

DICTAMEN 15/14

sobre el Anteproyecto de Ley del Tercer Sector Social de Euskadi

Bilbao, 7 de noviembre de 2014

I.- INTRODUCCIÓN

El día 29 de octubre de 2014 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social Vasco escrito del Departamento de Administración Pública y Justicia, solicitando informe sobre el *“Anteproyecto de Ley del Tercer Sector Social de Euskadi”*, según lo establecido en el artículo 3.1 de la Ley 8/2012, de 17 de mayo, del Consejo Económico y Social Vasco.

La iniciativa legislativa que se nos consulta tiene como objetivo 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; impulsar la cooperación y colaboración de las organizaciones, entre sí, y con el sector público y las empresas; y 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.

De manera inmediata fue enviada copia del documento a todos los miembros del Pleno del Consejo a fin de que remitieran sus propuestas y opiniones y dar traslado de las mismas a la Comisión de Trabajo pertinente, según lo establecido en el Reglamento de Funcionamiento del Consejo Económico y Social Vasco. El día 5 de noviembre de 2014 se reúne la Comisión de Desarrollo Social y a partir de los acuerdos adoptados, se formula el presente Proyecto de Dictamen para su elevación al Pleno del Consejo donde se aprueba por unanimidad.

II.- CONTENIDO

El texto del *“Anteproyecto de Ley del Tercer Sector Social de Euskadi”* consta de Exposición de motivos, 25 artículos distribuidos en cuatro capítulos, dos disposiciones adicionales y una final.

En la **exposición de motivos** se explica que la sociedad vasca cuenta con un tejido social extenso, plural y activo conformado por organizaciones que surgen de la libre iniciativa ciudadana y canalizan la solidaridad organizada y la participación social de la ciudadanía en general y de las propias personas, familias, grupos o comunidades afectadas por una situación, problema o necesidad de carácter social. Se trata del Tercer Sector Social.

La Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales, dio entrada en nuestro ordenamiento, aunque sin definirlo, al “Tercer Sector de Acción Social”, y el Decreto 283/2012, de 11 de diciembre, por el que se constituye y regula la Mesa del Diálogo Civil, definía 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”*.

El Tercer Sector Social constituye un activo fundamental de la sociedad vasca para configurarse como una sociedad justa, solidaria, cohesionada, participativa y democrática en cualquier coyuntura -y especialmente en una coyuntura de crisis económica, política, institucional, social y de valores, como la que atravesamos-; y para responder de manera más adecuada (integral, cercana, personalizada, participativa, etc.) a las necesidades sociales, desde la colaboración entre sectores y con la participación de las propias personas, familias, colectivos o comunidades destinatarias.

Respecto a la relación con el sector público vasco, estas organizaciones han participado y participan en los sistemas de responsabilidad pública con una presencia muy significativa, desde sus orígenes, en el sistema de servicios sociales, en el sistema de empleo, en el sistema de garantía ingresos y para la inclusión social, y en espacios de interacción entre sistemas vinculados a la intervención social (educativo, sanitario...). De este modo complementan los sistemas de responsabilidad pública como en el caso de las políticas de vivienda, o el sistema sanitario o educativo; o participan en su construcción, consolidación y despliegue, colaborando así en la provisión de Servicios Sociales de Interés General, tal y como éstos son definidos en la normativa europea de referencia, así como en otras actividades de interés general distintas a la provisión de servicios.

A su vez, las administraciones públicas vascas colaboran con el Tercer Sector Social para fomentar el voluntariado, la ayuda mutua y la participación social; la contribución social de las familias, el cuidado de las y los familiares cuidadores y la conciliación que favorece el ejercicio de la ciudadanía activa y la participación social; y otras actividades de interés general que las organizaciones lleven a cabo en aras de la inclusión social de toda la población.

La presente Ley comienza estableciendo en su **capítulo I** el estatuto de las organizaciones del Tercer Sector Social de Euskadi identificándolas como organizaciones de iniciativa social que realizan actividades en el ámbito de la intervención social, incluida la participación en la provisión de servicios de responsabilidad pública que, en dicho ámbito, se entienden como Servicios Sociales de Interés General.

Se avanza así en una definición en positivo de las organizaciones, más allá de su definición como tercer sector o sector no lucrativo o no gubernamental, y de su contribución, histórica y actual, que la ley quiere reconocer e impulsar de manera especial en los ámbitos de los servicios sociales y la promoción del empleo, así como en los espacios de interacción entre diferentes ámbitos y sistemas vinculados a la intervención social (socio-sanitario, socio-laboral, socio-educativo, etc.). Definidas las características de las organizaciones, se prevé la creación de un censo de organizaciones del Tercer Sector Social de Euskadi y se sientan los principios que sustentan el estatuto de las organizaciones e informan su acción, así como la acción del sector público y de las empresas en relación a dichas organizaciones.

Los principios de participación social, solidaridad y justicia, corresponsabilidad en la inclusión social y responsabilidad pública, 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 fundamentan el derecho de estas organizaciones a participar en las políticas y sistemas de responsabilidad pública en el ámbito de la intervención social y el deber del sector público de favorecer y promover activamente su participación.

La cooperación entre el sector público y las organizaciones de iniciativa social en el ámbito de la intervención social guarda relación con el conjunto de funciones desarrolladas por ambas partes - incluyendo la detección o evaluación de necesidades sociales, la provisión de servicios, la sensibilización, la promoción de derechos, etc.- y descansa, no sólo sobre la potestad de la iniciativa social de participar en las políticas públicas y la relevancia de su contribución social, sino también sobre un determinado modelo de sociedad, organizada y activa, y de democracia participativa, implicando además, subsidiariamente, una mayor eficiencia y aprovechamiento de recursos y de las capacidades instaladas en la sociedad que es preciso preservar y promover.

El **capítulo II** consagra el principio de diálogo civil, concretado en la participación del Tercer Sector Social de Euskadi en la elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas en el ámbito de la intervención social. Esta participación se articula, entre otros medios, a través de la Mesa de Diálogo Civil de Euskadi -principal espacio de interlocución del Tercer Sector Social con el Gobierno Vasco - y del Consejo Económico y Social Vasco, así como mediante la colaboración de las organizaciones y redes con la institución del Ararteko y la participación de las mismas en órganos de consulta de las administraciones públicas o grupos de trabajo puntuales.

De esta manera, la ley consolida espacios de interlocución del sector social con el sector público y otros agentes sociales, en el ámbito de la intervención social, y la participación activa del Tercer Sector Social de Euskadi en los procesos normativos y en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas sociales públicas.

En su **capítulo III**, la Ley avanza en la definición del espacio y alcance de la relación del Tercer Sector Social de Euskadi con el sector público vasco, que establece en términos de cooperación y colaboración en la ejecución de las políticas en el ámbito de la intervención social, en coherencia con el principio de diálogo civil.

A este respecto, la ley concreta la necesidad de cooperar tanto en la gestión de los sistemas de responsabilidad pública y de los espacios de interacción entre sistemas, como en la provisión de servicios de responsabilidad pública, el desempeño de funciones de referencia y coordinación de caso, el acompañamiento social, a personas y familias, así como la necesidad de colaborar en la realización de otras actividades de interés general ajenas a la provisión de servicios de responsabilidad pública.

Al efecto de articular esta relación de cooperación y colaboración establece tres instrumentos: los regímenes especiales de concierto social, los convenios y los acuerdos marco de colaboración. Por contrapartida, establece también una serie de obligaciones relativas a prácticas que las organizaciones del Tercer Sector Social de Euskadi que cooperen con las administraciones públicas deberán adoptar, junto a las que se derivan de su forma jurídica y de sus características como organizaciones de iniciativa social, con la finalidad de asegurar una gestión ética y transparente en las organizaciones y mantener y fortalecer la confianza de la sociedad en las mismas.

En su **capítulo IV**, la ley contempla la acción de promoción del Tercer Sector Social de Euskadi por parte del sector público, a fin de contribuir a fortalecer el tejido social, la participación social y la solidaridad organizada en la sociedad vasca. Así, se adopta el compromiso del Gobierno Vasco de elaborar y actualizar una Estrategia de promoción del Tercer Sector Social de Euskadi.

Se establecen, entre otras, 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 y del reconocimiento del Tercer Sector Social y su contribución, de su estructuración y de la colaboración entre organizaciones y redes.

Finalmente, se contempla la promoción, por parte de las administraciones públicas vascas, de la colaboración entre el sector empresarial y el Tercer Sector Social en el ámbito de la intervención social, estableciendo a tal efecto una serie de medidas con el fin de generar condiciones para el desarrollo de esta colaboración. Se quiere avanzar así en la cooperación entre los diferentes sectores, tan necesaria para promover una sociedad más justa, solidaria y democrática, así como para responder a necesidades sociales cada vez más complejas y a los desafíos de una sociedad global.

El **articulado** de esta norma es el siguiente:

CAPÍTULO I. DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1.- Objeto

Artículo 2.- Organizaciones del Tercer Sector Social de Euskadi

Artículo 3.- Organizaciones de iniciativa social

Artículo 4.- Actividades de intervención social y actividades de interés general

Artículo 5.- Censo de organizaciones del Tercer Sector Social de Euskadi

Artículo 6.- Principios

CAPÍTULO II. DIÁLOGO CIVIL Y OTROS INSTRUMENTOS O ESPACIOS DE DIÁLOGO CON EL SECTOR PÚBLICO Y OTROS AGENTES

Artículo 7.- Diálogo civil

Artículo 8. – Participación en órganos consultivos de las administraciones públicas vascas y en iniciativas puntuales relacionadas con la orientación de su acción

Artículo 9.- Participación en el Consejo Económico y Social Vasco

Artículo 10.- Comunicación con la institución del Ararteko y participación en sus iniciativas

CAPÍTULO III. COOPERACIÓN Y COLABORACIÓN EN LA EJECUCIÓN DE POLÍTICAS DEL ÁMBITO DE LA INTERVENCIÓN SOCIAL

Artículo 11.- Cooperación en los sistemas de responsabilidad pública y en los espacios de interacción entre sistemas

Artículo 12.- Cooperación en la gestión de sistemas de responsabilidad pública y de espacios de interacción entre sistemas

Artículo 13.- Cooperación en la provisión de servicios de responsabilidad pública

Artículo 14.- Cooperación en la función de referente y la coordinación de caso

Artículo 15.- Colaboración en otras actividades de interés general

Artículo 16.- Instrumentos para formalizar la cooperación y colaboración entre las administraciones públicas y las organizaciones del Tercer Sector Social

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

CAPÍTULO IV. LA PROMOCIÓN DEL TERCER SECTOR SOCIAL

Artículo 18.- Estrategia de Promoción del Tercer Sector Social de Euskadi

Artículo 19.- Medidas de promoción de otros niveles de las administraciones públicas vascas

Artículo 20.- Informe sobre las medidas de promoción del Tercer Sector Social de Euskadi

Artículo 21.- Apoyo y colaboración 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

Artículo 22.- 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

Artículo 23.- Impulso del reconocimiento del Tercer Sector Social de Euskadi y de su contribución, de su estructuración y de la colaboración entre organizaciones y redes

Artículo 24.- Consideración de la contribución del Tercer Sector Social y evaluación del impacto de otras medidas del sector público sobre el Tercer Sector Social de Euskadi

Artículo 25.- Promoción de la colaboración entre las empresas y el Tercer Sector Social de Euskadi por las administraciones públicas vascas

DISPOSICIONES ADICIONALES

Primera.- Mesa de Diálogo Civil de Euskadi

Segunda.- Estrategia de promoción del Tercer Sector Social de Euskadi.

DISPOSICIÓN FINAL

III.- CONSIDERACIONES GENERALES

Consideraciones previas

Se presenta a nuestra consideración el *Anteproyecto de Ley del Tercer Sector Social de Euskadi*, con el que el Gobierno pretende, tal y como se dice en el artículo 1, “*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; impulsar la cooperación y colaboración de las organizaciones, entre sí, y con el sector público y las empresas; y 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*”.

Antes de entrar a valorar su contenido, queremos plantear las siguientes consideraciones previas.

PRIMERA. LA TRAMITACIÓN DEL ANTEPROYECTO DE LEY

En primer lugar, queremos dejar constancia de las incidencias habidas en el ejercicio de nuestra función consultiva, recordando que el CES Vasco constituye el ente consultivo del Gobierno Vasco y del Parlamento Vasco, a fin de hacer efectiva la participación de los distintos intereses económicos y sociales en la política económica y social del País Vasco, tal y como se recoge en el art. 1.1 de la Ley reguladora de este Consejo.

El ejercicio correcto y ajustado a derecho de nuestra función exige la participación en un momento posterior al de otros organismos y agentes, lo que llevó a una petición de ampliación de plazo y de la remisión del texto del anteproyecto de Ley una vez consideradas las aportaciones de los citados organismos y agentes, como finalmente se ha producido.

SEGUNDA. LA BUENA TÉCNICA JURÍDICA NECESARIA

Nos encontramos ante un texto denso y difícil de entender, salvo quizá para quienes son los destinatarios principales de la norma, que adopta en muchos casos, un cuerpo y contenido más propios de un concierto o convenio que de una Ley¹.

Sin embargo, una norma debe ser comprensible por la ciudadanía en general, se esté o no al tanto de los elementos regulados. Lo contrario no hace sino suscitar dudas hacia lo que se regula y el sentido en el que se regula, ya que no se logra entender lo que se quiere decir. Además, resulta difícil dictaminar una norma en la que el articulado no se entiende, entrando en juegues entonces la muy distinta interpretación que se pueda derivar de un mismo texto.

Si este Consejo puede tener dificultades para comprender lo que se quiere regular (a continuación se citan varios ejemplos) teniendo además la responsabilidad de dictaminar esta norma, qué no podrá ocurrirle a la ciudadanía en general, que debe ser administrada según esta.

Sirva de ejemplo de lo que queremos expresar el Artículo 13.4, que dice: “*Las administraciones públicas vascas promoverán aquellas prácticas que aporten valor añadido a la provisión de servicios de responsabilidad pública, y, en particular, todas aquellas vinculadas a los modelos de atención y a los criterios de calidad contemplados en las normas sectoriales en el ámbito de la intervención social, y otras como la reinversión del eventual beneficio en la misión o finalidad social de las organizaciones del Tercer Sector Social y de las empresas lucrativas. A tal efecto, contemplarán la inclusión de cláusulas (requisitos de acceso y medidas de discriminación positiva) relacionadas con dichas prácticas en la gestión de los conciertos, convenios o acuerdos marco de colaboración.*”

En nuestra opinión, no queda claro a qué cláusulas se refiere, o por qué se refiere a las empresas lucrativas si el ámbito regulado es el Tercer Sector Social. Por esta razón, consideramos que estas cláusulas deberían referirse únicamente al

¹ Por ejemplo, cuando hace referencia, en el art. 23.1, al impulso de una iniciativa para dar a conocer el Tercer Sector, como parte del impulso del reconocimiento del Tercer Sector Social de Euskadi.

ámbito regulado en la presente Ley, que no es otro sino el del Tercer Sector, por lo que proponemos que se elimine la referencia a las empresas lucrativas, por no ser objeto de la presente norma.

Otras cuestiones que afectan a la necesaria seguridad jurídica son la falta de definición de algunas figuras (como la del “referente”) y la utilización de la expresión “agentes sociales” de una manera que no permite conocer a quién se refiere.

Por último, apreciamos en la redacción de esta norma un abuso de expresiones ambiguas (podrán incluir, podrán formalizarse...) que conducen a un riesgo de que esta Ley quede reducida a una declaración de intenciones sin compromiso alguno por parte de la Administración ni efectos legislativos reales.

A modo de ejemplos, citaremos los artículos 8 (participación en órganos consultivos de las administraciones vascas y en iniciativas relacionadas con la orientación de su acción), 16.3 (instrumentos para formalizar la cooperación y colaboración entre las administraciones públicas y las organizaciones del Tercer Sector Social) y 22 (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).

TERCERA. LA DOCUMENTACIÓN COMPLEMENTARIA

Acerca de la documentación complementaria a la solicitud de dictamen, que debería facilitar una correcta valoración del proyecto normativo mediante el detalle de los fundamentos que lo amparan, los objetivos perseguidos y el impacto estimado y pretendido, nos encontramos con que la pretendida “Memoria Justificativa” no cumple con los mínimos requerimientos que se esperan de ella, y se reduce a un somero resumen de la “Exposición de Motivos” del texto de la Ley.

Como bien advierte el Informe Jurídico, no deben confundirse Exposición de Motivos y Memoria Justificativa, siendo así que la Memoria responde a un análisis más amplio. En este caso concreto, echamos en falta en la misma:

- El análisis de la situación del fenómeno que regulará, el Tercer Sector, pues toda la retórica de la Exposición de Motivos del anteproyecto de Ley no suple esta carencia de información.
- Una aproximación al grado de “complementariedad de los sistemas de responsabilidad pública” que los poderes públicos prevén delegar en el Tercer Sector. Y precisamente porque son materias que, inevitablemente, se ven afectadas por el debate y la polémica, se echa en falta en la Memoria Justificativa una presentación y examen razonado de las alternativas posibles para dar respuesta a las necesidades que se quieren atender, y su incidencia en los propios servicios públicos.
- Obviamente, también falta la justificación de la elección específica que se hace en la Ley, a partir de la definición concreta del “Tercer Sector”, las “Organizaciones de iniciativa social” que lo integran, y del concepto de “Actividad de intervención social”, entre otros.

Particularmente llamativa es la ausencia, en la pretendida Memoria Económica del anteproyecto de Ley, de una aproximación económica y de incidencia financiera de la norma, más allá de una breve enumeración de algunas acciones asignadas a la Dirección de Política Familiar y Desarrollo Comunitario, cuando en el propio articulado del anteproyecto de Ley leemos, concretamente en el Artículo 4.3, que *“las prestaciones de 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 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 éstas cuentan con la colaboración de la iniciativa privada”*.

Valoración de la norma

- En primer lugar, queremos señalar que las organizaciones representadas en este Consejo reconocen y valoran la labor del Tercer Sector Social de Euskadi para conseguir una sociedad solidaria, justa, participativa y democrática.

Con esta Ley se reconoce una realidad que cuenta con un tejido social extenso, plural y activo y con larga trayectoria trabajando en favor de las personas, por lo que constituye un activo fundamental de la sociedad vasca para constituirse en una sociedad justa, solidaria, cohesionada, participativa y democrática en cualquier coyuntura.

Tal como se menciona en la Exposición de motivos, esta Ley responde a la obligación de los poderes públicos vascos, conforme al Estatuto de Autonomía, de promover las condiciones para que la libertad e igualdad de la persona, de todas las personas, y de los grupos en los que se integra sean efectivas y reales, así como facilitar la participación de toda la ciudadanía en la vida política, económica, cultural y social del País Vasco y, en ese sentido, valoramos positivamente esta iniciativa legislativa.

- No obstante, consideramos que este texto debería centrarse en desarrollar bien el Estatuto jurídico del Tercer Sector Social, teniendo muy presente que a la hora de "participar e intervenir en las políticas públicas" las preferencias que se puedan determinar a favor de este no han de contravenir lo ya establecido en las normas para garantizar la "concurrencia competitiva", sobre todo, cuando medien recursos económicos públicos.
- Mención especial merece el artículo 9 del anteproyecto de Ley (Participación en el Consejo Económico y Social Vasco), que modifica, de facto, la Ley 8/2012, de 17 de Mayo, del CES Vasco. Esta Ley modificó específicamente la composición del Consejo, y en su artículo 4.1.c) establece que en el CES habrá un representante de "las organizaciones del tercer sector de la acción social".

Sin embargo, el art. 9.3 del presente anteproyecto introduce un requisito nuevo que modificaría, en la práctica, la actual Ley del CES, afectando no sólo al tercer sector social o de acción social, sino a todos los agentes económicos y sociales en él representados. De hecho, el mismo Informe Jurídico del Departamento de Empleo y Políticas Sociales advierte de la posible colisión con lo dispuesto en el art. 5 de la Ley 8/2012.

- Por otra parte, el desarrollo del Tercer Sector Social plantea algunas cuestiones que son objeto de preocupación, como la privatización de servicios sociales de responsabilidad pública y el riesgo de precarización de las relaciones laborales de los y las profesionales.

Por ese motivo, creemos que esta Ley debería contemplar más fórmulas de vigilancia y control de esas circunstancias y, en este sentido, consideramos que las obligaciones recogidas en el artículo 17 (Obligaciones de las organizaciones del Tercer Sector Social que cooperen y colaboren con las administraciones públicas vascas) son insuficientes en relación a la garantía de las condiciones laborales del personal remunerado.

IV.- CONSIDERACIONES ESPECÍFICAS

Exposición de motivos

- En primer lugar, echamos en falta en esta Exposición de motivos una explicación sobre la oportunidad del cambio de denominación del Tercer Sector, que pasa de ser "Tercer Sector de Acción Social" a ser "Tercer Sector Social". En nuestra opinión, dado que existe normativa que utiliza la primera denominación, una nueva llamada a convivir con la previa sólo puede contribuir a generar la inseguridad jurídica a la que ya hemos aludido en este Dictamen.
- En la página 3, en varios de sus párrafos, así como en las páginas 4 y 5, aparecen distintas definiciones del Tercer Sector y las organizaciones que lo conforman, que si bien no llegan a ser contradictorias entre sí, parecen excesivamente redundantes y contribuyen a la inseguridad jurídica y falta de claridad a las que hemos aludido en las Consideraciones Generales previas. Máxime cuando en la parte dispositiva, en el articulado (Arts. 2, 3 y 4) van a definirse de nuevo, pero con una redacción diferente a las de la Exposición de Motivos.

Por ello, creemos que debería prescindirse de varias de esas "definiciones" de la Exposición de motivos, manteniendo la que aparece en el último párrafo de la página 5: *"La presente Ley comienza estableciendo en su capítulo I el estatuto de las organizaciones del Tercer Sector Social de Euskadi identificándolas como organizaciones de iniciativa social que*

realizan actividades en el ámbito de la intervención social, incluida la participación en la provisión de servicios de responsabilidad pública que, en dicho ámbito, se entienden como Servicios Sociales de Interés General”.

- Consideramos conveniente modificar el primer párrafo de la página 4, a fin de facilitar su comprensión. Una redacción posible sería la siguiente:

“Son organizaciones que trabajan a favor de las personas mayores, las mujeres, las personas con discapacidad, las personas en situación de desempleo, las personas afectadas por una enfermedad, las personas inmigrantes, las personas gitanas, etc., o constituidas por miembros de estos colectivos ellas mismas.”

- En el segundo párrafo de la página 4, a continuación de la expresión “...realizando una contribución fundamental, y diferencial...”, debería poner “: a)”, y después de “con la mayor autonomía posible”, debería poner “b)”, a fin de dejar más clara la identificación de los dos tipos de contribución.
- En la página 4, tercer párrafo, a nuestro juicio, sobre la expresión “y especialmente en una coyuntura de crisis económica, política, institucional, social y de valores, como la que atravesamos”.

Como tal Ley y teniendo en cuenta el objeto de la misma, no precisa ser fundamentada en razones coyunturales, ni su vocación de permanencia parece tampoco coyuntural ni limitada a un determinado horizonte temporal. Se supone que el Tercer Sector es un activo a considerar en cualquier tipo de coyuntura, no sólo en las de crisis, sino también en las más favorables, donde su intervención de carácter complementario está llamada a contribuir al “desarrollo” de las potencialidades de la sociedad.

Más aun, esa apelación a la circunstancia coyuntural de la crisis para subrayar la razón de ser del Tercer Sector, cuando la presencia y actividad de éste viene siendo muy anterior a la coyuntura actual, resulta “oportunista” y pudiera dar a entender que, a través de él, se pretende suplir y paliar las carencias y recortes de la intervención y aportación que corresponde hacer a los poderes públicos.

- En la página 7, en el tercer párrafo, cuarta línea, no parece correcta o, por lo menos, no se logra comprender lo que pretende decir la expresión “...y coordinación de caso,...”.

Art. 2. Organizaciones del Tercer Sector Social de Euskadi

La delimitación del Tercer Sector, recogida en este artículo 2 y también en el 3 y en el 4, referido éste a la vía a través de la cual lleva a cabo su finalidad principal, resulta, a nuestro juicio, difícilmente comprensible. Se aprecia una multiplicidad de conceptos muy relacionados entre sí, que aluden a quienes forman parte del Tercer Sector incluyendo:

- a las propias organizaciones de iniciativa social
- a las redes del Tercer Sector
- y, de manera excepcional, a las fundaciones y entidades benéficas históricas o las organizaciones con formas jurídicas ajenas al Tercer Sector

A propósito de esa referencia a las “formas jurídicas ajenas al Tercer Sector” que aparece en el artículo 2. 3 b), convendría mejorar la redacción del párrafo como se indica a continuación, dado que no existe una “forma jurídica propia” del Tercer Sector que poder confrontar con otra “forma jurídica ajena”:

“b) Las organizaciones, ~~con formas jurídicas ajenas al Tercer Sector~~ cuyos órganos de gobierno estén participados mayoritariamente por organizaciones del Tercer Sector Social de Euskadi y que hayan sido constituidas para cumplir la finalidad social de éstas últimas”.

Art. 3.d) Organizaciones de iniciativa social

El anteproyecto de Ley establece, entre las características que debe cumplir toda entidad objeto de regulación para ser considerada “de iniciativa social”, la de ser “no lucrativa”, en el sentido de “que no persigue la obtención de beneficios

económicos y de cuya figura jurídica se deriva la obligación de reinvertir cualquier eventual beneficio en la misión de la organización o, lo que es lo mismo, la imposibilidad de distribuir beneficios”.

Consideramos que en esta definición se debe sustituir “obtención de beneficios” por “distribución de beneficios”, ya que la carencia de ánimo de lucro no significa no obtener beneficios sino su no distribución, reinvertiéndolos en el fortalecimiento social de la entidad.

Art. 4.2. Actividades de intervención social y actividades de interés general

Aconsejamos suprimir, tal y como se señala a continuación, el término “todas” en el segundo apartado de este artículo:

“2.- Se consideran actividades de interés general ~~todas~~ aquellas actividades de intervención social, llevadas a cabo por organizaciones no lucrativas, realizadas por personal remunerado o por personal voluntario, de manera desinteresada y libremente. En concreto...”

El motivo es, tal como explica el propio Informe Jurídico del Anteproyecto de Ley, que resulta una expresión que “pudiera ser excesiva por automática, entendiendo que sería más ajustada a derecho que con carácter previo a tal calificación se procediese al examen específico de la actividad concreta”.

Art. 5. Censo de Organizaciones del Tercer Sector Social de Euskadi

Dado que existe un Censo General de Organizaciones del Voluntariado, este artículo 5 debería completarse indicando que el Censo de las Organizaciones del Tercer Sector que se creará se articulará con el mencionado del Voluntariado, en los términos que reglamentariamente se determinen.

Art. 6. Principios

El largo texto de este artículo señala muchas obligaciones para multitud de destinatarios, entre ellos instituciones como los ayuntamientos y las Diputaciones Forales. Dado que se trata de una Ley, estos señalamientos van a repercutir en numerosas normas, leyes y reglamentos, cuya modificación debería recogerse en detalle en las Disposiciones Adicionales, Transitorias o Derogatorias del propio anteproyecto de Ley. Sin embargo, sólo aparecen dos Disposiciones Adicionales que ni tangencialmente contemplan esta problemática, lo cual va a originar muchas dudas de interpretación en el momento de llevar a la práctica esos mandatos y obligaciones impuestos a ese amplio abanico de “terceros”.

Asimismo, el artículo 6.a) explicita, en su párrafo tercero, de qué manera las empresas lucrativas entrarían en el ámbito de la Ley (“a través de figuras jurídicas no lucrativas”), aunque en el último párrafo del mismo apartado no parece que la alusión a las empresas lucrativas se esté refiriendo a lo mismo. Esto, en nuestra opinión, genera inseguridad jurídica, máxime cuando de la Exposición de motivos y de artículos como el 2, podría deducirse que estas empresas quedan fuera del ámbito de la Ley.

En este sentido, porque esta norma implica a terceros, las empresas lucrativas, que trascienden a las propias organizaciones del Tercer Sector, constatamos la necesidad de conocer sus específicas alegaciones al respecto, tanto desde la vertiente patronal como desde la sindical de las empresas, a fin de poder valorar esta norma con mayor criterio.

Art. 11. Cooperación en los sistemas de responsabilidad pública y en los espacios de interacción entre sistemas

Regula este artículo la cooperación en los sistemas de responsabilidad pública a) en la gestión, b) en la provisión, c) en la realización de funciones vinculadas a la figura del referente y d) en el acompañamiento social a personas y familias.

Se echa en falta la mención a los instrumentos concretos que se van a utilizar, que permitan “visualizar” lo que se pretende de modo más concreto a lo que cabe deducir de la expresión “se materializará a través de la cooperación, en los términos contemplados en la presente Ley y en la normativa reguladora de cada sistema...”.

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

Las Organizaciones del Tercer Sector y particularmente las adscritas a la Acción Social ejercen un papel muy relevante en la sociedad actual dando respuesta y solución a una multiplicidad de demandas sociales y, en muchas ocasiones, compartiendo responsabilidades con las administraciones públicas. Para el desarrollo de esta importante función reciben financiación pública y privada.

Por ello, este anteproyecto de Ley puede ser una oportunidad, más allá de fomentar la transparencia -el apartado b) de este artículo establece como obligación “ser transparentes y rendir cuentas, interna y externamente”- y el ejercicio de las buenas prácticas por las organizaciones de su ámbito de aplicación, para establecer la obligación de elaborar cuentas anuales de acuerdo con los principios generales de contabilidad, de requerir su sometimiento a una auditoría externa y de su aprobación por el órgano de gobierno de la entidad social.

Cap. IV. La promoción del Tercer Sector Social (art. 18 y ss.)

Apreciamos que toda la concreción sobre las actuaciones que habrán de desarrollarse, se relega y encomienda a “La Estrategia de Promoción del Tercer Sector Social de Euskadi”. Por ello, los mandatos de la Ley difícilmente llegarán a ser efectivos para sus destinatarios finales, si no quedan recogidos en dicha estrategia y en los planes y programas que en ella se contemplen.

Advertir que hasta no llegar al Artículo 18.4 no vemos aparecer los términos “subvenciones y ayudas”. Hay que esperar a la Estrategia, para que se puedan conocer “las subvenciones nominativas y las convocatorias de ayudas que, con carácter anual,... promoverá a fin de facilitar el funcionamiento de la redes,... así como la realización de actividades de interés general de ámbito supra territorial...”.

Art. 21.1. Apoyo y colaboración 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

Se propone la siguiente modificación, de modo que este artículo tenga un alcance más general:

“Las administraciones públicas vascas podrán impulsar la colaboración con otros agentes o entidades privadas que llevan a cabo acciones de promoción del Tercer Sector Social de Euskadi, ~~con especial atención a las obras sociales de las cajas de ahorros y otras entidades financieras~~, estableciendo:...”

V.- CONCLUSIONES

Concluimos este Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley del Tercer Sector Social de Euskadi reiterando que compartimos los principios y criterios generales que inspiran este Anteproyecto.

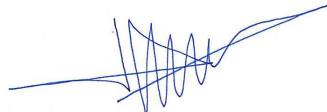
DICTAMEN 15/14

En cuanto a las consideraciones generales y específicas expuestas en este Dictamen, insistimos en la necesidad de que éstas sean tomadas en cuenta, y especialmente la referida a la participación del Tercer Sector Social en este Consejo.

En Bilbao, a 7 de Noviembre de 2014



Vº Bº El Presidente
Juan María Otaegui Murua



El Secretario General
Francisco José Huidobro Burgos