

# Las fundaciones en Extremadura durante 2018: la Ley del Tercer Sector Social y otras reformas normativas con incidencia en el sector fundacional

*Enrique Hernández-Diez*

Universidad de Extremadura

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. EVOLUCIÓN DE LA REALIDAD DEL SECTOR FUNDACIONAL DURANTE 2018.—III. LA LEY EXTREMEÑA DEL TERCER SECTOR SOCIAL: 1. *Análisis de los aspectos generales de la Ley: características esenciales y Capítulo I*: A) Una Ley configurada para una parte especial del Tercer Sector. B) Los fundamentos para una legislación autonómica sobre el Tercer Sector Social. C) La lógica competencial de la Ley autonómica y su coherencia con la legislación estatal. D) El objeto de la Ley extremeña del Tercer Sector Social. E) Una Ley de rico contenido axiológico. 2. *Estudio sobre los elementos particulares de la norma: del Capítulo II al Capítulo V*: A) La regulación sobre las actividades del Tercer Sector Social. B) El significado de la acción concertada. C) Nuevos y viejos instrumentos para la participación social: a) El derecho a la participación del Tercer Sector Social. b) La participación general y las reformas legales sobre la Mesa del Diálogo Civil. c) Nuevas previsiones sobre la participación sectorial social. D) La programación legal para la promoción del sector.—IV. OTRAS REFORMAS NORMATIVAS SOBRE EL TERCER SECTOR SOCIAL.—V. CONCLUSIONES.—REFERENCIAS.

**RESUMEN:** A principios del año 2018 se modificó ligeramente la regulación de la Mesa del Diálogo Civil de Extremadura, por vía reglamentaria. A mediados de año, la Plataforma del Tercer Sector accedió al Consejo Económico y Social de Extremadura, gracias a una reforma legislativa muy esperada, y mediante una Ley que ordena también un régimen de autorización para la creación de fundaciones por parte de ciertas corporaciones públicas de base privada. Finalmente, en noviembre de 2018 se aprobó por unanimidad la Ley extremeña del Tercer Sector Social. Esta última norma ordena el reconocimiento y la relación institucional de uno de los tipos especiales más extendido de las organizaciones del Tercer Sector General: aquellas dedicadas al ámbito de la acción social. Por ello, es la norma que mayor calado entraña, de las disposiciones del período analizado, para la ordenación jurídica del sector fundacional en Extremadura, y sobre la cual se realiza un análisis más pormenorizado.

**PALABRAS CLAVE:** Tercer Sector; fundaciones; Extremadura; acción social; diálogo civil.

## I. Introducción

El objeto de este estudio es analizar el desarrollo social y jurídico que ha tenido lugar en la Comunidad Autónoma de Extremadura durante el año 2018, en aquello que afecta de forma directa al sector fundacional.

En primer término, el desarrollo social del sector se muestra a través de dos circunstancias de hecho. La primera es su evolución en cuanto al número de fundaciones inscritas y activas. La segunda circunstancia que se recoge en este análisis es la realización de algunas actividades significativas, o de otros acontecimientos de especial relevancia, que sirven para apreciar la realidad y la actividad del sector fundacional en la región.

En segundo término, dado que las fundaciones constituyen uno de los pilares que integran el denominado Tercer Sector, este análisis aborda las normas jurídicas que durante el año 2018 han sido dictadas sobre la ordenación de tal sector, en su conjunto, y sobre otras disposiciones relativas a la organización administrativa que da cauce a su participación estructurada ante el Ejecutivo autonómico. En este sentido, el año 2018 ha sido prolífico en reformas de cierto calado para el sector no lucrativo en Extremadura: reformas de estructuras preexistentes (Mesa del Diálogo Civil), incorporación del Tercer Sector al Consejo Económico y Social, regulación general sobre el Tercer Sector Social, y ordenación del régimen de creación de fundaciones por parte de diversas instituciones de naturaleza corporativa.

Los aspectos descritos permitirán extraer, finalmente, algunas conclusiones sobre las consecuencias jurídicas relevantes para las organizaciones no lucrativas, de iniciativa privada, y que operan en Extremadura.

## II. Evolución de la realidad del sector fundacional durante 2018

Como en ediciones anteriores de este Anuario, la realidad del sector fundacional en Extremadura es analizada a partir de los datos facilitados por las principales instituciones públicas y privadas que se relacionan con el sector. De una parte, los datos registrales y de actividad con valor jurídico son conocidos gracias a la valiosa información suministrada por el Servicio de Administración de Justicia y Registros, de la Consejería de Administración Pública y Hacienda de la Junta de Extremadura<sup>1</sup>. De otra parte, la Memoria

---

<sup>1</sup> Un año más es preciso expresar un agradecimiento sincero al personal del Servicio de Administración de Justicia y Registros de la Junta de Extremadura, por su eficiente colaboración para la elaboración de este estudio, mediante la entrega puntual de los datos de altas y bajas ante el Protectorado autonómico, y la advertencia de las novedades normativas más

anual de Actividades de la Asociación Extremeña de Fundaciones, y sus canales informativos, suministran información complementaria, de carácter social y político.

El año 2018 finalizó con un total de ciento ochenta y una fundaciones inscritas ante el Protectorado autonómico, frente a las ciento setenta y nueve de 2017. En realidad, durante esta anualidad (2018) se constituyeron tres nuevas fundaciones<sup>2</sup>, pero una de las inscritas fue extinguida<sup>3</sup> y otra fue fusionada (por absorción)<sup>4</sup>. Del total de fundaciones inscritas, demuestran algún tipo de actividad durante 2018 alrededor de un centenar. La tasa de inactividad es posible que pueda atribuirse, en buena medida, a la falta de una adecuada previsión del ordenamiento, que permita actuar a los poderes públicos responsables del Protectorado de una manera más eficiente, con el objetivo de instar ante la autoridad competente la extinción de algunas fundaciones que llevan décadas realmente carentes de cualquier actividad, y sin acometer la más mínima obligación legal<sup>5</sup>.

De acuerdo con el propio sector fundacional, en Extremadura estarían presentes durante 2018 doscientas veintidós fundaciones, de las cuales la Asociación Extremeña de Fundaciones considera «efectivas» a ciento setenta<sup>6</sup>. Como en años anteriores, la Asociación no ofrece datos explicativos sobre

---

relevantes aplicables al sector fundacional, público y privado. Como muestra de su importante labor de apoyo, más allá de este estudio, baste mencionar que este Servicio ha registrado, solo en el año 2018, alrededor de doscientas llamadas con consultas relativas a los procesos jurídicos relacionados con el sector fundacional extremeño.

<sup>2</sup> Se trata de la Fundación José Gordillo (inscrita en enero de 2018); la Fundación Muñoz Torrero (inscrita en mayo de 2018) y la Fundación COOPRADO (inscrita en noviembre de 2018).

<sup>3</sup> En junio de 2018 se inscribió la extinción y baja registral de la Fundación Rafael Ortega Porras.

<sup>4</sup> En febrero de 2018 se procedió a inscribir la fusión de la Fundación San Lázaro, absorbida por la Fundación Fernando Valhondo Calaff.

<sup>5</sup> Hasta 36 fundaciones registradas ante el Protectorado extremeño no rinden cuentas desde su inscripción registral, y 53 de las inscritas no rinden cuentas desde 2013. La rendición de cuentas es una obligación establecida por el artículo 35.1.e) de la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de fundaciones, y por el artículo 41.1 del Real Decreto 1337/2005, de 11 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de fundaciones de competencia estatal.

<sup>6</sup> Así lo recoge la Asociación en su comunicado de prensa publicado con motivo de la aprobación de la Memoria Anual 2018 en la Asamblea General de 11 de septiembre de 2019 (disponible a 14 de octubre de 2019): <http://fundacionesdeextremadura.org/prensa-2.html>. Sin embargo, estas cifras no figuran recogidas en la Memoria Anual de 2018, que solo incluye datos de contacto de 39 fundaciones socias. La diferencia de 42 entidades inscritas, entre el Registro autonómico y la Asociación extremeña, es atribuible al número de fundaciones con domicilio y actividad en Extremadura, pero cuyo ámbito de actuación sería el nacional, por lo que se encuentran inscritas en el Registro único del Ministerio de Justicia.

qué considera «fundaciones efectivas» y a qué se deben las discrepancias con los datos proporcionados por el Protectorado. En todo caso, la Asociación atribuye al sector la generación de más de millar y medio de empleos directos (1.684), para la atención de 207.874 beneficiarios<sup>7</sup>.

De aquella actividad desarrollada por el sector, durante 2018, conviene destacar algunos acontecimientos singulares.

En primer lugar, la Asociación sectorial mantiene su actividad estatutaria ordinaria mediante la reunión de sus órganos de gobierno y el desarrollo de sus procesos democráticos internos. Los días 11 de enero y 21 de mayo de 2018 tuvieron lugar sendas sesiones de la Junta Directiva, que sería renovada íntegramente en la posterior sesión de la Asamblea General, del 19 de junio de 2018. De esta forma, el equipo liderado por D. Manuel López Risco (Fundación FUTUEX) dio el relevo a la Junta presidida por D. Luis Acha Iturmendi (en representación de la Fundación Mercedes Calle-Carlos Ballestero).

En segundo lugar, el 6 de noviembre de 2018 celebró su sesión anual el Consejo Autonómico de Fundaciones, órgano constituido en 2006 para la coordinación territorial de las fundaciones extremeñas integradas en la Asociación Española de Fundaciones.

En tercer lugar, durante el año 2018 no se celebró el Encuentro Hispano-Luso de Fundaciones que, tradicionalmente, organiza la Asociación Extremeña de Fundaciones junto a otras instituciones públicas y privadas, de ambas partes de la frontera. No obstante, la Asociación destaca (en su Memoria) que en 2018 tuvieron lugar los trabajos preparatorios para la décima edición de dicho encuentro, celebrado en los primeros meses de 2019.

En cuarto lugar, también merecen ser destacados los trabajos preparatorios de la Asociación Extremeña de Fundaciones, por sí misma y en colaboración estrecha con la Plataforma del Tercer Sector de Extremadura, para la elaboración de la propuesta legislativa que finalmente fue adoptada como Ley 10/2018, de 22 de noviembre, del Tercer Sector Social de Extremadura<sup>8</sup>, sobre la que nos detendremos más adelante.

---

<sup>7</sup> Tales son las cifras también recogidas en la Memoria. Nótese que el año anterior, 2017, la Asociación atribuía al sector la generación de 1.200 puestos de trabajo directo, lo que significaría, si los datos son correctos, que en 2018 se habría producido un incremento de más de 400 puestos de trabajo generados por el sector. Debe tenerse en cuenta, además, que en 2017 la Asociación señalaba una cifra superior de fundaciones activas en Extremadura (182 frente a las 170 «efectivas» en 2018).

<sup>8</sup> Aunque la Memoria Anual de la Asociación Extremeña de Fundaciones alude a esta colaboración como su integración en el «equipo técnico» del Anteproyecto de Ley, en reali-

Finalmente, otros acontecimientos destacados por la Asociación incluyen la realización y participación de las fundaciones extremeñas en notables iniciativas formativas para el fortalecimiento del Tercer Sector, así como la concesión de reconocimientos de ámbito estatal a la labor de fundaciones extremeñas. Muestra de ello es, en 2018, la entrega del Premio de la Asociación Española de Fundaciones, en la categoría de «Iniciativa Filantrópica», a la Fundación extremeña Magdalena Moriche, por su trabajo con personas con inteligencia límite.

### III. La Ley extremeña del Tercer Sector Social

El 27 de noviembre de 2018 se publicó en el Diario Oficial de Extremadura la Ley 10/2018, de 22 de noviembre, del Tercer Sector Social de Extremadura. Había sido previamente aprobada, con el apoyo unánime de los grupos parlamentarios de la Asamblea de Extremadura, el 15 de noviembre de 2018. El consenso político puede ser fruto del alto grado de identificación con la propuesta manifestado por las entidades afectadas (el Tercer Sector Social extremeño), y al obvio nivel de respeto que las fuerzas políticas parecen dispensar hacia este colectivo<sup>9</sup>. Álvarez García (2019) ya señaló el punto de partida de esta norma, atribuyéndolo al «reconocimiento de la gran importancia» del sector en la región. Esta idea parece confirmada por la profusión de otras normas vinculadas en estos años<sup>10</sup>.

La Ley consta de veintiún artículos, divididos en cinco capítulos, más una disposición adicional única y tres disposiciones finales. Sus capítulos, aparte de recoger las disposiciones generales (Capítulo I), abordan una concreción

---

dad este no fue tal, dado que la iniciativa fue presentada a la Asamblea de Extremadura como Propuesta de Ley por el Grupo Socialista, no como Proyecto de Ley del Ejecutivo autonómico. No obstante, ya se advirtió, en el Anuario de 2017, sobre esta extraña circunstancia: que el trabajo preparatorio fuera realizado, aparentemente, por los servicios administrativos de la Junta de Extremadura, y mediante una negociación política entre el gobierno regional y las entidades afectadas, y que el texto resultara finalmente presentado por el Grupo parlamentario que sostenía, en minoría, al Ejecutivo.

<sup>9</sup> Prueba de este respaldo de las organizaciones son, por ejemplo, la propia Memoria Anual de la Asociación Extremeña de Fundaciones (*op. cit.*, p. 14), o el comunicado de prensa publicado por la Plataforma del Tercer Sector de Extremadura, donde se recoge que la Ley «regula en lo esencial las demandas históricas del sector» (rescatada de <http://www.ptsex.es/la-ley-del-tercer-sector-social-de-extremadura-aprobada-por-unanimidad/>, disponible a 16 de octubre de 2019).

<sup>10</sup> Además de las que serán mencionadas en este estudio, se puede añadir la nueva Ley 12/2019, de 11 de octubre, del voluntariado de Extremadura, que deroga la Ley 1/1998, de 5 de febrero, reguladora del Voluntariado Social en Extremadura.

de aspectos objetivos y subjetivos de la actividad del Tercer Sector Social (Capítulo II), la definición y el régimen de la llamada «acción concertada» (Capítulo III), otros marcos de relación (participativa) del sector con los poderes públicos (Capítulo IV) y, finalmente, un programa de promoción público-privada del sector (Capítulo V).

### **1. *Análisis de los aspectos generales de la Ley: características esenciales y Capítulo I***

Del contenido de la Ley extremeña del Tercer Sector Social se pueden destacar, en conjunto, tres características esenciales, comunes a todo el texto: una deficiente técnica normativa (principalmente, a causa de una probable tautología<sup>11</sup>), una profusa alusión a principios y criterios para la hermenéutica de otras normas, y una notable cantidad de cláusulas programáticas.

Las características generales del texto son la consecuencia de una serie de opciones del legislador, que conviene anticipar antes de abordar el contenido sustantivo original de la norma. Nos encontramos, en primer término, ante una Ley que no se aplica a todo el Tercer Sector, sino solo a una parte especial, y sería una peligrosa trampa confundir la parte por el todo. En segundo término, la Ley dice fundamentarse en determinados antecedentes y elementos que quedan explicitados en la parte expositiva, sin los cuales no es fácil desentrañar el significado de algunas disposiciones posteriores, del articulado. En tercer término, la preexistencia de una Ley estatal sobre un objeto aparentemente idéntico, y cuya base competencial no ha sido cuestionada, obliga a plantear el interrogante sobre la pertinencia y la necesidad de la Ley autonómica. En cuarto término, la ya aludida escasa calidad de la técnica normativa dificulta extraer de su primer artículo cuál es el verdadero objeto de la Ley, que debería condicionar el resto del articulado, por lo que nos detendremos en su análisis. Finalmente, en quinto y último término, parece oportuno realizar una mínima introducción al sentido axiológico general de la norma, porque clarifica el posterior recurso constante de la Ley a la disposición de principios (en el sentido amplio de los valores y los cri-

---

<sup>11</sup> Pero no solo la tautología empobrece la calidad de la norma (sobran los ejemplos, pero véanse los arts. 6.1 y 11). Además, el texto incluye frases sin verbo [*vid.* 17.2.a), segunda frase], califica las «sinergias» de iniciativa (por ejemplo, art. 17.1.a), o emplea conceptos especialmente controvertidos para la doctrina especializada (al referirse, por ejemplo, a las generaciones de derechos humanos, art. 5). En las siguientes páginas se mostrarán, ocasionalmente, otros ejemplos (sin ánimo de exhaustividad) que aconsejarían una revisión del mismo, en profundidad.

terios jurídicos), ya sean generales sobre todo el objeto de regulación, o específicos, para interpretar elementos particulares.

#### A) *Una Ley configurada para una parte especial del Tercer Sector*

Se trata de la primera norma legal extremeña que afronta una ordenación genérica del Tercer Sector Social en la región. No obstante, su contenido no es precisamente inédito, ya que guarda importantes semejanzas con la Ley estatal 43/2015, de 9 de octubre, del Tercer Sector de acción social. De hecho, la sutil diferencia nominal (Tercer Sector Social *vs.* Tercer Sector de acción social) no impide que ambas expresiones aludan a una noción que puede ser reconocida como idéntica. Las dos normas se refieren al mismo tipo especial del Tercer Sector: aquel cuyos fines de interés general están relacionados con la atención a diversas circunstancias de vulnerabilidad humana<sup>12</sup>.

Conviene aclarar que el Tercer Sector es un conjunto más amplio que el regulado o afectado directamente por estas dos normas. Por Tercer Sector General nos referimos a una gran variedad de instituciones e iniciativas caracterizadas por tres elementos fundamentales: son de base privada, carecen de ánimo de lucro, y sirven al interés general. Esto distingue al Tercer Sector del Estado (por su base privada) y del mercado (por su finalidad de interés general y por la ausencia del ánimo de lucro)<sup>13</sup>.

La orientación específica de los fines de interés general, vinculándolos en este caso a la intervención explícita o primaria frente a la inequidad (acción social), convierte a estas normas en leyes de ordenación de un Tercer Sector especial. No todos los fines de interés general tienen por qué guardar relación con la noción de vulnerabilidad a la que se refieren estas leyes. De hecho, existen numerosas entidades del Tercer Sector ajenas a tales fines sociales, aunque sea extraño que los excluyan de forma expresa<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> Así puede desprenderse conforme a las semejanzas entre el artículo 2.1 de la Ley estatal mencionada y el artículo 2.1 de la Ley extremeña.

<sup>13</sup> Cfr. la definición del *Diccionario del español jurídico* (en su versión en línea de 2019), para la voz «Tercer Sector», recuperada de: <https://dej.rae.es/lema/tercer-sector> (disponible a 15 de octubre de 2019).

<sup>14</sup> Es poco probable que una entidad del Tercer Sector, si verdaderamente sirve a los intereses generales, sea completamente ajena a la equidad y a los fines sociales, pero es posible que no sea una funcionalidad primordial ni explícita: muchas organizaciones orientadas a otros sectores (recuperación del patrimonio, desarrollo deportivo, etc.) pueden conectar con la lucha contra la inequidad solo de forma tangencial y circunstancial, sin que por ello pueda presumirse que carezcan de fines de interés general, o que sean Tercer Sector de un grado inferior o secundario.

B) *Los fundamentos para una legislación autonómica sobre el Tercer Sector Social*

La parte expositiva de la Ley revela algunas otras fuentes de inspiración de la norma, aparte de la Ley estatal.

En primer término, el legislador autonómico relaciona la Ley que adopta con los principios rectores de los poderes públicos extremeños (art. 7 del Estatuto de Autonomía —EAE—), y los conecta a su vez, de forma implícita, con valores como los expresados en el artículo 9.2 de la Constitución española (CE), sobre la participación de la ciudadanía en la vida política, social, económica y cultural.

En segundo término, el legislador dice situar a la Ley «en consonancia con las directrices de la Unión Europea», de la que parece indiscutible que toma términos tales como «diálogo civil», y otros valores relacionados con la participación social y la incidencia política de la sociedad civil organizada. Sin embargo, resulta llamativo que omita cualquier mención al Consejo de Europa, a pesar del importante papel desempeñado por esta institución en materia de los marcos jurídicos sobre la sociedad civil organizada<sup>15</sup>. Sea como fuere, la Exposición de Motivos sí se refiere a algunos textos normativos que son fruto del Consejo de Europa (como la Carta Social Europea), y a los demás textos principales de derechos humanos propiciados por el Sistema de las Naciones Unidas o por la Unión Europea.

En tercer término, sobre los antecedentes normativos que sirven de inspiración para plasmar un nuevo régimen legal, debe subrayarse la mención a la Ley 14/2015, de 9 de abril, de Servicios Sociales de Extremadura, que resulta determinante como precedente obvio de las capacidades de incidencia del Tercer Sector en «la planificación, gestión y evaluación del sistema público de servicios sociales», sobre lo que esta Ley de 2018 no deja de insistir. La nueva Ley, además, da cobertura legal a una previa estructura creada por una norma reglamentaria: la Mesa del Diálogo Civil constituida por el Decreto 8/2017, de 7 de febrero, ya analizado en ediciones anteriores de este Anuario.

---

<sup>15</sup> Como muestra, véase la Recomendación del Comité de Ministros (2007)14 a los Estados miembros, titulada «*On the legal status of non-governmental organisations in Europe*». De hecho, al amparo del Consejo de Europa se encuentra una de las plataformas más importantes de coordinación del Tercer Sector europeo, como es la Conferencia de Organizaciones No Gubernamentales Internacionales, un espacio promotor de no poca doctrina que podría mencionarse en los desarrollos legislativos como el que nos ocupa en este estudio.



C) *La lógica competencial de la Ley autonómica y su coherencia con la legislación estatal*

La Exposición de Motivos recoge los títulos competenciales en los que se apoya el legislador para adoptar esta norma. Sobre ellos conviene detenerse por dos motivos: por un lado, la posible irracionalidad sustantiva de la referencia a alguno de los títulos competenciales, y, por el otro lado, la relación entre estos títulos de competencia autonómica y aquellos otros que fundamentan la mencionada norma estatal, para verificar su necesaria coherencia.

Los títulos competenciales aludidos por la norma autonómica son diferentes, naturalmente, de aquellos que encontramos en la Ley estatal (recogidos en su Disposición final segunda). Una comparación de ambos textos nos revela que la existencia de estas dos leyes obedece a una lógica jurídica que es compatible con las respectivas competencias del Estado y de la Comunidad Autónoma, aun cuando abordan el mismo sector en sus respectivos marcos territoriales.

El Estado dictó la Ley de 2015, en su mayor parte, al amparo del artículo 149.1.1.<sup>a</sup> de la Constitución<sup>16</sup>, es decir, para preservar «las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles». Así, esta norma ordena, esencialmente, las relaciones del Tercer Sector Social con la Administración General del Estado para aquellos fines de interés general que guardan relaciones con las competencias estatales (para «asegurar un desarrollo armónico de las políticas sociales», según reconoce la Exposición de Motivos de la Ley extremeña, en referencia a la estatal). No interfiere en ningún caso en las competencias que dan amparo a la Ley autonómica.

Extremadura dispone, por un lado, de competencia exclusiva sobre política de acción social, en general (en virtud del art. 9.27 EAEx). Por otro lado, también es su competencia exclusiva la ordenación de las formas organizativas (asociaciones, fundaciones y voluntariado) propias del Tercer Sector, «que desarrolle principalmente sus funciones en Extremadura», según el artículo 9.45 EAEx. Eso sí, tal ordenación autonómica debe respetar, como es natural, la regulación esencial sobre derechos fundamentales vinculados que se contiene, por ejemplo, en la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, del Derecho de Asociación (LODA).

---

<sup>16</sup> La parte sujeta a otro título competencial es, según la propia Disposición final segunda de la Ley estatal, «el segundo párrafo de la Disposición adicional segunda», porque «se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.31.<sup>a</sup> de la Constitución que atribuye al Estado la competencia en materia de Estadística para fines estatales».

Por lo señalado anteriormente, la Ley autonómica no regula las formas organizativas del Tercer Sector Social. Recalca esta idea la Disposición final segunda de la Ley, recordando a las entidades que su consideración de Tercer Sector Social, en virtud de la nueva norma, no les exime del «cumplimiento de todos los requisitos y condiciones que establezca» la legislación específica de su forma jurídica. Muñoz Machado (2002: 710-711), entre otros, ha identificado las formas organizativas del Tercer Sector Social general en torno a tres pilares: las asociaciones, el voluntariado y las fundaciones. Existen otras leyes, estatales y autonómicas, que regulan cada una de tales formas<sup>17</sup>. Por ello, ambas leyes del Tercer Sector Social, tanto la estatal como la autonómica, se limitan a señalar los rasgos que permiten identificar cuándo tales formas son reconocidas como Tercer Sector Social en su respectivo ámbito territorial, para la interlocución con los correspondientes poderes públicos y para el disfrute de las garantías orgánicas y procedimentales recogidas en cada ley (para su participación y promoción, principalmente).

Por último, en materia de las competencias invocadas para esta regulación, no debe pasar desapercibida una extraña mención de la Exposición de Motivos al artículo 9.17 EAEx, que trata sobre la competencia exclusiva en materia de cooperativas y economía social, o «entidades asimiladas», según la parte expositiva aludida. Es una referencia incongruente con el espíritu de la Ley, que versa sobre el sector no lucrativo de forma explícita, mientras que resulta obvio que las cooperativas, aunque sean un tipo singular de entidades empresariales, no son en ningún caso entidades del Tercer Sector<sup>18</sup>. Quizá podrían serlo de un eventual cuarto sector, por su distancia del resto del ámbito mercantil, y lo mismo podría predicarse de la economía social o de entidades asimiladas a las cooperativas. Esta referencia competencial resulta de difícil justificación para semejante Ley, en particular.

---

<sup>17</sup> Me refiero, por ejemplo, a la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, del Derecho de Asociación (LODA); a la Ley (estatal) 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones; a la Ley (estatal) 45/2015, de 14 de octubre, de voluntariado; a la Ley 12/2019, de 11 de octubre, del voluntariado de Extremadura (posterior a esta Ley del Tercer Sector Social, pero precedida por la ya derogada Ley 1/1998, de 5 de febrero, reguladora del Voluntariado Social en Extremadura).

<sup>18</sup> No obstante, es cierto que en otros ordenamientos jurídicos se discute sobre la inclusión de las llamadas «empresas sociales», entre las que se ubican muchas cooperativas, dentro del Tercer Sector Social. Como muestra, Emanuele Rossi (2014: 105 y ss.) apunta en esta dirección de la controversia.

D) *El objeto de la Ley extremeña del Tercer Sector Social*

El artículo 1 de la Ley recoge su objeto en torno a dos ejes. El primer eje señala como objeto de la Ley «regular, configurar y caracterizar» las relaciones del sector con los poderes públicos en Extremadura. El segundo eje añade el objeto de «adoptar y desarrollar» medidas de fomento del sector. Para describir ambos, la Ley no escatima reiteraciones y circunloquios que ejemplifican, desde este mismo primer artículo, una racionalidad lingüística muy deficiente, que dificulta notablemente su comprensión e interpretación. No obstante, todo el precepto puede reducirse a estas dos cuestiones: persigue ordenar el régimen de relaciones participativas del Tercer Sector Social con los poderes públicos extremeños (y especialmente con la Junta de Extremadura), y pretende instaurar nuevas obligaciones públicas y privadas, genéricas o específicas, orientadas a fortalecer el Tercer Sector Social en la región.

El reconocimiento legal de entidades del Tercer Sector Social queda paudado por los requisitos previstos en el artículo 2 de la Ley. Así, a los habituales caracteres generales del Tercer Sector Social, ya apuntados<sup>19</sup>, esta Ley suma otros requisitos especiales, para la cualificación «social», que podemos distinguir como de tipo objetivo y de tipo subjetivo.

Entre los requisitos especiales de tipo objetivo se encuentran aquellos que conectan los fines de interés general, en abstracto, con la identidad sustancial de aquello que permite hablar del tipo especial, es decir, del carácter social concretado por la Ley. Según el artículo 2.1, párrafo primero, de la Ley extremeña (idéntico al art. 2.1 de la mencionada Ley estatal), el carácter especial abarcaría a aquellas entidades «que impulsan el reconocimiento y el ejercicio de los derechos civiles, así como de los económicos, sociales o culturales de las personas y grupos que sufren condiciones de vulnerabilidad o que se encuentran en riesgo de exclusión social». También señala el precepto que estas entidades deben responder «a criterios de solidaridad y de participación social». La Ley enmarca un ámbito objetivo de difícil delimitación, o que sitúa a muchas entidades en zonas difusas, porque el precepto no precisa si tales fines deben estar recogidos en las normas organizativas o constitutivas de las entidades, o si puede entenderse cumplido el requisito cuando una entidad con fines distintos acomete aquellos, de tipo social, de manera esporádica o circunstancial. De hecho, la Ley tampoco aclara si deben ser los fines

---

<sup>19</sup> Recordemos que los requisitos objetivos del Tercer Sector General serían su ausencia de ánimo de lucro y su persecución de fines de interés general, mientras que los requisitos subjetivos generales serían la base privada (esto es, la iniciativa ciudadana o social, según estas leyes del Tercer Sector Social) y la naturaleza privada de su forma organizativa (asociativa o fundacional, en sentido amplio).

principales o si, por el contrario, podrían ser consideradas como Tercer Sector Social también aquellas entidades con una misión primaria distinta (científica, deportiva, medioambiental...), pero indirectamente convergente.

Los requisitos especiales de tipo subjetivo ofrecen dos elementos clarificadores, que (esta vez sí) ayudan a trazar la delimitación del Tercer Sector Social, expresados de manera mucho más precisa, aunque no necesariamente exentos de controversia.

Un primer requisito subjetivo señala que son entidades del Tercer Sector Social aquellas de «carácter privado, surgidas de la iniciativa ciudadana o social» (art. 2.1). La intención de la adición del origen cívico o social a la noción del carácter privado resulta más clara en el párrafo segundo del mismo precepto (art. 2.1, segundo párrafo), ya que en él se aprecia cómo el legislador procura subrayar la distancia debida de estas instituciones sociales tanto del mercado y como del sector público<sup>20</sup>. El artículo 2.1, en su segundo párrafo, contempla la imposibilidad de reconocer como Tercer Sector Social a las entidades privadas cuyos «órganos de gobierno» estén participados «por empresas mercantiles». No aclara un posible rango de tal participación (como sí hará para el sector público), luego parece excluida cualquier mínima intervención explícita, oficialmente vinculada, a una sociedad mercantil, o por delegación de esta. Tan rotunda distancia marcada con el sector empresarial o mercantil, no contemplada en la Ley estatal, constituye una originalidad de este Tercer Sector Social extremeño. Sin duda, se trata de una limitación para la inclusión en el sector de aquellas fundaciones creadas y gobernadas, por ejemplo, como resultado de la responsabilidad social corporativa de una sociedad mercantil. Pero puede llegar a suponer una verdadera limitación a la libertad de fundación o asociación, de difícil justificación,

---

<sup>20</sup> Este primero de los requisitos especiales se encuentra entremezclado con uno de tipo general. El general es la exclusión de la categoría de Tercer Sector a aquellas formas organizativas que, aun asemejándose a las habituales del Tercer Sector, son en realidad entes instrumentales del sector público: la Ley excluye expresamente a las entidades del Tercer Sector (ya sean asociativas o fundacionales) cuya participación sea controlada en más del cincuenta por ciento por una o varias Administraciones públicas. No debe obviarse, en todo caso, que algunas de estas figuras excluidas sí pueden encontrarse integradas en las principales plataformas representativas reconocidas por la propia Ley. De hecho, la Plataforma del Tercer Sector de Extremadura, mencionada como representativa del sector en el artículo 13.1 de la Ley, integra a las fundaciones públicas que forman parte de la Asociación Extremeña de Fundaciones, por ejemplo. Otra figura paradigmática que resulta claramente excluida de la categoría gracias a estas cláusulas de distanciamiento del sector público, pero que podría confundirse con el Tercer Sector por su forma organizativa, es la Federación de Municipios y Provincias de Extremadura (regida, según el art. 1 de sus Estatutos, por la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, del Derecho de Asociación, a pesar de su composición de base pública).

puesto que impide una determinada composición subjetiva permitida por el ordenamiento, sin que el grado de exclusión parezca justificado con el objetivo de separación posiblemente perseguido, y del realmente logrado<sup>21</sup>.

La segunda precisión subjetiva es inclusiva, no excluyente. En el artículo 2, apartados 2 y 3<sup>22</sup>, el legislador autonómico trata de garantizar la consideración como Tercer Sector Social de las propias plataformas coordinadoras de dichas entidades, organizadas mediante las distintas formas asociativas de segundo grado (es decir, asociaciones de personas jurídicas, ya sean uniones, federaciones, etc.). En la medida en que dichas redes o plataformas suman instituciones que, individualmente, no serían Tercer Sector Social (fundaciones públicas, por ejemplo), esta fórmula les da cobertura indirecta como tal.

Las delimitaciones subjetivas conectan, a su vez, con el ámbito de aplicación de la Ley. En el artículo 4, este ámbito está redactado de forma que abarca, solo, a aquellas entidades que tienen tanto su sede, en primer lugar, como parte o todo de su actividad, en segundo lugar, en Extremadura. Está expresado de forma que exige la concurrencia de ambas circunstancias. Quizá no sea consciente el legislador de haber dejado fuera, en sentido estricto, a las organizaciones que son Tercer Sector Social y desarrollan acción social en Extremadura, pero tienen su sede fuera de la Comunidad Autónoma<sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup> Por otra parte, es una barrera ficticia, pues nada impide que un empresario que sea persona física tome parte en el gobierno de tales entidades, con el mismo potencial espíritu lucrativo indeseado por el legislador, y ejerza una auténtica injerencia del mercado. Tampoco permite la Ley excluir, con esta cláusula, que un patronato se componga de hecho por personas físicas íntimamente ligadas al mercado, o incluso que se integren precisamente por tal vinculación (por ejemplo, fruto del mecenazgo corporativo), siempre que eviten expresar el nombramiento en tales términos (para burlar la norma basta que los estatutos de una fundación no señalen que el nombramiento de un patrono lo es por un cargo empresarial, pero nada impide que *de facto* lo sea). Teniendo en cuenta la afición del legislador por crear principios en esta norma, quizá habría sido más eficiente, en este sentido, haber formulado las prevenciones sobre los vínculos empresariales o del sector público como un principio rector más específico, antes que como cláusula de exclusión subjetiva.

<sup>22</sup> La Ley autonómica, mediante estos dos apartados, ordena de forma más clara esta cuestión, y con una secuencia lógica que facilita la comprensión, en comparación con el texto idéntico del artículo 2.2 de la Ley estatal, que solo difiere en el orden de las frases.

<sup>23</sup> Tal es el caso de no pocas entidades que desarrollan su labor en Extremadura, incluso con convenios de colaboración a tal efecto suscritos con la Administración autonómica, pero cuya sede no se encuentra en la Comunidad Autónoma. Como muestra, véase la Resolución de 4 de diciembre de 2017, de la Secretaría General, por la que se da publicidad al Convenio de Colaboración entre el Servicio Extremeño Público de Empleo y la Fundación Santa María la Real para la difusión y captación de beneficiarios del Proyecto Lanzaderas de Empleo y Emprendimiento Solidario en el marco del Programa Operativo POISES del Fondo Social Europeo y del Programa de Empleabilidad Joven de Fundación Telefónica (DOE n.º 245 de 26 de diciembre de 2017).

Algo, por cierto, que el propio sector fundacional parece no contemplar, a la luz de la divergencia sobre los datos de fundaciones activas que reputa en Extremadura el sector, frente a las cifras de inscripciones con sede efectiva en la Comunidad Autónoma.

E) *Una Ley de rico contenido axiológico*

La Ley extremeña parece inspirarse en la Ley estatal para recoger (sin llegar a replicar) un catálogo de principios rectores para el sector (art. 3 de la Ley extremeña, y art. 4 de la Ley estatal). Sin embargo, la norma autonómica va mucho más allá, e incorpora otros artículos que añaden nuevos principios sobre diversos elementos específicos de la regulación. Destacan con claridad cuatro catálogos más, hasta sumar cinco listados de auténticos principios jurídicos, que mediante esta norma adquieren rango de Ley: a) los principios rectores identificativos de todo el Tercer Sector Social (art. 3); b) los «criterios de intervención» de las actuaciones del sector (art. 7); c) los «principios de la acción concertada» (art. 9); d) los «criterios de representación e incorporación» del sector a los órganos colegiados para su participación administrativa (art. 14.2); y, finalmente, e) las características que rigen las relaciones laborales en las entidades del sector (art. 21.1). Todos estos preceptos tienen un contenido orientador que los configura como principios, con independencia de la nomenclatura empleada por el legislador para referirse a ellos.

La norma estatal, al referirse a los principios rectores del sector, precisa una serie de nueve valores o condiciones para definir al propio Tercer Sector de acción social en el ámbito estatal. En cambio, el legislador extremeño ha optado por establecer siete principios funcionales, expresando en cuatro ocasiones las mismas ideas que la Ley estatal<sup>24</sup>, pero de forma más genérica, y con matices expresivos distintos: 1) la participación ciudadana y social, en sentido amplio [en el art. 3.a) de la ley extremeña]; 2) la transparencia y la rendición de cuentas [art. 3.d)]; 3) la autonomía e independencia frente a actores externos al propio sector —poderes públicos o mercado— [art. 3.e)]; y 4) el respeto efectivo a la igualdad de oportunidades en el seno de las entidades [art. 3.f)]. Sin embargo, la norma autonómica innova al proclamar tres principios no recogidos por la normativa estatal: el «empoderamiento de las

---

<sup>24</sup> La Ley estatal, de hecho, resulta reiterativa en sus tres primeros principios rectores [las letras a), b) y c) del artículo 4, que requieren personalidad jurídica propia, naturaleza privada y ausencia de ánimo de lucro], porque tales exigencias ya forman parte del ordenamiento sin necesidad de estar ahí contempladas. Razón por la que, probablemente, el legislador extremeño los omite.

personas destinatarias en la intervención» del sector [art. 3.b)]; un obligado «enfoque de los derechos de la ciudadanía en la planificación de su intervención» [art. 3.c)]; y la «colaboración y trabajo en red» entre los sujetos afectados por la Ley —Tercer Sector y sector público extremeño— [art. 3.g)].

El resto del contenido de principios específicos aludidos es novedoso en la Ley extremeña, frente a la estatal, pero nos referiremos a su contenido al analizar los aspectos concretos sobre los que se aplican tales principios (aunque sean denominados «criterios»).

## **2. *Estudio sobre los elementos particulares de la norma: del Capítulo II al Capítulo V***

Como se ha tenido oportunidad de advertir al inicio, la Ley extremeña aborda una regulación más pormenorizada que la estatal sobre cuatro aspectos. Algunos de ellos son realmente inéditos en nuestro ordenamiento jurídico, al menos en el plano nominal. Otros representan una elevación del rango normativo de aspectos ya regulados previamente por vía reglamentaria.

El primero de los aspectos específicos aborda el régimen de actividad del reconocido como Tercer Sector Social, a pesar de que el título del Capítulo II no refleje fielmente el contenido del mismo.

El segundo de estos aspectos específicos es la llamada acción concertada, a la que el legislador dedica el Capítulo III. Veremos cómo se configura como instrumento específico de cooperación público-privada, reservada, según esta Ley, para el Tercer Sector de acción social y la acción social de responsabilidad pública.

El tercer aspecto es la legalización, en su sentido de incorporarse a una norma de rango legal, de una regulación parcialmente ya reglamentada: la participación administrativa del Tercer Sector Social, objeto de regulación en el Capítulo IV. No obstante, esta nueva ordenación incorpora una reforma sutil, pero muy relevante sobre la filosofía participativa del sector, y alude a otras formas de participación no expresamente contempladas con anterioridad.

El cuarto y último aspecto analizado se corresponde con el Capítulo V, que instituye mecanismos de planificación y, muy especialmente, de seguimiento y diagnóstico sobre la actividad promotora, pública y privada, hacia el sector.

A) *La regulación sobre las actividades del Tercer Sector Social*

Si el Tercer Sector es fruto de la iniciativa privada, y se articula mediante el ejercicio de derechos fundamentales como el de asociación, o de otros de amplia protección jurídica como el de fundación, la forma de intervenir del Tercer Sector Social está ampliamente protegida por el ordenamiento jurídico, pudiendo realizarse de cualquier forma que no esté expresamente prohibida. En tal sentido, estas leyes sobre el sector no habilitan para realizar nada que las entidades no pudieran llevar a cabo sin semejante regulación. Sin embargo, la Ley extremeña contribuye a delimitar formas de intervención que crean un modelo especialmente protegido, reconocido y promovido por los poderes públicos. Así pues, el artículo 5 de la Ley insta al sector a diseñar su intervención atendiendo al denominado «enfoque de derechos».

El significado de tal enfoque pretende, quizá, prevenir (o al menos no reconocer como objeto de promoción legal) algunos modelos históricos de la acción social que han podido tender hacia una intervención llamada «paternalista», o de beneficencia clásica, en un sentido que situaría el protagonismo de la acción social sobre el sujeto generoso que ayuda a otros sin estar obligado a ello (que ayuda graciosamente). Este modelo sería contrario a una concepción, la reivindicada por la Ley, en el que la acción social es la reacción ante una injusticia, donde el protagonista es quien padece una realidad desfavorable que debe ser revertida, porque es contraria a los derechos humanos. Se trata de diferenciar entre una acción social prestada porque se tiene derecho a la equidad, frente a una acción social de la que se disfruta por la mera fortuna de tener quien la conceda.

El artículo 6 de la Ley, por su parte, recoge de forma muy poco sistematizada una descripción amplia de actividades reconocidas como propias del sector. El uso de una terminología reiterativa, tal vez empleada con el temor de dejar algo fuera del precepto, dificulta la comprensión del texto. No sin esfuerzo, se puede concluir que el apartado primero del artículo marca el tipo de sujeto susceptible de la intervención del sector, el apartado segundo trata de enunciar los espacios o contextos en los que caben esas actividades de intervención, el tercero aborda los posibles enfoques y contenidos de dichas las actividades sociales, y el cuarto anuncia un tipo específico de actividades que son responsabilidad pública, aunque las ejecute el Tercer Sector Social.

Sobre el destinatario de las acciones (art. 6.1), la Ley parece realizar tres puntualizaciones. La primera es que el sujeto pasivo de la intervención del sector debe serlo porque no disfrute de sus derechos de forma efectiva, y el



Tercer Sector Social lo convierte en destinatario para resolver esa circunstancia. La segunda es que el sujeto pasivo puede ser considerado tanto de forma individual como colectiva, y esta última debe ser entendida como toda la diversidad de formas de agrupación imaginables, que sean útiles para la identificación de la vulnerabilidad (familias, grupos, comunidades, etc.). La tercera puntualización es el señalamiento expreso de tres colectivos de especial atención legal: la infancia, las personas con discapacidad y las personas en situación de dependencia. Más adelante (art. 6.3), la Ley también aclara otro aspecto subjetivo, y es que para tener la consideración de actividades sociales es irrelevante que el sujeto activo sea personal voluntario o remunerado por una relación laboral.

El ámbito o contexto de la intervención (art. 6.2) es descrito de forma tal que parece querer remover cualquier barrera interpretativa: la actividad de asistencia social cabe en cualquier contexto, desde los espacios laborales hasta el judicial, pasando por el sociosanitario, sociocultural, habitacional, educativo, «y cualquier otro transversal que afecte a los mismos».

La Ley añade una proyección sustantiva de las intervenciones, señalando expresamente (art. 6.3) que «se reputan como actividades sociales» cualesquiera que persigan los fines antedichos. El catálogo comprende, por un lado, todas las fases posibles de la intervención. Esto incluye desde la detección de necesidades hasta una eventual investigación de evaluación posterior, así como cualquier ejecución de acciones orientadas, de forma directa, hacia los fines descritos (obvio). Por otro lado, también alude a cualquier enfoque sustantivo que sirva de medio al fin último. Esto convierte en «actividad social de interés general» tanto la articulación de la acción [incluso la autoorganización de las entidades, art. 6.3.b)], hasta la interlocución con el sector público o las campañas de sensibilización o denuncia ciudadana sobre el objeto de la acción social, pasando por la provisión de servicios o la atención directa a los sujetos destinatarios, naturalmente. No es necesario, por tanto, que la actividad se dirija al sujeto (individual o colectivo) de forma directa, sino que también tiene el reconocimiento legal la actividad indirecta, dirigida hacia otros sujetos, cuando se acomete como medio (análisis, sensibilización, intercesión o incidencia, etc.) para favorecer al destinatario final.

Entre las actividades de intervención del sector, el legislador ha incluido una categoría diferenciada (art. 6.4), a la que denomina «prestaciones y servicios de responsabilidad pública» (en el ámbito que nos ocupa, de la asistencia social), remitiendo a «los términos definidos por la normativa comunitaria». No precisa a qué normativa se refiere, pero tal vez se trate de aquella

relacionada con el específico Derecho de la Unión Europea sobre los servicios sociales<sup>25</sup>.

Finalmente, todo el conjunto descrito de actividades reconocidas debe ajustarse a los criterios axiológicos de intervención marcados por el artículo 7 de la Ley, que son auténticos principios informadores de las actuaciones. El catálogo está expresamente formulado como *numerus apertus* («entre otros»), pero obliga a las entidades a considerar todas las dimensiones propias de una intervención social, ya presentes antes de la Ley en la mayor parte de las normas reguladoras de las ayudas públicas a este tipo de acciones, pero con rango legal indubitado desde la entrada en vigor de la norma que es objeto de este análisis.

Conviene destacar, de este catálogo, el grado de completitud que la Ley espera de esta intervención de entidades privadas. La actuación de estas debe ir mucho más allá de la intervención directa con las personas destinatarias finales [recogido esto último en el art. 7.e)]. El artículo 7, a diferencia del artículo 6, no solo admite tales acciones en la categoría de intervención del sector, sino que las considera indispensables. Por ello, esta atención directa debe ser precedida y complementada por el desarrollo de intervenciones preventivas y de detección de necesidades [7.a)]; informativas, formativas y de sensibilización [7.b)]; de reivindicación y denuncia social (7.c) y de interlocución y diálogo con agentes sociales [7.d)]. Pero también deben ser entreveradas por intervenciones que empoderen y reconozcan la participación explícita a los colectivos destinatarios finales [7.f)], para la «promoción general de la participación ciudadana y de la cultura de la solidaridad» [7.g)].

Naturalmente, lo anterior no puede ser interpretado en un sentido que obligue a que todas y cada una de las entidades del Tercer Sector Social deban incorporar todos y cada uno de los criterios de intervención legalmente exigibles. La cualidad axiológica del precepto se manifiesta también en la obvia posibilidad de que su realización se alcance por la «colaboración y trabajo en red» [art. 3.g)] del Tercer Sector Social, como conjunto. Las entidades pueden complementarse funcionalmente (como de hecho sucede).

---

<sup>25</sup> Véanse, por ejemplo, el párrafo 36 de la Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión, y el párrafo 114 de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE. También, a pesar de su carácter no vinculante, conviene mencionar a este respecto la Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento Europeo, el Consejo, el Comité Económico y Social Europeo y el Comité de las Regiones, que acompaña a la Comunicación «Un mercado único para la Europa del siglo veintiuno», Servicios de interés general, incluidos los sociales: un nuevo compromiso europeo, COM (2007) 725 final.

### B) *El significado de la acción concertada*

El Capítulo III de la Ley está dedicado a la denominada acción concertada. Se trata de un concepto emergente para describir una realidad muy consolidada. No significa algo distinto que la cooperación del sector público con el sector privado, a través de un concierto (o convenio) para la prestación por parte de instituciones privadas de servicios (en este caso sociales) que son competencia de la Administración que concierta. Es una fórmula frecuente en el sistema educativo, en el sistema sanitario y en otros del ámbito social, en ocasiones criticada por dos planteamientos opuestos: por un lado, por hurtar al mercado de procesos de contratación de servicios en régimen de concurrencia competitiva; y, por otro lado, por delegar en sujetos privados lo que se asume como responsabilidades públicas.

La plasmación positiva del término ya ha sido frecuente en numerosas comunidades autónomas<sup>26</sup>, y su previsión en esta Ley extremeña completa un marco normativo que solo se entiende partiendo de lo previsto en la Ley 14/2015, de 9 de abril, de Servicios Sociales de Extremadura. Esta norma, aun sin emplear la nueva nomenclatura explícita, ya preveía de forma expresa el uso de conciertos para la cooperación financiera entre las Administraciones públicas con la iniciativa privada en la prestación de servicios sociales (art. 44.2 de la Ley 14/2015), reservando la denominación de «convenios» (art. 44.1 de la misma Ley) para los acuerdos de colaboración entre Administraciones, y «conciertos» para la colaboración público-privada, sin mayor detalle.

Tras la Ley de 2015 y las previsiones de esta Ley del Tercer Sector Social, en 2018, el legislador extremeño adoptó una nueva norma al respecto: la Ley 13/2018, de 26 de diciembre, de conciertos sociales para la prestación de servicios a las personas en los ámbitos social, sanitario y sociosanitario en Extremadura. Esta última norma apela, como señaló Álvarez García (2019), a la disposición adicional cuadragésimo novena de la Ley estatal de Contratos del Sector Público de 2017. De esta forma, el legislador adoptó apenas un mes después una segunda norma, esta vez específica, para abordar «el régimen jurídico de la acción concertada con entidades que no tengan ánimo de lucro como modalidad de gestión indirecta de la prestación de servicios de

---

<sup>26</sup> Prueba de ello son, por ejemplo, el Decreto 181/2017, de 17 de noviembre, del Consell de la Generalitat Valenciana, por el que se desarrolla la acción concertada para la prestación de servicios sociales en el ámbito de la Comunitat Valenciana por entidades de iniciativa social; o el Capítulo I de la Ley 12/2018, de 15 de noviembre, de servicios a las personas en el ámbito social en la Comunidad Autónoma de las Illes Balears. Anterior a estas normas es la Ley aragonesa 11/2016, que se menciona *ad infra*.

atención social especializada, sanitario [sic] y sociosanitarios destinados a la atención directa a las personas en Extremadura, cuando los recursos públicos no resulten suficientes o idóneos para garantizar la cartera de servicios públicos» (art. 1.1 de la Ley 13/2018).

Toda esta nueva regulación legal sobre este asunto responde a la reivindicación del Tercer Sector Social. Este pide preservar las fórmulas de cooperación con la Administración, para fines de interés general que comparten ambas partes, dentro de un marco jurídico distinto de aquel que la Administración utiliza para su «cooperación financiera» ordinaria para la prestación de servicios, es decir, con el resto del sector privado (normalmente empresarial, con ánimo de lucro). Tal reivindicación se fundamenta, primero, en la especial importancia de estos servicios (en los que se quiere hacer primar el fin social) y, segundo, en la cualidad no lucrativa del Tercer Sector (que favorecería, precisamente, esa primacía frente al beneficio empresarial). La justificación para estas regulaciones ha sido expresada con particular nitidez por la Ley aragonesa 11/2016, de 15 de diciembre, de acción concertada para la prestación a las personas de servicios de carácter social y sanitario (en su parte expositiva):

«La filosofía que subyace (...) es simple: si un operador económico aspira legítimamente a obtener un beneficio empresarial, un lucro, como consecuencia de su colaboración con la Administración pública en la prestación de servicios a las personas, sólo podrá hacerlo en el marco de un proceso de contratación».

La nueva ley extremeña define la acción concertada como un «instrumento organizativo que atiende a la consecución de objetivos sociales» (art. 8.1), de «naturaleza alternativa y no excluyente de otras formas de gestión» (art. 8.2). Nada obliga en la Ley del Tercer Sector Social, por tanto, a que la Administración deba concertar. Por el contrario, la Ley recuerda la posibilidad administrativa de prestar el servicio directamente con sus propios medios públicos, o de que la Administración acuda a la gestión indirecta por la vía contractual ordinaria. Pero esta Ley sí consigue plasmar dos elementos jurídicos importantes. En primer término, la concertación social se reserva como instrumento potestativo de la Administración para dar cabida a la intervención del sector privado no lucrativo en la prestación de servicios sociales. En segundo término, la concertación social se dota de unos principios que ayuden a impedir su uso para la alteración del libre mercado<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> Sobre esta eventual colisión se han pronunciado las Sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 11 de diciembre de 2014 (asunto C-113/13, Caso Spezzino) y de 28 de enero de 2016 (asunto C-50/14, Caso Casta), en ambos casos en relación al transpor-

Dado que la acción concertada supone una clara huida de las garantías de la legislación de contratos del sector público, por las motivaciones expresadas, la Ley prevé un marco axiológico (uno más) específico para este instrumento. El artículo 9 de la Ley impone que la acción concertada se someta a los principios de publicidad<sup>28</sup>, transparencia<sup>29</sup>, igualdad<sup>30</sup>, subsidiariedad<sup>31</sup>, solidaridad, no discriminación<sup>32</sup>, eficiencia presupuestaria<sup>33</sup>, calidad asistencial, coherencia con la planificación estratégica de servicios públicos, responsabilidad social<sup>34</sup> y, finalmente, un particular compromiso de no emplear esta herramienta para alterar la competencia en el mercado<sup>35</sup>.

La formulación potestativa de este instrumento no es absoluta. En virtud de la legislación autonómica previa (la ya mencionada Ley 14/2015), los denominados servicios sociales de atención social básica no pueden ser en ningún caso objeto de concierto o convenio (*vid.* art. 15, párrafo segundo).

---

te sanitario prestado por entidades no lucrativas, fallando a favor de que estos tipos de acción concertada no colisionaban con la libre competencia, aunque se adjudiquen los servicios con pleno reembolso de los gastos sin publicidad ni concurrencia, siempre que se trate de entidades de voluntariado, o en sentido amplio, no lucrativas.

<sup>28</sup> El legislador extremeño recoge la obligación de que existan convocatorias de acción concertada objeto de publicación en los diarios oficiales correspondientes [art. 9.a)].

<sup>29</sup> Aclara que a esta concertación le es de aplicación la Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura [art. 9.b)].

<sup>30</sup> El legislador impone, mediante este principio, que la atención prestada en régimen de concertación debe ser equiparable a la dispensada directamente por la Administración con sus propios medios [art. 9.c)].

<sup>31</sup> La Ley aclara que la subsidiariedad debe, además, acreditarse, señalando la Administración que inicie un procedimiento de concertación «las circunstancias que justifican» esta opción [art. 9.d)].

<sup>32</sup> El artículo 9.f) aclara que se refiere a la no discriminación entre entidades que puedan optar a la concertación.

<sup>33</sup> Resulta revelador que el legislador, con respecto a este principio, haya aclarado [art. 9.g)] que el régimen general de la contraprestación económica por las acciones concertadas excluye la cofinanciación por parte del Tercer Sector Social, cubriendo los «costes totales» del servicio.

<sup>34</sup> Este principio es reflejo fiel del intento del legislador por no reducir el nivel de exigencia ética de esta fórmula de concertación respecto del régimen general de la contratación pública extremeña, puesto que replica, en la explicación de este precepto [art. 9.j)], las exigencias de «requerimientos sociales y medioambientales», por ejemplo, en clara alusión a la que sería aprobada, poco después como Ley 12/2018, de 26 de diciembre, de contratación pública socialmente responsable de Extremadura.

<sup>35</sup> Este último principio plantea el mayor conflicto teleológico y pragmático del catálogo. Resulta inevitable preguntarse qué sentido tiene no «aplicar una política de precios inferior al promedio del mercado» [art. 9.k)] cuando son entidades que renuncian, explícitamente, al beneficio empresarial, de un lado, y en muchos casos a una parte importante de costes salariales, al presumirse en ellas la participación de voluntariado, por otro lado.

Como anticipaba *ad supra*, la posterior Ley 13/2018, completará una regulación exhaustiva de este mecanismo, que incluirá desde aspectos conceptuales (art. 2) hasta la constitución de una comisión de seguimiento (art. 16), pasando por una previsión potestativa para la creación de registros específicos de entidades que presten servicios concertados (art. 17), o reglas específicas sobre la limitación de la concertación (art. 9). Por falta de espacio, no procede en este momento realizar un análisis más pormenorizado de esta segunda Ley.

### C) *Nuevos y viejos instrumentos para la participación social*

El Capítulo IV de la Ley trata «la participación del Tercer Sector Social, el diálogo civil y la interlocución social». Para ello, realiza precisiones sobre el específico derecho de participación de la sociedad civil organizada con fines sociales (art. 10), trata de distinguir dos niveles de participación (sectorial y general, art. 11), y eleva a rango de ley aspectos ya regulados previamente de participación orgánica (arts. 12 y 13) o especificidades de regímenes generales de participación administrativa orgánica (art. 14).

#### a) El derecho a la participación del Tercer Sector Social

En lo relativo a la ordenación legal del derecho de participación, pueden realizarse las siguientes tres apreciaciones.

En primer término, la redacción poco afortunada de la Ley (de nuevo) parece conceder el mismo derecho de participación («conjunta») al Tercer Sector Social y a las Administraciones públicas extremeñas (art. 10.1), como si estas lo requiriesen, o como si su intervención pudiera considerarse participación ciudadana cuando elaboran políticas públicas. Sea como fuere, desde el punto de vista teleológico parece que el legislador persigue situar al Tercer Sector Social en un plano de igualdad con las Administraciones públicas. Indicio de ello puede ser la capacidad de iniciativa de ambos actores para activar los mecanismos participativos (art. 10.2).

En segundo término, para garantizar los derechos participativos se instituye legalmente el instrumento por antonomasia de la participación sectorial: el llamado diálogo civil<sup>36</sup>. Esta ley (art. 10.2) dota a tal instrumento de su

---

<sup>36</sup> Sobre este concepto, los distintos modelos jurídicos implementados en nuestro país, y la trayectoria de su incorporación en el derecho positivo extremeño, véase los capítulos sobre Extremadura de los Anuarios de los años 2016 y 2017.

propio catálogo de principios, a los que sirve: transparencia, participación, eficacia, coherencia, rendición de cuentas y subsidiariedad.

En tercer término, el derecho de participación aquí tratado, como suele suceder con estos derechos participativos, no se agota en el ámbito territorial autonómico. La Ley impone el deber de dar cabida a esta participación a todas las Administraciones públicas de Extremadura «con responsabilidades en el ámbito de la asistencia social» (art. 10.3), lo que incluye a las administraciones locales<sup>37</sup>.

b) La participación general y las reformas legales sobre la Mesa del Diálogo Civil

Aclarados los contenidos legales del derecho de participación, la Ley da paso a una distinción entre la participación general del Tercer Sector Social, y su eventual participación sectorial. El artículo 11, necesariamente interpretado a la luz de los siguientes preceptos (arts. 12, 13 y 14), parece considerar como participación general aquella producida en el marco de la Mesa del Diálogo Civil del Tercer Sector Social, y como participación sectorial la que tenga lugar en los distintos órganos colegiados de las Administraciones donde se dé cabida, por mandato de esta Ley, al Tercer Sector Social, según corresponda.

La Ley no crea el mecanismo de la Mesa del Diálogo Civil (existente como órgano colegiado desde 2017), pero sí eleva a rango legal parte de su anterior contenido reglamentario, por un lado, y altera sutil pero profundamente ciertos aspectos fundamentales de su existencia, por otro lado.

El contenido que la Ley reproduce del anterior régimen, con apenas algunas actualizaciones, es el artículo 3 del Decreto 8/2017, de 7 de febrero, que en la Ley se encuentra, esencialmente, como artículo 13. Desde el punto de vista funcional, el nuevo régimen legal conserva la legitimación representativa, la capacidad propositiva y deliberativa, y la capacidad autoorganizativa. En realidad, el precepto sobre sus funciones apenas cambia más allá de las referencias nominales que obedecen a la transformación que veremos a continuación.

A pesar de la preservación del órgano, este deja de ser la Mesa del Diálogo Civil del Tercer Sector, en su máxima amplitud sectorial, para conver-

<sup>37</sup> El artículo 25.2.e) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, recoge que es competencia propia de los municipios la «(E)valuación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social».

tirse en un órgano para el Tercer Sector Social, como parte especial. En realidad, la composición no cambia, lo que da una idea de que la Plataforma del Tercer Sector de Extremadura se considera a sí misma, y es reconocida por los poderes públicos, como una institución esencialmente del Tercer Sector Social, más que del Tercer Sector General. Sin embargo, esta es la transformación de gran calado que anticipaba. A pesar de la posible realidad de hecho previa, ahora es una realidad de derecho que la participación en esta institución obedece a un enfoque restrictivo del Tercer Sector Social, excluyendo a todo aquel que no sea reconocido por su carácter social. Esta circunstancia puede ahondar, a medio plazo, en los conflictos de legitimidad ya advertidos años atrás, en este mismo Anuario<sup>38</sup>.

c) Nuevas previsiones sobre la participación sectorial social

La Ley califica como participación sectorial aquella que da cabida al Tercer Sector Social en otros «órganos colegiados, consejos sectoriales o grupos de trabajo y participación», distintos de la Mesa del Diálogo Civil (art. 14). Para la realización de esta participación, establece una regla general de identidad, es decir, las entidades del Tercer Sector Social tomarán parte en dichos órganos cuando se cumpla una simetría entre tales entidades y el órgano referido, con respecto a dos elementos identitarios: el ámbito territorial y el ámbito material de intervención (actuación y fines). Si son coincidentes entre entidades y órganos, la Administración parece obligada a dar cabida a la participación de tales entidades. No obstante, existen otros criterios orientadores de tal participación orgánica: 1) debe producirse respetando las reglas de paridad en la designación de las personas físicas [art. 14.2.b)]; 2) la legitimación de la entidad más representativa no impide a las demás desarrollar su propia interlocución (informal), según el artículo 14.3) de la Ley; y 3) a pesar de que la Mesa del Diálogo Civil quede adscrita a la Presidencia de la Junta, y aunque cada órgano sectorial puede tener una dependencia orgánica distinta, el artículo 14.4) de la Ley responsabiliza a la consejería competente en materia de política social de garantizar aquellos procesos participativos calificados como sectoriales en esta norma.

---

<sup>38</sup> Resulta curioso que esta tendencia siga una senda aparentemente contradictoria con la que se observa, al año siguiente, en materia de legislación sobre voluntariado, pasando una Ley 1/1998, de 5 de febrero, reguladora del Voluntariado Social en Extremadura, a la Ley 12/2019, de 11 de octubre, del voluntariado de Extremadura, en la que desaparece el calificativo especial social. Habrá que prestar atención, en los próximos años, a cuál es el sentido real que le confiere el Ejecutivo a estas normas mediante las disposiciones reglamentarias que las desarrollen.



D) *La programación legal para la promoción del sector*

El Capítulo V y último de la Ley contiene la mayor parte de las cláusulas programáticas de esta norma. Su realización efectiva está encomendada, en su mayor parte, a la actuación del Ejecutivo autonómico. El legislador traza una hoja de ruta sin punto de llegada fijo, abusando de la repetición de contenidos.

La programación legal se apoya en un instrumento principal, de planificación administrativa, que el artículo 16 denomina Plan de Impulso y Promoción de las Entidades del Tercer Sector Social en Extremadura. Se trata, quizá, del mandato menos hueco del capítulo. El Plan es elaborado por la Consejería competente en política social de la Junta de Extremadura (con la colaboración de la representación del Tercer Sector Social). En síntesis, el Plan debe incluir los siguientes aspectos mínimos (art. 16.1): 1) aspectos analíticos que justifiquen las posteriores medidas; 2) medidas dirigidas al propio sector (para fortalecerlo); 3) medidas dirigidas a la sociedad (para que valore el sector); 4) medidas dirigidas al sector público (para aclarar «el modelo de cooperación» de este con el Tercer Sector Social); 5) la financiación de las medidas; 6) criterios de calidad de las medidas y su correspondiente sistema de evaluación; y 7) especial atención a la participación de la mujer en el sector. La principal debilidad de este instrumento legal es su sometimiento a la orientación política del Ejecutivo autonómico. Esta subordinación se deduce, primero, de quien lo aprueba, a pesar de una difusa colaboración descrita para el sector. Pero, en segundo lugar, la dependencia de la plena orientación política del gobierno autonómico se revela con nitidez por la propia periodicidad de la planificación, que es de cuatro años, «al inicio de cada legislatura». Por lo tanto, ningún acuerdo con el sector que quede recogido en tal Plan tiene visos de sobrevivir más allá de las elecciones autonómicas<sup>39</sup>. El plan cuenta con dos instrumentos de evaluación directa: a) mediante un informe anual, «de seguimiento de su ejecución» (art. 16.1), aunque no se explicita quién lo debe elaborar (en su defecto, debemos presumir que la misma Administración que adopta el Plan); y b) mediante un «informe de evaluación de resultados», al caducar la vigencia del mismo (presumiblemente, a los cuatro años).

<sup>39</sup> Es cierto que la norma tampoco aclara si el Plan puede ser modificado sustancialmente a mitad del período, una vez adoptado, y si el Plan perdura (aunque sea una forma indicativa) para un Ejecutivo resultante de una moción de censura sin cambio de legislatura, o si una nueva legislatura iniciada antes de finalizar la vigencia de cuatro años del plan. La literalidad del precepto puede resultar contradictoria, al presumir que cualquier legislatura dura, necesariamente, cuatro años.

Un instrumento secundario, tributario del plan, es un tercer informe periódico sobre «la acción de promoción», es decir, de nuevo sobre el contenido de la planificación antedicha (o que trascienda tal planificación, pero en ese caso revelaría una planificación poco efectiva, incapaz de abarcar toda la acción promotora). Lo elaboran los mismos sujetos que los anteriores, es decir, la consejería ya aludida con la colaboración del sector. Sin embargo, este tercer informe (art. 16.2) debe ser aprobado con una periodicidad distinta de los dos anteriores, y está sujeto, para su existencia formal, a la aprobación por parte de la Mesa del Diálogo Civil. Su contenido es más propositivo (con «orientaciones» para la mejora de la promoción) que analítico. El primer elemento susceptible de confusión es la periodicidad del propio informe, que según la Ley es bianual, esto es, de dos informes al año. Posiblemente, por lo que se puede deducir del conjunto del texto, el legislador querría haber dicho bienal, es decir, cada dos años. Tras su aprobación formal, debe ser publicado en el Portal de Transparencia (art. 16.4).

Para la promoción del sector, las Administraciones (todas ellas) no solo colaboran con este, sino que pueden desarrollar «alianzas y colaboraciones» (art. 17.1.b) con «otros agentes». En concreto, la Ley sugiere una «especial atención» a las «fundaciones bancarias y a otras entidades financieras» (art. 17.1), aunque luego ejemplifica esta cooperación como de tipo interadministrativo.

Dentro del mismo esquema precedente de sinergias, la Junta de Extremadura figura como la única Administración aludida de forma expresa con deberes pretendidamente concretos (art. 17.2). En virtud de este precepto, parece obligada a dos intervenciones: elaborar e impulsar iniciativas de fortalecimiento del sector. En primer lugar, si las elabora, podemos presumir que serán propias, muy similares a las que deberían contenerse en el Plan del artículo 16 (aunque esta nueva obligación no aparece vinculada al mismo). La segunda obligación, en cambio, se derivaría de la alusión a su deber de impulsar iniciativas con el mismo fin, que permite inferir que deberá también ser proactiva en el apoyo a las iniciativas ajenas. El contenido de estas otras iniciativas es el mismo que las medidas del plan: sensibilización social y empresarial, formación y apoyo directo a entidades, etc.

Como complemento a las obligaciones del sector público, la Ley configura al propio sector objeto de regulación como responsable de su propio impulso y reconocimiento. El artículo 18 insta a sus organizaciones y redes a diseñar «una iniciativa para dar a conocer» al propio Tercer Sector Social. Para ello, pueden recabar el apoyo de la Junta de Extremadura. Poco dice la Ley con respecto al formato de tal iniciativa, pero sí del contenido y de sus

canales de realización. A pesar de una sistemática poco afortunada, podemos deducir que el objeto o contenido de tal «iniciativa» versa sobre «la difusión de información básica» del sector y «su contribución en términos cuantitativos a la sociedad extremeña» [art. 18.1.a)]. Los canales para esta difusión serían (al menos) los tres siguientes: el contacto periódico del Tercer Sector Social con el sector público y otros agentes [art. 18.1.b)], la participación en acciones en medios de comunicación [art. 18.1.c)], y las acciones de información y sensibilización en centros de enseñanza [art. 18.1.d)].

En un claro enfoque introspectivo, la Ley insta al Tercer Sector Social a colaborar entre sus propias redes y entidades, mediante el intercambio de información y buenas prácticas, y el análisis compartido de la realidad (art. 18, apartados 2 y 3).

El artículo 19 constituye un ejemplo de reiteración del legislador, que vuelve a situar a las Administraciones públicas como sujetos responsables de instar la cooperación entre Tercer Sector Social y sector empresarial. El único contenido realmente inédito de este precepto, con respecto al resto de la norma, es la previsión explícita del desarrollo de instrumentos de mediación entre sectores [art. 19.1.c)]. No obstante, también puede resultar útil la concreción de dicho impulso generalista mediante dos ejemplos legales. El primer ejemplo es el impulso de los métodos de transferencia económica del sector privado lucrativo al no lucrativo, sobre lo cual menciona expresamente el mecenazgo, el patrocinio y otros negocios jurídicos específicos [art. 19.2.a)]. El segundo ejemplo es la alusión al voluntariado corporativo como resultado de la responsabilidad social empresarial [art. 19.2.b)].

Si los tres informes regulados por los artículos 16 y 17 resultaran insuficientes, el artículo 20 de la Ley se refiere de forma exclusiva a la «evaluación» de las políticas públicas, lo que da pie a que el sector público quede obligado a promover «evaluaciones independientes y periódicas» distintas de las propias ya mencionadas, y sobre dos objetos (art. 20.1). Esta evaluación externa debe abordar, de una parte, «el impacto social de las políticas públicas», es decir, la acción propia del sector público (en materia de acción social, se entiende). Pero, de otra parte, la Ley también contempla que las evaluaciones externas versen sobre la acción social ejecutada por el Tercer Sector Social, cuando esta sea resultado de cofinanciación pública. En ambos casos, tales evaluaciones deben ser publicadas en el Portal de Transparencia de la Junta de Extremadura (art. 20.2).

La Ley concluye su articulado con una serie de cláusulas referidas al personal de las entidades del sector. Algunos de estos mandatos pueden ser calificadas como superfluos porque señalan un contenido que ya forma parte

del ordenamiento jurídico: que las entidades deben cumplir los convenios colectivos y la legislación laboral, que no pueden incurrir en discriminación, o que el voluntariado no puede sustituir puestos de trabajo. No obstante, también incluye algunos mandatos que sí pueden suponer un cierto valor añadido: la expresa habilitación para la adopción de medidas de igualdad positiva en los procesos de selección, y la reclamación de un grado efectivo de participación del personal laboral en la gestión de la entidad y «su promoción en puestos de responsabilidad». En todo caso, este último aspecto puede colisionar frontalmente con la libertad asociativa o fundacional, que con frecuencia reserva el gobierno de las entidades a sujetos que no pueden recibir remuneración por ello. La única interpretación coherente de ambas normas es que los puestos de responsabilidad serán de naturaleza técnica, y no necesariamente de dirección política.

Por último, la disposición adicional única (que debería ser transitoria) concede un plazo de dieciocho meses a las entidades para adaptarse al régimen de la Ley. Son seis meses más de los que la Ley concede (doce meses) a la Junta de Extremadura, en virtud de la disposición final primera, para dictar las disposiciones reglamentarias necesarias para la aplicación y desarrollo de la Ley. Por este último motivo, al cierre de este estudio (octubre de 2019) aún es pronto para ponderar el cumplimiento de este mandato, vigente desde el 28 de noviembre de 2018.

#### **IV. Otras reformas normativas sobre el Tercer Sector Social**

Con anterioridad a la promulgación de la Ley del Tercer Sector Social, analizada *ad supra*, los poderes públicos extremeños afrontaron algunas reformas normativas menores que afectan a la posición del sector no lucrativo en general, y fundacional en particular, en el esquema general para su participación social e institucional.

Por un lado, conviene subrayar las tres precisiones y reformas introducidas por la Ley 3/2018, de 21 de febrero, de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Servicios de la Comunidad Autónoma de Extremadura. La primera de ellas se contiene en el artículo 11.6 de la Ley, el cual prevé un régimen de autorización administrativa (reservada a la Consejería competente en materia de comercio) para que las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Servicios puedan «promover o participar» en fundaciones. La segunda se encuentra en el artículo 35.3.a) de la misma Ley, que prohíbe expresamente a los órganos de gobierno de dichas Cámaras la adopción de decisiones orientadas a su «integración, participación, o promoción» de

fundaciones, cuando estos órganos se encuentren en funciones, dentro de lo previsto por el régimen electoral. La tercera referencia subrayada, la auténtica reforma, es operada por la Disposición final segunda, que modifica el artículo 3 de la Ley 3/1991, de 25 de abril, sobre creación del Consejo Económico y Social de Extremadura. Esta alteración del precepto se realiza con el objeto de incorporar, al Pleno del Consejo Económico y Social, un representante del denominado «Tercer Sector de acción social»<sup>40</sup>, designado por la Plataforma del Tercer Sector de Extremadura. Esta reforma tuvo pleno efecto mediante la Resolución de 10 de abril de 2018, del Consejero de Economía e Infraestructuras, por la que se dispone el nombramiento de un miembro del Consejo Económico y Social de Extremadura en representación del Tercer Sector de acción social perteneciente al Grupo Tercero.

Por otro lado, es necesario recordar otra reforma organizativa relevante para el Tercer Sector, aunque sea de forma sucinta, dado que ya fue reseñada en el Anuario de 2017. Mediante el Decreto 27/2018, de 13 de marzo, por el que se modifica el Decreto 8/2017, de 7 de febrero, la Junta de Extremadura introdujo tres aspectos funcionales en la Mesa del Diálogo Civil. Estos son los siguientes: la posibilidad de designar sustitutos para los representantes del Tercer Sector en dicho órgano; la incorporación de un secretario técnico con voz, pero sin voto; y, finalmente, la previsión positiva de la capacidad del órgano de invitar, ocasionalmente, a expertos u otros representantes por razón de la materia tratada en las sesiones de la Mesa.

Por último, un breve análisis de los actos y otras disposiciones publicadas en el Diario Oficial de Extremadura, que aluden expresamente a fundaciones, revela que se mantiene una actividad fundacional similar a la de ejercicios anteriores. Esto supone que la mayor parte de los actos jurídicos y disposiciones publicadas (que incluyan referencias explícitas al sector fundacional) tienen por objeto la gestión de ayudas públicas (hacia fundaciones o desde fundaciones públicas), bien por concesión directa o convenios, bien por convocatoria en concurrencia competitiva expresamente abierta a entidades del sector fundacional, pero siempre para la realización de diversas iniciativas privadas de interés general. Destaca esta cooperación, muy especialmente, en el ámbito de las políticas de empleo.

---

<sup>40</sup> Nótese el empleo de la terminología propia de la Ley estatal de 2015.

## V. Conclusiones

De acuerdo con el método de análisis empleado, las conclusiones de este estudio pueden estructurarse en tres categorías: 1) aquellas que resultan de los datos sociales, no jurídicos, del sector durante 2018, comparados con los de años anteriores; 2) aquellas que se derivan del análisis de la principal norma estudiada (la Ley extremeña del Tercer Sector Social); y, 3) aquellas conclusiones que son fruto de otras reformas normativas producidas, con incidencia sobre el sector fundacional, a lo largo de 2018.

Con respecto al primer conjunto de conclusiones, la comparativa interanual de los datos parece probar que el sector fundacional en Extremadura se encuentra socialmente consolidado, tiene un alto grado de influencia en la sociedad civil organizada, y crece de forma moderada. Sin embargo, sigue siendo obvio que carecemos de un conocimiento suficiente (por ejemplo, siguen existiendo cifras o de difícil verificación), por lo que serían pertinentes otros estudios desde distintas disciplinas científicas, o incluso con enfoques interdisciplinarios. Por último, parece razonable afirmar que el sector público sigue siendo de enorme importancia para el sector fundacional, tanto por la transferencia de capital hacia ciertas fundaciones privadas, como por el papel destacado que desempeñan, dentro y fuera de Extremadura, algunas fundaciones públicas.

En relación con la Ley extremeña del Tercer Sector Social, el análisis realizado arroja al menos tres resultados claros.

En primer lugar, parece obvio que la Ley autonómica es más generosa que la estatal en el establecimiento de mandatos y marcos de colaboración público-privada, lo que supone un mayor grado de obligación pública, y de legalización de instrumentos.

En segundo lugar, la técnica jurídica es muy deficiente, hasta el punto de que incurre en incongruencias lingüísticas y reiteraciones innecesarias, que dificultan su análisis, y posiblemente, en el futuro, compliquen su aplicación efectiva.

En tercer lugar, no parece suficientemente justificada la determinación del legislador por ceñir la regulación a un tipo especial del Tercer Sector, excluyendo a una considerable y muy relevante parte de la sociedad civil organizada de las buenas perspectivas programáticas de la Ley. Tal vez, en la propia elaboración de la norma, haya faltado una visión interdepartamental más amplia, que enriqueciera el palpable liderazgo ejercido, en la elaboración del texto, por la Consejería competente en materia de política social, y por las entidades especializadas en la acción social. Pero el Tercer Sector es sujeto

interlocutor, y objeto de fomento y regulación, por parte de muchos otros departamentos de la Administración autonómica, cuya huella no se encuentra reflejada en este texto. A pesar de la satisfacción expresada por el sector tras la aprobación de la norma, esta no resiste con comodidad un análisis crítico en profundidad. Considero especialmente reprochable el paso atrás que supone la restricción objetiva de la Mesa del Diálogo Civil a las cuestiones de acción social.

En definitiva, la Ley obedece a una verdadera demanda y a una necesidad cierta, de la que era muestra la histórica reivindicación del sector sobre la regulación de obligaciones públicas de promoción, y sobre garantías internas, sin que el resultado destaque por su resolución de conflictos preexistentes, ni por su innovación jurídica, ni por un verdadero valor añadido al ordenamiento.

El resto de reformas jurídicas operadas son, en realidad, de naturaleza técnica muy concreta, sin que existan indicios para dudar de su pertinencia y racionalidad. Puede destacar, quizá, la incorporación de la Plataforma del Tercer Sector al Consejo Económico y Social. Representa (esta medida del legislador) una adecuación del organismo público a la nueva realidad de la sociedad civil, tras muchos años de incomprensible desconexión. Quizá reste aún una reforma más garantista con el importante principio del pluralismo en la representatividad del Tercer Sector, dando cabida no solo a la máxima plataforma coordinadora, sino también a aquellas especializadas sectorialmente<sup>41</sup>, cuya contribución al trabajo general del CES sería muy enriquecedora.

## Referencias

- ÁLVAREZ GARCÍA, V. (2019), «Extremadura», en VV.AA., *Informe de Comunidades Autónomas 2018*, Barcelona: Instituto de Derecho Público, Observatorio de Derecho Público, pp. 205-224.
- ASOCIACIÓN EXTREMEÑA DE FUNDACIONES (2019), *Memoria [de] Actividades 2018*, pp. 1-67.

<sup>41</sup> Me refiero, por ejemplo, a la Red Europea de Lucha contra la Pobreza (EAPN) en Extremadura, a la Coordinadora extremeña de Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (CONGDEx), a la Plataforma de Voluntariado de Extremadura, o a la propia Asociación Extremeña de Fundaciones. La integración de la mayoría de estas en la Plataforma del Tercer Sector, como ya se advirtió en estudios previos del Anuario, no basta para la eficiencia demostrada por otras prácticas de Diálogo Civil más pluralistas, en términos de la heterocomposición de intereses colectivos.

- CALVO VÉRGUEZ, J. (2015), «La nueva Ley 43/2015, de 9 de octubre, del Tercer Sector Social de acción social: un nuevo marco de actuación para las entidades del Tercer Sector Social», *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm. 11, pp. 13-25.
- HERNÁNDEZ DIEZ, E. (2018), «Las fundaciones en Extremadura durante 2017: participación administrativa y gestión de la inversión pública en programas de interés general», *Anuario de Derecho de Fundaciones 2017*, núm. 1, pp. 321-342.
- MORENO Piñero, J. C. (2015), *El tiempo de las fundaciones: análisis del régimen jurídico de las fundaciones y propuesta para un futuro renovado*, Universidad de Extremadura (tesis doctoral).
- MUÑOZ MACHADO, S. (2002), «La contribución de las organizaciones sociales a la transformación del Estado del Bienestar», en S. MUÑOZ MACHADO, J. L. GARCÍA DELGADO y L. GONZÁLEZ SEARA (dirs.), *Las estructuras de bienestar: propuestas de reforma y nuevos horizontes*, Madrid: Ed. Civitas-Escuela Libre Editorial, pp. 710-711.
- PICORNELL LUCAS, A. (2016), «Tercer Sector, Crónica de Legislación (junio-diciembre de 2015)», *Ars Iuris Salmanticensis*, vol. 4, junio 2016, pp. 361-363.
- ROSSI, E. (2014), «La regulación jurídica del Tercer Sector Social en Italia y el proyecto de Ley C2617 de 2014», *Revista catalana de dret públic*, núm. 49, pp. 102-113.
- SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA Y REGISTROS DE LA JUNTA DE EXTREMADURA (2019), *Informe anuario estadístico 2018*, pp. 1-9.