Europeo (2009): *Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema “Distintos tipos de empresa” (2009/C 318/05).*

Comité Económico y Social Europeo (2012): *Dictamen INT/645, Estatuto de la Fundación Europea.*

Conferencia Europea Permanente de Cooperativas, Mutualidades, Asociaciones y Fundaciones (CEP-CMAF) (2002), *Carta de Principios de la Economía Social.*

Conseil Wallon de L'Économie Sociale, (1990), *Rapport á l'Executif Régional Wallon sur le secteur de l'Économie Sociale*, Liège.

Constitución Española, de 27 de diciembre, de 1978.

Decreto 446/1961 de 16 de marzo, de fundaciones laborales.

Decreto 63/2005, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Fundaciones de Castilla y León.

Decreto 32/2008, de 5 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Fundaciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Decreto 259/2008 de 23 de diciembre, por el que se aprueba el Plan General de Contabilidad de las fundaciones y asociaciones sujetas a la legislación de la Generalidad de Cataluña.

Decreto 15/2009, de 21 de enero, por el que se aprueba el Reglamento del Registro de Fundaciones de Interés Gallego.

Decreto 68/2011, de 27 de mayo, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de Fundaciones de la Comunitat Valenciana.

Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas (2008) Consulta nº 1 Sobre la aplicación del Plan General de Contabilidad, aprobado por el RD 1514/2007 por parte de una entidad no lucrativa, sujeta hasta el momento a las normas de adaptación del PGC para ESFL.

Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas (2008b) Consulta nº 4 Sobre la aplicación a los Colegios Profesionales de las Normas de Adaptación del Plan General de Contabilidad a las entidades sin fines lucrativos.

Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas (2011) Relación cronológica de contenidos de los Boletines del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas (BOICAC) publicados desde el nº 1 al nº 88.

Ley de Beneficencia, de 20 de junio, de 1849.

Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa.

Ley 23/1982, de 16 de junio, de Patrimonio Nacional.

Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.

Ley 19/1988, de 12 de julio, de Auditoría de Cuentas.

Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido.

Ley 12/1994, de 17 de junio, de Fundaciones del País Vasco.

Ley 30/1994, de 24 de noviembre, de Fundaciones y de incentivos fiscales a la participación privada en actividades de interés general.

Ley 43/1995, de 27 de diciembre, del Impuesto sobre Sociedades.

Ley 15/1997, de 25 de abril, sobre habilitación de nuevas formas de gestión del Sistema Nacional de Salud.

Ley 1/1998, de 2 de marzo, de Fundaciones de la Comunidad de Madrid.

Ley 2/1998, de 6 abril, de Fundaciones Canarias.

Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas del orden social.

Ley 13/2002, de 15 de julio, de Fundaciones de Castilla y León.

Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo.

Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones.

Ley 51/2002, Reguladora de las Haciendas Locales.

Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social.

Ley 10/2005, de 31 de mayo, de Fundaciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Ley 12/2006, de 1 de diciembre, de fundaciones de interés gallego.

Ley 1/2007, de 12 de febrero, de Fundaciones de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Ley 16/2007, de 4 de julio, de reforma y adaptación de la legislación mercantil en materia contable para su armonización internacional con base a la normativa de la Unión Europea.

Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.

Ley 4/2008, de 24 de abril, del Libro Tercero del Código Civil de Cataluña, relativo a las personas jurídicas.

Ley 9/2008, de 3 de julio, de modificación de la Ley 8/1998, de 9 de diciembre, de Fundaciones de la Comunitat Valenciana.

Ley 12/2010, de 30 de junio, ley por la que se modifica la Ley 19/1988, de Auditoría de Cuentas, la Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores y el

texto refundido de la Ley de Sociedades Anónimas aprobado por el Real Decreto Legislativo 1564/1989, de 22 de diciembre, para su adaptación a la normativa comunitaria, pero el citado artículo no sufre modificación.

Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social.

Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización.

Orden de aplicación, de 25 de enero de 1962.

Orden EHA/614/2009, de 3 de marzo, por la que se regula el contenido del informe al que hace mención el artículo 129.3 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

Parlamento Europeo (2009), *Informe sobre Economía Social 2008/2250(INI)*.

Real Decreto de 14 de mayo de 1852 de la Ley General de Beneficencia.

Real Decreto de 22 de agosto de 1885 por el que se publica el Código de Comercio.

Real Decreto e Instrucción de 14 de marzo de 1899.

Real Decreto 1643/1990, de 20 de diciembre, por el que se aprueba el Plan General de Contabilidad.

Real Decreto de 27 de septiembre de 1912, de fundaciones benéfico-docentes.

Real Decreto de 30 de julio de 1926, sobre instituciones y fundaciones benéfico-docentes de enseñanza agrícola, pecuaria o minera.

Real Decreto 1642/1992 por el que se aprueba el Reglamento del Impuesto sobre el Valor Añadido.

Real Decreto 384/1996, de 1 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento del Registro de Fundaciones de Competencia Estatal.

Real Decreto 776/1998, de 30 abril, por el que se aprueban las normas de adaptación del PGC a las ESFL y las normas de información presupuestaria de estas entidades.

Real Decreto 1270/2003, de 10 de octubre, para la aplicación del régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo.

Real Decreto 1337/2005, de 11 de noviembre por el que se aprueba el Reglamento de fundaciones de competencia estatal.

Real Decreto 1514/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el Plan General de Contabilidad.

Real Decreto 1515/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el Plan General de Contabilidad de Pequeñas y Medianas Empresas y los criterios contables específicos para microempresas.

Real Decreto 1611/2007, de 7 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento del Registro de fundaciones de competencia estatal.

Real Decreto 1/2010, de 2 de julio, de Sociedades de Capital.

Real Decreto Legislativo 1/2011, de 1 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Auditoría de Cuentas.

Real Decreto 1491/2011, de 24 de octubre, por el que se aprueban las normas de adaptación del Plan General de Contabilidad a las entidades sin fines lucrativos y el modelo de plan de actuación de las entidades sin fines lucrativos.

Real Decreto 1517/2011, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento que desarrolla el texto refundido de la Ley de Auditoría de Cuentas.

Reglamento (CE) 1606/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de julio de 2002 relativo a la aplicación de las Normas Internacionales de Contabilidad (NIC).

Reglamento (CE) 2223/1996 del Consejo de 25 de junio de 1996 relativo al sistema europeo de cuentas nacionales y regionales de la Comunidad.

Resoluciones de 26 de marzo de 2013 del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas, por la que se aprueba el Plan de Contabilidad de las entidades sin fines lucrativos.

Resoluciones de 26 de marzo de 2013 del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas, por la que se aprueba el Plan de Contabilidad de pequeñas y medianas entidades sin fines lucrativos.

Sentencia de la Audiencia Nacional de 13 de diciembre de 2005 (JUR 2006, 273363).

Sentencia del Tribunal Constitucional 48 de 1988. Recurso de inconstitucionalidad contra leyes Parlaentos de Cataluña y Galicia de Cajas de Ahorro.

Sentencia del Tribunal Constitucional 49 de 1988. Recursos de inconstitucionalidad acumulados n.ºs. 990, 991 y 1007/1985, promovidos por la Generalitat de Cataluña, la Junta de Galicia y por 55 diputados, contra la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de regulación de normas básicas sobre Órganos Rectores de las Cajas de Ahorro.

Sentencia del Tribunal Constitucional 341/2005, de 25 de diciembre. Recurso de inconstitucionalidad 2544/1998.

Webliografía

ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE FUNDACIONES (2014), Legislación autonómica, <http://www.fundaciones.org/es/autonomica> (última visita 11/01/2014).

ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE FUNDACIONES (2014b), Protectorados, <http://www.fundaciones.org/es/protectorados> (última visita 13/05/2014).

ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE FUNDACIONES (2014c), Actualidad normativa, http://www.fundaciones.org/es/home_noticia?id=cw53bd260b4470f (última visita 21/06/2014).

B-LAB (2013), B Impact Assessment, <http://b-lab.force.com/bcorp/AssessmentReg> (última visita 05/12/2013).

CEPES (2013), Estadísticas, <http://www.cepes.es/Estadisticas> (última visita 30/10/2013).

Eumed.net (2013), Conceptos económicos, jurídicos y sociales, <http://www.eumed.net/diccionario/definicion.php?dic=1&def=72> (última visita 15/03/2014).

EUROPEAN FOUNDATION CENTRE (2012), http://intranet.fundaciones.org/EPORTAL_DOCS/GENERAL/AEF/DOC-cw4ff3edc34efe6/HallegadoelmomentoparaelEstatutodeFundaciOnEuropea.pdf (última visita: 17/06/2014).

INSTITUTO DE ANÁLISIS ESTRATÉGICO DE FUNDACIONES (INAEF), ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE FUNDACIONES (AEF), Indicador de actividad fundacional segundo trimestre 2014, http://www.fundaciones.org/EPORTAL_DOCS/GENERAL/AEF/DOC-cw5347b52d2dd87/FichatEcnica-IAF2014-2T.pdf (última visita 28/06/2014).

LOZANO, J.J (2004), El Antiguo Régimen, <http://www.claseshistoria.com/antiguoregimen/concepto.htm> (última visita 03/05/2014).

SOLÓRZANO, M. (2013), *Curso Online Masivo en Abierto Emprendimiento e Innovación Social* (UNED) <https://unedcoma.es/course/emprendimiento-e-innovacion-social/social/Social> (última visita 06/06/2013).