



## SR. CONSEJERO DE EMPLEO Y POLÍTICAS SOCIALES

El Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, en la sesión del día 21 de enero de 2015, con la asistencia de los miembros que al margen se expresan, ha examinado su **consulta**, registrada con el nº C 199/2014, relativa al **anteproyecto de Ley del Tercer Sector Social de Euskadi.** (Ref.: DNCGLEY\_23812/2014\_04).

Tras su deliberación, ha emitido por mayoría el siguiente dictamen. Expresa el parecer de la Comisión, la vocal Sra. Saiz Ruiz de Loizaga.

### PRESIDENTE:

D. Sabino Torre Díez.

### VICEPRESIDENTE:

D. Xabier Unanue Ortega.

### VOCALES:

Dª Mª Teresa Astigarraga Goenaga.  
D. Luis Mª Eskubi Juaristi.  
D. Iñaki Beitia Ruiz de Arbulo.  
Dª Fátima Saiz Ruiz de Loizaga.  
D. Gorka Erlantz Zorrozua Aierbe.  
D. Imanol Zubizarreta Arteche.  
D. Ion Gurutz Echave Aranzabal.  
D. Iñaki Calonge Crespo.

### SECRETARIO:

D. Jesús Mª Alonso Quilchano.

## DICTAMEN N° 6/2015

### ANTECEDENTES

1. El 2 de diciembre de 2014 ha tenido entrada en la Comisión la Orden del Consejero de Empleo y Políticas Sociales de la misma fecha, por la que se somete a consulta el anteproyecto de Ley de Tercer Sector Social de Euskadi.
2. El expediente remitido comprende, además de la orden de remisión y de la versión del anteproyecto objeto de la consulta (la quinta, datada en noviembre de 2014), de la siguiente documentación del año 2014:
  - a) Orden de 13 de mayo, del Consejero de Empleo y Políticas Sociales, por la que se acuerda el inicio del procedimiento de elaboración del anteproyecto.



- b) Memoria justificativa del anteproyecto, de 14 de mayo.
- c) Orden de 27 de mayo, del Consejero de Empleo y Políticas Sociales, de aprobación previa del anteproyecto.
- d) Informe de impacto de la empresa, de 1 de junio.
- e) Informe jurídico de la Dirección de Servicios del órgano proponente, de 6 de junio.
- f) Informe de impacto en función del género, de 17 de julio.
- g) Resolución de 1 de septiembre, del Viceconsejero de Políticas Sociales, por la que se somete a información pública el anteproyecto (publicado en el Boletín Oficial del País Vasco número 171, de 10 de septiembre posterior).
- h) Escrito de alegaciones del Departamento de Salud del Gobierno Vasco, fechado el 11 de septiembre.
- i) Informe de la Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas del Gobierno Vasco, de 17 de septiembre.
- j) Escritos de alegaciones de EHLABE (Asociación de entidades de trabajo protegido de Euskadi), de 22 de septiembre; de INDESA 2010, S.L.; de Lares Euskadi, de 26 de septiembre; y de Elkartean (Confederación Coordinadora de personas con discapacidad física de la Comunidad Autónoma Vasca), de 2 de octubre.
- k) Escritos de alegaciones del Departamento de Acción Social de la Diputación Foral de Bizkaia, de 1 de octubre; del Departamento de Servicios Sociales de la Diputación Foral de Álava, de 3 de octubre; y del Departamento de Política Social de la Diputación de Gipuzkoa, de 16 de octubre.
- l) Informe de Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer, de 13 de octubre.
- m) Certificado de la secretaria del Órgano Interinstitucional de Servicios Sociales, de 21 de octubre, sobre la emisión de informe preceptivo sobre el anteproyecto.
- n) Memoria económica suscrita por el Viceconsejero de Políticas Sociales el 22 de octubre.
- o) Certificado del secretario del Consejo Vasco de Inclusión Social de 27 de octubre, junto con el acta de la reunión de 23 de octubre anterior, en la que se examinó el anteproyecto.
- p) Informe 3/2014, de 27 de octubre, del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi.



- q) Certificado del secretario del Consejo Vasco de Servicios Sociales, de 27 de octubre, respecto al informe sobre el anteproyecto aprobado en la sesión de 22 de octubre anterior.
  - r) Certificado del secretario de la Mesa del Diálogo Civil, de 30 de octubre, relativo al informe aprobado por esta en sesión de 27 de octubre previo.—
  - s) Certificado del secretario del Consejo Vasco del Voluntariado, de 30 de octubre, sobre el informe aprobado por ese órgano en la sesión de 27 de octubre.
  - t) Dictamen 15/2014, de 7 de noviembre, del Consejo Económico y Social Vasco (CES), sobre el anteproyecto.
  - u) Informe 8/2014, de 24 de noviembre, de la Comisión Permanente de la Junta Asesora de la contratación administrativa.
  - v) Informe de control económico-normativo, emitido por la Oficina de Control Económico (OCE) el 26 de noviembre.
  - w) Memoria de la Viceconsejería de Políticas Sociales explicativa del procedimiento de elaboración del anteproyecto y de las modificaciones introducidas en el mismo a la vista de las alegaciones efectuadas, fechada el 28 de noviembre.
3. Con posterioridad se han recibido el escrito de alegaciones de Euskadiko Udalen Elkartea-Asociación de Municipios Vascos (EUDEL), y las cuatro versiones anteriores del anteproyecto (borrador tras su debate en la Mesa de Diálogo Civil de Euskadi, de abril de 2014; segunda versión, de septiembre de 2014, que se redacta a la vista del informe jurídico del departamento autor de la iniciativa; tercera versión, de octubre de 2014, elaborada tras el trámite de audiencia y participación de otras administraciones afectadas; y cuarta versión, también de octubre de 2014, confeccionada tras los informes emitidos por los órganos colegiados, y que se remite a la OCE para informe.

## OBJETO Y DESCRIPCIÓN DEL ANTEPROYECTO DE LEY

- 4. El anteproyecto de ley sometido a dictamen tiene por objeto regular el estatuto jurídico de las organizaciones del Tercer Sector Social en Euskadi; las medidas orientadas a fortalecer sus organizaciones y redes, y a impulsar la colaboración de las organizaciones entre sí, con el sector público y con las empresas; y la contribución de tales organizaciones en el ámbito de la intervención social, en general, y en el de las políticas y sistemas de responsabilidad pública relacionados con ese ámbito.
- 5. Se estructura en exposición de motivos, veinticinco artículos (integrados en cuatro capítulos), tres disposiciones adicionales y una disposición final.



6. En la exposición de motivos se expresa el marco competencial que soporta la iniciativa, al tiempo que traza las líneas básicas del Tercer Sector Social de Euskadi (TSSE), que es más amplio que el Tercer Sector de Acción Social (TSAS), al que dio entrada la Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de servicios sociales (LSS), y que define el Decreto 283/2012, de 11 de diciembre, por el que se constituye y regula la Mesa del Diálogo Civil; de tal forma que el TSSE comprende el TSAS o “el ámbito de los servicios sociales o de la acción social, en sentido estricto, pero lo desborda, abarcando también otros ámbitos encuadrados en las políticas sociales en sentido amplio como el empleo o el sistema de garantía de ingresos y para la inclusión social”.
7. Tras destacar la relevancia que adquieren en la sociedad vasca el Tercer Sector Social y las organizaciones y redes que la integran, la exposición de motivos refleja la situación actual del TSSE y su relación de cooperación con el sector público vasco, así como la colaboración de las administraciones públicas vascas con ese sector; y culmina el discurso resaltando la necesidad de “fortalecer la propia estructuración del Tercer Sector Social mediante las redes de organizaciones y su convergencia, e impulsar tanto el diálogo civil —de la sociedad civil con el sector público— como el diálogo de los diferentes sectores y agentes sociales sobre el modelo de sociedad y desarrollo, y la acción de cada uno de ellos”. Para ese fin, señala que la ley proyectada “consolida instrumentos de diálogo y colaboración del Tercer Sector Social de Euskadi con el sector público vasco y otros sectores y agentes, contemplando la participación de las redes del Tercer Sector en la Mesa de Diálogo Civil de Euskadi y en el Consejo Económico y Social”.
8. Recuerda que en la exposición de motivos de la LSS se constata la necesidad de reforzar la colaboración con el tercer sector y la participación social. Cita, asimismo, la normativa europea de referencia. Finaliza con un resumen del contenido del anteproyecto.
9. En cuanto al articulado del anteproyecto, en primer lugar, el capítulo I (“Disposiciones generales”) comprende los artículos 1 a 6. El artículo 1 delimita el objeto de la norma, en el sentido ya avanzado. El artículo 2 establece los aspectos generales de las organizaciones del TSSE, en cuanto organizaciones de iniciativa social, con sede y actividad en la Comunidad Autónoma del País Vasco —CAPV-, cuya finalidad principal es “promover, a través de actividades de intervención social, la inclusión social y el ejercicio efectivo de los derechos de personas, familias, grupos, colectivos o comunidades que afrontan situaciones de vulnerabilidad o exclusión, desprotección, discapacidad o dependencia”. El artículo 3 señala los aspectos definitorios de las organizaciones de iniciativa social que forman parte del TSSE: las fundaciones, asociaciones, cooperativas de iniciativa social y cualesquiera otras entidades, formalmente constituidas y dotadas de personalidad jurídica propia, que reúnan las características que menciona (de acción voluntaria; que formen parte de la sociedad civil y surgen de ella y para ella; privadas; no lucrativas; y participativas). El artículo 4 define las actividades de intervención social (aquellas desarrolladas con la



finalidad ya explicitada en el artículo 2) y, dentro de ellas, señala los rasgos identificativos de las actividades de interés general. El artículo 5 se refiere al censo de organizaciones del TSSE que ha de crear y mantener actualizado el Departamento del Gobierno Vasco competente en materia de políticas sociales, en coordinación con el censo de organizaciones del voluntariado, y que se regulará reglamentariamente. Y el artículo 6 enumera los principios que sustentan el estatuto de las organizaciones del TSSE: participación social; solidaridad y justicia; responsabilidad pública y corresponsabilidad en la inclusión social; diálogo civil y democracia participativa (gobernanza); cooperación entre el sector público y la iniciativa social; y transversalidad de las actuaciones orientadas a la inclusión social; junto con las principales acciones que, en atención a los mismos, se deben impulsar.

10. El capítulo II (“Diálogo civil y otros instrumentos o espacios de diálogo con el sector público y otros agentes”) integra los artículos 7 a 10. El artículo 7 regula el diálogo civil, como instrumento de participación de las organizaciones y redes del TSSE y, a través de ellas, de los protagonistas de la intervención social, en todas las fases de las políticas públicas que les conciernen. Ese artículo dispone que el Gobierno Vasco mantendrá un diálogo permanente, operativo y bidireccional con las redes del TSSE a través de la Mesa de Diálogo Civil de Euskadi u organismo que la sustituya, al tiempo que determina que las diputaciones forales y los entes locales, así como el Parlamento Vasco y las Juntas Generales de cada territorio histórico, podrán mantener un diálogo de las mismas características, en la forma que estimen oportuno. El artículo 8 prevé la participación de las redes del TSSE en órganos consultivos de las administraciones públicas vascas y en iniciativas puntuales relacionadas con la orientación de su acción. El artículo 9 contempla la participación de las organizaciones del TSSE en el Consejo Económico y Social vasco (CES). Y el artículo 10 prevé la existencia de canales de información y comunicación entre las organizaciones y redes del TSSE y la institución del Ararteko, así como la participación de aquellas en sus iniciativas en el ámbito de la intervención social.
11. El capítulo III (“Cooperación y colaboración en la ejecución de políticas del ámbito de la intervención social”) abarca los artículos 11 a 17. Los artículos 11 a 14 regulan los distintos ámbitos de cooperación: en los sistemas de responsabilidad pública y en los espacios de interacción entre sistemas (artículo 11); en la gestión de tales sistemas y espacios de interacción (artículo 12); en la provisión de servicios de responsabilidad pública (artículo 13); y en la función de referente y la coordinación de caso (artículo 14). El artículo 15 regula la colaboración en otras actividades de interés general. El artículo 16 señala los instrumentos para formalizar la cooperación y colaboración entre las administraciones públicas y las organizaciones del TSSE, según los distintos ámbitos de cooperación: concierto social, convenios y acuerdos marco de colaboración. El artículo 17 recoge las obligaciones que incumben a esas organizaciones cuando cooperen con



las administraciones públicas vascas en la provisión de servicios sociales de responsabilidad pública o colaboren en otras actividades de interés general.

12. El capítulo IV lleva por título “La promoción del tercer sector social” e incorpora los artículos 18 a 25. El artículo 18 regula la estrategia de promoción de ese sector que ha de elaborar el departamento del Gobierno Vasco competente en materia de políticas sociales, en colaboración con las redes del TSSE a través de la Mesa de Diálogo Civil de Euskadi u organismo que la sustituya, que incluirá actuaciones a elaborar e impulsar por cada una de las partes y en colaboración, así como el resto de aspectos y acciones que prevé el precepto. El artículo 19 contempla las medidas de promoción que pueden adoptar otras administraciones públicas vascas (diputaciones forales y entes locales), tales como, estrategias de promoción del tercer sector social en sus respectivos ámbitos o convocatorias de subvenciones para la realización por las organizaciones de ese sector de actividades de interés general en su ámbito. El artículo 20 se refiere al informe sobre las medidas de promoción del TSSE que ha de elaborar anualmente el departamento del Gobierno Vasco competente en materia de políticas sociales. El artículo 21 regula el apoyo y colaboración que podrán impulsar las administraciones públicas vascas, con otros agentes que llevan a cabo acciones de promoción de las actividades de interés general de las organizaciones, ajenas a la provisión de servicios de responsabilidad pública. El artículo 22 regula las medidas de apoyo al desarrollo de infraestructuras, la realización de inversiones, la mejora de la gestión y el impulso de la actividad económica de las organizaciones del TSSE. El artículo 23 dispone que las redes del TSSE diseñarán e impulsarán, con apoyo del Gobierno Vasco, una iniciativa para dar a conocer el TSSE y su contribución a la ciudadanía y a los agentes sociales, con el contenido mínimo que prevé el precepto; así como que impulsarán la colaboración y el intercambio de información y buenas prácticas entre las organizaciones y redes que conforman el sector, y el aprovechamiento de recursos de todo tipo. Conforme al artículo 24 (intitulado “Consideración de la contribución de las organizaciones del Tercer Sector Social y evaluación del impacto de otras medidas del sector público sobre el Tercer Sector Social de Euskadi”), cuando el sector público impulse medidas de fomento de la iniciativa pública y empresarial en ámbitos en los que haya una presencia previa y una contribución relevante de las organizaciones del tercer sector social, realizará previamente una evaluación del impacto de esas medidas en el sector citado; y en la planificación y evaluación del despliegue de sistemas y de los espacios de interacción entre sistemas en los que las organizaciones del TSSE tengan una presencia activa y relevante se tomará en consideración la contribución de tales organizaciones. Por último, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 25, las administraciones públicas vascas contribuirán a generar condiciones para el desarrollo de la colaboración entre las organizaciones del TSSE y las empresas, en el ámbito de la intervención social; para lo que podrán impulsar las iniciativas que se mencionan, a título de ejemplo (entre las que se encuentran iniciativas de sensibilización, desarrollo de incentivos fiscales a las diferentes formas de colaboración y subvenciones), con



alguno de los contenidos y objetos que se expresan (acciones de patrocinio y mecenazgo o acciones de voluntariado corporativo y convenios, entre otras).

13. En la parte final del anteproyecto, la disposición adicional primera indica que, con la entrada en vigor de la ley proyectada, la Mesa del Diálogo Civil regulada en el Decreto 283/2012, de 11 de diciembre, pasa a denominarse “Mesa de Diálogo Civil de Euskadi”, y le será de aplicación la normativa reguladora de aquella en lo que no contradiga lo previsto en la ley. La disposición adicional segunda otorga al Gobierno Vasco un plazo de un año desde la entrada en vigor de la ley para elaborar y aprobar la estrategia de promoción del TSSE. Y la disposición adicional tercera concede al Gobierno Vasco el mismo plazo para crear y regular el censo de organizaciones del sector citado.
14. Por último, la disposición final única prevé que la norma entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del País Vasco.

## INTERVENCIÓN DE LA COMISIÓN

15. Este dictamen se emite de conformidad con el artículo 3.1.a) de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, que incluye como ámbito de la función consultiva de la Comisión los “anteproyectos de Ley”, cualquiera que sea la materia y objeto de los mismos, siempre que no se encuentren incursos en las excepciones que contempla, lo que no es el caso.

## CONSIDERACIONES

### I EL PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN

16. Como es doctrina reiterada de esta Comisión, toda exigencia procedural preserva un requisito material, por ello en el examen del procedimiento prima el del cumplimiento sustantivo frente al formal o rituario y, si este es el criterio común y primario para enjuiciar la forma de producción de los actos o las normas, cuando se trata de anteproyectos de ley aún se impone con mayor fuerza ante la sustancial diferencia de la potestad legislativa y la reglamentaria [“el legislador no ejecuta la Constitución, sino que crea derecho en libertad dentro del marco que ésta ofrece, en tanto que en el ejercicio de la potestad reglamentaria se opera de acuerdo con la Constitución y las leyes (art. 97 CE)” (entre otras, STC 209/1987, de 22 de diciembre), “salvo los casos en que la CE, el EAPV o, en ocasiones, las leyes orgánicas, prevean algún trámite específico —supuestos ciertamente excepcionales en nuestro ordenamiento—”].
17. Es el Parlamento el lugar donde se desarrolla con plenitud el procedimiento legislativo y, salvo supuestos específicos en los que la Constitución (CE) o el Estatuto de Autonomía del País Vasco (EAPV) o, en algunos casos, las leyes orgánicas, impongan



condiciones a su adopción, la única exigencia que han de cumplir es que se acompañen de los antecedentes necesarios para que aquel pueda pronunciarse: al menos, memoria general, anejo de financiación e informe de control económico —si comporta un gravamen al presupuesto—; el dictamen de este órgano consultivo; y los demás informes que, con arreglo a la legislación aplicable, sean preceptivos (artículo 57 de la Ley de Gobierno y artículo 133.2 del Reglamento de la Cámara).

18. Cuando el producto elaborado va a ser una ley, el camino seguido por el ejecutivo en su elaboración debe estudiarse, no para evitar defectos que puedan afectar a su validez, sino como otra manera útil de afianzar el traslado al Parlamento de una regulación racional —fruto de una decisión meditada— y razonable —en sintonía con las pautas axiológicas de nuestro ordenamiento—.
19. Esa es la razón que está detrás de la extensión a los anteproyectos de ley de la misma metodología que la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general (LPEDG), impone para las disposiciones de carácter general. De esta forma —dice su Exposición de Motivos— “se contribuye muy positivamente a facilitar la labor del titular de la potestad legislativa, pues se le presentan para su discusión y decisión unos proyectos mejor fundados y articulados, con una técnica jurídica más depurada y apropiada para alcanzar los objetivos que se propone”.
20. Y ese es, asimismo, el sentido último del examen que realiza la Comisión del proceso de elaboración de los anteproyectos en el seno del ejecutivo. Por ello, siempre en la indicada perspectiva material, la Comisión analiza la fase de elaboración en el órgano promotor —las premisas fácticas y jurídicas que ha considerado, la reflexión que ha precedido al primer texto—; la fase de apertura del procedimiento a la participación de las personas destinatarias y los sectores afectados —cuál ha sido su valoración, cuáles las propuestas formuladas y cuáles los motivos que han guiado su aceptación o rechazo—; la participación (y la valoración) de las administraciones cuya actividad puede verse concernida por la futura regulación; y la intervención de los órganos a los que las normas atribuyen la función de informar, desde sus cualificadas perspectivas, el texto normativo proyectado.
21. En el examen del procedimiento se comprueba también si durante la elaboración se han sopesado los factores de los que, en cada caso, depende la factibilidad de la regulación proyectada (si se han estudiado sus posibilidades de aplicación, su potencialidad real para obtener los efectos perseguidos) y, en esta vertiente, se pone especial atención en la forma en que se ha evaluado el impacto económico: si se ha medido el esfuerzo público que la normativa exigirá a las Administraciones y el esfuerzo privado —si la naturaleza de la regulación lo requiriese—. En palabras del artículo 10.3 *in fine* LPEDG, si se ha evaluado “El coste que pueda derivarse de su aplicación para otras administraciones, los particulares y la economía en general”.



22. Con arreglo a las pautas indicadas se analiza a continuación el procedimiento que ha desembocado en el texto del anteproyecto de Ley del Tercer Sector Social de Euskadi.
23. Dentro de la fase inicial, que se desarrolla en el seno del órgano que promueve la iniciativa, el expediente traslada, en primer término, el dictado de la **Orden de 13 de mayo de 2014, del Consejero de Empleo y Políticas Sociales, que acuerda iniciar la elaboración del anteproyecto**. En esa orden se analiza el objeto y finalidad de la norma; su viabilidad jurídica y material; la tramitación precisa; la repercusión de la norma proyectada en el ordenamiento jurídico; y su impacto económico y presupuestario. Asimismo, consta la **Orden del mismo Consejero, de 27 de mayo siguiente, en la que, además de aprobar el texto inicial del anteproyecto, ordena la continuación del procedimiento**.
24. Se sitúa también en esa fase inicial la **memoria justificativa** del anteproyecto, suscrita por el Viceconsejero de Políticas Sociales. En ella se expresa sucintamente el objeto del anteproyecto y se resume su contenido en su redacción inicial; al tiempo que se indica el fundamento competencial para su dictado y la atribución orgánica para su elevación a aprobación del Gobierno Vasco.
25. Se incorpora, asimismo, al expediente un **informe de impacto en la empresa** del anteproyecto, en el que se concluye que, al tener la norma por objeto la regulación de organizaciones sin fines lucrativos, es dudosa su consideración como empresas emprendedoras a los efectos de la Ley 16/2012, de 28 de junio, de apoyo a las personas emprendedoras y a la pequeña empresa del País Vasco; al tiempo que señala que el anteproyecto no plantea nuevos procedimientos administrativos ni tareas de gestión administrativa (a salvo, la materia del artículo 18); y que, en cualquier caso, la norma no trata de evitar trabas innecesarias al desarrollo de la actividad económica, pero tampoco supondrá un aumento de cargas administrativas para nuevas empresas.
26. También figura en esa fase inicial el **informe de evaluación previa del impacto en función del género**, que prevé el artículo 19 de la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la igualdad de mujeres y hombres, que ha sido elaborado en la Dirección de Servicios Sociales del Departamento de Empleo y Políticas Sociales, conforme a las directrices fijadas para su confección en el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 21 de agosto de 2012.
27. Dicho informe advierte *ab initio* que, dada la heterogeneidad de los ámbitos en que actúan las organizaciones del TSSE —discapacidad, dependencia, tercera edad, prostitución, promoción socio-cultural, inmigración, etc—, existe dificultad para tratar unitariamente a dichos colectivos con el fin de obtener información sobre situaciones de desigualdad objetiva que sirva de base para un análisis del impacto diferencial de la aplicación de la norma en mujeres y hombres. No obstante, contiene un adecuado acercamiento a la realidad de las organizaciones y redes del TSSE y datos sobre la



presencia de hombres y mujeres en sus órganos de gobierno, y otros relativos a las organizaciones que intervienen en el ámbito de atención y promoción de las mujeres. Se identifican también las medidas que el texto incorpora para eliminar las desigualdades y promover la igualdad de mujeres y hombres.

28. A la fase inicial que se desarrolla en el seno del departamento promotor pertenece igualmente el **informe jurídico** elaborado por la Asesoría Jurídica de la Dirección de Servicios del departamento promotor (artículo 7.3 LPEDG). En él se analiza el marco normativo y el amparo competencial del anteproyecto, y se efectúa un análisis de su articulado en la versión sometida a informe, así como de la tramitación a seguir. Se advierte en ese informe de la necesidad de analizar el impacto que la norma proyectada va a producir en el conjunto del ordenamiento jurídico autonómico al afectar sus mandatos a distintas administraciones públicas y agentes sociales; a la vez que señala que en el vigente ordenamiento jurídico se encuentran ya contempladas determinadas materias (tercer sector, intervención social, v.gr.) que son objeto de regulación en el anteproyecto, sin que este proceda a explicitar las modificaciones normativas oportunas —aunque, por otra parte, no estima necesarias, dada la generalidad de los términos en que se redacta la iniciativa—. Con ocasión del análisis del articulado, se apunta la necesidad de realizar determinados trámites, en especial el de audiencia, según las materias y sectores concernidos.
29. En la fase inicial desplegada en el órgano promotor para ir acotando la regulación proyectada se sitúa, asimismo, la valoración económica de la iniciativa que se contiene en la **memoria económica** (en cumplimiento de lo establecido en el artículo 25.1 de la Ley 14/1994, de 30 de junio, de control económico y contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi, el artículo 10.3 LPEDG y el artículo 42 del Decreto 464/1995, de 31 de octubre, por el que se desarrolla el ejercicio del control económico interno y la contabilidad en el ámbito de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi). Esa memoria se encuentra fechada el 22 de octubre de 2014, en un momento posterior a la apertura del trámite de audiencia y participación. En ella se examina la incidencia económico-presupuestaria de la norma; su incidencia económico-organizativa; y la incidencia de coste para otras administraciones públicas, particulares y economía en general.
30. La memoria señala las partidas presupuestarias relacionadas con el TSSE que se encuentran previstas en los presupuestos generales para satisfacer los fines de la norma en proyecto. Se insiste en la memoria en que la iniciativa normativa da cobertura legal a la participación y colaboración entre las organizaciones del TSSE y el sector público, además de a su promoción, acciones todas ellas que ya se encuentran canalizadas y articuladas en la realidad; sin que se prevea la creación de nuevas entidades ni estructuras administrativas, ni la ampliación de plantilla para llevar a cabo las nuevas funciones que atribuye la norma al departamento del Gobierno Vasco



competente en materia de políticas sociales (la creación y el mantenimiento del censo público de organizaciones del TSSE y la elaboración de una estrategia de promoción de ese sector).

31. La Comisión observa que en la documentación de la fase inicial del procedimiento, no se ofrecen los datos esenciales (sin duda, presentes durante la génesis del anteproyecto) sobre la realidad del TSSE tomada en cuenta (datos cuantitativos y características más destacables de las organizaciones y redes de ese sector, la presencia de estas en las actividades de intervención social en Euskadi, los instrumentos de cooperación articulados con las administraciones públicas con ellas, la implicación de otros agentes sociales, etc.). Tales datos facilitan el conocimiento del presupuesto fáctico (sus elementos más relevantes) y, por tanto, el fundamento de la regulación proyectada (el punto de partida, las aspiraciones perseguidas y las soluciones adoptadas).
32. En cuanto a la segunda fase, relativa a la **apertura del procedimiento a trámite de audiencia y participación**, el examen ha de iniciarse con el trámite de **información pública** (previsto en el artículo 8.1 LPEDG), decisión procedural que se estima correcta atendida la proyección de la iniciativa. Ese trámite se articula mediante la Resolución de 1 de septiembre de 2014, del Viceconsejero de Políticas Sociales, que lo abre por un periodo de veinte días desde el siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del País Vasco número 171, de 10 de septiembre posterior.
33. La memoria conclusiva del procedimiento constata la realización de una amplia **audiencia**, con remisión del anteproyecto para alegaciones a CONFEBASK y a las principales organizaciones, federaciones y redes que actúan en el TSSE: Sarean Sarea, EAPN-Euskadi de lucha contra la pobreza, ONCE, Hirukide, Lares Euskadi-Asociación vasca de residencias y servicios de atención a los mayores, Reas-Euskadi, Hirekin, Fevas, EHLABE-Asociación de entidades de trabajo protegido de Euskadi, Euskofederpen, Elkartean, Fedeafes, Harresiak apurtuz y Gizatea.
34. Han formulado escrito de alegaciones: EHLABE (Asociación de entidades de trabajo protegido de Euskadi); Indesa 2010, S.L.; Lares Euskadi-Asociación vasca de residencias y servicios de atención a los mayores “sector solidario”; y Elkartean (Confederación Coordinadora de personas con discapacidad física de la Comunidad Autónoma Vasca).
35. La memoria conclusiva del procedimiento valora esas alegaciones , de las que solo admite la de Lares Euskadi-Asociación vasca de residencias y servicios de atención a los mayores, en el sentido de incluir entre los supuestos excepcionales de organizaciones del TSSE las fundaciones y entidades benéficas históricas, con lo que se extiende el ámbito de la norma a entidades como la Santa Casa de la Misericordia de Bilbao.



36. Por lo que concierne a la **apertura del procedimiento a otros departamentos del Gobierno Vasco**, la memoria conclusiva da noticia de que se ha solicitado informe a la Dirección de Régimen Jurídico, Económico y Servicios Generales del Departamento de Salud y a la Dirección de Régimen Jurídico y Servicios del Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura.
37. El **Departamento de Salud del Gobierno Vasco** ha manifestado, en el oficio remitido el 11 de septiembre de 2014, que la regulación prevista en el anteproyecto no plantea alteración alguna en las competencias que tiene atribuidas, por lo que no se formula reparo jurídico a su tramitación, sin perjuicio de que, para el desarrollo de la norma que afecte a espacios sociosanitarios, deba solicitarse su participación.
38. En cuanto a la **consulta y participación de otras administraciones** afectadas por la regulación proyectada (artículo 9 LPEDG), la memoria conclusiva deja constancia de que se remitió escrito a la Asociación de Municipios Vascos-EUDEL, a las diputaciones forales y al Ararteko. Han formulado alegaciones las diputaciones forales y la Asociación de Municipios Vascos-EUDEL.
39. La **Diputación Foral de Gipuzkoa** muestra su discrepancia con la idea recogida tanto en la exposición de motivos como en el articulado del anteproyecto, respecto al reconocimiento a las empresas como un agente en situación de igualdad con las organizaciones de iniciativa social y el sector público en la consecución de la inclusión social, en la consideración de que las empresas responden a intereses muy alejados de la promoción de la justicia social, el abordaje de las causas estructurales de la exclusión y el desarrollo de la ciudadanía plena. Ello sirve de fundamento para realizar una serie de propuestas, algunas de las cuales no son asumidas por el órgano promotor, que sí acepta, en cambio, las relativas a: la inclusión de la perspectiva de género para evaluar el impacto de la actividad de las organizaciones del TSSE, y la revisión del capítulo III sobre cooperación y colaboración en la ejecución de políticas del ámbito de la intervención social, en lo que concierne a las competencias sobre servicios sociales de las diputaciones forales.
40. La **Diputación Foral de Álava** no está de acuerdo con que el objeto de la ley sea establecer el estatuto jurídico de las organizaciones, sino la determinación de un marco jurídico común para aquellas, sin perjuicio de la normativa específica aplicable a cada una de ellas. También realiza alegaciones en las que manifiesta sus discrepancias con las definiciones de las organizaciones del TSSE y las organizaciones de iniciativa social, que no aparecen claramente diferenciadas. E igualmente evidencia la confluencia del censo público de organizaciones del TSSE y el Registro de Servicios Sociales previsto en la la LSS —ve, además, necesaria la modificación del Decreto 155/2012, de 24 de julio, de Registros de Servicios Sociales-. Cuestiona la extensión de los principios que formula el texto también al sector público. Propone que se



mencionen de forma conjunta las organizaciones y redes del TSSE. Insta a que se garantice la inclusión entre esas organizaciones de la empresa pública Indesa 2010, SL. Estas alegaciones no se toman en consideración por el órgano promotor, que acepta, sin embargo, las siguientes: la modificación del artículo 2.a) para mencionar a las “personas destinatarias de su actividad y de las organizaciones cívico-sociales”, en lugar de “personas afectadas”; y la revisión de la formulación de la obligación contemplada en el artículo 17, relativa a las condiciones laborales del personal de las organizaciones, y la inclusión de las obligaciones de prestar servicios en las mejores condiciones, de fomentar la mejora continua y de cumplir la normativa de protección de datos de carácter personal.

41. Se aceptan las observaciones de la **Diputación Foral de Bizkaia** relacionadas con: la redacción de la exposición de motivos; el artículo 8 (de forma que no se obligue a las administraciones públicas vascas con responsabilidades en el ámbito de la intervención social a incluir en órganos consultivos a las redes del TSSE de referencia en su territorio, sino que tengan la facultad de hacerlo o no); y la revisión de la redacción de los artículos 11 y 14, referidos a la cooperación en la función de referente y la coordinación de caso, para que concuerde con los preceptos de la LSS (artículos 19 y 60). No se admiten, en cambio, otras alegaciones por los motivos que se expresan en la memoria conclusiva.
42. La **Asociación de Municipios Vascos-EUDEL** ha realizado propuestas, que son aceptadas, en relación con: la redacción del artículo 6.d); el artículo 7, relativo al diálogo civil (en el sentido de que se recoja que “las formas, medios y procedimientos de participación que los Municipios establezcan en ejercicio de su potestad de auto-organización no podrán en ningún caso menoscabar las facultades de decisión que corresponden a los órganos representativos regulados por la ley”); el artículo 11, sobre la cooperación del TSSE en los sistemas de responsabilidad pública (insiste EUDEL en que la responsabilidad para la coordinación del procedimiento recae en un profesional del Sistema Vasco de Servicios Sociales, y se acepta revisar la redacción en lo que afecta al referente y a la coordinación del caso); el artículo 14 (también en cuanto a la revisión del texto en lo que concierne a la responsabilidad para la coordinación del caso, de manera que concuerde con lo previsto en la LSS); el artículo 19 (en el que se eliminan medidas de promoción que se concretan *a posteriori*, y, además, en el párrafo 3, se contemplan, junto con los ayuntamientos, a los demás niveles de la Administración); y el artículo 22 (se revisa la redacción para eliminar el detalle excesivo al articular las medidas de apoyo al desarrollo de infraestructuras, la realización de inversiones, la mejora de la gestión y el impulso de la actividad económica de las organizaciones). El órgano promotor no acepta considerar la duda que plantea EUDEL sobre la legalidad de los regímenes especiales de concierto social previstos en el artículo 16, a lo que se le responde en la memoria conclusiva que se ha solicitado informe al respecto a la Junta Asesora de la Contratación Administrativa.



43. En orden a los **informes** emitidos, según lo señalado al inicio, la predeterminación normativa de la intervención de determinados órganos en el procedimiento, en razón a su cualificación en la materia o sector, está también enderezada a asegurar la racionalidad de las regulaciones proyectadas (ya que la opinión de cada órgano en su “parcela” tiene una cualificación específica).
44. **Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer** ha elaborado el informe que establece el artículo 21 de la ya citada Ley 4/2005, de 18 de para la igualdad de mujeres y hombres, en el que realiza un resumen de los datos ofrecidos en el informe de evaluación de impacto en función del género, cuya presentación valora de manera positiva, aunque considera que habría sido interesante aportar otros datos. En cuanto al contenido de la norma, se realizan diversas propuestas de mejora, de las que se acepta incluir entre las obligaciones de las organizaciones que cooperen y colaboren con las administraciones públicas vascas (artículo 17), la de considerar y evaluar el impacto de su actividad también desde la perspectiva de género.
45. La **Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas** del Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura del Gobierno Vasco ha emitido el informe establecido en el Decreto 128/2007, de 31 de agosto, por el que se establece el régimen al que ha de ajustarse el trámite de evacuación de informe por el Departamento de Cultura en el marco del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general. En él se propone introducir como una obligación de las organizaciones que cooperen y colaboren con las administraciones públicas vascas (artículo 17) la de “Realizar un esfuerzo para atender a las personas ciudadanas en el idioma oficial que estas elijan”; y también incorporar un nuevo artículo por el que se garantice a las personas que representen a las organizaciones del TSSE el derecho a relacionarse con las administraciones públicas y ser atendidas por las mismas, tanto verbalmente como por escrito, en euskera y castellano. Esta última propuesta no se considera por el órgano promotor pertinente —a diferencia de la anterior, que se acepta— porque supondría una reiteración de lo previsto en la Ley 10/1982, de 24 de noviembre, básica de normalización del uso del euskera.
46. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 98.1.a) de la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la garantía de ingresos y para la inclusión social, en su sesión del 23 de octubre de 2014, el **Consejo Vasco para la Inclusión Social** aprueba el informe elaborado sobre el anteproyecto, en su cuarta versión.
47. El **Órgano Interinstitucional de Servicios Sociales** (OISS), que emite informe preceptivo en virtud de lo dispuesto en el artículo 44.3.a) de la LSS y en el artículo 3.a) del Decreto 101/2010, de 30 de marzo que lo regula, ha certificado que en la sesión del pleno de ese órgano de 20 de octubre de 2014 se hallaba incluido en el orden del día la



emisión de informe preceptivo sobre el anteproyecto concernido, aunque no se adjunta el texto consensuado por la mayoría de los miembros de aquél.

48. El **Consejo Vasco de Servicios Sociales** emitió su parecer en la sesión celebrada el 22 de octubre de 2014, conforme al artículo 48.3.a) de la LSS, sobre un texto que incorpora los cambios acordados en el OISS.
49. La **Mesa del Diálogo Civil**, en sesión celebrada el 27 de octubre de 2014, ha evacuado informe, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 7.1.a) del Decreto 283/2012, de 11 de diciembre, por el que se constituye y regula la Mesa del Diálogo Civil. Estudiadas las consideraciones resultantes de esa reunión, el órgano promotor expone en la memoria conclusiva que los aspectos surgidos en el debate ya habían sido valorados y revisados en la redacción y tramitación del texto (de hecho, la Comisión constata que en el borrador del anteproyecto fechado en abril de 2014 consta expresamente debatido en la Mesa del Diálogo Civil).
50. El **Consejo Vasco del Voluntariado**, en sesión celebrada el mismo 27 de octubre de 2014, analizó el anteproyecto, de conformidad con lo establecido en el artículo 15.a) de la Ley 17/1998, de 25 de junio, del voluntariado. El órgano promotor realiza, en relación con los aspectos surgidos en el debate, el mismo comentario que el efectuado respecto a la Mesa del Diálogo Civil.
51. El **Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi** ha emitido el informe 3/2014, de 27 de octubre, de conformidad con lo previsto en el artículo 145.2.b) de la Ley 4/1993, de 24 de junio, de cooperativas de Euskadi. En ese informe se efectúan unas consideraciones generales y un análisis del tercer sector y las sociedades cooperativas, para llegar a las conclusiones, en las que destaca el apoyo del Consejo al fortalecimiento de organizaciones y redes del Tercer Sector Social de Euskadi, e informa favorablemente el anteproyecto, siempre que se incorpore expresamente en el texto –tanto en la exposición de motivos como en el articulado— la fórmula cooperativa de iniciativa social regulada en el Decreto 61/2000, de 4 de abril. El órgano promotor ha optado por incluir entre las organizaciones de iniciativa social que forman parte del TSSE (artículo 3), junto a las fundaciones y asociaciones, a las cooperativas de iniciativa social (que habrán de reunir, además, las características que ese precepto establece).
52. El **Consejo Económico y Social vasco** (CES) expresa su parecer sobre el anteproyecto de ley, según lo establecido en el artículo 3.1 de la Ley 8/2012, de 17 de mayo, del Consejo Económico y Social Vasco, a través del dictamen 15/14, de 7 de noviembre.
53. El dictamen contiene la descripción del contenido del anteproyecto y realiza unas consideraciones generales (con un apartado de cuestiones previas referidas a la tramitación del anteproyecto, a la necesidad de una buena técnica jurídica y la documentación complementaria; y otro apartado destinado a la valoración de la



norma), en las que destaca las dificultades para comprender la norma, al tratarse de “un texto denso y difícil de entender”, así como el complejo régimen que resultaría de su dictado, al no clarificar la convivencia con el TSAS que se encuentra ya regulado en otras normas —LSS y disposiciones reglamentarias—; y otras consideraciones específicas, relativas a la exposición de motivos, a los artículos 2, 3.d), 4.2, 5, 6, 17, al capítulo IV —artículos 18 y siguientes sobre promoción del TSSE— y al artículo 21.1.

54. Concluye el dictamen que el CES comparte los principios y criterios generales que inspiran el anteproyecto y solicita que se tomen en cuenta sus consideraciones generales y específicas, especialmente la referida a la participación de las organizaciones del TSSE en el Consejo. Entiende el CES que la redacción propuesta para el artículo 9.3 (relativo a la manera de designar al representante de las organizaciones del TSSE) introduce un requisito nuevo que modificaría de hecho su actual ley reguladora. El órgano promotor acepta, entre otras, esta última propuesta y se suprime en el texto el párrafo 3 del artículo 9.
55. La **Junta Asesora de la Contratación Administrativa** ha emitido el informe 8/2014, de 24 de noviembre, al amparo del artículo 21.2.a).4) del Decreto 136/1996, de 5 de junio, sobre régimen de la contratación de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi. La Comisión Permanente de la Junta informa negativamente el anteproyecto en lo que se refiere al último inciso del artículo 13.4 y al contenido íntegro del artículo 16 —entiende que deben reformularse—, porque se refieren a instrumentos de colaboración —conciertos, convenios o acuerdos marco de colaboración— “que no guardan relación con las figuras reguladas en la actual normativa de contratación de las administraciones públicas”. Sin embargo, el órgano promotor decide mantener la regulación propuesta, y así lo refleja en la memoria conclusiva, en el entendimiento de que se trata de instrumentos jurídicos admitidos expresamente en la LSS; a lo que añade que “se considera que son fórmulas de selección de servicios compatibles con la actual normativa comunitaria de contratación pública a falta de que sean asumidas en la legislación estatal de contratación de las administraciones públicas”.
56. La **Oficina de Control Económico** (OCE) ha informado también el anteproyecto (el 26 de noviembre de 2014) ejerciendo el control económico—normativo previsto, con carácter preceptivo, en la Ley 14/1994, de 30 de junio, de control económico y contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi. Formula unas observaciones que afectan, por una parte, al contenido de la norma y, por otro lado, al análisis de los aspectos económicos y presupuestarios referidos a ella.
57. Pone de relieve la OCE en ese informe, en primer lugar —en la misma línea que el informe jurídico del Departamento autor de la iniciativa y el dictamen del CES—, que el anteproyecto plantea una nueva perspectiva, en relación con la regulación del TSAS actualmente vigente, que conlleva una gran complejidad desde el punto de vista



jurídico, “ya que lo dispuesto en el proyecto de ley tiene vocación de proyectarse sobre la regulación positiva actualmente vigente, pudiendo complementarla o modificarla en muchos casos”, sin que pueda “determinarse con certeza cuál será el resultado final de la regulación en cada uno de los ámbitos en que el proyecto pretende incidir”.

58. El informe aborda el examen del contenido del anteproyecto realizando observaciones a determinados preceptos del mismo. Es de destacar la detección de la imprecisión de determinados términos, entre otros, de las actividades de interés general o el alcance de las menciones al sector público, así como la falta de concreción de los efectos de la declaración de las prestaciones y servicios de responsabilidad pública como Servicios de Interés General y, en particular, como Servicios Sociales de Interés General. Son, asimismo, reseñables las observaciones relativas a las nuevas funciones que derivan del anteproyecto para el Ararteko o que afectan al ámbito de actuación del Parlamento Vasco y de las Juntas Generales, sin consideración a las normas por las que se rigen. También se formulan observaciones en relación, entre otras materias, con: la participación de otros sistemas de responsabilidad pública en el ámbito de la intervención social y su incidencia en las normativas sectoriales correspondientes; los instrumentos para formalizar la cooperación y colaboración contemplados en el artículo 16; las obligaciones del artículo 17; la escasa regulación de los aspectos relativos a la estrategia de promoción del TSSE (artículo 18); y, en general, la escasa concreción de los aspectos regulados en el capítulo IV.
59. En el plano de los aspectos económicos y presupuestarios de la iniciativa, se indica que la memoria económica elaborada “no ofrece una dimensión económica del amplio ámbito al que va dirigido el proyecto (el de la intervención social), y en particular el importe que en la actualidad supone la financiación a las organizaciones y redes que según la norma tramitada han de constituir el Tercer Sector Social de Euskadi”. A continuación, considera que la memoria económica incluye “una información económica destinada a ofrecer una visión estática (que hemos de considerar parcial) en este momento sobre el coste que supone para esta Administración el potenciamiento de este Tercer Sector (en particular al Departamento de Empleo y políticas Sociales y no al resto de Departamentos)”. Y, por último, concluye que “desde la perspectiva económica también se vuelve a abordar la problemática que surge del análisis del objeto de la Ley, y las dificultades para su delimitación (... )”.
60. Las observaciones de la OCE son analizadas en la memoria conclusiva, desde las dos perspectivas planteadas. En cuanto a los aspectos económicos, no estima necesario realizar un estudio económico-financiero desde una perspectiva dinámica, teniendo en cuenta que el objeto del proyecto es “la identificación y reconocimiento de las organizaciones del Tercer Sector Social y el impulso a su cooperación y colaboración, pero sin pretender modificar sustancialmente el estado y funcionamiento del sistema actual de provisión de servicios sociales y sin llegar al extremo de concretar las medidas orientadas a la promoción de su contribución”. En relación con las consideraciones específicas del articulado, estima conveniente realizar



determinadas modificaciones en el texto (añade la disposición adicional tercera, se asocia la posibilidad de rescindir la cooperación y colaboración de las organizaciones con las administraciones públicas vascas si se incumplen las obligaciones listadas en el el artículo 17; en el artículo 18.4 se suprime la mención a las subvenciones nominativas; y en el artículo 20 se establece el carácter anual del informe sobre las medidas de promoción del TSSE), pero no ofrece explicación al rechazo de las demás observaciones realizadas.

61. El procedimiento culmina con la **Memoria final**; memoria conclusiva a que se refiere el artículo 10.2 de la LPEDG, suscrita por el Viceconsejero de Políticas Sociales, en la que se reseñan los trámites practicados y su resultado, así como algunas de las modificaciones realizadas en el texto del proyecto a la vista de las observaciones aceptadas, indicando, en algunos casos, las razones que justifican el rechazo de las no aceptadas (razones que han sido recogidas en este dictamen junto con los trámites a que se refieren).
62. **Al valorar la Comisión el procedimiento** seguido han de considerarse las pautas generales que guían el examen del mismo, y que hemos expuesto en este apartado del dictamen. Y, tratándose de un análisis material, la Comisión se vale de las tres preguntas clásicas que, conforme ha señalado en otras ocasiones (como recuerda en el Dictamen 151/2014), condensan el fundamento objetivo exigible a todo proyecto normativo: ¿por qué es necesario?, ¿cuál es su finalidad? y ¿cuál debe ser su contenido para conseguir esta?
63. En este caso, si bien del procedimiento se extrae la finalidad que se persigue (formalmente expresada en relación con el objeto del artículo 1 y de una invocación genérica a la intención de fortalecer las organizaciones del TSSE e impulsar la colaboración entre ellas, con el sector público y con las empresas), no se acaba de inferir la necesidad real de contar con una nueva norma de rango legal, desde la perspectiva de la supuesta insuficiencia de la normativa que viene proyectada sobre el tercer sector social en Euskadi (en concreto, la LSS y la Ley 17/1998, de 25 de junio, del voluntariado del País Vasco —con sus desarrollos reglamentarios—), así como que el concreto texto resultante del procedimiento conseguirá solucionar las carencias y problemas que, en su caso, se han detectado en el complejo sector normativo que se ocupa del ámbito de los servicios sociales o la asistencia social (en su sentido amplio). En efecto, cuando se trata de responder a la tercera pregunta (¿cuál es el contenido que debe tener la norma para alcanzar la finalidad pretendida?), el procedimiento no ofrece una explicación suficiente para muchos de los contenidos regulativos más relevantes (que no son programáticos), pese a haber sido requerida a lo largo del procedimiento de elaboración por quienes han tomado parte en ella. También en relación con esa cuestión es preciso indicar que la memoria conclusiva no da respuesta —como debería hacerlo— a cuestiones esenciales planteadas en el procedimiento.



64. En la dirección apuntada, la Comisión considera que se deben incorporar al expediente los documentos que expliquen la realidad fáctica sobre la que se proyecta la norma en el sentido apuntado (párrafo 31), que permita justificar la necesidad de dictar una regulación como la propuesta, a fin de que pueda conocerse el fundamento de: la configuración de un TSSE, más amplio que el actualmente considerado en las normas de referencia hasta el momento actual (principalmente, LSS y normas reglamentarias de desarrollo); la incorporación de la intervención de las empresas en un sector reservado a las asociaciones no lucrativas; y la extensión de las modalidades de articulación de la colaboración de la iniciativa privada del tercer sector previstas en la LSS, a organizaciones a las que se les incluye, en principio, en un ámbito de actuación distinto o más amplio que aquellas.
65. Asimismo, entiende la Comisión que, para que se pueda conocer la repercusión económica real de la iniciativa, la memoria económica ha de ser ampliada en el sentido que señala la OCE en su informe; con la ponderación, además, de manera singular, de cómo va a afectar en el sector empresarial, cuya colaboración con las organizaciones del TSSE regula el proyecto a través de los instrumentos y medidas de fomento que contempla.
66. Por último, como el expediente no acredita la existencia del correspondiente texto del anteproyecto en euskera, se recuerda lo que dispone al efecto el acuerdo del Consejo de Gobierno de 14 de mayo de 2013, por el que se aprueban las medidas para la elaboración bilingüe de las disposiciones de carácter general que adopten la forma de ley, decreto legislativo, decreto u orden (instrucciones que habrán de seguirse por los órganos que tramiten las iniciativas).

## **II TÍTULO COMPETENCIAL Y MARCO NORMATIVO**

67. La iniciativa se presenta, principalmente, como ejercicio de la competencia exclusiva que, en la materia “asistencia social”, atribuye a la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV) el artículo 10.12 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco (EAPV).
68. Ese título competencial ha sido exhaustivamente analizado por la Comisión en dictámenes anteriores. Son, así, de obligada referencia el Dictamen 97/2008, emitido con ocasión del anteproyecto de la ley que fue aprobada como Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de servicios sociales (LSS), desde la perspectiva de los principios constitucionales inspiradores y de los títulos competenciales habilitantes, tanto externos —Estado— como internos —territorios históricos y municipios—, que delimitan la competencia de la CAPV.
69. En ese Dictamen 97/2008, recordamos —como hemos hecho en otros posteriores— que, como ya habíamos reflejado en el Dictamen 21/2000, falta una noción acabada de



la materia “asistencia social”: el texto constitucional no proporciona una delimitación de tal concepto, sin que tampoco tal acotación haya sido realizada, hasta la fecha, por el Tribunal Constitucional, cuyos pronunciamientos en esta materia —básicamente, SSTC 76/1986, de 9 de junio, 146/1986, de 25 de noviembre, 13/1992, de 6 de febrero, cuya tesis sobre la “asistencia social” se reitera en las SSTC 16/1996, de 1 de febrero, 68/1996, de 18 de abril y 239/2002, de 11 de diciembre— no han acabado de definir la noción de “asistencia social” con las suficientes dosis de seguridad, generalidad y abstracción como para extraer criterios de general aplicación.

70. Pero también apuntamos allí que lo cierto es que la citada doctrina ha fijado algunas de las notas características de la “asistencia social”, conforme a las que se considera, en general, una expresión sinónima a la de “servicios sociales”, que engloba ayudas y prestación de servicios. Como dice la STC 76/1986, de 9 de junio, la materia de asistencia social “aparece como un mecanismo protector de situaciones de necesidad específicas, sentidas por grupos de población a los que no alcanza aquel sistema (refiriéndose al de Seguridad Social) y que opera mediante técnicas distintas de las propias de la Seguridad Social”.
71. Así lo reitera la STC 78/2014, de 28 de mayo, que se remite a la STC 26/2013 —con cita de la STC 36/2012, de 15 de marzo—: “(...) atendiendo a las pautas de algunos instrumentos internacionales como la Carta social europea, la asistencia social, en sentido abstracto, abarca a una técnica de protección situada extramuros del sistema de la Seguridad Social, con caracteres propios, que la separan de otras afines o próximas a ella. Se trata de un mecanismo protector de situaciones de necesidad específicas, sentidas por grupos de población a los que no alcanza el sistema de Seguridad Social y que opera mediante técnicas distintas de las propias de ésta. Entre sus caracteres típicos se encuentran, de una parte, su sostenimiento al margen de toda obligación contributiva o previa colaboración económica de los destinatarios o beneficiarios, y, de otra, su dispensación por entes públicos o por organismos dependientes de entes públicos, cualesquiera que éstos sean. De esta forma, la asistencia social vendría conformada como una técnica pública de protección, lo que la distingue de la clásica beneficencia, en la que históricamente halla sus raíces”.
72. Pero, además de la asistencia social, también se ejercen en el dictado de la norma examinada otras competencias vinculadas a la forma jurídica que adoptan las organizaciones que integran el TSSE, a su funcionamiento y desarrollo de actividades (en su caso, en cooperación con el sector público), así como a la acción de promoción e impulso de aquellas, y de la colaboración de otros agentes sociales, por parte de las administraciones públicas vascas.
73. Por ello, entra también en juego el ejercicio de las competencias exclusivas que atribuyen a la CAPV los artículos 10.13 —en materia de fundaciones y asociaciones de carácter docente, cultural, artístico, benéfico, asistencial y similares, en tanto desarrollen principalmente sus funciones en el País Vasco—, 10.23 —en materia de cooperativas— y 10.39 —en materia de desarrollo comunitario—.



74. Aunque solo sea de un modo instrumental para las competencias señaladas, en el presente proyecto también se ejerce la competencia de la CAPV prevista en el artículo 10.2 EAPV, para organizar libremente la estructura orgánica de su aparato administrativo, en lo que concierne a la creación de mecanismos e instrumentos para el cumplimiento de las obligaciones que derivan de la norma (como la estrategia de promoción del TSSE) y la creación y regulación del censo de organizaciones del TSSE. Para ello, debe tenerse en cuenta, no obstante, la correspondiente normativa básica dictada al amparo del artículo 149.1.18<sup>a</sup> de la Constitución (CE), contenida en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (LRJPAC), con la depuración realizada en la diversa naturaleza de su articulado por la STC 50/1999, de 6 de abril.
75. Por lo que hace a la distribución interna de competencias, el proyecto no presenta ninguna novedad en relación con lo que dispone el artículo 7.c) 1 y 2 de la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de relaciones entre las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma y los órganos forales de sus territorios históricos.
76. En definitiva, constatamos la atribución competencial con que cuenta la Comunidad Autónoma para afrontar la regulación proyectada.
77. En el ámbito de los servicios sociales la LSS concreta la distribución competencial en su título III. En concreto, el artículo 40.5. atribuye al Gobierno Vasco, en particular, el ejercicio de la iniciativa legislativa en la función definida como: “El fomento y la promoción del tercer sector de acción social, así como la promoción de la participación ciudadana, el fomento del asociacionismo y del voluntariado y la participación de las personas usuarias y profesionales en la gestión y evaluación de los servicios sociales, tratando, en lo posible, de favorecer una participación equilibrada entre mujeres y hombres”. Su ejecución, además de al Gobierno Vasco, se atribuye, en sus respectivos ámbitos territoriales, a las diputaciones forales y a los ayuntamientos en sus artículos 41.6 y 42.7.
78. Dicha LSS es la que ha dado entrada en el ordenamiento jurídico autonómico al Tercer Sector de Acción Social (TSAS), aunque no lo define. En el ámbito estatal, la definición del tercer sector —que viene a identificarse en otras normas como el correspondiente al TSAS— se encuentra, dentro del ámbito al que afecta la norma, en el artículo 2 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, en los siguientes términos: “organizaciones de carácter privado surgidas de la iniciativa ciudadana o social, bajo diferentes modalidades que responden a criterios de solidaridad, con fines de interés general y ausencia de ánimo de lucro, que impulsan el reconocimiento y el ejercicio de los derechos sociales”.
79. En la exposición de motivos de la LSS se hace referencia a la necesidad de reforzar la colaboración con ese tercer sector, que identifica como “tercer sector de acción social” en los artículos 40.5 y 41.6 antes referidos. En esa misma norma, en el artículo 48 integra



en el Consejo Vasco de Servicios Sociales a las organizaciones del “tercer sector de acción social”.

80. El título V de la LSS regula la intervención de la iniciativa privada en la prestación de servicios sociales de responsabilidad pública (artículos 59 a 72) y el apoyo público a la iniciativa social sin ánimo de lucro (artículos 73 a 75). El artículo 73 prevé el apoyo público a la iniciativa social sin ánimo de lucro para el desarrollo de prestaciones y servicios no incluidos en el Catálogo de Prestaciones y Servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales y la realización de otras actividades en el ámbito de los servicios sociales.
81. El Decreto 271/2012, de 4 de diciembre, por el que regula las subvenciones para el fomento de actividades del tercer sector en el ámbito de la intervención social en el País Vasco, se aprobó en desarrollo de lo contemplado en esa norma legal.
82. Por su parte, el artículo 74 de la LSS establece que las entidades sin ánimo de lucro dedicadas a la prestación de servicios sociales, sin perjuicio de poder ser declaradas de utilidad pública en los términos previstos en la legislación específica de sus correspondientes formas jurídicas, podrán ser declaradas de interés social cuando reúnan las condiciones que se determinen reglamentariamente. A ello (conforme a lo previsto en la disposición adicional novena de la misma LSS) respondió el dictado del Decreto 424/2013, de 7 de octubre, sobre la declaración de interés social de las entidades sin ánimo de lucro de Servicios Sociales.
83. Por último, el artículo 75.1 de la LSS dispone que las administraciones públicas vascas fomentarán las organizaciones de ayuda mutua y las actividades de voluntariado social. En su párrafo 2 el precepto señala lo que se entiende por organizaciones de ayuda mutua.
84. También en desarrollo de la LSS se aprobó el Decreto 283/2012, de 11 de diciembre, que constituye y regula la Mesa del Diálogo Civil. En ese decreto se asocia el tercer sector con el movimiento asociativo y se refiere a él también como “tercer sector de acción social”, que se define en su artículo 3, en esencia, según avanza su parte expositiva, conforme al concepto acuñado por la Plataforma Estatal de ONG de Acción Social — con las adaptaciones convenientes a la realidad vasca—. Con arreglo a dicho precepto, a efectos de ese decreto, se define como tercer sector de acción social “el conjunto de entidades de carácter privado, formalmente organizadas y con ausencia de ánimo de lucro, que se dediquen prioritariamente a la promoción de la solidaridad social, así como al impulso de la participación social de las personas, los derechos sociales, la inclusión y la cohesión social en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco”.
85. En el Decreto 283/2012 se considera objetivo de la Mesa de Diálogo Civil (artículo 5) proporcionar la asistencia, vertebrar y fortalecer al propio tercer sector de acción



social, sus plataformas y redes, así como fomentar la dimensión cooperativa entre ellas, consiguiendo la consolidación de las entidades y el reconocimiento de su acción por parte de los sectores de las administraciones públicas y el conjunto de la sociedad vasca.

86. En el anexo al decreto se citan las catorce redes y federaciones del tercer sector de acción social que participan en la Mesa de Diálogo Civil.
87. Puesto que la norma proyectada crea el censo de organizaciones del TSSE, es de mencionar también el Decreto 155/2012, de 24 de julio, de los registros de servicios sociales, dictado en desarrollo del capítulo IV del título III de la LSS.
88. Además de la LSS y las disposiciones que la desarrollan, incide en este ámbito de la intervención social la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la garantía de ingresos y para la inclusión social. Esa ley regula el Sistema Vasco de Garantía de Ingresos e Inclusión social y, en su marco, el derecho a las prestaciones económicas y a los instrumentos orientados a prevenir el riesgo de exclusión, a paliar situaciones de exclusión personal, social y laboral, y a facilitar la inclusión de quienes carezcan de los recursos personales, sociales o económicos suficientes para el ejercicio efectivo de los derechos sociales de ciudadanía. En su parte expositiva también se hace referencia a las organizaciones del “tercer sector de acción social” que intervengan en la materia regulada en la ley. El artículo 97 de esa ley otorga representación en el Consejo Vasco para la Inclusión Social a dichas organizaciones.
89. Asimismo, confluye también en este ámbito la Ley 17/1998, de 25 de junio, del voluntariado del País Vasco. En su exposición de motivos atribuye al voluntariado, en lo que afecta a las administraciones públicas vascas, el papel de contribuir, en clave de innovación y en colaboración con otros agentes sociales, al diseño, desarrollo y ejecución de políticas públicas tendentes a garantizar el cambio social, teniendo como horizontes prioritarios la lucha contra la pobreza y las desigualdades y la construcción de una sociedad más justa e igualitaria. Se ubica la finalidad de la ley en dotar de un marco legislativo para la actividad del voluntariado específicamente definido —del que se carecía pese a la regulación de algunos aspectos de las organizaciones que lo integran en la Ley de asociaciones— y para salvaguardarlo en su integridad, además de promover el voluntariado.
90. La Ley 17/1998, en su artículo 1 establece qué se entiende por voluntariado a los efectos de esa ley: el conjunto de actividades de interés general desarrolladas por personas físicas en las condiciones que expresa (de manera desinteresada y con carácter voluntario; voluntaria y libremente; a través de organizaciones sin ánimo de lucro, y con arreglo a programas o proyectos concretos; sin retribución económica; y sin sustituir, en ningún caso, servicios profesionales remunerados). Su artículo 3 define, a los efectos del artículo 1, las actividades de interés general. El título III regula



las relaciones entre la Administración y las organizaciones que cuentan con voluntarios, y contempla el Censo General de Organizaciones del Voluntariado, regulado por el Decreto 169/2000, de 1 de septiembre, que aprueba el Reglamento de funcionamiento del Censo General de Organizaciones del Voluntariado del País Vasco. Por su parte, el Decreto 30/2003, de 18 de febrero, regula el funcionamiento del Consejo Vasco del Voluntariado.

91. Incide, asimismo, en este ámbito, la Ley 8/2012, de 17 de mayo, del Consejo Económico y Social Vasco, que, en su artículo 4.1.c).8 prevé que en su composición figuren “Organizaciones del tercer sector de la acción social”.
92. En cuanto a los instrumentos contractuales aplicables a la cooperación que la norma prevé es de considerar el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de contratos del sector público.
93. Finalmente, hay que recordar que las organizaciones que forman parte del TSSE se regirán también por las normas reguladoras de sus respectivas formas jurídicas (asociaciones, fundaciones, cooperativas, entre otras, según prevé el anteproyecto).
94. En el ámbito de la Unión Europea, el Tratado de Lisboa elevó el diálogo civil a la categoría de principio superior en todos los ámbitos de actuación de la misma. Hay que mencionar, asimismo que la Resolución del Parlamento Europeo, de 13 de enero de 2009, sobre las perspectivas de desarrollo del diálogo civil en el marco del Tratado de Lisboa, insta, entre otros, a las autoridades nacionales a “obtener el mayor beneficio del marco jurídico existente y del catálogo de buenas prácticas para el desarrollo del diálogo con los ciudadanos y con las organizaciones de la sociedad civil”. En el marco de la Estrategia Europa 2020, se recomienda que se desarrolle una gobernanza eficaz de las políticas sociales que incluya la participación de la sociedad civil junto con los demás actores institucionales, sociales y económicos.
95. Por último, el artículo 14 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y el Protocolo 26 al mismo se refieren explícitamente a los servicios de interés general (SIG), que incluyen los servicios sociales de interés general (SSIG). Es de reseñar, a ese respecto, la Resolución del Parlamento Europeo de 5 de julio de 2011, sobre el futuro de los SSIG.

### **III ANÁLISIS DEL CONTENIDO DEL ANTEPROYECTO**

#### **A) Observaciones generales:**

96. Al proceder al examen del contenido del anteproyecto se advierte, en primer lugar, que —como se ha puesto de manifiesto también a lo largo de su tramitación— se ha



empleado una técnica en su confección que la Comisión estima inadecuada —con una redacción y sistemática más propia de un programa, plan o estrategia que de una disposición normativa—, al tiempo que abundan párrafos excesivamente largos y confusos, en los que se vierten mensajes en ocasiones reiterados, con el uso de figuras, categorías o conceptos que no han sido previamente definidos o delimitados, lo que no facilita su comprensión ni, en consecuencia, su análisis.

97. Sirva de ejemplo que, al abordar la definición o categorización de determinadas figuras y ámbitos de actuación —tarea en la que la precisión es indispensable—, se incurre en la reproducción de lo ya contemplado en otros preceptos de la norma [por ejemplo, el artículo 4.1 transcribe literalmente lo que ya explicita el artículo 2.1; tras formularse el principio del diálogo civil en el apartado d) del artículo 6, los párrafos 1 y 2 del artículo 7 se formulan nuevamente como un principio general]. Es también reseñable la dificultad para diferenciar los espacios de cooperación a que se refieren los artículos 12 y 13 [en relación con lo previsto en los apartados a) y b) del artículo 11.1].
98. En conexión con la inadecuada técnica apuntada, se ha de señalar con carácter prioritario que el texto proyectado no positiva una definición ni delimitación del “Tercer Sector Social de Euskadi” (al que nos venimos refiriendo en el dictamen con el acrónimo TSSE), que constituye la realidad sobre la que se articula la norma (como explicita su título), y cuya regulación aborda la iniciativa mediante preceptos referidos a las organizaciones y redes que lo conforman.
99. Entiende la Comisión que una determinación clara del marco preciso en el que se proyecta la regulación contribuye a aportar seguridad jurídica, básicamente por dos razones fundamentales. En primer lugar, se trata de una norma innovadora en la que, por primera vez, se regula el TSSE como sector específico, lo que hace ineludible que tal norma identifique la realidad concreta sobre la que se proyecta. En segundo lugar, tal y como se deja constancia en la exposición de motivos del anteproyecto, porque en este momento el Tercer Sector Social en Euskadi se identifica en la normativa en vigor como “Tercer Sector de Acción Social” (nos venimos refiriendo a él como TSAS) y la iniciativa pretende establecer una nueva categorización de dicho sector social, diferenciado del TSAS y más amplio que él.
100. En efecto, el TSSE aparece con una entidad sustantiva distinta que la del TSAS, que resulta subsumido en aquél, lo que vendría a justificar la atribución de una nomenclatura diferenciada. Así, explica la Exposición de Motivos: “Por tanto, el tercer Sector Social incluye el Tercer Sector de Acción Social o el ámbito de los servicios sociales o de la acción social, en sentido estricto, pero lo desborda, abarcando también otros ámbitos encuadrados en las políticas sociales en sentido amplio como el empleo o el sistema de garantía de ingresos y para la inclusión social”.



101. También con ocasión de la regulación de la participación del TSSE en el Consejo Económico y Social Vasco (artículo 9.2 del anteproyecto) se aclara que, a los efectos de lo previsto en la norma reguladora de ese Consejo, se entenderán por organizaciones del TSAS las organizaciones del TSSE; lo que supone una adaptación parcial cuya explicitación evidencia la singularidad de ambos sectores.
102. En la cuestión atinente a un mejor entendimiento del contenido de la iniciativa, en un segundo plano, no menos importante, y en relación con la especificidad que supone la regulación del TSSE en relación con la que se encuentra ahora articulada en la normativa reguladora de tercer sector social, la inteligencia de determinados conceptos que tienen significación en la regulación proyectada, reclamaría su previa definición en términos jurídicamente asequibles, bien por ser novedosos, bien para evitar dudas sobre su alcance y significado (si es el mismo que el que recibe en la normativa ahora vigente o se les pretende dar otra proyección).
103. En ese planteamiento, adquiere especial relevancia establecer qué se entiende por sector público a los efectos de esta ley, ya que se le derivan obligaciones y es objeto de varias previsiones normativas.
104. Asimismo, el anteproyecto, al definir su objeto en el artículo 1, introduce a las “empresas”—sin más detalle—en el ámbito de un sector no lucrativo, y, aunque, según sus términos, lo hace a los efectos de la colaboración con las organizaciones del TSSE, en otros preceptos les dirige mandatos imperativos —apartados a) y c) del artículo 6, por ejemplo, con la nomenclatura, en unos casos de “empresas” y, en otros, de “empresas lucrativas”—, o los incluye, con carácter general, junto con “otros agentes” (artículo 21). Esos diferentes enfoques no facilitan, tampoco, la comprensión de los mensajes normativos, por lo que se requiere que quede igualmente perfilado de forma diáfana el ámbito de intervención de las empresas, así como la realidad que se contempla detrás de cada uno de los términos que se emplean para referirse a ellas.
105. Es de considerar también que la regulación esencial de la norma pivota sobre la “provisión de servicios de responsabilidad pública”—incluida entre las actividades de interés general del artículo 4.2.d)—, sin que tales servicios sean identificables; ni el mero hecho de indicar entre paréntesis de forma reiterada —además del artículo 4.2.d), los artículos 11.1.b) y 13.1, por ejemplo— las actuaciones que comprende (“Diseño, prestación, evaluación y mejora”) aporta nada en relación con la determinación de los servicios afectados. Así como en la LSS la regulación del Sistema Vasco de Servicios Sociales y sus prestaciones y servicios, permite reconocer los que son de responsabilidad pública, el anteproyecto, en cambio, carece de esa concreción, que resulta necesaria, al abarcar una realidad más amplia que la LSS.
106. Se aprecia, igualmente, una aparente confusión entre “políticas”, “espacios” y “sistemas” (mencionando entre estos el sociolaboral, el sociohabitacional, o el sociojudicial), que



se utilizan en ocasiones de forma indistinta. Esos términos han de ser trasladados a la norma con precisión, permitiendo, además, que se pueda reconocer claramente el alcance de los sistemas que interactúan, con la singularización que sea necesaria respecto a determinados sistemas específicos que se encuentran ya conformados y regulados en otras normas, como el Sistema Vasco de Servicios Sociales, el Sistema Vasco de Garantía de Ingresos, o el Servicio Vasco de Empleo. La adecuada identificación de los sistemas es exigible con mayor intensidad, si cabe, porque el artículo 11.1 señala que la participación de las organizaciones y redes del TSSE en las políticas sociales, en todas sus fases, incluida su ejecución, se materializará a través de la cooperación, en los términos contemplados en la presente ley y en “la normativa reguladora de cada sistema”.

107. Junto con los supuestos anteriores, podemos señalar otras realidades o figuras que han de ser concretadas de manera clara a los efectos de la ley, entre otras: las organizaciones de segundo nivel y superiores; las redes; las organizaciones de intervención directa; la función de acompañamiento social; los servicios experimentales; o los programas de voluntariado corporativo. Se advierte que en numerosos preceptos se hace referencia conjuntamente a organizaciones y redes, y, en otros, en cambio, solo a una de las figuras, sin que se aprecie —ni se haya ofrecido— razón objetiva que justifique tal distinción (por ejemplo, en el capítulo III, en la formulación del artículo 11 se mencionan todos los supuestos de cooperación, que vienen referidos a las organizaciones y redes, pero en los artículos 12 a 15 —que regulan de manera individualizada cada forma de cooperación— solo se hace referencia a las organizaciones).
108. Ha de mencionarse de forma individualizada que tanto la “coordinación del caso” como la figura del “referente” deben ser matizadas, suponiendo que se adoptan del ámbito de los servicios sociales. Así, en el artículo 19.4 de la LSS el “referente” se asocia con el profesional que en esos servicios es el responsable del seguimiento del caso. En el anteproyecto —artículo 14, en relación con el artículo 11.1.c)—, se permite que realicen, por delegación, tales funciones otras personas (el texto se refiere a “organizaciones” del TSSE) que no pertenezcan a los servicios sociales de base de atención primaria —o, en determinados supuestos, secundaria—, lo que, por apartarse de lo que establece la LSS, requiere una explicación.
109. En definitiva, resumiendo lo hasta ahora expuesto, estimamos que, para la comprensión del alcance exacto de la norma y sus preceptos, es imprescindible la delimitación precisa y clara de su ámbito de aplicación —subjetivo y objetivo— porque su carencia puede condicionar la factibilidad de la norma.
110. Desde otra perspectiva, pero asociada a la cuestión relativa a la demanda de una concreción del TSSE —con mayor motivo cuando existe ya una previa configuración



del Tercer Sector Social, con la figura del TSAS—, se aprecia que la regulación proyectada genera un nuevo régimen que ha de convivir con el anterior y con la realidad derivada de las normas que lo conforman. Sin embargo, la iniciativa actual no prevé ningún mecanismo para armonizar ambas figuras o sectores que han de convivir con la entrada en vigor de aquella, de forma que no se produzcan solapamientos.

111. La cuestión no es insignificante —y la preocupación al respecto la han trasladado al expediente, tanto la asesoría jurídica del órgano proponente, como otros órganos que han emitido informe (entre otros, el CES o la OCE)—, dado que en torno al TSAS se han articulado normativamente instrumentos y medidas de actuación que se desconoce si regirán o no el TSSE. Sirva de muestra que, en lo que afecta a la Mesa de Diálogo Civil, resulta insuficiente la disposición adicional primera porque —y, al margen de la operatividad de las reglas de jerarquía normativa y derogaciones implícitas— el Decreto 283/2012, de 11 de diciembre, que la regula, parte de una conceptuación del tercer sector diferente (artículos 3 y 5), lo que puede condicionar, entre otros aspectos, su composición. Asimismo, el Decreto 271/2012, de 4 de diciembre, por el que se regulan las subvenciones para el fomento de actividades del tercer sector en el ámbito de la intervención social en el País Vasco, o el Decreto 424/2013, de 7 de octubre, de declaración de interés social de las entidades sin ánimo de lucro de servicios sociales, se encuentran en la órbita del sistema configurado para el Tercer Sector Social en la LSS, es decir, del TSAS.
112. Entendemos que la norma propuesta, que pretende regular el TSSE, debe ofrecer una solución a la coexistencia en nuestro ordenamiento de dos regímenes jurídicos distintos y contemplar las previsiones relativas a aspectos que, en principio, solo se encuentran regulados para el TSAS [Hay otros aspectos que sí prevé la iniciativa, como los instrumentos para formalizar la cooperación y colaboración entre las administraciones públicas y las organizaciones del TSSE (artículos 13.4 y 16 del anteproyecto), ofreciendo una regulación específica —que, no obstante, merece ciertas observaciones que se plasmarán en el apartado del dictamen correspondiente al análisis de los respectivos preceptos—, en tanto que la LSS establece dentro del capítulo II del título V el apoyo público a la iniciativa social sin ánimo de lucro y las formas en que se concreta].
113. También en relación con el nuevo panorama que plantea la norma proyectada, se pone de manifiesto —sin perjuicio de las observaciones que se realizarán al examinar el concreto contenido de los preceptos correspondientes— la imposición de determinados mandatos a las administraciones públicas de los diferentes ámbitos territoriales y a otras instituciones, como el Ararteko o el Parlamento Vasco, que —sin desconocer el rango legal suficiente de la iniciativa o que, en ocasiones se formula en términos potestativos, habilitantes— también, sin duda, afectará a las funciones que tienen encomendadas y que se encuentran previstas en su normativa específica, sin



que en el procedimiento se haya valorado u ofrecido explicación satisfactoria al respecto, ni la norma contenga ninguna previsión de modificación expresa.

114. Por último, hay que recordar que, al incorporar al TSSE también a las organizaciones que ahora se integran en el TSAS, mantienen su vigencia en el TSSE —por lo menos para esas organizaciones— determinados mandatos contenidos en las normas que articulan el TSAS; y su posible extensión a las demás organizaciones deberá contemplarse de manera específica.
115. Con ocasión de ese comentario cabe apuntar que, aunque el artículo 17 del anteproyecto regula, en forma de listado cerrado, las obligaciones de las organizaciones del TSSE que cooperen y colaboren con las administraciones públicas vascas, no por ello están exentas del cumplimiento de las establecidas en la LSS que les sean exigibles. De igual forma les afectará el régimen de infracciones y sanciones de la LSS cuando les sea de aplicación.

**B) Observaciones al articulado:**

**Artículo 1. Objeto:**

116. El artículo 1 contempla como objeto primero de la norma “establecer el estatuto jurídico de las organizaciones del tercer Sector Social de Euskadi y adoptar y promover medidas orientadas a fortalecer sus organizaciones y redes”. En torno al mismo articula los otros dos objetos: 1) impulsar la cooperación y colaboración de las organizaciones entre niveles: entre sí, con el sector público y con la empresa; y 2) “promover su contribución en el ámbito de la intervención social en general, y, en particular, en las políticas y sistemas de responsabilidad pública relacionados con dicho ámbito”.
117. Sin embargo, la formulación del objeto principal no se estima atinada, teniendo en cuenta el contenido íntegro de la norma proyectada, haciendo notar, además, que puede ser cuestionada por la confluencia de otras regulaciones (la mayoría del ámbito del Derecho privado) en el estatuto jurídico de esas organizaciones.
118. Si por “estatuto jurídico” ha de entenderse el régimen jurídico que rige tales organizaciones y conforme al que se estructuran y actúan, en primer lugar, ha de tenerse en cuenta que se trata de entidades privadas —artículo 3.c)— y que adoptan diferentes formas jurídica —asociaciones, fundaciones, cooperativas de iniciativa social y otras entidades no lucrativas—, por lo que necesariamente su estatuto jurídico viene sometido a la normativa reguladora de cada una de ellas (asociaciones, fundaciones, cooperativas, leyes civiles y mercantiles, en su caso, etc.); y dentro de ese marco, se dotan de sus normas de funcionamiento.



119. El objeto de la ley ha de incidir, por tanto, como no puede ser de otra manera, en la configuración y caracterización del TSSE, su promoción y sus relaciones de cooperación con las administraciones públicas.

**Artículos 2 y 3. Organizaciones del TSSE y organizaciones de iniciativa social:**

120. La inclusión, con carácter excepcional en el párrafo 3 del artículo 2 de dos tipos de organizaciones plantea la cuestión relativa a que no se ha definido previamente cuál es la forma jurídica propia de las organizaciones del TS.
121. Es el artículo 3 el que viene a concretar uno de los elementos utilizados para la definición de las organizaciones del TSSE, al caracterizar las organizaciones de iniciativa social que forman parte del TSSE, entre las que se encuentran, siempre que cumplan las características que enumera: “las fundaciones, asociaciones, cooperativas de iniciativa social y cualesquiera otras entidades, formalmente constituidas y dotadas de personalidad jurídica propia”.
122. En relación con el acotamiento de las organizaciones de iniciativa social que forman parte del TSSE —párrafo 1 del artículo 2—, se observa que es preciso que tales organizaciones, además de tener su sede en la CAPV, desarrollen su actividad en esta comunidad autónoma (“con sede y actividad en la Comunidad Autónoma del País Vasco”). Sin embargo tal formulación no coincide con el mensaje contenido en el quinto párrafo de la exposición de motivos. Cuando allí se perfilan los rasgos característicos de las organizaciones que conforman el TSSE, se hace referencia a la sede y a la actividad de las mismas de manera disyuntiva (“con sede o actividad en Euskadi”). Debe aclararse el ámbito subjetivo de aplicación de la ley a ese respecto: si el aspecto diferencial es que las organizaciones del TSSE lleven a cabo sus actividades en el ámbito territorial de la CAPV, con independencia de dónde se encuentre su sede, o se requiere la concurrencia de ambas circunstancias.
123. Una vez establecido en el artículo 2.2 que, a los efectos de la ley, se entienden por redes del TSSE las organizaciones de segundo nivel y superiores, representativas de otras, resultan innecesarias las referencias posteriores a estas, bastando la de redes del TSSE en el resto del articulado (así, por ejemplo, en la formulación de los principios del artículo 6).
124. En relación con los supuestos excepcionales de reconocimiento como organizaciones del TSSE contemplados en los dos apartados —a) y b) — del párrafo 3 del artículo 2, además de no encontrar en el expediente justificación clara para su inclusión, se aprecia que resulta difícil identificar su concreta personificación [en el expediente solo se da noticia de que dentro del apartado a) se encontraría comprendida la Santa y Real Casa de la Misericordia de Bilbao]; y, además, se les somete expresamente al requisito



de formar parte de una red del TSSE —lo que, por sí mismo, en principio, y de forma automática, las integraría en el TSSE—.

125. No se llega a comprender, tampoco, la base social de acción voluntaria que caracteriza a las organizaciones de iniciativa social, a que se refiere el artículo 3.a) con la enumeración que efectúa. Junto con las personas voluntarias menciona a las socias, a las que forman parte de los órganos de gobierno y a otras personas que colaboren con la entidad de manera voluntaria (lo que es lo mismo que personas voluntarias, por lo que resulta una reiteración, salvo que se trate de figuras diferentes, en cuyo caso, ha de formularse con una mayor precisión).

#### **Artículo 4. Actividades de intervención social y actividades de interés general:**

126. Como comentario general, la Comisión deja constancia de las dificultades para la comprensión del precepto y, por tanto, de los conceptos que se pretende positivar, relativos a las actividades de intervención social y actividades de interés general. Su clara delimitación resulta ineludible porque sobre ellas —y, en especial, las actividades de interés general—, se articulan contenidos dispositivos relevantes de la norma (actuaciones relacionadas con actividades de interés general) que pueden afectar a su factibilidad.
127. El párrafo 2, definitorio de las actividades de interés general, en los términos en que se redacta, identifica a estas con las actividades de intervención social —definidas en el párrafo anterior—, con la única especificidad de que sean “llevadas a cabo por organizaciones no lucrativas, realizadas por personal remunerado o por personal voluntario, de manera desinteresada y libremente” —que se presupone, por el ámbito al que se refieren, cuyas líneas esenciales diseñan los artículos 2 y 3 del anteproyecto y no basta como único rasgo diferenciador de esas actividades—. Y seguidamente, concreta las que se consideran como tales de manera esquemática y sin especificar si se admiten otras o es un listado cerrado.
128. Resulta, así, que la definición de las actividades de interés general (ya definidas también en el artículo 3 de la Ley 17/1998, de 25 de junio, del voluntariado del País Vasco) es vaga y ambigua, por lo que entendemos que, debería completarse, además de identificarse, de manera particular y acorde con el espíritu de la norma, como “actividades sociales de interés general”.
129. Por último, el párrafo 3 de ese artículo 4, se refiere a los SIG y a los SSIG, en los siguientes términos: “Las prestaciones y servicios de responsabilidad pública en el ámbito de la intervención social constituyen Servicios de Interés General, y, en particular, Servicios Sociales de Interés General, habitualmente de carácter económico, en los términos en que estos conceptos son definidos en la normativa de referencia de la Unión Europea, tanto si son provistos directamente por



las administraciones públicas vascas como si estas cuentan con la colaboración de la iniciativa privada”.

130. Según la comunicación de la Comisión Europea de 26 de abril de 2006, “Aplicación del programa comunitario de Lisboa, Servicios sociales de interés general en la Unión Europea”, los Estados miembros son libres de definir el significado que tiene para ellos el concepto de servicios de interés económico general, y, en especial, el de servicios sociales de interés general, así como de regular las obligaciones y funciones de esos servicios y sus principios de organización. Pero la normativa europea exige que esos Estados tengan en cuenta ciertas reglas al establecer las disposiciones de aplicación de los objetivos y de los principios que se hayan fijado: han de respetar el Derecho comunitario y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia [a considerar, el “Libro Blanco sobre los servicios de interés general” (comunicación de la Comisión Europea de 12 de mayo de 2004); y el “Libro Verde de la Comisión”, de 21 de mayo de 2003, sobre los servicios de interés de interés general].
131. En ese marco —y al margen de otras consideraciones más extensas que merecen los servicios indicados—, no se encuentra reparo a la regulación contenida en el artículo 4.3 de la iniciativa, aunque se cuestiona la sistemática seguida para su inclusión en este precepto y su engarce con el contenido de los párrafos que le preceden y con el resto de la norma. En definitiva, las categorías trasladadas a la norma no son objeto de ninguna regulación, más allá de su delimitación, y carecen de densidad normativa.

#### **Artículo 5. Censo de organizaciones del Tercer Sector Social de Euskadi:**

132. El artículo 5 del anteproyecto obliga al Departamento del Gobierno Vasco competente en materia de políticas sociales, a crear y mantener actualizado un censo público de organizaciones del TSSE, que se coordinará con el Censo de Organizaciones del Voluntariado.
133. Sería conveniente que en la norma se establecieran las bases sobre las que articular esa colaboración.
134. Además, para no duplicar los censos existentes [ya que las organizaciones del TSSE estarán también inscritas en cualquier caso en el Censo de Organizaciones del Voluntariado, dadas sus características —conforme al artículo 3.a) del anteproyecto, han de ser de acción voluntaria, con una base social conformada, total, o parcialmente, por personas voluntarias—, y considerando los requisitos exigidos para ser inscritas las organizaciones en el Censo de Organizaciones del Voluntariado], contribuiría a la simplificación administrativa que se unificaran ambos censos y se previeran secciones en el mismo, una de las cuales sería comprensiva de las organizaciones del TSSE.



135. Por otra parte, ha de considerarse, también, lo previsto en la normativa reguladora de los Registros de Servicios Sociales (Decreto 155/2012, de 24 de julio de Registros de Servicios Sociales), de forma que, al igual que se hace con el Censo de Organizaciones del Voluntariado, ha de preverse la coordinación con tales registros.

#### **Artículo 6. Principios:**

136. El artículo 6 contiene seis apartados relativos, según su encabezamiento, a los principios “que sustentan el estatuto de las organizaciones del Tercer Sector Social de Euskadi y las principales acciones, de los diferentes sectores y en colaboración, que, atendiendo a los mismos, se deben impulsar”.
137. Debe mejorarse la redacción del párrafo que encabeza el artículo 6, para clarificar a qué sectores se hace referencia así como el marco de la colaboración; e, igualmente, formular el deber de impulso de tales principios de manera directa, ya que en su redacción actual no se fijan sus destinatarios y, en ocasiones, en el contenido de cada principio hay que deducir el alcance de las obligaciones que impone, lo que no es propio de una regulación de principios de carácter general.
138. Se aprecia, asimismo, la falta de coherencia entre el objetivo que explicita el encabezamiento del artículo 6 (principios relativos al estatuto de las organizaciones del TSSE), en relación con el objeto que se postula a la norma (artículo 1 —antes comentado—), y el desarrollo de los principios con mandatos dirigidos a otros agentes: empresas lucrativas, sector público, administraciones públicas, entre otros.
139. Sugerimos la siguiente redacción para el párrafo que inicia el listado de los principios: “Las organizaciones del Tercer Sector Social de Euskadi, así como las actuaciones que lleven a cabo por sí mismas o en colaboración con otras entidades o con el sector público deben someterse a los siguientes principios” .
140. Respecto al tercer párrafo del apartado a) del artículo analizado ha de apuntarse que, en conexión con los comentarios efectuados en las observaciones generales relativos a las empresas, no se encuentra justificada su inclusión entre los principios generales, ni tiene una formulación de la que pueda extraerse un mensaje concreto y claro.

#### **Artículo 7. Diálogo civil:**

141. El capítulo II del anteproyecto está dedicado al diálogo civil y a otros instrumentos o espacios de diálogo con el sector público y otros agentes.
142. El principio del diálogo civil y democracia participativa que sustenta el estatuto de las organizaciones del TSSE se encuentra delimitado en el artículo 6.d) del anteproyecto que lo proyecta sobre las “administraciones públicas vascas”.



143. En principio, el artículo 7.1 del anteproyecto no es contradictorio con ese ámbito cuando señala que, “en virtud del principio de diálogo civil”, las organizaciones y redes del TSSE podrán participar en las políticas públicas que les conciernen, en todas las fases, incluida la fase de ejecución, en los términos contemplados en esta ley y en la normativa reguladora de cada sistema, “sin menoscabar las facultades de decisión que correspondan a los órganos de gobierno de cada institución”.
144. Más difícil resulta cohonestar esa determinación con el contenido del artículo 7.2, que se centra en el objeto del diálogo civil, que coloca como destinatarios del proceso formal de interlocución y colaboración al sector público y las organizaciones y redes del TSSE, y lo acota “a nivel ejecutivo y legislativo”.
145. La utilización del término “legislativo” resulta problemática porque cabría entender que alude al procedimiento legislativo, el cual se regula íntegramente en el capítulo III del Reglamento del Parlamento Vasco. Ningún obstáculo habría para que el diálogo civil se desarrollara a nivel reglamentario e incluso en la fase de confección de los proyectos de ley —instrumentos fundamentales en los que se plasma la política social del Gobierno, y cuya elaboración se encuentra regulada, en el caso de la Administración General de la Comunidad Autónoma, por la LPEDG, donde se contempla un trámite de audiencia en el que podría tener adecuado engarce—.
146. En el artículo 7.3, frente al carácter abierto con que se contempla el diálogo civil en el nivel foral y local, para el Gobierno Vasco se establece en términos imperativos: “mantendrá un diálogo”; especificando su forma (“permanente, operativo y bidireccional”), su objeto (“la acción de gobierno”, “la acción de las organizaciones y redes en el ámbito de la intervención social”) y su fin (“que se traduzca en iniciativas concretas a impulsar por cualquiera de las partes o en colaboración, realizando un seguimiento y evaluación de las mismas”).
147. El establecimiento de una vinculación tan intensa parece requerir una justificación que el procedimiento de elaboración no aporta, lo que hace que la Comisión sugiera que se reflexione sobre los términos empleados en el precepto.
148. Por lo que se refiere al artículo 7.4 del anteproyecto —que indudablemente concierne a administraciones públicas vascas—, su contenido resulta inocuo, al pronunciarse en términos potestativos, lo que cabalmente se hace para preservar la eficacia de las normas que rigen la organización, régimen y funcionamiento de tales instituciones, sin que sea preciso que la ley les habilite para llevar a cabo dicho diálogo.
149. No es coherente con el enunciado del principio, sin embargo, el artículo 7.5, cuyos destinatarios son el Parlamento Vasco y las Juntas Generales que, si bien realizan determinadas actividades que pueden calificarse de administrativas (en materia de personal y contratación), no constituyen, en ningún caso, Administración pública.



150. Además, pese a la escasa fuerza obligatoria del mensaje normativo, que también se establece de forma potestativa, lo importante es que la ley vendría a afectar al funcionamiento de las cámaras, cuando este se regula en su reglamento interno, como manifestación de su autonomía institucional (para el caso del Parlamento Vasco, el artículo 27.1 EAPV).

#### **Artículo 9. Participación en el Consejo Económico y Social Vasco:**

151. Dado que la representación del TSSE en ese órgano se encuentra prevista en la norma que la regula —también de rango legal, no sería necesaria su reiteración en el proyecto actual, salvo que se haga de manera general, desvinculada de una norma concreta, en cuanto compromiso a respetar en todo caso.
152. Para ello la formulación del precepto debería modularse en el sentido de que las organizaciones del TSSE participarán en el Consejo Económico y Social Vasco y tendrán derecho a designar una representación de las mismas en la forma que disponga la norma reguladora de ese órgano.
153. Por otra parte, el contenido del párrafo 2 es más propio de una disposición adicional, que podría tener la siguiente redacción: “A los efectos de lo previsto en el artículo 9 de la presente ley, se entenderán por organizaciones del tercer sector de la acción social representadas en el Consejo Económico y Social Vasco, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.c).8 de la Ley 8/2012, de 17 de mayo, del Consejo Económico y Social Vasco/Euskadiko Ekonomia eta Gizarte Arazoetarako Batzordea, las organizaciones del Tercer Sector Social de Euskadi”.

#### **Artículo 10. Comunicación con la institución del Ararteko y participación en las iniciativas:**

154. En relación con los comentarios que hemos efectuado al artículo 7, convendría sopesar la redacción del artículo 10 que va dirigido a la institución del Ararteko, a la que le impone la promoción “de canales de información y comunicación, directa y bidireccional, con las organizaciones y redes del Tercer Sector Social de Euskadi y su participación en iniciativas impulsadas por la institución relacionadas con el ámbito de la intervención social y, en particular, con la defensa y promoción del ejercicio de los derechos de las personas en situación de riesgo de exclusión, desprotección, dependencia o discapacidad”.
155. Se trata de un mandato dirigido a un órgano estatutario, cuyas funciones vienen delimitadas en el artículo 15 EAPV y en su ley de creación, la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula la institución del Ararteko.
156. La principal tarea del Ararteko es la de supervisión de la actividad de las administraciones públicas, que alcanza también a los servicios gestionados por



personas físicas y jurídicas mediante concesión administrativa y, en general, a cualquier organismo o entidad, persona jurídica o privada, que actúe un servicio público, estando sometida, al tiempo, a algún tipo de control o tutela administrativa en todo lo que afecte a las materias en que el Estatuto de Autonomía otorga competencias a la Comunidad Autónoma [artículo 9.1 d) de la Ley 3/1985].

157. Y la característica principal con la que se encuentra configurado ese órgano es la de su autonomía e independencia, sin las cuales no podría llevar a cabo de forma efectiva la defensa de los derechos de los ciudadanos comprendidos en el título I de la CE.
158. En la medida en que las organizaciones y redes del TSSE pueden ser objeto de inspección del Ararteko, si prestan servicios públicos, en tal ámbito sólo podrán ser sujeto pasivo de los poderes de investigación que aquel ostenta.
159. Ciertamente, también pueden colaborar con la institución, ya que esta puede acudir a tales organizaciones y redes para recabar valiosas informaciones con las que desarrollar las demás funciones que tiene encomendadas [a la hora de formular sus recomendaciones o emitir los informes que prevén las letras c) y d) del artículo 11 de su ley reguladora], pero en ambos casos, estima la Comisión que debe preservarse su capacidad de iniciativa y su libertad de criterio, sin que se encuentre constreñido por una previsión como la que hemos reproducido, que parece interferir, limitando o condicionando, su discrecionalidad.

**Artículo 13.4 y artículo 16. Instrumentos para formalizar la cooperación y colaboración entre las administraciones públicas y las organizaciones del Tercer Sector Social:**

160. En relación con los instrumentos para formalizar la cooperación y colaboración entre las administraciones públicas y las organizaciones del TSSE, se hace necesario examinar, además del artículo 16, la previsión del artículo 13.4 *in fine* cuyo literal es “A tal efecto, contemplarán la inclusión de cláusulas (requisitos de acceso y medidas de discriminación positiva) relacionadas con dichas prácticas —en referencia a las que aporten valor añadido a la provisión de servicios de responsabilidad pública, y, en particular, las que indica— en la gestión de los conciertos, convenios o acuerdos marco de colaboración”).
161. En primer lugar, se ha de indicar que tal previsión se considera asistemática, por referirse a una cuestión perteneciente al ámbito del artículo 16 (relativo a los instrumentos para llevar a cabo la cooperación a que se refieren los artículos 11 a 15).
162. Y, en orden a su concreta formulación, es obligado recordar que el establecimiento de “requisitos de acceso” y “medidas de discriminación positiva” a favor de entidades integrantes del tercer sector social en conciertos, convenios o acuerdos marco —al



margen de lo que a continuación se indica sobre dichos instrumentos—, deberá realizarse siempre de forma compatible con los preceptos que regulan la contratación de las administraciones públicas en general.

163. Al examinar el artículo 16 del anteproyecto ha de tenerse en cuenta que, a las alegaciones que durante el procedimiento han valorado negativamente ese precepto —recogidas al examinar dicho procedimiento— el órgano promotor ha contestado que los instrumentos contemplados en el mismo figuran también en la LSS.
164. Ello nos conduce, en primer lugar, a realizar una sintética aproximación al régimen que la invocada LSS contempla para articular la intervención de la iniciativa privada en la prestación de servicios sociales de responsabilidad pública.
165. Cabe, así, recordar que el artículo 60, para la prestación de los servicios del Catálogo de Prestaciones y Servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales, abre la posibilidad de: a) la gestión directa —mediante el régimen de concierto que regula la propia LSS (artículos 61 a 68)—; b) la gestión indirecta en el marco de la normativa de la contratación de las administraciones públicas —artículo 71—; y c) los convenios con entidades sin ánimo de lucro y los acuerdos de colaboración —artículos 69 y 70—.
166. Asimismo, para centrar nuestras posteriores consideraciones, conviene recuperar parte del análisis que realizó la Comisión sobre dichas fórmulas, al dictaminar el anteproyecto de la citada LSS.
167. La Comisión en su Dictamen 97/2008 indicó (párrafos 199 a 207):

“199. En cuanto a la prestación de los servicios del Catálogo el artículo 59 del anteproyecto toma dos decisiones esenciales: (i) las administraciones públicas vascas podrán organizarla a través de las siguientes fórmulas: gestión directa, gestión indirecta en el marco de la normativa de contratación de las administraciones públicas, concertación a través del Régimen de Concierto previsto en la presente Ley y convenios con entidades sin ánimo de lucro; (ii) las prestaciones de primera acogida de las demandas, así como las directamente asociadas a la coordinación del caso como procedimiento básico de intervención, en particular la valoración, el diagnóstico y la orientación, serán siempre de gestión pública directa, tanto en el ámbito de la atención primaria como en el de la atención secundaria.

200. En principio, cabe aceptar ambas. Aunque esta última hay que reconocer que incide en la autonomía organizativa tanto de los Territorios Históricos, [artículo 37.3 a) EAPV] como de las administraciones Locales [artículo 85 LBRL], que pueden elegir el modo de gestión libremente —siempre que respeten el mismo límite, en ningún



caso podrán prestarse por gestión indirecta los servicios que impliquen ejercicio de la autoridad inherente a los poderes públicos—. Ello no obstante, puede justificarse en que tales servicios no cumplen la regla general que permite la gestión indirecta, esto es, que el servicio tenga un contenido económico que lo haga susceptible de explotación por empresarios particulares.

201. Así lo dispone el artículo 155.1 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las administraciones públicas, aprobado mediante Real Decreto legislativo 2/2000, de 16 de junio (LCE), y el artículo 251 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (LCSP) —habiendo entrado en vigor la LCSP el 1 de mayo de 2008 seguiremos a partir de este momento sus prescripciones—.

202. En lo que se refiere a los centros privados la colaboración se instrumenta a través de los citados conciertos (sección 2<sup>a</sup> del Capítulo I), convenios (sección 3<sup>a</sup> del Capítulo I) y contratos (sección 4<sup>a</sup> del Capítulo I).

203 Los conciertos se han considerado tradicionalmente una modalidad de gestión indirecta de servicios públicos, lo que se mantiene hoy en la Ley de Contratos (art. 251 y 253 LCSP) y LBRL (art. 85 LBRL).

204. En cuanto a los contratos, la redacción del artículo 70 del anteproyecto es un tanto confusa porque distingue un régimen, el del concurso, del régimen general de contratación, para dotarlo de carácter residual —cuando, por su naturaleza o por su carácter innovador, no resulte posible recurrir al régimen de concurso—, cuando el concurso no es más que una modalidad de contratación de la gestión de servicios públicos.

205. Las modalidades, consabidas, son las siguientes: a) concesión, por la que el empresario gestionará el servicio a su propio riesgo y ventura; b) gestión interesada, en cuya virtud la Administración y el empresario participarán en los resultados de la explotación del servicio en la proporción que se establezca en el contrato; c) concurso con persona natural o jurídica que venga realizando prestaciones análogas a las que constituyen el servicio público de que se trate; y d) Sociedad de economía mixta, en la que la Administración participe, por sí o por medio de una entidad pública, en concurrencia con personas naturales o jurídicas.

206. Tales modalidades (todas ellas de gestión indirecta) están, en principio, tasadas, por lo que todos los supuestos previstos en la legislación sectorial, cualquiera que



sea su denominación, deben ser reconducibles a alguno de los previstos en la legislación administrativa general de contratos.

207. El concierto, en concreto, se regirá por la LCSP (con determinadas salvedades) y por las disposiciones especiales del respectivo servicio, en cuanto no se opongan a ella (artículo 252 LCSP)”.

168. En el mismo Dictamen 97/2008 la Comisión realizó las siguientes consideraciones sobre los convenios de colaboración (párrafos 214 a 216):

“214. En lo que se refiere a los convenios de colaboración, aunque como señala la STS de 18 de febrero de 2004 (Ar. 1740) “la problemática relativa a los convenios de colaboración celebrados por la Administración es ciertamente complicada a causa, sobre todo, de la ausencia de una definición legal de los mismos, e incluso de un concepto doctrinal netamente perfilado sobre su naturaleza”, el artículo 4.1 d) LCSP sigue excluyendo del ámbito de la Ley aquellos “convenios que, con arreglo a las normas específicas que los regulan, celebre la Administración con personas físicas o jurídicas sujetas al derecho privado, siempre que su objeto no esté comprendido en el de los contratos regulados en esta Ley o en normas administrativas especiales”.

215. Fundamentalmente, el artículo 68 del anteproyecto acoge lo que parece un supuesto excepcional, pues su posible formalización se circunscribe a “entidades de iniciativa social sin ánimo de lucro” y se conjuga la singularidad de la actividad de la entidad y de la prestación o servicio del que se trate —bien por su carácter urgente o su carácter innovador y experimental—.

216. Planteada la suscripción de convenios en esos términos, en los que predomina más una lógica colaborativa o asociativa —para el cumplimiento de una común finalidad— que una relación contractual —con recíprocos derechos y obligaciones—, juzgamos que la fórmula es posible. Obviamente, otra cosa será si su utilización responde a tales parámetros, porque no es la denominación que las partes intervinientes otorguen al negocio la que determinará el régimen jurídico que ha de regularlo sino la real naturaleza del mismo, como advierte la citada STS de 18 de febrero de 2004.”

169. Lo allí expuesto sigue siendo de aplicación, básicamente, y puede quedar sintetizado en dos ideas: I) siempre que las condiciones concurrentes en cada supuesto de colaboración o cooperación revistan las características de un contrato de servicios o de



uno de gestión de servicios públicos (modalidad concierto) regulados en el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de contratos del sector público (en adelante, TRLCSP), las administraciones públicas deben acudir a tales figuras; II) se podrá utilizar la figura del convenio de colaboración, de acuerdo con el artículo 4.d) del TRLCSP, siempre que su objeto no coincida con los correspondientes a los contratos regulados en dicha norma o en normas administrativas especiales o cuando no concurran las notas que, de acuerdo con los artículos 2 y siguientes del TRLCSP, son necesarias para que exista un contrato comprendido en su ámbito de aplicación.

170. Ello supone que pueda acudirse al convenio cuando la relación entre la Administración y la entidad de iniciativa social no conlleve un intercambio patrimonial sino una actuación conjunta (colaboración) para la consecución de un fin de interés general perseguido por ambos sujetos (conforme al informe 1/2012, de 20 de noviembre de 2012 de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa).
171. Hecha esta inicial aproximación, en el examen del concreto tenor del artículo 16 del anteproyecto, lo primero que se observa es que su comparación con la regulación de la intervención de la iniciativa privada en la prestación de servicios sociales de responsabilidad pública que contiene la LSS, evidencia de entrada que el proyecto en este aspecto contiene una regulación incipiente que difícilmente puede servir al fin pretendido.
172. Siempre con la cautela que, según venimos destacando a lo largo de este dictamen, imponen la complicada y, en muchas ocasiones, confusa sistemática y terminología empleadas, a la hora de avanzar una interpretación segura de los contenidos propuestos, se observa que el artículo 16 tiene una gran importancia, ya que frente a otros aspectos de carácter más programático, se ocupa de las vías a cuyo través las organizaciones del TSSE van a colaborar y cooperar con las administraciones públicas.
173. En primer término, no es irrelevante detenerse en la manera clara, objetiva y cierta que la LSS emplea para acotar el ámbito de la intervención de la iniciativa privada: la prestación de los servicios incluidos en el Catálogo de Prestaciones y Servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales (enumerados en el artículo 22 LSS) y que previamente (artículo 21.1) han sido considerados prestaciones y servicios “cuya provisión deberán garantizar las administraciones públicas vascas competentes”.
174. Frente a ello, la delimitación de los ámbitos de colaboración y cooperación que realizan los artículos 13, 14 y 15 del anteproyecto —ciertamente ambigua y compleja— en nada contribuye a clarificar el sentido y alcance de los instrumentos que menciona el precepto: los “regímenes especiales de concierto social”, los convenios y los acuerdos marco de colaboración.



175. Dicho esto, en cuanto al contenido del párrafo 1 del artículo 16, se observa que se ocupa del “instrumento concierto social” que, según su literal, encauzará la cooperación en la “provisión de servicios de responsabilidad pública en el ámbito de la intervención social” y que contará con un régimen especial, diferenciado “de la modalidad de concierto regulada en la normativa de contratación administrativa”.
176. Esta es toda la regulación que de dicho instrumento contempla el anteproyecto.
177. Retomando la LSS, basta comparar la densidad normativa de esta al afrontar “el instrumento concierto social” para asentar un juicio negativo sobre el precepto examinado. La LSS destina a la regulación de los conciertos, dentro del título V (“Intervención de la Iniciativa Privada”) y capítulo I (“Intervención de la iniciativa privada en la prestación de los servicios sociales de responsabilidad pública”), la sección 2ª (“Concertación con la iniciativa privada”), que integra el artículo 61 (“régimen de concierto”); artículo 62 (“objeto de los conciertos”); artículo 63 (“efectos de los conciertos”); artículo 64 (“requisitos de acceso al régimen de concierto”); artículo 65 (“Medidas de discriminación positiva”, a los efectos de establecimiento de conciertos); artículo 66 (“financiación del régimen de concierto”); artículo 67 (“duración, modificación, renovación y extinción de los conciertos”); y artículo 68 (“formalización de los conciertos”).
178. La idea que parece trasladar el precepto (“las administraciones vascas podrán adoptar regímenes especiales de concierto social”), es errónea, en el sentido de que el lugar para adoptar esos regímenes especiales es precisamente el proyecto (ya que algunos de los aspectos que tal regulación conlleva reclaman rango legal) y al abordar su configuración, debe hacerse con la densidad normativa suficiente y, siempre como hemos señalado, respetando el marco y las limitaciones que pudieran derivarse de la normativa vigente en materia de contratación pública (hoy contenida en el TRLCSP).
179. Al no hacerlo, la regulación propuesta carece de virtualidad y en modo alguno servirá para que puedan suscribirse conciertos distintos de los que establece la LSS, en los casos y condiciones que establece y siempre de acuerdo con una interpretación conforme del régimen allí establecido con la señalada normativa de contratación —que, como es sabido, viene ya desde hace tiempo siendo el resultado de la trasposición al ordenamiento interno de las directivas comunitarias—.
180. A lo hasta aquí señalado cabe añadir que, tal y como recuerdan los órganos consultivos en materia de contratación (el propio informe de la Junta Consultiva que obra en el expediente o el Informe 14/2013, de 28 de noviembre de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Generalitat de Catalunya —con cita del antes mencionado Informe 1/2012, de 20 de noviembre, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa—), el actual marco normativo comunitario, admite la posibilidad de que la organización de la prestación de los servicios sociales —aquí con



el sentido que en dicho marco tiene la expresión y no con el específico de la LSS— se lleve a cabo mediante instrumentos ajenos a la contratación pública.

181. Ciertamente, las propuestas de directivas de concesiones y de contratación pública, si bien incluyen en sus respectivos ámbitos de aplicación, los servicios sociales, recuerdan también que los estados miembros “continúan” siendo libres para organizarlos, realizar concesiones o suscribir contratos públicos por ejemplo a través de la simple financiación o de la concesión de licencias y autorizaciones a todos los operadores económicos que cumplan las condiciones establecidas previamente, siempre que se garantice una publicidad suficiente y se respeten los principios de transparencia y no discriminación.
182. Ahora bien, esta posibilidad conlleva abordar una aquilatada regulación legal sobre el concreto sistema organizativo alternativo.
183. En cuanto al párrafo 2 del artículo 16, el análisis es el mismo, por lo que —a fin de evitar reiteraciones— solo cabe, de nuevo, advertir las insalvables carencias regulatorias en que incurre al configurar cauces de articulación “para dar cobertura a la provisión de servicios de responsabilidad pública así como a actividades de interés general de las organizaciones que las administraciones públicas consideren oportuno promover”.
184. Conforme al párrafo 3 del precepto analizado la cooperación podrá formalizarse “de manera ordinaria”, a través de convenios o acuerdo marco de colaboración, en función del tipo de entidad. Así formulado, y conforme a lo ya expuesto, resulta superfluo (y, en cierta medida, confunde el régimen aplicable), ya que habrá que estar al específico objeto, sentido y alcance de la concreta cooperación o colaboración que se pretenda para elegir el instrumento que deba suscribirse.
185. Como última consideración, la Comisión considera adecuado añadir que, si se pretendiera establecer la regulación por remisión al régimen de intervención de la iniciativa privada establecido en la LSS, tal opción debería necesariamente venir precedida de una valoración sobre si aquel puede ser realmente aplicable, sin matización alguna, a los supuestos de cooperación y colaboración que parece contemplar el proyecto.
186. En suma, considera la Comisión que la regulación prevista en el artículo 16 para los instrumentos y cauces para llevar a cabo la colaboración y cooperación de las organizaciones del TSSE con las administraciones públicas vascas, debería ser reformulada. De lo contrario, dichos cauces e instrumentos serán los hasta ahora contemplados en la normativa que, en función del concreto supuesto de colaboración o cooperación que se pretenda articular, resulte de aplicación.



**Artículo 17. Obligaciones de las organizaciones del Tercer Sector Social que cooperen y colaboren con las administraciones públicas vascas:**

187. La mención específica del cumplimiento de la normativa de protección de datos de carácter personal en el apartado j) del artículo 17.1, puede parecer superflua, puesto que de facto resulta exigible la observancia cualquier norma que sea de aplicación.
188. En cuanto a la obligación de apartado k), su formulación (“Realizar un esfuerzo para atender a las personas ciudadanas en el idioma oficial que estas elijan”) no es propia de una obligación que se impone.
189. Llama, asimismo, la atención el término potestativo con que se redacta en el párrafo 2 del precepto el efecto asociado al incumplimiento de las obligaciones previstas en el párrafo 1 (“podrá dar lugar a la rescisión”), sin establecer las circunstancias condicionantes del ejercicio de esa potestad.

**C) Observaciones de técnica legislativa:**

190. En cuanto al concreto texto remitido, y sin perjuicio del comentario que, sobre la técnica normativa utilizada en su confección, se ha realizado en el apartado de observaciones generales, estima la Comisión conveniente efectuar una serie de consideraciones específicas en esa materia a fin de colaborar en la obtención de un producto normativo técnicamente más acabado y, por tanto, más acorde con el principio de seguridad jurídica (artículo 9.3 CE).
191. En el análisis que se aborda son de tener en cuenta las Directrices para la elaboración de proyectos de ley, decretos, órdenes y resoluciones, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 23 de marzo de 1993 y publicadas por Orden de 6 de abril de 1993, del Consejero de Presidencia, Régimen Jurídico y Desarrollo Autonómico (en adelante, las Directrices).
192. Con carácter previo advertimos que en la redacción del presente dictamen se ha seguido la propuesta presentada —que, de forma general, denomina apartados a los que, conforme a las Directrices vigentes, son párrafos—. En rigor, respecto al contenido de los artículos, las Directrices prevén que se dividan en párrafos (no apartados) numerados en cifras árabes, que, a su vez, si es necesario, pueden dividirse en apartados introducidos por letras minúsculas ordenadas alfabéticamente.
193. En la Exposición de Motivos, la regulación contenida en las normas en vigor ha de realizarse en presente: por ejemplo, en el párrafo cuarto: “El Decreto 283/2012 (...) define (... )”; o en el párrafo vigésimo: “(...) de la Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales, establece (... )”.



194. Asimismo, en el párrafo quinto, que delimita el Tercer Sector Social, también ha de formularse en presente la oración: “está conformado por el conjunto de organizaciones (... )”. Aconsejamos que se revise la redacción de ese párrafo, que resume en una frase extensa las características de las organizaciones que integran ese sector, incurriendo en reiteraciones y dificultades de concordancia [por ejemplo al referir las actividades de intervención social: “y cualquier otra orientada a promover su inclusión social” —sin indicar a quién se refiere el posesivo “su”, por lo que, de mantenerse, sería más apropiado, en su caso: “inclusión social de aquellas”, en referencia a las personas mencionadas al indicar la finalidad de las organizaciones—].
195. En el párrafo octavo, se citan, a título de ejemplo, ámbitos en los que trabajan las organizaciones del TSSE, y se menciona expresamente a “las personas gitanas”, lo que supone —con independencia de la existencia de organizaciones que actúen con ese colectivo— una concreción en relación con una etnia, que resulta innecesaria en una enumeración que en el resto de sus términos resulta más genérica.
196. El inicio del párrafo noveno de la Exposición de Motivos, con la conjunción “Y” no resulta adecuado tras un punto y aparte; por ello, se propone sustituirlo por “Esas organizaciones”, con el fin de otorgar coherencia al párrafo con el mensaje de los que le preceden.
197. En los párrafos noveno y siguientes se expresa de forma reiterada la colaboración con el sector público y la colaboración en la provisión de servicios de responsabilidad pública, lo que podría corregirse con una redacción más clara y concisa.
198. En la redacción del párrafo decimoquinto de la exposición de motivos no está claro cuáles son “los cuatro sectores de la sociedad” a que hace referencia.
199. En el párrafo vigésimo quinto ha de sustituirse la cita de las conjunciones “y/o”. Como venimos recordando, el uso de la combinación de esas dos conjunciones, no es admitido gramaticalmente, ya que normalmente el valor que se le pretende atribuir es el de la conjunción “o”, por lo que, cuando se quiere indicar que puede ser una cosa u otra o ambas, se debe usar la conjunción “o” sola; la conjunción “y” se empleará solo cuando abarque los dos términos de la combinación, para indicar que será una cosa y otra, ambas.
200. En el párrafo vigésimo séptimo, con arreglo a la utilización de criterios homogéneos en la redacción, ha de citarse de manera íntegra “artículo 4.3”, y no de manera contraída (art. 4.3).
201. Culminado el examen de la Exposición de Motivos, y en el abordaje de aspectos del articulado, se aprecia que han de subsanarse determinadas incorrecciones



gramaticales, de concordancia y otras, por lo que se recomienda un repaso del texto; no obstante las sugerencias de mejora que realiza la Comisión.

202. En el artículo 2.2 ha de sustituirse “se entienden por redes”, por “se entiende por redes”. Proponemos, asimismo, en el párrafo 3, en lugar de “prácticas” el empleo del término “obligaciones”, que son las referidas en el artículo 17 del anteproyecto que se menciona.
203. En cuanto a las enumeraciones que se contienen en varios preceptos, como por ejemplo en los artículos 3, 4, 11, 17, 21 o 23, recordamos que las Directrices indican (en el apartado dedicado a las reglas de tabulación) que, cuando la enumeración tabulada forme parte de una oración, cada ítem empezará en minúsculas y acabará con una coma, excepto el penúltimo, que terminará con las conjunciones “o” o “y”, y el último, que, de no haber cláusula de cierre, acabará con un punto y aparte. Pero si el material tabulado es solo una lista que sigue a una oración completa, cada ítem empezará en mayúsculas y acabará con un punto.
204. El apartado e) del artículo 3 ha de redactarse de forma más acabada, en relación con el mensaje que pretende transmitir —se entiende que en la línea en que se formula el aspecto participativo en el artículo 17.1.d)—.
205. En el artículo 4.1, el segundo apartado precisa de una introducción distinta a la de la conjunción “Y”, como: “Se consideran, en particular, actividades de intervención social o del ámbito de la intervención social, los servicios sociales (... )”. Habría de ir, asimismo, numerado como párrafo independiente. También resulta inadecuado el comienzo, con esa misma conjunción “Y”, del párrafo 3 del artículo 13, que puede sustituirse por: “3.- En cualquier caso, la participación se articulará cuando la actividad de tales organizaciones tenga un carácter singular, considerando que tal supuesto se produce: (... )”. A continuación, y para evitar el uso de guiones, se iniciará cada supuesto con las letras a) y b), como apartados del párrafo. Habrá, además, de explicitarse si se requiere la concurrencia de los dos supuestos o basta con uno de ellos.
206. En el artículo 4.2 d) debe escribirse en minúscula “diseño”.
207. En los artículos 5, 18 y 20 resulta conveniente alterar el orden de la frase en el siguiente sentido: “el Departamento del Gobierno Vasco competente en materia de políticas sociales”.
208. En el artículo 5, conviene que la indicación de que la regulación del censo a que se refiere se realizará de forma reglamentaria se efectúe de manera separada del mensaje anterior, con un punto y seguido. De mantenerse la conjunción “y”, habrá de desaparecer “que” (“y se regulará reglamentariamente”).
209. En el artículo 7.1 debe sustituirse “a través suyo” por “a través de ellas”. Lo correcto es escribir el adverbio seguido de la preposición y del pronombre personal.



210. En el texto del artículo 8 ha de evitarse el uso de la locución latina “ad hoc”, que puede sustituirse por “específicos”. Además, el precepto resulta muy extenso y convendría, para facilitar su lectura y comprensión, su fraccionamiento mediante la puntuación adecuada.
211. En los artículos 11.2 y 24.2 ha de respetarse la denominación oficial de “Lanbide-Servicio Vasco de Empleo”, según la Ley 3/2011, de 13 de octubre, que lo regula. Asimismo, en el artículo 11.2 ha de reproducirse de manera íntegra —como hace el artículo 24.2— el “Sistema Vasco de Garantía de Ingresos e Inclusión Social”, regulado en la Ley 18/2008, para la Garantía de Ingresos e Inclusión Social del País Vasco.
212. Recomendamos que se eviten las citas de preceptos concretos de normas actualmente en vigor, que podrían resultar modificadas, y se sustituyan por referencias genéricas. Por ejemplo, en el artículo 9.1, o en el artículo 17.1.a).
213. La introducción de los artículos 12, 13.1 y 14 resulta extensa, además de repetitiva [“Las administraciones públicas vascas con responsabilidad en los diferentes sistemas de responsabilidad pública y espacios de interacción entre sistemas, en el ámbito de la intervención social (... )”]. Podría acotarse más, en el sentido de referirse a las administraciones públicas competentes en ese ámbito de la intervención social.
214. Los párrafos de los artículos 14 y 15 deben numerarse. Asimismo, el incluido dentro del párrafo numerado con el 3 del artículo 7 merece una numeración autónoma.
215. Los títulos de los artículos 16 y 17, y el del Capítulo IV han de completarse con la referencia íntegra al “Tercer Sector Social de Euskadi”. Asimismo, entendemos que tal referencia ha de respetarse en el título del artículo 24 y en su párrafo 1, y, en general, siempre que proceda tal acotamiento conforme al ámbito territorial de aplicación de la norma.
216. En el artículo 17.1.d) la expresión “no basados en la propiedad de capital” debería sustituirse por otra más concreta.
217. En el artículo 19, es más apropiado “respectivos ámbitos territoriales de competencia”.
218. En el artículo 21.1, junto con las cajas de ahorros han de contemplarse las “fundaciones bancarias”, que son las que van a realizar, en la mayoría de los casos, la obra social que en la actualidad vienen llevando a cabo las entidades financieras.
219. Proponemos una mejora en la redacción del artículo 22.1 —respetando sus términos programáticos y de expresión de una declaración de intenciones, en cuya valoración no entramos—, en el siguiente sentido: “1. Las administraciones públicas vascas procurarán adoptar medidas, con mayor intensidad y compromiso en los ámbitos en que la contribución de las



organizaciones y redes del Tercer Sector Social de Euskadi sea mayor, para facilitarles que puedan disponer de instalaciones e infraestructuras adecuadas afectas al desarrollo de actividades de interés general”.

220. En la misma dirección, el párrafo 2 del artículo 22 podría redactarse de la siguiente forma: “2. Las administraciones públicas vascas procurarán adoptar medidas, con mayor intensidad y compromiso en los ámbitos en que la contribución de las organizaciones y redes del Tercer Sector Social de Euskadi sea mayor, para facilitar que realicen y mejoren sus inversiones y el impulso de su actividad económica”.
221. En el título del artículo 25 resulta conveniente alterar el orden del enunciado: “Promoción por las administraciones públicas vascas de la colaboración entre las empresas y el Tercer Sector Social de Euskadi”.
222. Recomendamos que la enumeración que se efectúa en el artículo 25.2 se articule de forma tabulada, en listado vertical, como se hace en el párrafo 3. Respecto a ese párrafo 3, resulta conveniente su clarificación, en el sentido de expresar que se trata de las iniciativas para impulsar la colaboración a que se refieren los párrafos anteriores.
223. En la disposición adicional segunda, en la remisión que se efectúa al artículo 20, ha de sustituirse por el artículo 18, en el que se prevé la estrategia a que se refiere la disposición.
224. El contenido de la disposición adicional tercera, con arreglo a las directrices, ha de trasladarse a las disposiciones finales —al contener un mandato dirigido a la producción de una norma jurídica—, precediendo a la relativa a la entrada en vigor de la norma.
225. Por último, observamos que, además de en la exposición de motivos (por ejemplo en el párrafo duodécimo), en varios preceptos se reseñan entre paréntesis, a título de ejemplo, algunos supuestos, y se finaliza de manera abierta con puntos suspensivos, cuyo uso no consideramos apropiado, por lo que sugerimos, como se hace en otras ocasiones, el cierre con otras fórmulas como las expresiones “entre otros”, “por ejemplo”, u otra semejante [por ejemplo, artículos 6.a); 11.1.a); segundo párrafo del artículo 14; o artículo 24.1].

## CONCLUSIÓN

La Comisión dictamina que, una vez consideradas las observaciones formuladas en el cuerpo del presente dictamen, puede elevarse al Consejo de Gobierno para su aprobación el anteproyecto de Ley de referencia.



Lo que certificamos en Vitoria-Gasteiz, a 26 de enero de 2015 para su conocimiento y consideración, recordándole la obligación prevista en el artículo 30.2 de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de comunicar a esta Comisión la disposición o resolución que finalmente se adopte, en la forma y plazo que se establecen en el artículo 34 del Reglamento de Organización y Funcionamiento (aprobado por Decreto 167/2006, de 12 de septiembre).

Vº Bº:

Jesús María Alonso Quilchano,  
**Secretario**

Sabino Torre Díez,  
**Presidente**