
La Ley del Tercer Sector de Acción Social: una primera visión panorámica

Rafael de Lorenzo García

RDLG@once.es

Licenciado en Derecho por la Universidad Complutense, obtuvo el Grado de Doctor en Derecho cum laude y premio extraordinario por la Universidad de Alcalá de Henares. Ha publicado más de 20 libros; diversidad de artículos; monográficos y colaboraciones sobre Discapacidad, Fundaciones, Economía Social, Derechos Humanos, entre otros. Es Secretario General del Consejo General de la ONCE y de la Plataforma del Tercer Sector, Profesor asociado Acreditado Titular de la Facultad de Derecho de la UNED; miembro del Club de Roma; miembro del Consejo Asesor de la Asociación Española de Fundaciones y Académico correspondiente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación.

RESUMEN

El artículo expone, con carácter sintético e integral, la génesis, objetivos, contenidos y desarrollos pendientes de la Ley 43/2015, de 9 de octubre, del Tercer Sector de Acción Social (TSAS), subrayando la relevancia e implicaciones de esta importante novedad legislativa en nuestro ordenamiento jurídico. Para ello, comienza ambientando la cuestión con un retrato socioeconómico del tercer sector en España y cómo este se enmarca en el contexto europeo. Seguidamente, el artículo repasa secuencialmente los hitos que condujeron a la promulgación de la norma, para después analizar críticamente los diversos contenidos de la Ley 43/2015. Igualmente, aborda la controvertida cuestión de las competencias estatales para regular el TSAS, así como los desarrollos normativos pendientes de la 43/2015.

PALABRAS CLAVE

Tercer Sector, legislación, movimientos sociales, incidencia política, impulso normativo, Tercer Sector de Acción Social.

ABSTRACT

The article sets forth, synthetically as well as from an integral perspective, the genesis, objectives, content and pending developments of Law 43/2015, October 9th, of the Social Action Third Sector (SATS), underscoring the relevance and implications of this important legislative novelty in our legal system. To do this, it begins by setting the issue with a socioeconomic portrait of the third sector in Spain and framing it within the European context. Then, the article sequentially reviews the milestones that led to the promulgation of this regulation, and also critically analyzes the various contents of Law 43/2015. Furthermore, it addresses the controversial issue of state powers to regulate the SATS, as well as the pending regulatory developments of Law 43/2015.

KEYWORDS

Third Sector, legislation, social movements, advocacy, regulatory drive, Social Action Third Sector.

1. INTRODUCCIÓN

La Ley 43/2015, de 9 de octubre, del Tercer Sector de Acción Social es una importante novedad legislativa en el ordenamiento jurídico español, impulsada por y para el propio sector. Este artículo expone, con carácter sintético e integral, su génesis, objetivos, contenidos y desarrollos pendientes, subrayando su relevancia e implicaciones en nuestro ordenamiento. En primer lugar, y a modo introductorio, se retrata la realidad socioeconómica del sector en España y cómo esta se enmarca en el contexto europeo. Seguidamente, se realiza un repaso secuencial a los hitos que condujeron a la promulgación de la norma: desde el impulso y propuesta, la elaboración del Anteproyecto y del Proyecto de Ley, hasta la aprobación de la Ley 43/2015. Después, se introducen los comentarios acerca de los contenidos de la Ley: la regulación jurídica del sector, la participación institucional y las medidas de fomento e impulso del sector. Se da lugar entonces a la controvertida cuestión de las competencias estatales para regular el Tercer Sector de Acción Social. Posteriormente, el artículo se detiene en identificar los siguientes pasos: los desarrollos normativos pendientes para su plena efectividad. Y para terminar, se incluye un breve apartado de conclusiones.

2. CONSIDERACIONES INICIALES SOBRE EL TERCER SECTOR DE ACCIÓN SOCIAL

Para situar el análisis de la nueva Ley del Tercer Sector de Acción Social conviene empezar aportando información acerca de la realidad socioeconómica de este sector en España y contextualizarla dentro del marco de la Unión Europea (UE).

2.1. La realidad del Tercer Sector en España: magnitud y retos pendientes

2.1.1. Principales datos y magnitudes del sector

Son escasos los trabajos que recaban datos y macromagnitudes sobre el Tercer Sector de forma rigurosa y comprensiva, a pesar de que son vitales para construir fotos de referencia del sector y poder llevar a cabo un seguimiento de su evolución para analizar tendencias y retos futuros.¹ A partir del estudio más reciente, "El Tercer Sector de Acción Social en 2015: Impacto de la crisis" (RUIZ

1 En DE LORENZO (2016) se señalan los trabajos de investigación de referencia en este sentido en España desde el año 2000.

VILLAFRANCA, 2015), es posible aportar datos recientes. Y de cara a reflejar el tamaño y contribución del sector en términos socio-económicos, se utilizan dos magnitudes: su contribución al empleo y a la producción del país en términos de Producto Interior Bruto (PIB).

En relación con el empleo, se estima que en 2013 en el conjunto del Tercer Sector de Acción Social (TSAS) trabajaban 644.979 personas remuneradas, que representan el 4,6% del el mercado de trabajo español, mientras que en 2008 este peso era del 3,1% y en 2010 era del 4,1%. Se puede afirmar por tanto que el peso del empleo del sector ha crecido de modo significativo en los últimos años, a pesar incluso de la crisis económica que se inició en 2008. Otro dato comparativo importante es que en 2013, el TSAS suponía el 50,2% de las actividades sanitarias y de servicios sociales, dato superior al 48,3% de 2010 y al 43,7% de 2008 (FRESNO, 2016). Adicionalmente, hay que tener en cuenta a 1,3 millones de personas voluntarias con las que contaba el sector en 2013 y que significan el apoyo social que moviliza el Tercer Sector.

Analizando su contribución al PIB, medido como Valor Añadido Bruto (VAB), se estima que los ingresos del TSAS representan el 1,51% del PIB nacional (similar a otros sectores como metalurgia, telecomunicaciones o consultoría informática).

Aunque el sector viene esforzándose por diversificar sus fuentes de ingresos, el 55,3% de su financiación aun proviene del sector público (principalmente financiación autonómica, que representa el 47%), haciéndole sensible al impacto de las medidas de austeridad y contención del gasto público adoptadas en respuesta a la crisis económica de 2008. Asimismo, la reforma de las cajas de ahorros a partir de 2010 (los procesos de privatización y conversión en bancos de las cajas de ahorros) conllevó una importante reducción de su obra social. Tradicionalmente, esta representaba una significativa fuente de ingresos para el Tercer Sector, por lo que este proceso supuso una minoración de recursos. Cabe resaltar que, entre 2008 y 2013, la financiación propia fue la única fuente de ingresos del sector que creció (concretamente un 47%), mientras que en ese mismo período la financiación privada y la financiación pública caían un 30,2% y un 22,4% respectivamente.

La caída de ingresos y gastos no se ha traducido en un descenso del nivel de atención a los colectivos más desfavorecidos. Más bien todo lo contrario. De hecho, destaca el fuerte aumento de la atención directa del TSAS; el volumen de atenciones directas en 2013 alcanzaba los 53 millones y en 2015 se situaban por encima de los 57 millones (FRESNO, 2016). Este incremento del 7% en dos años se corresponde con la constante tendencia al alza de la atención directa desde 2007 con el inicio de la crisis. De esta manera, el Tercer Sector ha demos-

trado en los últimos 8 años, desde el inicio de la crisis, una gran capacidad de adaptación a los ingresos menguantes del sector.

El grueso de las 28.790 entidades que componen el TSAS no se ha creado al alimón del contexto socioeconómico de creciente necesidad social, sino que se trata en su mayoría de entidades con dilatada experiencia en la atención de estas necesidades. Así lo demuestra el hecho de que solo el 18,7% de las entidades tiene menos de 15 años. Se infiere que el brote de entidades que surgieron en los años 80 y 90 atraviesa actualmente una etapa de maduración y consolidación, lo que implica que éstas cuenten ahora con mayor experiencia y eficiencia en la atención de las necesidades sociales (FRESNO, 2016).

Un claro indicio que ilustra esta etapa de maduración y consolidación del Tercer Sector es el proceso de articulación y cohesión que se ha producido en la última década, impulsada en gran parte por las necesidades impuestas por el contexto social y económico. Se vienen cristalizando entidades de segundo y tercer nivel que refuerzan la capacidad de interlocución, reconocimiento y afianzamiento del sector. El 92,33% del Tercer Sector lo componen entidades de primer nivel (asociaciones, fundaciones y otras entidades que desarrollan o prestan servicios a personas), mientras que el 7,67% son entidades de segundo y tercer nivel (agrupaciones de entidades que normalmente toman la forma de federaciones, confederaciones, plataformas o redes) (FRESNO, 2016). El buque insignia de este proceso de articulación es la creación de la Plataforma del Tercer Sector en 2012.

2.1.2. Los retos pendientes del sector en España

El TSAS debe hacer frente a retos que están relacionados con cuestiones estructurales pendientes de resolver, así como nuevas tendencias. En primer lugar, y a pesar de sus esfuerzos de diversificación, aún persiste la dependencia de la financiación pública.

Asimismo, la visibilidad social de la labor social es escasa, lo que afecta a su reconocimiento institucional y, por ende, a cierta pérdida de incidencia política. Igualmente, el TSAS aún es un sector con un elevado grado de atomización, cuyo nivel de cohesión y cooperación es todavía escaso (FRESNO, 2016). No obstante, en mi opinión dicha afirmación queda muy matizada por la nueva realidad que en los últimos años ha supuesto la creación y pleno funcionamiento de la Plataforma del Tercer Sector, que ha transformado el panorama general, consiguiendo un anhelado sueño de constituir una organización que articule y cohesione al Tercer Sector de Acción Social y que, por el importante número y calado de sus logros, ha demostrado una pujante capacidad política.

En paralelo, se identifican también algunas tendencias más recientes. Cabe subrayar el incremento de las necesidades sociales desde el comienzo de la

crisis, que va ligado también al surgimiento de nuevos perfiles de colectivos de atención y una creciente complejidad de las necesidades. En respuesta, el sector ha relegado a un segundo plano la movilización social, así como su actividad reivindicativa y de defensa de los derechos sociales, en favor de atender directamente las urgentes necesidades sociales (FRESNO, 2016). Es cierto que el gran impacto social de la crisis ha trasladado una buena parte de la presión de la demanda de la atención social desde el sector público hacia las organizaciones del Tercer Sector. Ahora bien, este aspecto coyuntural de carácter prestacional no ha impedido que la Plataforma del Tercer Sector haya seguido reivindicando la defensa de los derechos sociales, como se demuestra en el conjunto de propuestas formuladas ante la Comisión de Diálogo Civil o en los decálogos presentados a los partidos políticos en las elecciones generales de 2015 y 2016.

Simultáneamente, han surgido nuevas iniciativas y modalidades de intercambio (economía colaborativa, nuevos movimientos ciudadanos, empresas sociales, etc.) ante las que el TSAS aún no se ha posicionado o no ha participado.

En este contexto, es necesario desarrollar la relación de cooperación entre el TSAS y el Estado y la empresa mercantil, impulsando una relación más estratégica con ambos sectores. Asimismo, el sector debe hacer frente a los cambios en su base social, lo cual implica integrar y atender las nuevas tendencias sociales, e impulsar su dimensión transformadora, recuperando su papel de agente de movilización social, y reforzar su nivel de interlocución y capacidad de incidencia. De igual forma, es necesario fomentar su dimensión innovadora; necesita integrar la innovación social de forma transversal, reforzar la inmersión en las redes de gestión y potenciar la generación y difusión del conocimiento. Por último, el TSAS ha de encontrar la forma de lograr la sostenibilidad, tanto a nivel económico como organizativo. Encontrar nuevas y estables fórmulas de financiación, diversificar sus fuentes, así como desarrollar el trabajo en red y alianzas estratégicas.

2.2. El Tercer Sector de Acción Social en la Unión Europea: líneas convergentes, reconocimiento institucional y retos globales futuros

Expuesta la realidad y relevancia del sector en España, conviene contextualizarla en el marco de la Unión Europea con unas pinceladas comparativas. Para ello, en este apartado primero se esbozan las líneas convergentes en los diferentes modelos europeos del Tercer Sector, para a continuación señalar el grado de presencia e incidencia de este sector en las instituciones de la Unión Europea (UE), y se concluye con una proyección de los retos de futuro. Si bien

este apartado tiene un carácter muy sintético, ALVAREZ (2016) realiza un excelente trabajo profundizando en esta comparativa europea.

2.2.1. Convergencias en los modelos europeos de Tercer Sector de Acción Social

No cabe duda de la diferente evolución de los regímenes de bienestar europeos, como resultado de los distintos factores históricos económicos, sociales, culturales, éticos y políticos en cada país, de las diferentes estrategias adoptadas para impulsar la transformación social y, más recientemente, del desigual impacto de las políticas de austeridad en respuesta a la crisis económica. De esta forma, en cada país el TSAS ha desarrollado idiosincrasias particulares, resultando en un tapiz de diferentes modelos y sistemas de Tercer Sector en la UE.

ALVAREZ (2016) concluye que el TSAS europeo no es homogéneo, y conceptualiza los diferentes sistemas o paradigmas de los regímenes de bienestar identificando cuatro grandes modelos teóricos: el anglosajón (ejemplificado en Reino Unido), el continental (Alemania), el mediterráneo (con países como Italia y España) y el nórdico (Dinamarca, Suecia, Finlandia, Noruega). Si bien, aprecia ciertas líneas o tendencias convergentes. En primer lugar, intuye un incremento de la función prestacional del TSAS en todos los modelos europeos, lo que provoca un dimensionamiento y progresiva profesionalización del sector, pero que a su vez conlleva una disminución en la función reivindicativa o de movilización social. Asimismo, observa un proceso de articulación y cohesión a nivel europeo, que se refleja en el incremento de organizaciones de segundo y tercer nivel, ya sean de carácter horizontal o sectorial. E identifica una creciente competencia con el sector mercantil, especialmente en el modelo continental, así como una escasez de estrategias y medidas de apoyo sostenibles distintas a las de carácter fiscal (excepto en el modelo anglosajón). En general, se comprueba que estas observaciones van en línea con lo expuesto en el apartado anterior acerca del caso español.

2.2. 2. Presencia e incidencia del sector en las instituciones europeas

En la actualidad, las instituciones europeas (especialmente la Comisión Europea y el Parlamento Europeo) reconocen al Tercer Sector como pieza fundamental en el desarrollo social y económico. Las disposiciones adoptadas por las instituciones comunitarias han contribuido a darle al TSAS una mayor visibilidad institucional, pero no siempre ha sido así; el reconocimiento ha sido gradual, discontinuo y desigual por parte de las instituciones (ALVAREZ, 2016).

Despuntan algunos factores que favorecen el avance hacia el reconocimiento institucional del TSAS en la UE y la articulación de políticas europeas

específicas. Primero, las medidas integradas en la Estrategia 2020 que facilitan una mayor participación del Tercer Sector han fortalecido la colaboración entre el Tercer Sector y las instituciones comunitarias.

Por otro lado, la consideración del gasto en política social como una inversión, no como un coste, ha justificado una mayor inversión social por parte del TSAS (ALVAREZ, 2016). Así lo muestran las disposiciones que regulan la política de cohesión durante el periodo 2014-2020, en especial el Fondo Social Europeo, que es una de las principales fuentes de financiación del sector.

Asimismo, la aprobación de la Directiva 2014/24/UE sobre contratación pública que, por una parte, reconoce las especificidades de los servicios sociales de interés general y, de otra, que la prestación de servicios sociales puede realizarse a través de procesos diferentes a la contratación pública compatible con los principios de transparencia y no discriminación exigidos por la normativa europea.

Sobresale el rol de creador de empleo e innovación social que reconoce la Comisión Europea a las entidades del Tercer Sector, las cuales “están desempeñando un importante papel en casi todos los ámbitos de la actividad social, contribuyendo a la creación de empleo, a la ciudadanía activa y a la democracia participativa, proporcionando una amplia gama de servicios, desempeñando un papel de primera importancia en el deporte, representando los intereses de los ciudadanos ante las administraciones públicas, asumiendo una función muy importante en la salvaguarda de los derechos humanos y ejerciendo una actividad esencial en las políticas de desarrollo. A lo largo de los años han venido aportando una contribución creciente al desarrollo de Europa, faceta esta que debería fomentarse y ampliarse” (MARTINEZ, 2016).² Este reconocimiento viene acompañado de un mayor respaldo jurídico y económico.

En paralelo, hay cuestiones que impiden o dificultan el despliegue de la interlocución del sector a nivel europeo. En este sentido, destaca la escasa participación del sector en la elaboración e implementación de los Programas Nacionales de Reformas (PNR) de la mayoría de los países de la UE; así, desde 2010, de los 27 Estados miembro sólo once han mantenido en estos años algún contacto con el TSAS para la elaboración de sus PNR (MARTÍNEZ, 2016). No obstante, es positivamente llamativo lo ocurrido en España en los últimos tres años, en los que las propuestas de la Plataforma del Tercer Sector de mejora del PNR en materia social fueron bien acogidas por el gobierno e integradas en los documentos remitidos a Bruselas.

2 Comunicación de la Comisión, de 6 de junio de 1997, «El fomento del papel de las asociaciones y fundaciones en Europa» [COM (1997) 241].

Asimismo, la política social europea se ha mantenido en un segundo plano, ya que el objetivo prioritario de la Estrategia Europea 2020 es la competitividad y la consolidación fiscal. Y, por último, crece la competencia con el sector mercantil, y la interpretación de los Estados miembro de la Unión Europea de la Directiva 2014/24/UE sobre contratación pública es incierta en un contexto en el que los servicios sociales se han incorporado al mercado (ÁLVAREZ, 2016).

2.2.3. Retos y tendencias de futuro del sector a nivel europeo

Los retos y tendencias del Tercer Sector de Acción Social a nivel europeo han sido tratados en profundidad por FRESNO (2016) y RODRÍGUEZ y MARBÁN (2016), de cuyo trabajo se extraen un conjunto de líneas de desarrollo y desafíos que debe afrontar el TSAS europeo para dar respuesta a los nuevos retos de la economía y la sociedad global y liderar la reforma social europea.

En primer lugar, el Tercer Sector de Acción Social debe ser reconocido como interlocutor específico en el diálogo civil. Para ello, será necesario impulsar la cohesión y articulación del sector a nivel europeo, con el objeto de alcanzar el grado de interlocutor y lograr verdadera incidencia política. Se trata de hacer efectiva la previsión normativa prevista en el artículo 11 del Tratado de la Unión Europea sobre diálogo civil.

En este sentido, debe tenerse en cuenta como un referente de vanguardia el gran avance que ha supuesto en materia de reconocimiento del diálogo civil la Ley 43/2015, que en su artículo 9 contempla expresamente este mecanismo, que tuvo su antecedente en la Resolución de 28 de enero de 2013, de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, por la que se crea la Comisión para el Diálogo Civil con la Plataforma del Tercer Sector.

Asimismo, aun es necesario progresar en la visibilidad social del TSAS. Es vital generar conocimiento y datos sobre el sector que pongan en valor su contribución socioeconómica, aprovechar estratégicamente la comunicación para difundir la labor que realiza y promover campañas conjuntas para aprovechar sinergias y reforzar una imagen de unidad.

Otro desafío reside en fortalecer la actividad de reivindicación de derechos que, como ya se ha comentado, se ha debilitado por causa de dar prioridad a la prestación de servicios en un contexto de crisis económica. Se debe "revisar, formular y reconstruir la función cívica-política" de las organizaciones del TSAS (FRESNO, 2016), como acaba de ocurrir en España con la Ley 43/2015 respecto de la Plataforma del Tercer Sector.

Se aprecia una tendencia positiva de difusión del TSAS hacia formas organizativas de la denominada Economía Social³, y es conveniente avanzar en una

3 Téngase en cuenta que la economía social en Europa se halla todavía con un sufi-

mayor relación entre ambos sectores, cuyas sinergias son numerosas. El TSAS y la Economía Social comparten un conjunto de principios y valores que bien podrían describirse genéricamente como las dos caras de la misma moneda: igualdad, solidaridad y justicia social. No obstante, hay elementos diferenciados entre ambos sectores que hay que tener en cuenta:

- Mientras que el TSAS se personifica jurídicamente mediante organizaciones en forma de asociación o fundación, la Economía Social pivota esencialmente sobre las formulas jurídicas de cooperativas, sociedades limitadas laborales, mutualidades, cofradías de pescadores, y otras compartidas por ambas, como son los Centros Especiales de Empleo o las empresas de inserción.
- Mientras que el Tercer Sector se centra en aspectos reivindicativos de los derechos y actuaciones prestaciones, la Economía Social lo hace en materia de diálogo social, representatividad en el marco de los agentes económicos, generación de empresas y creación de empleo y redistribución en el territorio.
- Mientras que el TSAS se financia fundamentalmente en subvenciones y donaciones de terceros, la Economía Social basa su viabilidad en los resultados de operaciones de mercado.

También permanece pendiente a nivel europeo el desarrollo de la relación entre el TSAS, el Estado y la empresa para proyectos conjuntos de inclusión social. Sería positivo que las instituciones europeas estimularan la búsqueda de nuevas formas híbridas, para lo cual habría que superar los obstáculos, principalmente de carácter ideológico y organizativo (FRESNO, 2016).

Un importante reto para el sector social europeo es el de reforzar su presencia e influencia en los diversos debates sociales referentes a la reforma social europea. Por ello, es importante construir un discurso colectivo como sector y una estrategia común de comunicación que le ayude a posicionarse entre las otras esferas de bienestar.

ciente nivel de articulación y unidad de acción, ya que por una parte funciona con autonomía plena el movimiento cooperativista y, por otro lado, existe Social Economy Europe, que actúa de forma poco convergente. Aunque la reciente elección de Juan Antonio Pedreño (Presidente de CEPES) como presidente de Social Economy Europe, así como su papel relevante dentro del movimiento cooperativo europeo, generan nuevas expectativas de mayor confluencia y cohesión en el medio y largo plazo.

3. IMPULSO, TRAMITACIÓN Y APROBACIÓN DE LA LEY DEL TERCER SECTOR DE ACCIÓN SOCIAL

En este apartado se realiza un repaso secuencial al proceso de impulso, elaboración y aprobación de la nueva norma. En él se subraya el importante papel que ha jugado la Plataforma del Tercer Sector como impulsora de esta innovación legislativa, profundizando seguidamente en la tramitación tanto del Anteproyecto como del Proyecto de Ley. Cuestiones todas ellas que se tratan en profundidad en DE LORENZO y RODRÍGUEZ (2016).

3.1. La Plataforma del Tercer Sector: impulsora de la Ley 43/2015

Existía en el sector la necesidad de una norma comprensiva y adecuada para regular el Tercer Sector, pero sin duda el contexto no era favorable. Por un lado, aún no estaba consolidada la cohesión interna dentro del Tercer Sector, ni existían la estructura y herramientas que permitieran la interlocución directa y sistemática del sector con la administración pública. Y por otro lado, la visibilidad y conocimiento de la sociedad acerca de la realidad del Tercer Sector era aún escasa. Como resultado, las condiciones dificultaban la demanda de un marco normativo específico. En este escenario, dos factores fueron esenciales para poder llevar a cabo el proceso: la creación de la Plataforma del Tercer Sector y la constitución de la Comisión para el Diálogo Civil (DE LORENZO y RODRÍGUEZ, 2016).

El primer factor, la constitución de la Plataforma del Tercer Sector (PTS), se produjo el día 10 de enero de 2012. Con el objetivo de vertebrar un sector plural y heterogéneo en proceso de crecimiento y transformación, y erigirlo como instrumento esencial para canalizar el diálogo civil entre el Tercer Sector y la Administración Pública a nivel estatal, las organizaciones sociales impulsaron un proyecto organizativo e institucional clave, que fue la articulación del Tercer Sector a través de la creación de la Plataforma. Así, fue fundada por 7 organizaciones: la Plataforma de ONG de Acción Social (POAS), la Plataforma del Voluntariado de España (PVE), la Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social en España (EAPN-ES), el Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI), Cáritas Española, Cruz Roja Española, y la Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE).

El segundo factor, la Comisión para el Diálogo Civil con la Plataforma del Tercer Sector, se crea como instrumento para hacer efectivo el diálogo civil. Tras intensas negociaciones, en 2013 la PTS consigue formalizar con el Gobierno su constitución a través de la Resolución de 28 enero de 2013 de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad.⁴ Una mesa hecha por y para los

4 Resolución de 28 de enero de 2013, de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales

intereses del sector que determina una interlocución directa y continua con el Gobierno, y que institucionaliza la colaboración, cooperación y diálogo permanente entre la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad y la PTS, con el objetivo compartido de impulsar el reconocimiento del TSAS como actor clave en la defensa de los derechos sociales.

Ambas piezas son esenciales en la concepción y posterior evolución de la Ley 43/2015, de forma que su impulso de creación se produce en paralelo al proceso de constitución de los órganos que la defienden (DE LORENZO y RODRÍGUEZ, 2016).

3.2. Proceso de tramitación y aprobación: propuesta, Anteproyecto y Proyecto de Ley

Se identifican tres etapas en el proceso: la propuesta de la Plataforma del Tercer Sector (PTS) al Gobierno, la tramitación del Anteproyecto de Ley, una vez aceptado el proyecto por el Gobierno, y la tramitación parlamentaria, tanto en el Congreso de los Diputados como en el Senado, y su aprobación. DE LORENZO y RODRIGUEZ (2016) analizan con riguroso detalle todo el proceso.

3.2.1. Propuesta y necesidad de la norma

Desde sus inicios en 2012, la PTS se propuso trabajar por la consecución de una ley reguladora del Tercer Sector que abordase los aspectos esenciales del mismo; que reconociera la labor de las entidades de acción social en el interés general y la necesidad de un marco regulatorio a nivel nacional para protegerlas. Así se lo expuso la PTS a la Ministra de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, subrayando el interés del sector por impulsar la iniciativa y asumir un papel proactivo y de colaboración con el Gobierno. Ante una respuesta favorable, la PTS acuerda iniciar el trabajo y redactar un primer borrador, que se presenta a la recién inaugurada Comisión para el Diálogo Civil a principios de 2013. Después de un periodo de evaluación y análisis, ambas partes acuerdan en 2014 un texto de proyecto de ley que se traslada a otros departamentos ministeriales para su consideración antes de iniciar la tramitación en el seno de la Administración General del Estado (AGE). Al fin, el 23 de enero de 2015 se aprueba el Anteproyecto de Ley del Tercer Sector de Acción Social en Consejo de Ministros.

e Igualdad, por la que se crea la Comisión para el Diálogo Civil con la Plataforma del Tercer Sector (BOE núm. 28, de 1 de febrero de 2013).

3.2. 2. Tramitación del Anteproyecto de Ley

Una vez aprobado el Anteproyecto de Ley, el Gobierno abre un periodo de interlocución en el que solicita diversos informes a los órganos consultivos, entre los que destacan, por un lado, los relacionados con cuestiones territoriales (el del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas sobre la distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas y los del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia) y, por otro lado, el del Consejo Económico y Social (CES). Este último emite un Dictamen que, aunque valora y reconoce la labor del TSAS, plantea varias observaciones. La más cuestionable es la relativa al diálogo social, en cuanto que apunta a la falta de referencias al diálogo social y a los interlocutores sociales en el Anteproyecto de Ley, a la vez que subraya la necesidad de evitar confusiones y solapamientos entre diálogo social y diálogo civil, incurriendo en cierta contradicción (DE LORENZO Y RODRIGUEZ, 2016).

En el seno de las discusiones internas en la correspondiente Comisión del CES que emitió el Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley, se produjeron unas actitudes de las organizaciones sindicales y patronal realmente criticables por su falta de modernidad, de visión de futuro y realismo impropios de organizaciones que tienen el deber constitucional de desempeñar un papel responsable en la transformación de la sociedad española y que en este caso no han estado a la altura exigida.

De otro lado, hay que destacar, en el seno del debate citado en el CES, la contribución y el apoyo de otros agentes, en particular de la Confederación Española de Economía Social (CEPES), cuya acción positiva ha defendido con convicción las posiciones institucionales del Tercer Sector, apoyándole en todo momento y contando con su asesoramiento a tal fin.

Con las observaciones de los informes y dictámenes de los órganos consultivos, el texto normativo se reforma y es aprobado por el Consejo de Ministros el 23 de marzo, iniciándose así el trámite parlamentario.

3.2.3. Tramitación del Proyecto de Ley

El Proyecto de Ley del Tercer Sector de Acción Social se publica en el Boletín Oficial de las Cortes Generales el 27 de marzo de 2015, fecha en la que se delega su tramitación, por competencia legislativa plena, a la Comisión de Sanidad y Servicios Sociales.

Entre otras cosas, subrayo de este proceso de tramitación los conflictos territoriales que se manifestaron durante los debates parlamentarios. Varios grupos denunciaron y se opusieron a la invasión de competencias en la que, según ellos, incurría el Proyecto de Ley, hasta el punto que se llegaron a presen-

tar cuatro enmiendas a la totalidad. Es una cuestión tan relevante, recurrente y controvertida, que este artículo aborda más adelante la competencia estatal para regular el TSAS.

No obstante, gracias a la bienvenida que dieron algunos grupos parlamentarios al proyecto, en particular los dos grupos mayoritarios, se rechazaron las enmiendas a la totalidad y la PTS elaboró un documento de propuestas de mejora al Proyecto de Ley que finalmente aprobó la Comisión de Sanidad y Servicios Sociales, que envió al Senado la Ley del Tercer Sector de Acción Social el 10 de junio de 2015.

En el Senado, el Proyecto se remitió a la Comisión de Sanidad y Servicios Sociales. En este último tramo del proceso de tramitación se incorporó una nueva enmienda de adición en relación con la regulación por las Comunidades Autónomas de modalidades propias de concertación de servicios sociales.⁵ Y, una vez aprobado el texto por el Senado en su sesión del 29 de julio de 2015, regresó al Congreso de los Diputados.

Por tanto, desde el principio, el proceso de propuesta y aprobación de esta norma no fue una tarea fácil: hubo que convencer de la necesidad del proyecto al Gobierno y al propio sector, hacer frente al contexto socioeconómico, a las dificultades discursivas y políticas de la coyuntura, y a la convocatoria de elecciones generales (DE LORENZO y RODRÍGUEZ, 2016). Pero, finalmente, en su sesión del día 1 de octubre de 2015, el Congreso de los Diputados aprobó el Proyecto de Ley. Fue publicado como Ley 43/2015, de 9 de octubre, del Tercer Sector de Acción Social en el BOE número 243 de 10 de octubre de 2015 y entró en vigor al día siguiente de su publicación.⁶

5 Esta Disposición transitoria responde a la necesidad de hacer frente a los efectos de la sentencia del Tribunal Supremo de 21 de mayo de 2015 que anuló el Real Decreto 535/2013, de 12 de julio, por el que se definen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a entidades del Tercer Sector colaboradoras con la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad. De acuerdo con MARTÍN (2016), el recurso fue interpuesto por la Generalitat de Cataluña y supuso la anulación de una norma que concedía subvenciones para el 2014 a entidades estatales del Tercer Sector. La sentencia concluye que, en materia de asistencia social, las Comunidades Autónomas que hayan asumido dicha competencia en sus respectivos Estatutos tienen competencia exclusiva (artículo 148.1.20ª de la CE), negando a la AGE la posibilidad de desarrollar acciones en materia de asistencia social, como la publicación de convocatorias para el otorgamiento de subvenciones a entidades del tercer sector de ámbito y alcance estatal.

6 BOCG. Congreso de los Diputados Núm. A-140-6 de 08/10/2015. Aprobación definitiva (Pág.: 1); BOE Núm: 243 de 10/10/2015 Ley 43/2015, de 9 de octubre, del Tercer Sector de Acción Social.

4. COMENTARIOS AL CONTENIDO DE LA LEY 43/2015

Ahora surgen las preguntas: ¿cuál es el espíritu e inspiración de esta Ley? ¿cómo se articula la norma para dar respuesta a esos pronunciamientos o principios inspiradores? Conviene reflexionar acerca de que qué es y qué no es la Ley 43/2015, centrando el análisis en: los pronunciamientos (cuál es la voluntad del legislador) y el articulado (cómo responde el articulado a los pronunciamientos y objetivos) (DE LORENZO, 2016).

En esta línea, a continuación se comenta el contenido de la Ley 43/2015: la regulación jurídica del TSAS, su participación institucional y las medidas de fomento y apoyo contempladas. Primero, se enuncian sucintamente los antecedentes jurídicos de estos contenidos, y para finalizar, se exponen los argumentos jurídicos que soportan la base competencia para que la Administración General del Estado regule estos contenidos.

4.1. Antecedentes de la Ley 43/2015 a la delimitación del Tercer Sector de Acción Social, su participación institucional, y las medidas de fomento y apoyo

Con carácter previo al análisis del contenido de la Ley 43/2015, se introducen a continuación sus antecedentes jurídicos y reglamentarios, a los cuales MARTÍNEZ (2016) dedica rigurosa atención en su espléndido trabajo, para contribuir a esclarecer el impacto y significado de los contenidos que se exponen en los apartados siguientes.

4.1.1. Antecedentes de la definición y delimitación del Tercer Sector

Con carácter previo a la Ley 43/2015, el marco regulatorio de las entidades que conforman el Tercer Sector lo componen tres normas. Por un lado, la Ley Orgánica 1/2002 de 22 de marzo reguladora del derecho de asociación y la Ley 50/2002 de 26 de diciembre, de Fundaciones. Ambas leyes introducen definiciones de lo que son las asociaciones y fundaciones, contribuyendo a delinear los límites de definen a estas entidades sociales. Pero es la tercera, la Ley 39/2006, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de Dependencia, la que contribuye definitivamente a proponer una definición de Tercer Sector más allá de las formas jurídicas, y más acorde con las posturas doctrinales del Tercer Sector, las cuales se exponen más adelante. “Nunca antes ninguna Ley había definido y dado tanto protagonismo al Tercer Sector” (MARTÍNEZ, 2016). Se trata de la primera norma con rango de Ley que lo define legalmente a través de su artículo 2.8: “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". Además, incluye importantes referencias en todo el texto normativo, subrayando el importante papel de las entidades sociales en el ámbito regulado en esta norma, y de la necesidad de su colaboración, otorgando al TSAS un papel de colaborador del Estado.

Otra Ley que hay que mencionar, y que sirvió de faro para la génesis y elaboración de la Ley 43/2015, es la Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social. Esta norma regula las entidades de la Economía Social, entre las cuales se encuentran también algunas entidades del Tercer Sector, concretamente aquellas que producen bienes y servicios bajo una serie de requisitos.

Y por último, MARTÍNEZ (2016) apunta a que existen una serie de normas y disposiciones particulares que, al margen de los marcos normativos recién mencionados, regulan tres de las entidades más importantes dentro del TSAS en España: las entidades singulares Cruz Roja, Cáritas y ONCE. Si bien la Ley 43/2015 no ha dedicado ninguna disposición específica a estas entidades, es evidente que el objeto y el ámbito de su actividad se encuentra dentro de sus definiciones y principios rectores.

4.1.2. Antecedentes de las formas de participación

Una de las materias más importantes al hablar del TSAS es su participación y su papel como interlocutor de las instituciones públicas para incidir en las políticas públicas que afectan al interés general. La pregunta es: ¿cuáles son los antecedentes jurídicos a la Ley 43/2015 para la instrumentalización de la participación del TSAS? El ordenamiento jurídico español contempla una constelación de órganos consultivos y/o de participación, la mayoría regulados reglamentariamente al amparo de leyes que los creaban. Entre los muchos que reúne MARTÍNEZ (2016), sobresalen los dos siguientes por su especial papel como antecedentes de la Ley 43/2015.

En primer lugar, el Consejo Estatal de ONGs de Acción Social, un órgano consultivo, adscrito a la Administración General del Estado (AGE) a través del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, que se constituye en un espacio de encuentro, diálogo y participación del movimiento asociativo en la elaboración de las políticas sociales. Ha sido determinante en la definición y alcance de las políticas sociales en España y, como se expone más adelante, se configura como órgano de participación del TSAS en el artículo 8 de la Ley 43/2015.

En segundo lugar, el Consejo Nacional de la Discapacidad. Un órgano colegiado interministerial, de carácter consultivo, adscrito al Ministerio de Sanidad y Política Social, en el que se institucionaliza la colaboración del movimiento

asociativo de las personas con discapacidad y sus familias y la AGE, y su fin primordial es la promoción de la igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad. Su relevancia radica en el impulso decisivo que dio al principio de diálogo civil establecido en la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, en virtud del cual se reconoce a las organizaciones representativas de personas con discapacidad y de sus familias su participación en la elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas oficiales que se desarrollan en la esfera de las personas con discapacidad (MARTÍNEZ, 2016).

Aunque todos estos órganos están formados por una representación mixta de las administraciones públicas y entidades del Tercer Sector, se trata instrumentos insuficientes para formalizar un verdadero diálogo civil con las entidades del TSAS, en cuanto que en su mayoría tienen carácter sectorial y/o no permiten desarrollar una verdadera interlocución de carácter sistemático y transversal.

Por último, merece la pena poner en valor otro instrumento que ha sentado un precedente importante: la participación del Tercer Sector en los sucesivos Planes Nacionales de Reformas. Se estableció en 2010 una coordinación horizontal del TSAS que abarcó no sólo el proceso de elaboración del PNR, sino también su seguimiento. Esta coordinación tuvo su origen en el proceso iniciado a raíz del Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España 2001-2003 (PNAin), aprobado por Consejo de Ministros el 25 de Mayo del 2001 (MARTÍNEZ, 2016).

4.1.3. Antecedentes de las medidas de apoyo y fomento del Tercer Sector

Se resumen a continuación únicamente dos antecedentes de las medidas de apoyo y fomento del Tercer Sector: el apoyo al TSAS a través de la asignación tributaria del 0,7% del IRPF y las medidas fiscales de apoyo. No obstante, se puede acudir a MARTÍNEZ (2016) y MARTÍN (2016) respectivamente para ampliar esta información.

a) La asignación tributaria del 0,7% del IRPF para fines sociales

Desde que la Ley 33/1987 de 23 de diciembre de Presupuestos Generales del Estado para 1988, que regulara por primera vez la posibilidad de destinar un porcentaje del rendimiento del IRPF a "otros fines de interés social", esta asignación tributaria del IRPF para fines sociales se ha convertido en el instrumento de financiación más estable y de mayor impacto presupuestario para la consolidación del TSAS (MARTÍNEZ, 2016).

Sin embargo, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha puesto en peligro este sistema al pronunciarse consecutivamente en favor de la competencia exclusiva en materia de asistencia social de las Comunidades Autónomas en detrimento del Estado desde 1992 (ADROHER y DE LORENZO, 2014). Si bien es cierto que el Gobierno, en colaboración con la PTS, ha logrado alguna solución de urgencia que salvara jurídicamente la convocatoria, como fue la redacción del Real Decreto-Ley 7/2013, y que recientemente el actual sistema ha recibido apoyo jurisprudencial del Tribunal Supremo⁷, sigue siendo necesario desarrollar una nueva regulación de concesión de las ayudas derivadas del 0,7% del IRPF.

b) Aspectos fiscales de apoyo a las entidades del Tercer Sector de Acción Social

MARTÍN (2016) detalla los beneficios de carácter fiscal aplicables a las entidades del TSAS por llevar a cabo actuaciones de acción social, reconocidos en dos leyes estatales.

La primera es la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo, que alberga la mayor parte de los beneficios previstos para las entidades no lucrativas. Introduce dos clases de beneficios fiscales: exenciones en impuestos e incentivos fiscales al mecenazgo. Los primeros afectan directamente a las entidades no lucrativas de acción social, mientras que los otros inciden en la fiscalidad del mecenazgo (MARTÍN, 2016). Las entidades no lucrativas sujetas a esta Ley están enumeradas en su artículo 2 y, para que puedan disfrutar de los beneficios fiscales, es necesario que estén declaradas de utilidad pública. Tanto estas asociaciones como las fundaciones deben cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 3 de esa misma Ley.

La otra norma que ampara beneficios fiscales es la Ley 37/1992 de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido, que concede algunos beneficios fiscales (exenciones y tipos reducidos) para las actividades de acción social.

Por último, sucede frecuentemente que las entidades no lucrativas de la Ley 49/2002 tienen consideración de entidades de carácter social a efectos del IVA y viceversa, pues algunos de los requisitos para obtener tal calificación son comunes (MARTÍN, 2016).

⁷ Sentencia del Tribunal Supremo con respecto al Real Decreto 536/2013, que regula la distribución de fondos derivados del 0,7% de IPRF destinado a actividades de interés social.

4.2. Los pronunciamientos y objetivos de la Ley 43/2015: una visión global

Entramos ahora en el contenido de la Ley 43/2015, empezando por su exposición de motivos, la cual comienza reivindicando el papel esencial del Tercer Sector en la sociedad como un sector puesto al servicio de la solidaridad y de la ayuda a los más vulnerables que representa “una vía de acción ciudadana alternativa, o a veces complementaria, respecto de la gestión institucional pública”.

Los pronunciamientos que encierra la exposición de motivos son relevantes para conocer la intención del legislador, y tienen fuerza legal en cuanto que sirven para interpretar el articulado. Entre los muchos pronunciamientos, que analizan en detalle DE LORENZO y RODRÍGUEZ (2016), despunta el que afirma que proporcionar un marco jurídico al TSAS nace de “los principios, valores y mandatos de la Constitución”. La norma concede así un carácter constitucional al papel del TSAS ante las personas desfavorecidas, vulnerables o en riesgo de exclusión, en clara referencia al artículo 9.2 de la CE. Este pronunciamiento es sustancial, y no meramente retórico, puesto que permite reivindicar la identidad y el papel del Tercer Sector, y corresponsabilizar a los poderes públicos y la ciudadanía a participar en su dirección (DE LORENZO y RODRÍGUEZ, 2016).

Son reseñables también los pronunciamientos que reflejan el triple objetivo de la Ley 43/2015: primero, regular las entidades del TSAS, segundo, reforzar su capacidad como interlocutoras ante la AGE, y tercero, definir las medidas de fomento y promoción del Tercer Sector.

El primer objetivo, regular las entidades del TSAS, está recogido en el Capítulo II; concretamente, en los artículos 2, 3 y 4, que se refieren al concepto, al ámbito de aplicación y a los principios rectores, respectivamente. Si bien, como veremos más adelante, la definición recogida en el artículo 2 esta en línea con el pronunciamiento en la exposición de motivos de reconocer el papel del Tercer Sector ante las personas desfavorecidas, vulnerables o en riesgo de exclusión en el marco de la Constitución, los principios rectores que reúne el artículo 4 no alcanzan a regular las entidades del Tercer Sector, tal y como pretende la Ley de acuerdo con sus pronunciamientos (DE LORENZO, 2016).

El segundo objetivo de la Ley, reforzar la capacidad de interlocución y de participación del Tercer Sector, se guarda en el Capítulo II, y se regula principalmente en el artículo 5, que dispone que las entidades del TSAS se incorporarán a los órganos de participación institucional de la Administración General del Estado, y establece que la representación en dichos órganos corresponderá a aquellas organizaciones que tengan ámbito estatal y que integren mayoritariamente a las entidades del TSAS.

El tercer objetivo de la Ley, definir las medidas de fomento y promoción del Tercer Sector, se halla en el Capítulo IV. Es el artículo 6 el que hace referencia a estas medidas. Se estructura en tres apartados, cada uno de los cuales perfila una línea de trabajo respectivamente. Además, la Ley contempla un Programa de Fomento del Tercer Sector de Acción Social en su artículo 7, incluyendo así un reconocimiento adicional de las medidas de fomento del Tercer Sector.

4.3. Delimitación y régimen jurídico de las entidades del Tercer Sector de Acción Social

La delimitación y alcance del Tercer Sector es una cuestión ampliamente debatida desde que se comenzara a investigar sobre este sector como independiente del sector público y del mercado en los años 70. LEVITT (1973: 48-49), uno de los primeros en tratar de definir el Tercer Sector, lo conceptualizaba como el espacio que no pertenece ni a la esfera del mercado ni a la del Estado. Y la complejidad aumentó cuando se evolucionó a una definición basada en el triángulo Estado-Mercado-Sociedad, con el desarrollo del concepto de sociedad civil (CABRA DE LUNA, 2016). Desde entonces, numerosos son los autores que han tratado de delimitarlo desde diferentes enfoques. Resumiendo, se entiende que el Tercer Sector engloba a las organizaciones que persiguen objetivos sociales o de interés público y que comparten características comunes, como: estar organizadas (poseer una realidad institucional), ser de carácter privado (institucionalmente separadas del gobierno), no tener ánimo de lucro o no repartir los beneficios generados a sus propietarios, estar organizadas para controlar sus propias actividades (autogobierno), tener carácter altruista, e implicar algún grado significativo de participación voluntaria (SALAMON y ANHEIER, 1997). Se trata por tanto de un colectivo de organizaciones de muy diversa naturaleza y composición.

Ahora cabe preguntarse, ¿qué postura o enfoque adopta la Ley 43/2015? ¿Cómo delimita el concepto y alcance del Tercer Sector de Acción Social? La Ley 43/2015 responde al enfoque doctrinal expuesto, y está en línea con el antecedente jurídico recogido en el artículo 2 de la Ley 39/2006, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de Dependencia.

El artículo 2.1 de la Ley 43/2015, que dibuja los elementos sustanciales que configuran a las organizaciones del TSAS. En primer lugar, las define como "organizaciones de carácter privado", excluyendo al Estado bajo la forma de cualquier Administración o entidad pública como sujeto que la promueva, funda o participe con poder decisorio. A este respecto, CABRA DE LUNA (2016) se pregunta si las fronteras entre lo privado y lo público son absolutamente nítidas; si existe absoluta independencia de estas entidades con respecto a los poderes públicos de los que reciben la mayor parte de su financiación. Y en

segundo lugar, la Ley 43/2015 define las entidades del TSAS como “surgidas de la iniciativa ciudadana o social”, señalando la iniciativa social como concepto esencial y originario del Tercer Sector.

Seguidamente, el artículo 2.2. de la Ley enumera las entidades que forman parte del TSAS de acuerdo con su forma jurídica (asociaciones y fundaciones). No obstante, no implica que solo las entidades que adopten estas formas jurídicas son susceptibles de encuadrarse en el ámbito la Ley 43/2015. El fundamento se halla, por un lado, en el artículo 2.1 de la Ley 43/2015, según el cual el TSAS está constituido por organizaciones de carácter privado bajo diferentes modalidades, infiriendo que pueden adoptar formas jurídicas diferentes de las mencionadas y, por otro lado, en el artículo 4, que, al definir los principios de las entidades del Tercer Sector, los desvincula de la naturaleza jurídica de las mismas CABRA DE LUNA (2016).

La Ley 43/2015 también configura el espacio de las entidades del TSAS de ámbito estatal a través de la determinación de una serie de principios rectores que éstas deben reunir (artículo 4), analizados por CABRA DE LUNA (2016).

El primer principio (letra a) hace referencia a la necesidad de que las entidades tengan personalidad jurídica propia, dejando fuera a movimientos o grupos sociales informales o que no han adquirido la condición de persona jurídica.

El segundo principio (letra b) afirma la naturaleza jurídica privada mencionada previamente.

El tercer principio (letra c) se dedica a la falta de ánimo de lucro y carácter altruista de las entidades, en oposición al sector privado mercantil, y que es un elemento esencial en las entidades del TSAS.

El cuarto principio (letra d) apunta a garantizar la participación democrática interna en las organizaciones. Este principio no se desarrolla, sino que remite a las normas específicas aplicables a la forma jurídica que adopte cada tipo de entidad para el cumplimiento de las exigencias de cumplimiento de la democracia interna.

El quinto principio (letra e) alude a la obligación de actuar con transparencia, tanto en el desarrollo de su objeto social como en el funcionamiento, gestión de sus actividades y rendición de cuentas. De acuerdo con CABRA DE LUNA (2016), la inclusión de este principio constituye una novedad que aporta coherencia interna al sector e incrementa la reputación y el reconocimiento social de sus entidades, y recalca que ya existen algunas obligaciones legales para estas entidades, como la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, que afecta a la información sobre sus actividades, en especial la información financiera.

El sexto principio (letra g) apunta a hacer efectiva la cohesión social por medio de la participación ciudadana en la acción social, a través del voluntariado. Entre otras cosas, y más allá del voluntariado, la participación social hace referencia al concepto de corresponsabilidad social entre el sector público y la sociedad, para el que es necesaria la cooperación de todos los ciudadanos, y supone una forma de salvar el Estado de Bienestar, descargando algunas actividades colectivas en las entidades no lucrativas.

En séptimo lugar (letra h), la Ley 43/2015, aludiendo a obligaciones legales de rango constitucional, declara un claro mandato a las entidades de observar el principio de igualdad de oportunidades y de trato y no discriminación en su organización, funcionamiento y actividades, y con especial atención al principio de igualdad de entre mujeres y hombres. De esta forma, la Ley 43/2015 eleva el "listón" de comportamiento ejemplar para las entidades del TSAS, que tienen como misión la defensa de valores y derechos políticos, sociales y económicos (CABRA DE LUNA, 2016).

El último principio (letra i), menciona tres tipos de actividades que ha de cumplir una entidad del Tercer Sector para que pueda ser considerada como tal⁸, si bien no es una clasificación exhaustiva, sino que refleja las necesidades sociales de la coyuntura.

4.4. Participación institucional del Tercer Sector de Acción Social y diálogo civil

Reforzar la capacidad de interlocución y de participación del TSAS es la voluntad del legislador, que se expresa en siete referencias en la exposición de motivos de la Ley 43/2015 y en seis preceptos del articulado (MARTÍNEZ-PUJALTE, 2016).⁹ Concretamente, el preámbulo indica que la norma persigue "la participación real y efectiva de las entidades del Tercer Sector de Acción Social (...) en los procedimientos de elaboración, desarrollo, ejecución, seguimiento y revisión de normas y políticas sociales, en el ámbito de la Administración General del Estado, a través de órganos de participación, asegurando un mecanismo

8 La atención a las personas con necesidades de atención integral socio-sanitaria; la atención a las personas con necesidades educativas o de inserción laboral; el fomento de la seguridad ciudadana y prevención de la delincuencia.

9 Concretamente, se menciona la participación en los siguientes pronunciamientos y preceptos de la Ley 43/2015: artículo 1 (definición del objeto de la Ley), artículo 5 (incorporación de las entidades del TSAS a los órganos de participación institucional de la AGE), artículo 6 (medidas de fomento), artículo 7 (programa de impulso de las entidades del TSAS), artículo 8 (sobre el Consejo Estatal de ONGs), artículo 9 (sobre la Comisión de Diálogo Civil con la Plataforma del Tercer Sector).

permanente de interlocución.” Procede ahora ver cómo se instrumentaliza este pronunciamiento, un análisis que detalla MARTÍNEZ-PUJALTE (2016).

La Ley 43/2015 institucionaliza la interlocución por dos vías: primero, prevé la incorporación de sus entidades a diversos órganos de participación institucional de la AGE de su ámbito de actuación (artículo 5) y, segundo, regula su participación en dos órganos de participación específicos, el Consejo Estatal de ONG de Acción Social (artículo 8) y la Comisión para el Diálogo Civil con la Plataforma del Tercer Sector (artículo 9), ambos ya existentes, pero que por primera vez adquieren rango legal.

4.4.1. Incorporación de sus entidades a diversos órganos de participación institucional de la Administración General del Estado de su ámbito de actuación (artículo 5)

La relación de órganos de participación de carácter consultivo y/o participación adscritos a la AGE es muy amplia, como se puede inferir de MARTÍNEZ (2016). PÉREZ BUENO (2016) indica que uno de los desarrollos de la Ley 43/2015 será precisamente el examen de estos órganos en relación con el TSAS, sobre lo cual MARTÍNEZ-PUJALTE (2016) señala que podrán hallarse cuatro casos:

En primer lugar, los órganos de participación de los que ya forman parte las entidades del Tercer Sector sectoriales, como es el caso del Consejo Nacional de la Discapacidad. En él forman parte representantes “de las asociaciones de utilidad pública más representativas de ámbito estatal que agrupen a las organizaciones más representativas de los diferentes tipos de discapacidad”, designados en la práctica por el CERMI, que a su vez es miembro fundador de la Plataforma del Tercer Sector (MARTÍNEZ-PUJALTE, 2016).

En segundo lugar, los órganos de participación de los que no forman parte las entidades del Tercer Sector, pero en los que éstas deberían incorporarse en cumplimiento del artículo 5 de la Ley 43/2015, como es el caso del Comité Consultivo del Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia¹⁰. Además de los miembros correspondientes a la AGE, en él sólo forman parte representantes de las organizaciones sindicales y empresariales. De acuerdo con MARTÍNEZ-PUJALTE, (2016), a la vista del ámbito de Ley 39/2006 y del reconocimiento expreso que recoge del TSAS como entidad colaboradora de la AGE, se debería actualizar su regulación para que integre también a las entidades del TSAS.

Tercero, los órganos de participación en los que pueden existir dudas sobre la aplicabilidad del artículo 5 de la Ley 43/2015, como es el caso del Consejo Asesor de Sanidad, por razón de la materia sobre la cual asesora este órgano

10 Creado por el artículo 40 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.

(los aspectos científicos, éticos, profesionales y sociales que puedan tener incidencia en la formulación de la política sanitaria). Si bien la relación no es directa con el ámbito de actuación del TSAS, MARTÍNEZ-PUJALTE (2016) estima que debería adoptarse un criterio generoso.

Y por último, los órganos de participación en los que con toda claridad no se aplica el artículo 5 de la Ley 43/2015, por no corresponder su ámbito de actuación al propio de las entidades del Tercer Sector. Entre otros ejemplos, cabría incluir en esta categoría al Consejo de Consumidores y Usuarios.

MARTÍNEZ-PUJALTE (2016) añade un quinto caso en el que, si bien no resulta de aplicación el mencionado artículo 5 de la Ley 43/2015, puede afectar al Tercer Sector por su contenido: el Consejo Económico y Social (CES). No siendo este un órgano de participación institucional de la AGE, si es el órgano consultivo del Gobierno con relevancia constitucional (artículo 131.2 de la Constitución) más importante en materia económica y laboral, cuestiones ambas de gran relevancia para el TSAS. Como ejemplo, en el análisis del proceso de tramitación de la Ley 43/2015 se ha puesto de manifiesto la relevancia de su Dictamen. En este sentido, coincido con PUJALTE (2016), que sería conveniente tener en cuenta este quinto caso y actualizar la regulación de la composición del CES, establecida en la Ley 27/1991, de 17 de junio, y adecuarla a las actuales características de la sociedad española.

4.4.2. Los órganos específicos: el Consejo Estatal de ONG de Acción Social y la Comisión para el Diálogo Civil con la Plataforma del Tercer Sector (artículos 8 y 9)

Si bien la Ley 43/2015 señala a estos dos como los órganos de participación en el Capítulo V, no delimita sus respectivos papeles de forma precisa (MARTÍNEZ-PUJALTE, 2016). Por un lado, el artículo 8 define al Consejo Estatal de ONGs como espacio de “encuentro, diálogo, participación, propuesta y asesoramiento”; mientras que la Comisión de Diálogo Civil tiene como finalidad “institucionalizar la colaboración, cooperación y el diálogo permanentes entre el Ministerio que tenga la competencia en materia de servicios sociales y la Plataforma del Tercer Sector de Acción Social”. Pese a la vaguedad de los términos, se intuye la voluntad de conferir al Consejo Estatal de ONGs el papel de un órgano consultivo tradicional, y a la Comisión de Diálogo Civil un papel más ágil de diálogo bilateral permanente entre el Ministerio y la PTS (MARTÍNEZ-PUJALTE, 2016). Así lo demuestra también la experiencia, a la vista de que desde la puesta en marcha de la Comisión de Diálogo Civil en 2012 ésta ha conseguido logros numerosos y muy importantes.¹¹ Y conviene también seña-

11 Por ejemplo: la puesta en marcha de la figura de la entidad del Tercer Sector cola-

lar que el ámbito objetivo de las funciones de estos órganos en los citados artículos 8 y 9 de la Ley 43/2015 resulta coincidente con el contemplado en las disposiciones reglamentarias que los regulan.¹²

MARTÍNEZ-PUJALTE (2016) extrae dos conclusiones del análisis de estas disposiciones legales. La primera alude a la posibilidad de que el Consejo Estatal de ONGs sea hoy una figura redundante, una vez creada la Comisión para el Diálogo Civil. Esta ha demostrado ser un órgano de interlocución ágil y fluido entre la PTS, en la que está representada la mayoría del TSAS a través de sus organizaciones fundadoras, y el Ministerio responsable de las políticas sociales. El principal argumento que podría esgrimirse en favor del Consejo Estatal de ONGs es que en él forman parte también representantes de Departamentos ministeriales distintos del responsable de las políticas sociales. No obstante, la regulación del Comisión para el Diálogo Civil prevé esta posibilidad cuando la materia a tratar así lo exija.

La segunda conclusión que extrae hace referencia a la debilidad más patente de los mecanismos de participación previstos en la Ley 43/2015: su excesiva dependencia de la voluntad política del Gobierno y, más concretamente, del titular responsable del Departamento ministerial. No existen garantías jurídicas que aseguren que tales órganos serán consultados en relación con las materias de su competencia, y en la práctica esto dependerá del titular del Ministerio o la Secretaría de Estado responsable de las políticas sociales. Sería deseable contar con garantías jurídicas que aseguren su participación en todas las decisiones relevantes en materia de política social.

4.5. El apoyo del Estado al Tercer Sector de Acción Social: medidas de fomento, programa de impulso, y otras formulas de apoyo

A continuación se centra el foco en el compromiso del Estado con el TSAS expresado en Ley 43/2015 a través de las medidas de fomento (artículo 6), el programa de impulso de las entidades del TSAS (artículo 7) y otros preceptos que conceden formulas de apoyo adicionales.

boradora con las Administraciones Públicas, la reforma legal de la asignación tributaria del 0'7% del IRPF para fines sociales, la incorporación al Plan estatal de Pagos a Proveedores de las deudas municipales o autonómicas en favor de entidades del Tercer Sector, y la propia Ley 43/2015 (DE LORENZO, 2013: 206)

12 Real Decreto 235/2005 de 4 de marzo, por el que se regula el Consejo Estatal de Organizaciones no Gubernamentales de Acción Social, y la Resolución de 28 de enero de 2013, de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, por la que se crea la Comisión para el Diálogo Civil con la Plataforma del Tercer Sector.

4.5.1. Medidas de fomento recogidas en el artículo 6 de la Ley 43/2015

Las medidas de fomento del TSAS se congregan en el artículo 6 de la Ley 43/2015. LIDÓN (2016) realiza un análisis exhaustivo de este artículo e identifica los siguientes cinco ejes: (1) identidad de las entidades del TSAS, (2) financiación, (3) participación, (4) gestión y profesionalización, (5) sensibilización, y (6) otros.

a) Identidad de las entidades del TSAS

El artículo 6 de la Ley 43/2015 contiene dos mandatos que hacen referencia al fomento de la identidad de las entidades del TSAS, que son los establecidos en las letras a) (Apoyar y promover los principios del Tercer Sector de Acción Social) y letra f) (Reconocer a las entidades del Tercer Sector de Acción Social, con arreglo a los procedimientos que reglamentariamente se establezcan, el estatuto de entidades colaboradoras de la Administración General del Estado). Por un lado, los principios a que se refiere la letra a) están incluidos en la propia ley, y la vertebración de los mismos en torno al Tercer Sector son un elemento que le dota de una visibilidad cohesionada y defensora de un modelo de intervención social. Por otro lado, la previsión del reconocimiento incluido en la letra f), si bien de forma genérica, ya aparece en el Real Decreto-ley 7/2013 de 28 de junio, de medidas urgentes de naturaleza tributaria, presupuestaria y de fomento de la investigación, el desarrollo y la innovación (LIDÓN, 2016). No obstante, este reconocimiento permitirá que se erijan oficialmente en instrumentos de colaboración de la AGE, asentando su consolidación y facilitando al Estado desarrollar e implementar actuaciones públicas más efectivas en el ámbito de la acción social.

b) Financiación

Dos medidas hacen referencia a la fuerte dependencia de la financiación pública en la estructura de financiación del TSAS; se trata de las recogidas en la letra b) (Adecuar los sistemas de financiación pública en el marco de la legislación de estabilidad presupuestaria y, en todo caso, de acuerdo con lo previsto en la normativa de la Unión Europea en materia de ayudas de Estado) y c) (Fomentar la diversificación de las fuentes de financiación, especialmente mejorando la normativa sobre mecenazgo e impulsando la responsabilidad social empresarial) del artículo 6 de la Ley 43/2015.

La medida recogida en la letra b), de acuerdo con LIDÓN (2016), puede ser interpretada en el sentido de un techo del gasto público, en relación con la reciente legalización de la posibilidad de justificar restricciones presupuestarias, que podría dar cobertura jurídico-legal a la desatención de necesidades

sociales. Está haciendo referencia a las recientes disposiciones europeas¹³ y a la reforma de la CE en 2011¹⁴, que condicionan el gasto público.

Por otro lado, según el precepto recogido en la letra c) del artículo 6 de la Ley 43/2015, y ante la necesidad del TSAS de diversificar sus fuentes de ingresos, se identifican prioritariamente dos mecanismos para ello: el mecenazgo y la responsabilidad social empresarial.

Los incentivos al mecenazgo¹⁵ tienen el objetivo de estimular las donaciones y otras formas de mecenazgo por parte de los particulares, incrementando la fuente de ingresos privada del TSAS. Pero la Ley 43/2015 no ha previsto disposición ni desarrollo en este sentido. Según LIDÓN (2016), dependerá de una futura labor legislativa, desaprovechando la oportunidad de hacerlo en esta misma Ley. Retomando otra vez la referencia a los incentivos fiscales hallada en la exposición de motivos, se entiende que la norma está remitiendo en la actualidad a los beneficios fiscales de la Ley 49/2002, en los términos que apuntaba este artículo en el apartado de antecedentes legislativos.

En relación con la Responsabilidad Social Empresarial (RSE), LIDÓN (2016) llama la atención sobre el hecho de que no existe aún una definición comúnmente aceptada acerca de lo que implica este término, siendo por tanto “un ámbito que genera confusión” y áreas de solapamiento con la actividad del TSAS, en la que en ocasiones ambas son colaboradoras o competidoras.

c) Participación

Las medidas de apoyo a la participación del TSAS se construyen en cuatro preceptos del artículo 6, y hacen referencia a diferentes niveles y tipos de participación (LIDÓN, 2016).

13 Reglamento europeo nº 473/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, sobre disposiciones comunes para el seguimiento y la evaluación de los proyectos de planes presupuestarios y para la corrección del déficit excesivo de los Estados miembros de la zona del euro, que implica obligaciones directas y que puede dar lugar a la introducción de nueva normativa interna.

14 Reforma del artículo 135 de la Constitución Española que persigue: garantizar el principio de estabilidad presupuestaria, vinculando a todas las Administraciones Públicas en su consecución; reforzar el compromiso de España con la Unión Europea y; al mismo tiempo, garantizar la sostenibilidad económica y social de nuestro país. Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, da cumplimiento a la previsión constitucional y generaliza el techo de gasto para el Estado, la Seguridad Social, las comunidades autónomas y las corporaciones locales, fija objetivos en términos de déficit y deuda para todas las administraciones públicas, y prevé mecanismos de control y transparencia (LIDÓN, 2016).

15 La Ley 49/2002 ha sido desarrollada reglamentariamente por el Real Decreto 1270/2003 de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento para la aplicación del régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo.

En primer lugar, la letra e) dicta que se debe “Garantizar la participación del Tercer Sector de Acción Social en las distintas políticas sociales, de empleo, de igualdad y de inclusión, diseñadas en favor de las personas y grupos vulnerables y en riesgo de exclusión social.” Este precepto viene a implementar la voluntad expresada en la propia exposición de motivos y refuerza el mandato genérico incluido en el artículo 5, como ya se ha visto. No obstante, no delimita cómo se materializará esta participación.

En segundo lugar, encontramos la letra i) “Promover las entidades del Tercer Sector de Acción Social como uno de los instrumentos relevantes para canalizar el ejercicio efectivo de los derechos a la participación social de la ciudadanía en una sociedad democrática avanzada”, que pretende abrir la participación y la implicación de la ciudadanía en el ámbito de lo social, y también es una forma de reconocimiento a los movimientos ciudadanos en el objetivo de la inclusión, la cohesión y el bienestar social.

En tercer lugar, la letra j) se refiere a “Realizar medidas concretas, destinadas a dinamizar la participación de mujeres en el Tercer Sector de Acción Social”, interpretándose este precepto en una doble dimensión: externa e interna. La dimensión externa se interpreta como el refuerzo cualitativo de la mujer en la ciudadanía democrática, dando visibilidad a sus necesidades específicas. La dimensión interna extiende el impacto de este precepto a las relaciones laborales, impulsando cuestiones como la conciliación, la presencia de mujeres en los puestos de toma de decisión, etc.

Y en cuarto lugar, la letra m) fundamenta la necesidad de “Potenciar y facilitar las iniciativas de cooperación entre empresas y entidades del Tercer Sector de Acción Social”. Se interpreta como un vehículo que, a través de la RSE o el mecenazgo, facilite un puente que una la iniciativa social (Tercer Sector) con la privada (la empresa), y que dé lugar a nuevas formas de colaboración y de reflexión.

d) Gestión y profesionalización

El artículo 6 aglutina tres preceptos que tratan de apoyar al TSAS en el proceso de racionalización y gestión profesionalizada que debe afrontar.

En primer lugar, la letra k) contiene la medida de “Promover y apoyar aquellas iniciativas orientadas a la incorporación de criterios de gestión responsable en las entidades del Tercer Sector de Acción Social”, que permite identificar un conjunto de criterios comunes en el sector.

En segundo lugar, la letra l) se refiere a “Fortalecer y promover prácticas y criterios de buen gobierno y de transparencia en estas organizaciones”. Ambos conceptos habrán de concretarse en el sistema de gestión de las entidades, a través de otros de códigos éticos, de buen gobierno, de forma que los ele-

mentos que se definan puedan reconocerse y medirse en la actuación de las entidades (LIDÓN, 2016).

En tercer lugar, la letra g) otorga el mandato de “Promocionar la formación y readaptación profesional de las personas, que desarrollen su actividad en entidades del Tercer Sector de Acción Social de ámbito estatal”. Este mandato tiene un anclaje constitucional en el artículo 40.2 de la CE que dicta que los poderes públicos “fomentarán una política que garantice la formación y readaptación profesionales”, y que responde al reto de la necesaria profesionalización del sector.

e) Sensibilización

La letra h) incluye la medida de “Incluir en los planes de estudio de las diferentes etapas educativas, aquellos contenidos y referencias al Tercer Sector de Acción Social, precisos para su justa valoración como vía de participación de la ciudadanía y de los grupos en los que se integra la sociedad civil”. El legislador entiende que el TSAS es un parte de la realidad de la vida en comunidad valiosa sobre la que se ha de tomar de conciencia y generar y adquirir conocimientos por parte de la ciudadanía, lo que le induce a incorporar esta materia a los planes de estudio de las diferentes etapas educativas, integrándolas en el sistema educativo (PÉREZ BUENO, 2016). Forma parte del proceso de “maduración ciudadana” (LIDÓN, 2016).

f) Otros

Por último, quedaría por mencionar la letra d), que hace referencia a “Impulsar la utilización de los instrumentos normativos que en cada caso resulten más adecuados, para promover la inclusión social de personas y grupos que sufren condiciones de vulnerabilidad, personas y grupos en riesgo de exclusión social y de atención a las personas con discapacidad o en situación de dependencia.” De forma que la labor del TSAS debe complementarse y completarse con desarrollos normativos que faciliten la inclusión de las personas en riesgo de exclusión (LIDÓN, 2016).

4.5.2. Programa de impulso de las entidades del TSAS recogido en el artículo 7 de la Ley 43/2015

El artículo 7 es un artículo programático, del cual LIDÓN (2016) realiza un análisis exhaustivo, e identifica tres ejes principales: participación, financiación y otras fórmulas de apoyo.

a) Participación

El artículo 7 reúne tres preceptos relacionados con el impulso de la participación del TSAS. Se trata de los contenidos en las letras c) "Cooperación con los servicios públicos", f) "Potenciación de los mecanismos de colaboración entre la Administración General del Estado y las entidades del Tercer Sector de Acción Social, para el desarrollo de programas de inclusión social de personas o grupos vulnerables en riesgo de exclusión social y de atención a las personas con discapacidad o en situación de dependencia, con especial atención al uso de los conciertos y convenios" y g) "Participación institucional prevista en el artículo 5".

b) Financiación

El artículo 7 apunta dos medidas relacionadas con la financiación que debe incluir el Programa de Impulso de las entidades del Tercer Sector: las letras d) y e).

La letra d) reza "Financiación pública de las entidades del Tercer Sector de Acción Social." Por un lado, la Disposición adicional cuarta de la Ley 43/2015 prevé el "No incremento de gasto público", por lo que parece rechazar actuaciones de tipo económico para apoyar al TSAS al declarar: "La regulación incluida en esta Ley no podrá suponer incremento del gasto público, ni incremento de dotaciones, ni de retribuciones, ni de otros gastos de personal" (MARTÍN, 2016). No obstante, este precepto recogido en la letra d) responde a la voluntad del legislador de garantizar la sostenibilidad del TSAS. En este sentido, el marco de financiación debería responder a partidas presupuestarias transparentes, estables y sostenibles y pagadas en plazo, por ejemplo evitando los riesgos que devienen de incertidumbres como la que acompaña al actual sistema del 0,7% del IRPF (LIDÓN, 2016).

La letra e) "Acceso a la financiación, a través de entidades de crédito oficial", que debería facilitar una vía de financiación en condiciones ventajosas para el TSAS en reconocimiento de su naturaleza y especificidades.

c) Fórmulas de apoyo

Adicionalmente, el artículo 7 contiene otras dos fórmulas de apoyo en las letras a) "Promoción, difusión y formación del Tercer Sector de Acción Social. Estas tres líneas se orientan a difundir conforme a unos principios y valores por los cuáles el Tercer Sector sea conocido, así como por su necesaria profesionalización" y b) Apoyo a la cultura del voluntariado, en los términos y condiciones que fije la legislación sobre voluntariado". La participación a través del voluntariado es está regulada en la Ley 45/2015 de 14 de octubre, de Voluntariado.

4.5.3. Otras disposiciones y cuestiones a tener en cuenta

Para concluir, se llama la atención sobre tres cuestiones que analiza MARTÍN (2016): de un lado, dos disposiciones adicionales que implican un apoyo económico puntual y directo al TSAS, y de otro lado, una reflexión sobre los aspectos fiscales de la Ley 43/2015.

En primer lugar, la Disposición Adicional séptima de la Ley 43/2015 esta dedicada a las ayudas y subvenciones públicas a las entidades del TSAS. Prevé que, en atención al interés general al que sirven y a la singularidad de la naturaleza y actividades del sector, dentro del marco general de la normativa sobre subvenciones, las bases reguladoras de las convocatorias de la AGE contemplen las especialidades de este tipo de entidades en materia de apoyos, ayudas y subvenciones públicas.

Mientras, la Ley 43/2015 insta una medida transitoria de aplicación directa: la Disposición transitoria única. Esta concede con carácter inmediato y de forma directa unas subvenciones a título nominativo a una serie de entidades del TSAS para garantizar el sostenimiento económico-financiero de sus estructuras centrales.¹⁶ Esta Disposición se introdujo por una enmienda en el Senado, como se ha expuesto durante el análisis del proceso de tramitación de la Ley, y en su motivación se explica su razón de ser para evitar cualquier duda sobre la discrecionalidad en su concesión.

En segundo lugar, la Ley 43/2015 no crea beneficio fiscal alguno para las entidades que regula. La exposición de motivos se limita a señalar que les serán aplicables los establecidos "en el régimen vigente de incentivos fiscales a la participación privada en actividades de interés general", haciendo referencia, como ya se ha mencionado antes, a la Ley 49/2002 de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo. Y analizando la Disposición final primera de la Ley 43/2015, titulada "Legislación aplicable a las Entidades del Tercer Sector de Acción Social", desde la perspectiva del Derecho tributario, MARTÍN (2016) deduce dos importantes consecuencias. La primera es que a pesar de que determinadas entidades del Tercer Sector puedan ser consideradas de Acción Social, la normativa que se les aplique será la derivada de su forma jurídica. Y, en segundo lugar, al aplicar la normativa correspondiente a su forma jurídica la condición de entidades del Tercer Sector de Acción Social no las exime de cumplir con los requisitos y condiciones que exija la legislación específica. De tal manera que, si quieren optar a los beneficios fiscales que reconoce, por ejemplo, la Ley 49/2002 tendrán

¹⁶ Todas las entidades que figuran en la relación de la Disposición transitoria son entidades colaboradoras con la Administración General del Estado, de acuerdo con lo establecido en el Real Decreto-ley 7/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes de naturaleza tributaria, presupuestaria y de fomento de la investigación, el desarrollo y la innovación.

que cumplir con los requisitos previstos en el artículo 3 para las fundaciones y asociaciones, al igual que el resto de entidades que persiguen otros fines de interés general distintos a la acción social. Por tanto, MARTÍN (2016) concluye que “el calificativo de entidades no lucrativas del Tercer Sector de Acción Social carece de relevancia alguna en el ámbito tributario”, de forma que la atribución de los “máximos beneficios fiscales” de la exposición de motivos carece de efectividad jurídica alguna.

4.6. Competencia estatal para la regulación de los contenidos de la Ley 43/2015

Como ya se ha puesto de manifiesto, desde el inicio del proceso de tramitación parlamentaria de la Ley 43/2015 surgieron voces que lo cuestionaron por considerar que la intervención normativa del Estado en este supuesto excedía de sus competencias, interfiriendo en el ámbito competencial de las Comunidades Autónomas. En este sentido, parece oportuno aprovechar este punto para exponer los argumentos legales que esclarecen esta cuestión, tan controvertida. Aunque LOYA (2016) dedica un profuso y riguroso estudio a la habilitación competencial del Estado para regular el TSAS, a continuación se esbozan brevemente los principales argumentos jurídicos de su brillante investigación.

La base jurídica en relación con los títulos competenciales en que se fundamenta el Estado para justificar la aprobación de la Ley 43/2015 están recogidos en su Disposición final segunda, que revela que la norma se dicta al amparo del artículo 149.1.1ª de la CE (sobre “la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales”) y del artículo 149.1.31ª de la CE (sobre “estadística para fines estatales”) (LOYA, 2016). Procede por tanto analizar la legitimidad competencial en relación con ambos artículos de la CE.

4.6.1. Sobre el artículo 149.1.1ª de la CE

De acuerdo con el artículo 149.1.1ª de la CE, el Estado tiene competencia exclusiva sobre “la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales”. Y, a la luz de la Sentencia de 20 de marzo de 2015 (RTC 1997, 61), se entiende que dicho precepto constitucional habilita al Estado para intervenir, siempre que sea en garantía de las condiciones básicas de la igualdad en el ejercicio y cumplimiento de los derechos y deberes constitucionales.

Pero, ¿qué derechos y deberes son tales en los que puede intervenir para garantizar la igualdad de su ejercicio y cumplimiento? De acuerdo con LOYA (2016), aunque la respuesta no es clara, el análisis de las sentencias del Tribunal

Constitucional sugiere que el referido artículo 149.1.1ª de la CE comprende la garantía del ejercicio de los derechos fundamentales, así como los derechos y deberes contenidos en la Sección 2ª del Capítulo II del Título primero de la Constitución (“De los derechos y deberes de los ciudadanos”), los derechos contenidos en el Capítulo III, y aquellos derechos reflejados en la Constitución pero ubicados fuera del Título I.

A la luz de estas conclusiones, ¿cuál es la competencia estatal respecto de las materias que regula la Ley 43/2015 (régimen jurídico de las entidades del TSAS, participación institucional y medidas de fomento y apoyo)?

El régimen jurídico de las entidades del TSAS se configura en los artículos 1 a 4 de la Ley 43/2015. No obstante, LOYA (2016) afirma que estos artículos no se limitan a la regulación del TSAS, sino que su objetivo es fortalecer dichas entidades para apuntalar su papel en la defensa de la igualdad y la no discriminación, y que es desde esta perspectiva desde la cual se debe interpretar el título competencial recogido en el artículo 149.1.1ª de la CE. De esta forma, se infiere que el objetivo principal al que responde la Ley 43/2015 es el de sentar las bases de la regulación para, con ello, impulsar la labor de promoción de la igualdad que realizan las entidades del TSAS. Por tanto, el legislador se apoya competencialmente en el artículo 149.1.1ª de la CE por considerar que mediante la regulación del TSAS contenida en la Ley 43/2015 “se fortalece, o incluso garantiza, su actividad, dirigida a perseguir la igualdad, derecho fundamental recogido en el artículo 14 de la CE, en relación con otros derechos fundamentales” (LOYA, 2016).

LOYA (2016) realiza otra precisión adicional en respuesta a los cuestionamientos acerca de la supuesta interferencia de la Ley 43/2015 en las competencias autonómicas, que arguyen que la materia que regula está relacionada con la “asistencia social”, la cual es exclusiva de las Comunidades Autónomas conforme al artículo 148.1.20 de la CE. Reivindicando de nuevo la doctrina constitucional¹⁷, de acuerdo con la cual el derecho constitucional derivado del artículo 14 de la CE, la garantía de la igualdad y el ejercicio de los derechos fundamentales, el legislador puede invocar el citado título competencial estatal contemplado en el artículo 149.1.1ª CE.

Igualmente, la Ley 43/2015 aclara en el artículo 3 que su ámbito de aplicación se ciñe “a todas las entidades del Tercer Sector de Acción Social de ámbito estatal, siempre que actúen en más de una comunidad autónoma o en las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla”. Esta redacción fue incluida para recoger las sugerencias manifestadas durante el debate parlamentario para que el ámbito de aplicación de la norma se circunscribiera expresamente a la AGE,

17 Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 2015, antes citada.

excluyendo las entidades de ámbito o actividad autonómica, y, por si acaso, la Disposición adicional primera reitera la “garantía del respeto al reparto de competencias constitucional y estatutariamente vigente” que “la presente Ley se aplicará, sin perjuicio de las competencias atribuidas a las comunidades autónomas en materia de asistencia social por sus Estatutos de Autonomía, así como en su legislación específica” (LOYA (2016).

Con respecto a la competencia estatal para regular la participación institucional de las entidades del TSAS, recordamos que la Ley 43/2015 contiene dos importantes medidas¹⁸, y que ambas se encuentran restringidas, por un lado, a la vinculación con la AGE y, por otro, a las entidades del TSAS de ámbito estatal, que son las únicas reguladas en la Ley 43/2015. Así, de la Disposición final segunda se extrae que las citadas medidas se adoptan al amparo de la potestad de autoorganización de las Administraciones Públicas (LOYA, 2016).

En relación con de las medidas de fomento, el título competencial del Estado para adoptar las citadas medidas de fomento sería también el artículo 149.1.1ª CE, conforme a la Disposición final segunda de la Ley 43/2015. Si bien es cierto que, de acuerdo con LOYA (2016), estas medidas tienen carácter general y abstracto y, al no haberse materializado en acciones concretas, habrá que esperar a la adopción de medidas concretas para analizar su encaje en el título competencial estatal en la materia. No obstante, a priori, no parece que estas puedan resultar contrarias al título estatal mencionado.

4.6.2. Sobre el artículo 149.1.31ª de la CE

La habilitación competencial estatal que ampara el segundo párrafo de la Disposición adicional segunda de la Ley 43/2015, relativa al Inventario de entidades del Tercer Sector de Acción Social e información estadística, se fundamenta en el artículo 149.1.31ª de la CE, de acuerdo con el cual el Estado tiene competencia exclusiva sobre la “Estadística para fines estatales”. LOYA (2016) entiende que existe un único límite material a dicha competencia: únicamente aquella estadística que se destine a “fines estatales” será competencia del Estado. Según él, la Ley 12/1989, de 9 de mayo, de la Función Estadística Pública, parte de la consideración que manifiesta su preámbulo, según el cual “la Constitución no fija límites materiales específicos a la actividad estadística del Estado”. Como resultado, delimita el alcance de la competencia estatal para fines estatales de manera ilimitada, sólo sometida a la condición formal de estar incluida como tal en el Plan Estadístico Nacional, reconociendo a su vez una competencia autonómica paralela; así, el término “fines estatales” constituye un concepto

18 Estas son: (i) la previsión de incorporación de las entidades del Tercer Sector de Acción Social a los órganos de participación institucional de la Administración del Estado (artículo 5), y (ii) el reconocimiento de dos de dichos órganos de participación (artículos 8 y 9).

jurídico indeterminado único en todo el artículo 149 CE, el cual “ha sido interpretado en la indicada Ley 12/1989 de forma extensiva” (LOYA, 2016).

Con respecto a la competencia estatal para regular la elaboración de información estadística, la Ley 43/2015 conviene reiterar que su fin es satisfacer intereses de carácter estatal: regula, con carácter estatal, entidades del TSAS que desarrollen actividad de ámbito supraautonómico. Por ello, según LOYA (2016), cabría entender que nos encontramos ante la satisfacción de “fines estatales”, especialmente dada la gran extensión con la que se encuentra configurada, en la práctica, la competencia estatal para la elaboración de estadística para fines estatales, incluso aunque se considerara la interpretación más restrictiva propuesta por la doctrina a la que se ha hecho referencia, ante la vinculación de las estadísticas contemplada con el título estatal previsto en el artículo 149.1.1ª CE.

Para concluir, LOYA (2016) aclara que, tras el análisis de los distintos títulos competenciales al amparo de los cuales se dicta la Ley 43/2015, es manifiesto que el legislador ha entendido que su competencia radica en el artículo 149.1.1ª de la CE en conexión con el derecho a la igualdad y del artículo 149.1.31ª de la CE.

5. SIGUIENTES PASOS: DESARROLLOS PENDIENTES DE LA LEY 43/2015

La siguiente pregunta es: ¿cuáles son los próximos pasos para garantizar el verdadero cumplimiento de esta norma? A esta cuestión está dedicado el trabajo de PÉREZ BUENO (2016), que identifica hasta once iniciativas de desarrollo.

5.1. El programa de impulso a las entidades del Tercer Sector de Acción Social

Este desarrollo se configura en el artículo 7, como ya se ha comentado previamente, que da el mandato al Gobierno de aprobar, en el plazo de 12 meses desde la entrada en vigor de la Ley, un “programa de impulso de las entidades del Tercer Sector de Acción Social”, que representa la acción positiva más importante contenida en la Ley. Ese mismo artículo enumera hasta siete medidas que habrá de incorporar dicho Programa. Una relación abierta, no tasada, de medidas de diversa naturaleza, objeto, intensidad y alcance, que son objeto de un detallado examen en el valioso trabajo de PÉREZ BUENO (2016).

5.2. Desarrollos pendientes en materia económica, financiera, de ayudas públicas y subvenciones

La Ley 43/2015 contiene provisiones de carácter económico-financiero; concretamente: la mejora normativa sobre mecenazgo e impulso de la responsabilidad social empresarial (artículo 6,1 c), el pago de las obligaciones pendientes de las comunidades autónomas y entidades locales (Disposición adicional sexta), y las singularidades en materia de ayudas y subvenciones públicas a las entidades del Tercer Sector de Acción Social (Disposición adicional séptima).

La mejora normativa sobre mecenazgo e impulso de la responsabilidad social empresarial (artículo 6.1 c) requiere de desarrollo, si bien éste resulta difuso. Se trata más bien de una orientación al legislador y al Gobierno para la que no se proclama ningún plazo específico.

La previsión legal sobre pago de las obligaciones económicas no abonadas por administraciones autonómicas y corporaciones locales a entidades del TSAS tiene efectos directos desde la misma entrada en vigor de la Ley 43/2015.

La Disposición adicional sexta, relativa a las ayudas y subvenciones públicas a las entidades del TSAS, contiene un relevante desarrollo de índole económico-financiera (PÉREZ BUENO, 2016). No tiene plazo asignado, y sus obligados son todas las instancias orgánicas de la AGE que convocan subvenciones y ayudas públicas, específicas para las entidades del TSAS o en las que éstas puedan participar como aspirantes, aunque sean (las convocatorias) de espectro más amplio. Por tanto, las acciones de desarrollo se verificarán en cada una de las convocatorias de subvenciones y ayudas públicas, de ámbito estatal, que se produzcan desde la entrada en vigor de la Ley 43/2015. El propósito es acomodar en lo posible la normativa y procedimientos de aplicación general en materia de subvenciones y ayudas públicas¹⁹ a las particularidades de las entidades del TSAS.

5.3. Desarrollos pendientes en relación con el estatuto jurídico de las organizaciones sociales como entidades colaboradoras de la Administración General del Estado

Una de las medidas de fomento que recoge el artículo 6.1 f) de la Ley 43/2015, decreta la necesidad de desarrollar el reconocimiento de las entidades del TSAS como entidades colaboradoras de la AGE. Esta provisión confiere un mandato de desarrollo y ejecución reglamentario de la Ley en relación con los "procedimientos" de reconocimiento del estatuto de entidades colaboradoras. Este mandato no está sometido a plazo, y se entiende que el responsable de su ejecución es el Gobierno, como titular de la potestad reglamentaria.

¹⁹ Reguladas en la Ley 38/2003 de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

5.4. Desarrollos pendientes en materia de diálogo civil: presencia en órganos de participación y consulta

En relación con el diálogo civil, la Ley 43/2015 enuncia dos clases de mandatos de desarrollo para impulsarlo: el mandato genérico incluido en el artículo 5, y, por otro lado, los dos órganos específicos de los artículos 8 y 9 (el Consejo Estatal de ONGs de Acción Social y la Comisión para el Diálogo Civil con la Plataforma del Tercer Sector).

El mandato genérico del artículo 5 ha de materializarse a través de decisiones sucesivas y posteriores del Ejecutivo, y así se prevé expresamente en el propio texto legal cuando se habla, en concreto, en el artículo 7, del deber del Gobierno, de aprobar en el plazo de 12 meses desde la entrada en vigor de la Ley, de un “programa de impulso de las entidades del Tercer Sector de Acción Social”, entre cuyas medidas el texto legal (letra g) cita “la participación institucional prevista en el artículo 5”. De forma que, según PÉREZ BUENO (2016), el Ejecutivo deberá “confeccionar una relación de todos los órganos de participación y consulta existentes en la AGE cuyo ámbito sectorial de actuación se corresponda con el propio de las entidades del TSAS” y comprobar si estas entidades, a través de su representación estatal y mayoritaria, está o no presente en los mismos, con el objeto de adoptar las decisiones y medidas precisas para conferirle esa presencia cuando sea preciso, en línea con lo que apunta MARTÍNEZ-PUJALTE (2016) y que ya se ha manifestado anteriormente.

Por su parte, el mandato de desarrollar reglamentariamente los dos órganos de participación específica (artículos 8 y 9) es la ocasión para elevarlos de rango legal²⁰ y la oportunidad política y normativa para actualizar su regulación a fin de adecuarlos a la nueva realidad social y armonizarlos con el marco normativo que representa la Ley 43/2015, como indicaba LIDÓN (2016). Asimismo, la Disposición final tercera de la Ley, acomoda la consulta previa por parte del Gobierno al Consejo Estatal de ONGs de Acción Social y a la Comisión para el Diálogo Civil, en los desarrollos reglamentarios y demás disposiciones necesarias para la ejecución de la Ley 43/2015.

5.5. Desarrollos pendientes en materia de información, inventario y estadística de entidades del Tercer Sector de Acción Social

La Ley 43/2015 determina también acciones en materia de información, inventario de agentes y operadores y estadística de las entidades del TSAS, para

²⁰ En el caso de la Comisión para el Diálogo Civil con la Plataforma del Tercer Sector, parece poco apropiado el rango de mera resolución administrativa como vehículo de desarrollo de un órgano creado en virtud de Ley, la cual además exige expresamente “regulación reglamentaria”, en la que difícilmente entraría la decisión administrativa (PÉREZ BUENO, 2016).

producir información que ayude a definir y planificar de modo más eficaz las políticas públicas de inclusión social. De esta forma, la Disposición adicional segunda establece el mandato al Gobierno de realizar dos acciones: elaborar un inventario de las entidades del TSAS (apartado 1) y generar información estadística sobre estas mismas entidades y sus organizaciones de representación (apartado 2).

Respecto del inventario de entidades del TSAS, según PÉREZ BUENO (2016) la norma legal incorpora algunos criterios funcionales y de organización sobre dicho inventario, el cual deberá distinguir según el distinto tipo o forma jurídica de entidades. Para esta tarea la AGE contará con el apoyo territorial de los registros y catálogos de naturaleza similar existentes de las Comunidades Autónomas. Asimismo, y de acuerdo con la propia Disposición, el inventario tendrá carácter público y un soporte tecnológico que observe normas sobre accesibilidad universal y permita el acceso electrónico.

En relación con la información estadística, la Disposición adicional segunda es menos precisa; concluye que se han de efectuar por el Ministerio competente en materia de servicios sociales y en coordinación con el resto de departamentos ministeriales y las Comunidades Autónomas, "las actuaciones que sean necesarias para poder proporcionar una información estadística" de las entidades objeto de la Ley (PÉREZ BUENO, 2016). Este doble mandato de desarrollo y ejecución va dirigido al Ejecutivo, aunque no viene acompañado de un plazo concreto, y exige que en ambos casos sea consultado el Consejo Estatal de ONGs.

5.6. Desarrollos pendientes en materia de toma de conciencia, conocimiento educación sobre el Tercer Sector de Acción Social

Entre las acciones de fomento previstas en el artículo 6 de la Ley figuran las de toma de conciencia, educación y formación sobre esta realidad social, y que comportan por tanto un desarrollo de la Ley, en cuanto a que para su implementación requiere de modificaciones normativas en el ámbito de la regulación de la enseñanza (tanto leyes educativas como sus disposiciones reglamentarias). La responsabilidad recae tanto en el legislador como en el Gobierno, "como titular este último de la potestad reglamentaria", los que deberán determinar el plazo, la intensidad y el alcance de este mandato, puesto que la Ley 43/2015 no realiza precisiones al respecto (PÉREZ BUENO, 2016).

5.7. Medidas y acciones de seguimiento de la Ley 43/2015

La Ley 43/2015 añade una en su Disposición adicional tercera (“Informe al Gobierno”) una última medida para garantizar el seguimiento del despliegue de la Ley. En ella otorga un plazo de dos años al Gobierno, que se computará desde la aprobación del programa de impulso de las entidades del Tercer Sector (artículo 7 de la Ley), para remitir al Congreso de los Diputados un “informe en el que se analizarán y evaluarán los efectos y las consecuencias de la aplicación de esta Ley”. Si bien no da más indicaciones, dejando su realización material en gran medida en manos del Gobierno, lo que puede implicar que se resienta su aplicación, esta medida “intensifica el control político de la Ley” (PÉREZ BUENO, 2016).

6. CUESTIONAMIENTOS DE CONSTITUCIONALIDAD A ALGUNOS PRECEPTOS DE LA LEY DEL TERCER SECTOR DE ACCIÓN SOCIAL

El *Consell de Garanties Estatutaries* de Cataluña emitió Dictamen de fecha 3 de diciembre de 2015, en el que se concluye que algunos preceptos de la Ley 43/2015 podrían resultar contrarios al bloque de constitucionalidad. En esencia, en dicho Dictamen se discrepa de la validez del título competencial estatal del artículo 149.1.1^aCE en relación con los artículos y disposiciones cuestionados, si bien reconoce que existen interpretaciones favorables a la presunción de constitucionalidad de muchos de los preceptos.

En el Boletín Oficial del Estado de 18 de diciembre de 2015 se publicó la Resolución, de 24 de noviembre de 2015, de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, por la que se publica el Acuerdo de la Subcomisión de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de Conflictos de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado en relación con la Ley 43/2015, y en la que se pone de manifiesto la existencia de discrepancias competenciales suscitadas en relación con los artículos 6 y 7 y Disposiciones adicionales sexta y transitoria única de la Ley 43/2015 (cuestionadas en el mencionado Dictamen)²¹.

Y es que, de conformidad con la Ley Orgánica 2/1979 de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, como excepción al plazo general de tres meses para interponer un recurso de inconstitucionalidad desde la publicación, existe la posibilidad de que el Presidente del Gobierno y los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas puedan interponer el recurso de inconstitucionalidad en el plazo de nueve meses en vez de tres, con la finalidad de evitar la interposición del recurso, si se cumplen los siguientes requisitos:

21 No consta, a día de hoy, resultado de las negociaciones.

- a) Que se reúna la Comisión Bilateral de Cooperación entre la Administración General del Estado y la respectiva Comunidad Autónoma, pudiendo solicitar su convocatoria cualquiera de las dos Administraciones.
- b) Que en el seno de la mencionada Comisión Bilateral se haya adoptado un acuerdo sobre iniciación de negociaciones para resolver las discrepancias, pudiendo instar, en su caso, la modificación del texto normativo.
- c) Que el acuerdo sea puesto en conocimiento del Tribunal Constitucional por los órganos anteriormente mencionados dentro de los tres meses siguientes a la publicación de la Ley, disposición o acto con fuerza de Ley, y se inserte en el BOE y en el Diario Oficial de la Comunidad Autónoma correspondiente.

Como es lógico, el objetivo de la mencionada regulación es que se alcance un acuerdo de solución en el marco de la citada Comisión Bilateral sobre las discrepancias suscitadas, pudiendo llegar a dar por concluida la controversia planteada y, con ello, evitar la interposición del recurso, que se produciría, probablemente, en caso de no alcanzarse dicho acuerdo. En la práctica, los acuerdos suelen contener el compromiso de una modificación normativa, de desarrollar reglamentariamente la norma controvertida en el sentido expresado en el acuerdo, o de asumir una interpretación determinada de la norma conforme a la distribución constitucional de competencias, a cuyo contenido habrán de ajustarse las Administraciones, si bien se trata, en puridad, de un compromiso de naturaleza política²².

El planteamiento, en este caso, de la Generalitat de Cataluña no dista un ápice de lo que ha venido sosteniendo en los últimos años y que básicamente reclama como competencia propia todo lo relativo al Tercer Sector de acción social por considerarlo materia de "asistencia social" que tienen atribuida como competencia exclusiva por la Constitución y el estatuto de autonomía. Ello conllevaría el desmantelamiento del modelo actual de relaciones, funcionamiento y financiación de las organizaciones del Tercer Sector por parte del Estado y su total "territorialización" al depender de cada comunidad autónoma; lo que implicaría una sentencia firme de desaparición o extremo debilitamiento de las organizaciones sociales de ámbito estatal.

La Posición que ha venido manteniendo el Gobierno de la Nación y la mayoría parlamentaria del Congreso de los Diputados ha sido, reiterada y sistemáticamente, en favor del mantenimiento del actual modelo. Ello conllevaría a que no fuera posible ningún acuerdo en el seno de la Comisión Bilateral y, por

22 En este sentido, por ejemplo, "*Acuerdos prejudiciales y conflictos intergubernamentales sobre normas con rango de ley*", Arbós Marín, Xavier, 2014.

tanto, dejaría expedita la vía ante el Tribunal Constitucional a través del pertinente recurso de inconstitucionalidad.

7. REFLEXIONES FINALES

A la vista del análisis expuesto, para concluir deseo lanzar dos breves reflexiones finales. Por un lado, cuál ha sido el papel que ha jugado la Plataforma del Tercer Sector en todo el impulso del TSAS en general y de esta norma en particular y, por otro lado, qué considero que es y qué no es esta Ley 43/2015.

En primer lugar, desde su constitución, la Plataforma del Tercer Sector ha demostrado ser un instrumento ágil y eficiente para el sector; ha logrado dar una voz común a las demandas y necesidades del TSAS y definir una agenda de trabajo con objetivos claros y compartidos. En poco más de cuatro años ha logrado avanzar rápidamente en su reconocimiento como interlocutor con las instituciones públicas, trabajado con esfuerzo en el impulso de un marco normativo regulador del Tercer Sector, que reconozca su papel en la sociedad española y que lo refuerce. Gracias al compromiso conjunto, la Plataforma del Tercer Sector ha logrado impulsar una ley que supone un refuerzo de gran significado para el Tercer Sector, a pesar de que el proceso ha sido largo y difícil, habiendo que superar numerosos obstáculos, y que incluso se llegó a temer que, ante el escenario adverso, tal vez el proyecto no llegara a materializarse. Podría afirmarse, sin incurrir en exceso, que sin el apoyo de la Plataforma del Tercer Sector y la fuerza unitaria que hay de detrás de ella, esta Ley no habría visto la luz.

Por suerte, los obstáculos se salvaron y finalmente se aprobó la Ley 43/2015. Lo cual me lleva a mi segunda reflexión: qué es y qué no es esta Ley 43/2015. Haciendo una valoración sincera, se puede afirmar que esta no es una ley que solucione los problemas y retos del TSAS que se han sintetizado al inicio del artículo; no es una ley que reconozca derechos o prestaciones particulares a las personas y organizaciones del sector, ni es una ley que modifique transversalmente otras leyes (mecenazgo, fiscalidad, subvenciones, etc.). No obstante, es cierto que esta hubiese sido una tarea demasiado compleja y ambiciosa, tanto materialmente como por las dificultades coyunturales. Pero es un precepto que tiene un importante valor político e institucional, declarativo de una realidad que está ahí desde hace mucho tiempo y que nunca ha sido abordada desde esta perspectiva global en una norma del máximo rango. Asimismo, consagra el principio de diálogo civil y aporta mecanismos para instrumentalizarlo.

Esta novedad legislativa reconoce y consagra legalmente al Tercer Sector de Acción Social; servirá para reforzarlo, de forma que pueda continuar su lucha

por la defensa de los derechos sociales, contra la pobreza y la exclusión. Marca el inicio de una nueva etapa: el primer paso. Ahora es necesario trabajar para materializar los compromisos recogidos en la norma para erigir efectivamente al Tercer Sector de Acción Social como instrumento real para el avance de los colectivos de personas en situación de vulnerabilidad y ayudarles a recuperar un nivel de protección coherente con un estado del bienestar justo, que garantice de facto el disfrute de sus derechos humanos y la dignidad plena inherente a toda persona.

Ahora bien, no hay que olvidar que, aún en presencia de tantos aspectos positivos, el Tercer Sector sigue sometido a un alto riesgo jurídico debido a la posición tan cerrada de la doctrina constitucional en esta materia que, de mantenerse en tales términos, pondrá al Tercer Sector en serio peligro de viabilidad jurídica, continuidad institucional y sostenibilidad financiera. La última sentencia del Tribunal Supremo dando respuesta a un recurso, también interpuesto por la Generalitat de Cataluña contra la regulación reglamentaria del 0'7 del IRPF²³, ha puesto de manifiesto que es posible sostener posiciones más flexibles y más adecuadas a los tiempos que corremos y a las necesidades sociales constatadas.

8. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADROHER, S. y de LORENZO, R. (2014), "El 0,7%: un instrumento de financiación del Tercer Sector", *Revista Española del Tercer Sector*, nº 27.
- ÁLVAREZ, G. (2016), "La promoción y la regulación del Tercer Sector de Acción Social en Europa: enfoque comparado" en SEMPERE, A. y de LORENZO, R. (dirs.) (2016) *Comentarios a las Leyes del Tercer Sector de Acción Social y del Voluntariado (Volumen 1) (Dúo)*. Madrid: Editorial Aranzadi.
- CABRA DE LUNA, M.A. (2016), "Delimitación, contenido y alcance del Tercer Sector de Acción Social en la Ley 43/2015" en SEMPERE, A. y de LORENZO, R. (dirs.) (2016) *Comentarios a las Leyes del Tercer Sector de Acción Social y del Voluntariado (Volumen 1) (Dúo)*. Madrid: Editorial Aranzadi.
- CABRA DE LUNA, M.A. y DE LORENZO, R. (2016) "La futura ordenación jurídica de las Fundaciones de la Unión Europea: situación actual, tendencias e impacto posible en el Derecho Español", en DE LORENZO, R., PIÑAR, J.L. y PEÑALOSA, I. (2016) *Nuevo Tratado de Fundaciones*. Madrid: Editorial Aranzadi.

23 Sentencia 610/2016 de 15 de marzo de 2016, del Tribunal Supremo, desestimatoria del recurso interpuesto por la Generalitat de Cataluña contra el Real Decreto 536/2013 de 12 de julio.

- CALVO, R. (2016), "Tercer Sector y Estado Social", en DE LORENZO, R., PIÑAR, J.L. y PEÑALOSA, I. (2016) *Nuevo Tratado de Fundaciones*. Madrid: Editorial Aranzadi.
- DE CASTRO, M. (2016) "Relaciones y retos del Tercer Sector y los mercados: la crisis económica y sus efectos", en DE LORENZO, R., PIÑAR, J.L. y PEÑALOSA, I. (2016) *Nuevo Tratado de Fundaciones*. Madrid: Editorial Aranzadi.
- DE LORENZO, R. (2016), "Las claves del Tercer Sector: análisis y realidad actual", en DE LORENZO, R., PIÑAR, J.L. y PEÑALOSA, I. (2016) *Nuevo Tratado de Fundaciones*. Madrid: Editorial Aranzadi.
- DE LORENZO, R. Y RODRÍGUEZ, E. (2016), "De necesidad social a realidad legal: Génesis y proceso de elaboración y aprobación de la Ley del Tercer Sector de Acción Social" en SEMPERE, A. y de LORENZO, R. (dirs.) (2016) *Comentarios a las Leyes del Tercer Sector de Acción Social y del Voluntariado (Volumen 1) (Dúo)*. Madrid: Editorial Aranzadi.
- DE LORENZO, R. (2013), "La Comisión para el Diálogo civil con la Plataforma del Tercer Sector: una novedad en el panorama español", en *Revista Española del Tercer Sector*, 25 (octubre-diciembre 2013), págs. 203-212.
- DE LORENZO, R. (2005) "Las entidades singulares en el fortalecimiento del Tercer Sector: el caso de la ONCE", en GARCÍA DELGADO, J.L. (2005) *La Economía Social en España (Volumen III: Criterios y propuestas)*. Madrid: Fundación ONCE.
- FRESNO, J.M. (2016), "La realidad socioeconómica del Tercer Sector de Acción Social en España", en SEMPERE, A. y de LORENZO, R. (dirs.) (2016) *Comentarios a las Leyes del Tercer Sector de Acción Social y del Voluntariado (Volumen 1) (Dúo)*. Madrid: Editorial Aranzadi.
- FRESNO, J.M. (2016) "Retos del Tercer Sector en tiempos de encrucijada", en DE LORENZO, R., PIÑAR, J.L. y PEÑALOSA, I. (2016) *Nuevo Tratado de Fundaciones*. Madrid: Editorial Aranzadi.
- FUNDACIÓN LUIS VIVES (2010). *Anuario del Tercer Sector de Acción Social en España*. Madrid.
- FUNDACIÓN LUIS VIVES (2012). *Anuario del Tercer Sector de Acción Social en España*. Madrid.
- LEVITT, T. (1973). *The Third Sector. New Tactics for a Responsive Society*. Nueva York: AMACOM.
- LIDÓN HERAS, L. (2016), "Compromiso del Estado con el Tercer Sector de Acción Social: medidas de fomento e impulso derivadas de la Ley 43/2015" en SEMPERE, A. y de LORENZO, R. (dirs.) (2016) *Comentarios a las Leyes del Tercer Sector de Acción Social y del Voluntariado (Volumen 1) (Dúo)*. Madrid: Editorial Aranzadi.

- LOYA, M. (2016) "Los títulos competenciales del Estado para regular legalmente el Tercer Sector de Acción Social" en SEMPERE, A. y de LORENZO, R. (dirs.) (2016) *Comentarios a las Leyes del Tercer Sector de Acción Social y del Voluntariado (Volumen 1) (Dúo)*. Madrid: Editorial Aranzadi.
- MARTÍN, I. (2016) "Aspectos fiscales y de apoyo económico público al Tercer Sector de Acción Social en la Ley 43/2015" en SEMPERE, A. y de LORENZO, R. (dirs.) (2016) *Comentarios a las Leyes del Tercer Sector de Acción Social y del Voluntariado (Volumen 1) (Dúo)*. Madrid: Editorial Aranzadi.
- MARTÍNEZ, I. (2016) "Antecedentes regulatorios del Tercer Sector de Acción Social en España" en SEMPERE, A. y de LORENZO, R. (dirs.) (2016) *Comentarios a las Leyes del Tercer Sector de Acción Social y del Voluntariado (Volumen 1) (Dúo)*. Madrid: Editorial Aranzadi.
- MARTÍNEZ-PUJALTE, A.L. (2016) "Instrumentación de la participación y del diálogo civil en la Ley del Tercer Sector de Acción Social" en SEMPERE, A. y de LORENZO, R. (dirs.) (2016) *Comentarios a las Leyes del Tercer Sector de Acción Social y del Voluntariado (Volumen 1) (Dúo)*. Madrid: Editorial Aranzadi.
- MUÑOZ MACHADO, S., CRUZ AMORÓS, M. y DE LORENZO, R. (2005), *Comentarios a las Leyes de Fundaciones y Mecenazgo*. Madrid: Fundación ONCE.
- MUÑOZ MACHADO, S., GARCÍA DELGADO, J.L., y GONZÁLEZ SEARA, L. (2002), *Las Estructuras del Bienestar*. Madrid: Fundación ONCE – Civitas Ediciones y Escuela Libre Editorial.
- PÉREZ BUENO, L.C. (2016), "La ciudadanía como actor político directo: democracia participativa y diálogo civil", en DE LORENZO, R., PIÑAR, J.L. y PEÑALOSA, I. (2016) *Nuevo Tratado de Fundaciones*. Madrid: Editorial Aranzadi.
- PÉREZ BUENO, L.C. (2016) "La acción pública futura en materia de Tercer Sector de Acción Social: Los desarrollos pendientes de la Ley 43/2015" en SEMPERE, A. y de LORENZO, R. (dirs.) (2016) *Comentarios a las Leyes del Tercer Sector de Acción Social y del Voluntariado (Volumen 1) (Dúo)*. Madrid: Editorial Aranzadi.
- PRICEWATERHOUSECOOPERS (2013). *Estudio sobre el presente y futuro del Tercer Sector Social en un entorno de crisis*. Fundación PwC, Fundación La Caixa, Instituto de Innovación Social de ESADE. Madrid: PwC.
- PRICEWATERHOUSECOOPERS (2014). *La reacción del Tercer Sector Social al entorno de crisis*. Fundación PwC, Fundación La Caixa, Instituto de Innovación Social de ESADE. Madrid: PwC.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. y MARBÁN, V. (2015). *Análisis prospectivo sobre los retos del Tercer Sector de Acción Social en España. Parte 1*. Madrid: Plataforma de ONG de Acción Social.
- RUIZ VILLAFRANCA, R. (dir.) (2015). *El Tercer Sector de Acción Social en 2015: Im-*

pacto de la crisis. Madrid: Plataforma de ONG de Acción Social.
SALAMON, L.M. y ANHEIER, H.K. (1997). *Defining the Nonprofit Sector: A Cross-National Analysis*. Manchester, R.U.: Manchester University Press.