

Sr. S. de Vega, Presidente

Sr. Ramos Antón, Consejero Sra. Ares González, Consejera y Ponente Sr. Herrera Campo, Consejero

Sr. Píriz Urueña, Secretario

El Pleno del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunido en Zamora el día 11 de marzo de 2021, ha examinado el anteproyecto de ley del Tercer Sector Social en Castilla y León y de modificación de la Ley 8/2006, de 10 de octubre, del Voluntariado en Castilla y León, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN 35/2021

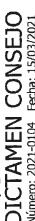
I
ANTECEDENTES DE HECHO

El día 2 de febrero de 2021 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la ud de dictamen preceptivo sobre el anteprovecto de lev del Tercer Soctor solicitud de dictamen preceptivo sobre el anteproyecto de ley del Tercer Sector Social en Castilla y León y de modificación de la Ley 8/2006, de 10 de octubre, del Voluntariado en Castilla y León.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 8 de febrero de 2021 se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Conseio con el número de referencia 35/2021, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, previa ampliación de este, tal como dispone el artículo 52 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por la Resolución de 5 de febrero de 2014, de la Mesa de las Cortes de Castilla y León. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejera Sra. Ares González.

Primero.- El anteproyecto.

El anteproyecto de ley sometido a consulta consta de una exposición de motivos, 20 artículos, distribuidos en cuatro capítulos, una disposición adicional,





una disposición transitoria, una disposición derogatoria y seis disposiciones finales.

La exposición de motivos realiza una referencia a la Carta Social Europea, firmada en Turín el 18 de octubre de 1961; a la Recomendación (UE) 2017/761 de la Comisión, de 26 de abril de 2017, sobre el Pilar Europeo de Derechos Sociales, así como al Tratado Constitutivo de la Unión Europea, al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y al Libro Blanco de la Gobernanza Europea. También se remite a los artículos en los que tanto la Constitución Española (en adelante CE), en su artículo 9.2, como el Estatuto de Autonomía (en adelante EA) de Castilla y León encomiendan a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social, así como los relativos al fortalecimiento de la sociedad civil y el fomento del asociacionismo, el voluntariado y la participación social.

Como antecedente estatal hace referencia a la Ley 43/2015, de 9 de octubre, del Tercer Sector de Acción Social.

Recoge también el marco competencial autonómico, con referencia al artículo 16.24 del EA, que recoge como principio rector de las políticas públicas el fortalecimiento de la sociedad civil y el fomento del asociacionismo, el voluntariado y la participación social, en el marco de lo dispuesto en el artículo 148.1.1.a; así como al artículo 70.1.10, que atribuye a la Comunidad la competencia exclusiva en materia de asistencia social, servicios sociales y desarrollo comunitario, promoción y atención a las familias, la infancia, la juventud y los mayores; prevención, atención e inserción social de los colectivos afectados por la discapacidad, la dependencia o la exclusión social, y protección y tutela de menores, de conformidad con lo previsto en el 148.1.20 de la CE.

También se hace referencia a los artículos 86 y 98 de la Ley 16/2010, de 20 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla y León; a la Ley 4/2018, de 2 de julio, de ordenación y funcionamiento de la Red de protección a las personas y familias en situación de mayor vulnerabilidad social o económica en Castilla y León, y se considera también que su régimen jurídico resulta estrechamente

unido y complementario de la regulación prevista en la Ley 8/2006, de 10 de octubre, de Voluntariado de Castilla y León.

Recoge los objetivos, necesidades y finalidades de la aprobación de la norma, así como la estructura de esta y la fórmula promulgatoria.

La parte dispositiva del anteproyecto de ley se estructura del siguiente modo:

- El capítulo preliminar, "Disposiciones Generales" (artículos 1 a 4) se ocupa del objeto y finalidad de la norma; de su definición y ámbito de aplicación; del censo de organizaciones del tercer sector social y de los principios rectores de organización y funcionamiento.
- El capítulo I, "De la actividad del Tercer Sector Social" (artículos 5 2 a 9), tiene por objeto las actividades de intervención del tercer sector social; los criterios de actuación de las entidades del tercer sector; la participación en el cistema de servicios sociales de responsabilidad pública; las fórmulas de colaboración y cooperación y la participación en la innovación.
- El capítulo II, "La participación y la interlocución social del Tercer Sector Social" (artículos 10 a 13), se refiere a la participación en políticas públicas; a las formas de participación; a las funciones del órgano específico de colaboración con el tercer sector social y a la participación y representación en órganos colegiados.
- El capítulo III, "De la promoción del Tercer Sector Social" (artículos 14 a 18), se ocupa del Plan Estratégico de Impulso y Promoción de las entidades del tercer sector social en Castilla y León; del impulso del reconocimiento del tercer sector social de Castilla y León; de la promoción por las Administraciones públicas de Castilla y León de la colaboración entre las empresas y el tercer sector social; del apoyo a la sostenibilidad de las organizaciones y del seguimiento y evaluación de políticas públicas.
- El capítulo IV. "Obligaciones del Tercer Sector Social", (artículos 18 y 20) tiene por objeto el personal de las entidades del tercer sector social y otras obligaciones específicas.

ICTAMEN CONSEJO

ación: 4LLKQMJW3HSNJJYEJEGHSJDGL | Verificación: https://ficnsejccnsultivocastillayleon.s o firmado efectrónicamente desde la plataforma esebucino Gestiona i Pacina 3 de 48



La disposición adicional identifica el órgano específico de colaboración al que se refiere el artículo 12.

La disposición transitoria establece el plazo de adaptación de las entidades del sector social y de voluntariado a lo establecido en la ley.

La disposición derogatoria deroga cuantas normas de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en la ley que se pretende aprobar y el artículo 26 del Decreto 10/2015, de 29 de enero, de aplicación de las medidas para la reforma de la Administración de la Comunidad de Castilla y León y el funcionamiento de los órganos colegiados de asesoramiento y participación en el ámbito de los servicios sociales, mujer y juventud, en lo que se oponga la regulación proyectada.

La disposición final primera ("Modificación de la Ley de Voluntariado de Castilla y León") contempla veintitrés apartados en los que se modifican veinte Cartículos de la Ley 8/2006, de 10 de octubre, de Voluntariado en Castilla y León

La disposición final segunda señala que en un plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la ley, la Junta de Castilla y León aprobará la modificación del reglamento regulador del Registro Regional de Entidades de Voluntariado de Castilla y León.

La disposición final tercera prevé que en un plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la ley, la Junta de Castilla y León aprobará la modificación de la norma reguladora de la sección de voluntariado para adecuarla en su composición a lo establecido en esta ley y determinar el procedimiento de elección y designación de los nuevos miembros de la misma.

La disposición final cuarta se refiere a la reutilización de la información pública.

La disposición final quinta faculta a la Junta de Castilla y León para aprobar las disposiciones necesarias en desarrollo y ejecución de la ley.

La disposición final sexta prevé la entrada en vigor de la ley a los 20 días de su publicación en el Boletín Oficial de Castilla y León.



Segundo.-El expediente remitido.

En el expediente que acompaña al anteproyecto de ley, además de un índice de los documentos que lo conforman, figuran los siguientes:

- Comunicación del anteproyecto de ley a la Comisión Delegada para Asuntos Económicos, para su conocimiento previo al inicio de su tramitación de acuerdo con lo establecido en el artículo 5.1 c) del Decreto 51/2015, de 30 de julio, por el que se crea y regula la Comisión Delegada para Asuntos Económicos.
- Trámite de consulta pública previa a la elaboración de la norma para recabar la opinión de los sujetos y de las organizaciones potencialmente afectadas por la misma, de acuerdo con el artículo 75.2 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, y el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC). Se dio un plazo para la realización de aportaciones a través del Portal de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León, del 11 al 21 de noviembre de 2019. No se realizaron sugerencias.
- Trámite de participación pública a través del Portal de Gobierno Abierto en el que el anteproyecto de ley permaneció publicado desde el 14 de febrero al 15 de marzo de 2020. Se han realizado numerosas aportaciones.

Así, figuran alegaciones realizadas, entre otros, por la Asociación de ayuda a la dependencia y enfermedades raras de Castilla y León, la Asociación de enfermedades raras con epilepsia desde la infancia, el Consejo Español para la defensa de la discapacidad y la dependencia, Cruz Roja Española, Fundación Splora de Castilla y León, Asociación Española de pénfigo penfigoide y otras enfermedades vesicoloampollosas, EAPN Castilla y León, Hermanas Hospitalarias, Plataforma del Voluntariado de España, Plataforma del Tercer Sector de Burgos, Fundación Secretariado Gitano, Cáritas Autonómica de Castilla y León, Asociación de Enfermedades Raras con Epilepsia desde la Infancia, Consejo de Colegios de Trabajo Social de Castilla y León, y dos particulares.

- Se ha dado traslado, conforme se indica en la Memoria, a entidades públicas y privadas: entidades del Tercer Sector, Consejo de la Juventud de

ICTAMEN CONSEJO mero: 2021-0104 Fecha: 15/03/2021

> indiri: 4LKOMJW3HSNJ.YEJEDHS.JDGI, I Verificacior: https://consejconsultivocastillayeon.st firmado electronicamente desde la plataforma esPublico (Segiona J Página 5 de 48

Castilla y León, entidades locales de más de 20.000 habitantes y Diputaciones Provinciales.

Figuran, entre otras, aportaciones del Consejo de la Juventud de Castilla y León, Scouts de Castilla y León-MSC, Asociación de Mujeres y Familias del Ámbito Rural AMFAR-Soria y Fundación Itaka-Escolapios, Ayuntamiento de Laguna de Duero, Ayuntamiento de Segovia, EAPN Castilla y León, y Comisionado Regional de Lucha Contra la Droga.

- Trámite de audiencia a las consejerías, en el que efectuaron observaciones las consejerías de Fomento y Medio Ambiente, Empleo e Industria, Transparencia, Ordenación del Territorio y Acción Exterior.
- Acta de la reunión de la sección de Voluntariado del Consejo de Servicios Sociales de Castilla y León en la que se hace constar que en la sesión celebrada el 12 de marzo de 2018 se informó favorablemente el anteproyecto de modificación de la Ley 8/2006, de 10 de octubre, del Voluntariado en Castilla y León. La Memoria también indica que en la sesión celebrada el 28 de julio de 2020 la sección de Voluntariado del Consejo de Servicios Sociales de Castilla y León considera innecesario pronunciarse sobre el anteproyecto, toda vez que ya fue objeto de consideración en el anteproyecto informado en su sesión de 12 de marzo de 2018.
- Conocimiento e informe del anteproyecto en la reunión telemática del Consejo de Cooperación Local de Castilla y León de 14 de julio de 2020, según se establece en la Memoria.
- Certificado del secretario de la sección de Colaboración con el Tercer Sector del Consejo de Servicios Sociales de Castilla y León, en el que se hace constar que en la reunión celebrada el 28 de julio de 2020 ha sido examinado el anteproyecto de Ley del Tercer Sector. Se acompaña del acta de la reunión celebrada en dicha fecha.
- Informe de la Dirección General de Presupuestos y Estadística de la Consejería de Economía y Hacienda, de 14 de octubre de 2020, emitido conforme a lo dispuesto en el artículo 76.2 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León.

- Informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos emitido el 4 de noviembre de 2020 de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 75.8 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, y en el artículo 4.2 a) de la ley 6/2003, de 3 de abril, reguladora de la Asistencia Jurídica a la Comunidad de Castilla y León. Se adjunta el borrador del anteproyecto de Ley del Tercer Sector Social en Castilla y León, fechado el 19 de octubre de 2020, objeto del informe.

-Borrador del anteproyecto de Ley del Tercer Sector Social en Castilla y León y de modificación de la Ley 8/2006, de 10 de octubre, del Voluntariado en Castilla y León, de 27 de noviembre de 2020.

- Informe previo del Consejo Económico y Social de 14 de noviembre de 2021, de acuerdo con lo establecido en el artículo 3.1.a) de la Ley 13/1990, de 28 de noviembre, del Consejo Económico y Social.

- Texto del anteproyecto de ley y memoria justificativa, firmados el 21 de enero de 2021 por el Gerente de Servicios Sociales de Castilla y León. La memoria comprensiva aborda los siguientes aspectos: marco normativo y contenido; justificación de la necesidad del anteproyecto; otros criterios, donde se recogen los principios de transparencia, con indicación del trámite de información pública y de audiencia, y de las aportaciones realizadas, proporcionalidad, coherencia, accesibilidad, y responsabilidad; análisis de impacto económico y presupuestario; impacto por razón de género; impacto en materia de igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad; impacto en materia de familias numerosas e infancia; impacto de cargas administrativas; impacto de sostenibilidad y lucha contra el cambio climático; impacto sobre la libre competencia, unidad de mercado y efectos sobre las pequeñas y medianas empresas; impacto en materia de protección de datos de carácter personal; descripción de la tramitación; alegaciones y valoración de las propuestas realizadas.

- Informe de la Secretaria General de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades de 22 de enero de 2021.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

JICTAMEN CONSEJO úmero: 2021-0104 Fecha: 15/03/2021

> : 4LKQMJWGHSNJ.YEJEQHSJDGL | Verificación: https://consejoconsutivocastillayleon.sedeled rado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gesilona i Págna 7 de 48



CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1a.- Competencia del Consejo Consultivo de Castilla y León.

El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.c) de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo al Pleno emitir el dictamen según lo establecido en el artículo 19.1 de dicha Ley.

2ª.- Contenido del expediente.

El artículo 50.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo dispone que las solicitudes de dictamen deberán incluir toda la documentación y antecedentes necesarios para dictaminar sobre las cuestiones consultadas, así como el borrador, proyecto o propuesta de resolución. A la Z documentación y antecedentes se acompañará un índice numerado de 4 documentos.

Para el supuesto de los anteproyectos de ley, ha de considerarse documentación necesaria la exigida por el artículo 75.3 de la Ley 3/2001, de 3 de julio.

La Ley 1/2021, de 22 de febrero, de Medidas Tributarias, Financieras y Administrativas, ha modificado los artículos 75, 76 y 76 bis de la Ley 3/2001, de 3 de julio; no obstante, esta modificación aún no ha entrado en vigor, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 3 de su disposición final vigesimoprimera.

Conforme al artículo 75.3 en su redacción actual, el anteproyecto, cuya elaboración se iniciará en la Consejería competente por razón de la materia, y cuya redacción estará precedida de cuantos estudios y consultas se estimen convenientes y por el trámite de consulta previa, cuando este proceda de acuerdo con la normativa reguladora del procedimiento administrativo común, que se efectuará a través del Portal de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León por un plazo mínimo de diez días naturales, deberá ir acompañado de una memoria que, en su redacción final, deberá contener el marco normativo en el que pretende incorporarse, la motivación sobre su necesidad y oportunidad, un



estudio económico con referencia al coste al que dará lugar, en su caso, así como a su financiación, un resumen de las principales aportaciones recibidas durante la tramitación y cualquier otro aspecto que exija una norma con rango de ley o que se determine reglamentariamente.

El apartado 4 de dicho artículo establece que "Una vez redactado el texto del anteproyecto, se someterá, cuando este proceda, al trámite de participación previsto en el título III de la Ley 3/2015, de 4 de marzo de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, a través del Portal de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León por un plazo mínimo de diez días naturales".

Por otra parte, el apartado 5 del mismo artículo establece en su inciso primero que "En aquellos casos en que el texto deba someterse a los trámites de audiencia e información pública, conforme a lo previsto en la normativa reguladora del procedimiento administrativo común, ambos trámites se llevarán a cabo, de manera simultánea, a través del Portal de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León por un periodo mínimo de diez días naturales.

»Asimismo, si se considera oportuno, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto".

El resto del artículo 75 de la Ley exige que el proyecto se envíe a las restantes consejerías para que informen sobre todos los aspectos que afecten a sus competencias (cada consejería remitirá también los informes de los órganos colegiados adscritos a ella que resulten preceptivos), se emita informe de legalidad por los Servicios Jurídicos de la Comunidad y se someta, con carácter previo a su aprobación por la Junta de Castilla y León, al examen de los órganos consultivos cuya consulta sea preceptiva.

Conviene recordar que la observancia del procedimiento de elaboración de las normas constituye un aspecto de singular importancia si se tiene en cuenta que el procedimiento, tanto en su vertiente formal como material, opera como una garantía para la legalidad, acierto y oportunidad de la disposición de que se trate.

En todo caso, procede advertir que la regulación de la iniciativa legislativa que efectúa el título VI de la LPAC no es aplicable a la iniciativa legislativa



autonómica, de acuerdo con el fallo de la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo, puesto que aquella es un medio de participación del gobierno autonómico en la función legislativa, que queda al margen de la competencia del Estado sobre las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común del artículo 149.1.18^a de la CE, en el que pretendió ampararse su regulación por la LPAC.

Por ello, en el ámbito autonómico, debe acudirse a lo previsto en el Decreto 43/2010, de 7 de octubre, por el que se aprueban determinadas medidas de mejora en la calidad normativa de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, que establece en su artículo 2 que "De conformidad con lo dispuesto en los artículos 5 y 42 de la Ley 2/2010, de 11 de marzo, de Derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública, el procedimiento de elaboración de los anteproyectos de ley y de los proyectos de disposiciones administrativas de contrativas de contr carácter general se inspirará en los principios de actuación de la Administración (Autonómica de eficiencia, economía, simplicidad y participación ciudadana y en Z los principios de calidad normativa, necesidad, proporcionalidad, transparencia, l coherencia, accesibilidad y responsabilidad, en los términos en los que estos≥ principios aparecen definidos en la citada Ley".

Estas previsiones encuentran un desarrollo detallado en la Orden 7 ADM/1835/2010, de 15 de diciembre, por la que se aprueba la Guía metodológica de mejora de la calidad normativa, en aplicación del Decreto 43/2010, de 7 de octubre.

Conforme al artículo 4.1.a) del citado Decreto 43/2010, de 7 de octubre, "(...) estarán sometidos a la evaluación del impacto normativo los procedimientos de elaboración de las siguientes disposiciones: Anteproyectos de ley, salvo los anteproyectos de presupuestos generales de la Comunidad y de medidas financieras".

En el presente caso, como ha quedado reflejado en el antecedente de hecho segundo y se acredita con la documentación enviada, se ha dado cumplimiento los trámites referidos.

Se completa el expediente remitido con una Memoria en la que se recogen los aspectos exigidos en el artículo 75.3 de la Ley 3/2001, de 3 de julio.



Sobre la participación desarrollada en el procedimiento de elaboración del anteproyecto, el artículo 3 del Decreto 43/2010, de 7 de octubre, dispone que la "Memoria deberá reseñar las modificaciones introducidas en el texto originario como fruto de la participación, de informes y consultas, y justificar las razones que llevan a aceptar o, en su caso, rechazar las observaciones que se hayan presentado".

El primer inciso del apartado 1 del artículo 133 de la LPAC señala que "Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública". Hay que tener en cuenta que, salvo esta previsión y el primer párrafo del apartado 4, el artículo 133 de la LPAC sobre "Participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos", ha sido declarado contrario al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7.b) y c) de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 24 de mayo de 2018, citada.

En el plano formal, sobre la consulta previa consta que el plazo para defectuar aportaciones se inició el 11 de noviembre de 2019 y finalizó el día 21 del mismo mes y que, por lo tanto, se ha otorgado un plazo de diez días.

Del expediente resulta el cumplimiento del trámite de participación, en el que han formulado sugerencias personas físicas y diversas asociaciones y sobre el que la Memoria ofrece una síntesis, con expresión de los motivos de su aceptación o rechazo; e igualmente se ha procedido a la realización del trámite de audiencia al que se refiere el artículo 75.5 de la Ley 3/2001, de 3 de julio.

No consta, sin embargo, que el anteproyecto de ley se haya sometido a información pública tal y como exige el artículo 75.5 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, sino tan solo al trámite de participación a través del Portal de Gobierno Abierto para dar cumplimiento a lo dispuesto en la Ley 3/2015, de 4 de marzo. El artículo 16 de esta Ley dispone que "La Administración General de la Comunidad y sus organismos autónomos deberán someter a la participación ciudadana a través del Portal de Gobierno Abierto los anteproyectos de ley, los proyectos de decreto, las estrategias, los planes y los programas. Igualmente, podrán someter a la referida participación otros procesos de toma de decisiones que afecten al interés general de la Comunidad". De este modo, el título III de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, regula un trámite de participación adicional a los

EN CONSEJO

Número: 2021-0104



previstos en la LPAC y en la Ley 3/2001, de 3 de julio, de difícil coordinación con ellos, tal y como se advirtiera ya en el Dictamen de este Consejo nº 477/2014, de 9 de octubre, sobre el anteproyecto de ley de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León. Así se aprecia claramente en el artículo 18.6 de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, cuando dispone que "La participación objeto de este título no sustituye a la que corresponde en cumplimento de los trámites previstos en los artículos 75 y 76 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de Castilla y León".

Por otra parte, habría resultado sumamente conveniente haber sometido el anteproyecto al conocimiento del Consejo de coordinación interadministrativa del sistema de servicios sociales y juventud de Castilla y León, regulado en el artículo 79 de la Ley 16/2010, de 20 de diciembre, y en el Decreto 10/2015, de ! 29 de enero, de aplicación de las medidas para la reforma de la Administración de la Comunidad de Castilla y León en la organización y el funcionamiento de los c órganos colegiados de asesoramiento y participación en el ámbito de los servicios sociales, mujer y juventud.

El Consejo de coordinación interadministrativa, como dispone el artículo 79 de la Ley 16/2010, de 20 de diciembre, es el órgano asesor para la coordinación de la acción de la Administración de la Comunidad y de las entidades locales competentes en materia de servicios sociales, adscrito a la consejería competente en materia de servicios sociales.

Por lo que afecta al impacto presupuestario, la Memoria indica que no se prevé un incremento del gasto, puesto que no hay modificaciones que introduzcan gastos, y que los gastos derivados de la aplicación de la norma referida al tercer sector, así como la modificación de la ley del voluntariado serán financiados con los créditos y dotaciones previstos en los presupuestos de las diferentes consejerías. También se indica que el impacto de la norma sobre los presupuestos de las entidades locales es inexistente, no generando un mayor gasto. Desde el punto de vista presupuestario la Memoria considera que tanto la norma en relación con el tercer sector como la modificación de la ley del voluntariado tienen un efecto neutro. El informe de la Dirección General de Presupuestos y Estadística señala que "En cuanto al coste estimado de implementar la nueva norma, la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades considera que se mantendrá en los niveles de 2019. Según la Memoria del anteproyecto de ley, para su aplicación no se requiere de mási



personal ni de un aumento de recursos materiales, y en consecuencia se considera que la aprobación de la ley no genera impacto presupuestario".

Además de la normativa anteriormente citada, el artículo 7.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera prevé que "Las disposiciones legales y reglamentarias, en su fase de elaboración y aprobación, los actos administrativos, los contratos y los convenios de colaboración, así como cualquier otra actuación de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de esta Ley que afecten a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, deberán valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse de forma estricta al cumplimiento de las exigencias de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera".

Sin perjuicio de lo anteriormente expuesto, este Consejo Consultivo Constata que el anteproyecto objeto de consulta prevé medidas de fomento Cimpulso, sostenibilidad, etc.) que supondrán o tendrán necesariamente Cincidencia en el ámbito económico y presupuestario, sin que esté suficientemente motivada en la Memoria la falta de impacto presupuestario.

Sobre la valoración del impacto en materia de unidad de mercado, la Memoria se limita a indicar que no influye negativamente sobre la unidad de mercado.

El artículo 14.2 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de unidad de mercado dispone que "en los procedimientos de elaboración de normas que afecten de manera relevante a la unidad de mercado, la autoridad competente proponente de la norma pondrá a disposición del resto de autoridades a través del sistema de intercambio electrónico de información previsto en el artículo 23 de esta Ley, con la antelación suficiente, el texto del proyecto de norma, acompañado de los informes o documentos que permitan su adecuada valoración, incluyendo en su caso la memoria del análisis de impacto normativo".

Como declaró la Sentencia del Tribunal Constitucional 79/2017, de 22 de junio, que desestima el recurso de inconstitucionalidad promovido contra ambos preceptos "El establecimiento de un sistema de intercambio electrónico de información y, más concretamente, la obligación, impuesta a las autoridades competentes por el art. 14.2 de la Ley 20/2013, (...) no suponen, en modo



alguno, la sustitución de la Comunidad Autónoma en el ejercicio de sus competencias. No estamos propiamente, por tanto, ante un mecanismo de control *ex ante* o de tutela de la Comunidad Autónoma como afirma el recurrente, sino ante un mecanismo de información que supone el desarrollo de la facultad de coordinación en un ámbito como es el de la garantía de la unidad de mercado. Resulta constitucionalmente admisible que el Estado, al ejercer una competencia horizontal como la reconocida en el art. 149.1.13 CE, pueda condicionar el ejercicio de las competencias autonómicas siempre que ello se haga sin limitar más de lo necesario el efectivo ejercicio de la competencia autonómica".

La Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, incorpora a nuestro ordenamiento jurídico la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, conocida como "Directiva de Servicios".

El artículo 2 contempla su ámbito de aplicación, especificando que la ley se aplica a los servicios que se realizan a cambio de una contraprestación económica y que son ofrecidos o prestados en territorio español por prestadores establecidos en España o en cualquier otro Estado miembro, excluyendo específicamente de su ámbito de aplicación, en su apartado 2. a), a los servicios no económicos de interés general, y en su apartado 2. f) a "los servicios sociales relativos a la vivienda social, la atención a la infancia y el apoyo a familias y personas temporal o permanentemente necesitadas provistos directamente por las Administraciones Públicas o por prestadores privados en la medida en que dichos servicios se presten en virtud de acuerdo, concierto o convenio con la referida Administración".

No obstante lo indicado, este Consejo Consultivo considera que hubiera resultado sumamente aconsejable la puesta a disposición del anteproyecto al resto de autoridades, con los documentos e informes pertinentes, a través del sistema de intercambio electrónico de información previsto en el artículo 23 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre.

Finalmente, en el procedimiento deberá observarse lo dispuesto en el artículo 7, apartados b) y d), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, e incorporar al



expediente justificación del trámite. Tal precepto establece que "Las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, publicarán: (...).

»b) Los anteproyectos de Ley y los proyectos de Decretos Legislativos cuya iniciativa les corresponda, cuando se soliciten los dictámenes a los órganos consultivos correspondientes. En el caso en que no sea preceptivo ningún dictamen la publicación se realizará en el momento de su aprobación. (...).

»d) Las memorias e informes que conformen los expedientes de elaboración de los textos normativos, (...)".

3a.- Marco competencial y normativo.

El artículo 149.1.1º de la CE establece que el Estado tiene la competencia exclusiva entre otras materias, en "La regulación de las condiciones básicas que o garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en O el cumplimiento de los deberes constitucionales".

En relación con el carácter y limitaciones de esta competencia, la Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional 18/2017, de 2 de febrero, señala que "La doctrina constitucional viene subrayando el carácter finalista de esta competencia transversal, al servicio de la garantía de la igualdad, que por tanto no impone la uniformidad en la regulación de derechos y deberes constitucionales (STC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 3), ni se extiende materialmente a la ordenación de los sectores de actividad en los que esos derechos se ejercen, pero que sí permite fijar el régimen detallado en toda su extensión de esas determinadas condiciones básicas que se identifiquen como necesarias (STC 61/1997, de 20 de marzo (FJ 7.b, reiterada en muchas sentencias posteriores). En esa línea, el art. 149.1.1 CE más que establecer una reserva material exclusiva a favor del Estado, lo que le permite es introducir condicionamientos normativos vinculantes para las Comunidades Autónomas en aras de asegurar la igualdad sustancial de derechos y deberes de todos los españoles. Además, en cuanto a la extensión de la regulación de un derecho que puede introducir el Estado ex art. 149.1.1 CE ya precisaba la STC 207/2013, de 5 de diciembre, FJ 5, que ese "título competencial no solo se proyecta sobre las condiciones básicas 'que afectan a su contenido primario', a sus 'posiciones jurídicas fundamentales', sino también sobre los 'criterios que guardan una relación necesaria e inmediata con aquellas', que sean 'absolutamente necesarios para asegurar la igualdad en el ejercicio del derecho'



(SSTC 184/2012, de 17 de octubre, FJ 4; y 3/2013, de 17 de enero, FJ 8), tales como el 'ámbito material sobre el que recaen las facultades que integran el derecho', las 'condiciones básicas en que ha de ejercerse un derecho' o 'el marco organizativo que posibilita el ejercicio mismo del derecho' (STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 8), teniendo a tal fin el legislador estatal 'un cierto margen de apreciación en cuanto a la fijación inicial de las condiciones que, por su carácter de básicas, deben ser objeto de ordenación uniforme en todo el territorio nacional' (STC 154/1988, de 21 de julio, FJ 3)". Ciertamente, se trata de una competencia que ha de ser objeto de un uso prudente para evitar que, como advertíamos en la STC 148/2012, de 5 de julio, FJ 4, con ocasión de garantizar la igualdad en el ejercicio de derechos, el Estado venga a alterar el sistema constitucional de reparto de competencias, estableciendo el régimen completo de una materia o de un derecho que en realidad corresponda ordenar a otro poder público".

El artículo 148.1.20ª de la CE consagra la competencia de las Comunidades Autónomas en materia de asistencia social. El artículo 70.1.10 del EA atribuye a la Comunidad de Castilla y León competencia exclusiva en materia de "Asistencia social, servicios sociales y desarrollo comunitario. Promoción y atención de las familias, la infancia, la juventud y los mayores. Prevención, atención e inserción social de los colectivos afectados por la discapacidad, la dependencia o la exclusión social. Protección y tutela de menores".

El artículo 13 está dedicado "a los derechos sociales, el derecho de acceso a los servicios sociales y los derechos que en este ámbito de las personas mayores, de los menores de edad, de las personas en situación de dependencia y de sus familias, de las personas con discapacidad, así como de quienes se encuentren en situación de exclusión social. Estos derechos vinculan a todos los poderes públicos de la Comunidad, a los particulares y son exigibles en sede judicial, reservando a una ley de las Cortes de Castilla y León su regulación esencial".

Además existen preceptos estatutarios que contienen la atribución a la Comunidad de numerosas materias para la consecución del fin perseguido: "Promoción de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, con particular atención a las mujeres víctimas de la violencia de género" (artículo 70.1.11°); "Régimen de acogida e integración económica, social y cultural de los inmigrantes. La Junta de Castilla y León colaborará con el Gobierno de España en todo lo relativo a políticas de inmigración, en el ámbito de sus respectivas competencias" (artículo 70.1.12°); "Cultura, con especial atención a las



actividades artísticas y culturales de la Comunidad" (artículo 70.1.31°); "Promoción de la educación física, del deporte y del ocio" (artículo 70.1.33°); "Fundaciones que desarrollen principalmente sus actividades en la Comunidad Autónoma" (artículo 70.1.34°); "Protección del medio ambiente y de los ecosistemas. Prevención ambiental. Vertidos a la atmósfera ya a las aguas superficiales y subterráneas" (artículo 71.1.7°); "Protección civil, incluyendo en todo caso la regulación, planificación y ejecución de medidas relativas a las emergencias y la seguridad civil, así como la coordinación y formación de los servicios de protección civil, entre ellos los de prevención y extinción de incendios" (artículo 71.1.16°); Asociaciones que desarrollen principalmente sus actividades en la Comunidad Autónoma (71.1,17°); educación (artículo 73) y sanidad (artículo 74).

El EA también recoge en su artículo 16.24, entre los principios rectores de las políticas públicas, el fortalecimiento de la sociedad civil y el fomento del asociacionismo, el voluntariado y la participación social.

La Ley 16/2010, de 20 diciembre, en su título VIII establece el mandato a las administraciones públicas con competencias en materia de servicios sociales de fomentar la participación ciudadana en la planificación, seguimiento de la gestión y evaluación de los servicios sociales, a fin de contribuir a la adecuación del sistema de servicios sociales de responsabilidad pública a las necesidades de las personas y de los distintos colectivos sociales.

La disposición final segunda, relativa al título competencial, de la Ley 43/2015, de 9 de octubre, establece que "Esta Ley se dicta al amparo del artículo 149.1.1.ª de la Constitución que atribuye al Estado la 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, excepto el segundo párrafo de la disposición adicional segunda que se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.31.ª de la Constitución que atribuye al Estado la competencia en materia de Estadística para fines estatales". Por lo que se garantiza el respeto a las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas en materia de asistencia social reconocidas en sus Estatutos de Autonomía.

En este mismo sentido, la disposición adicional primera, bajo el título "Garantía del respeto al reparto de competencias constitucional y estatutariamente



vigente", dispone 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".

Finalmente, la disposición final segunda de la Ley 45/2015, de 14 de octubre, de Voluntariado, bajo la rúbrica "Respeto al ámbito competencial de las comunidades autónomas" establece que: "La presente Ley se aplicará sin perjuicio de las competencias atribuidas a las comunidades autónomas en materia de voluntariado por sus Estatutos de Autonomía así como también en su legislación específica".

En definitiva, cabe afirmar la competencia plena de la Comunidad de Castilla y León para legislar sobre la materia acometida en el anteproyecto.

4a.- Observaciones al texto del anteproyecto.

Consideraciones generales.

El texto sometido a consulta resulta denso, de difícil comprensión, e injustificadamente extenso. Cuenta con una estructura poco adecuada, adolece de un contenido meramente programático en muchos de sus preceptos, de una escasa fuerza normativa, pues está plagado de meras declaraciones que atienden a una formulación de intenciones sin mayor concreción, abunda en reiteraciones y, en definitiva, es susceptible de ser manifiestamente mejorado.

Es preciso también poner de relieve que acude con frecuencia a transcribir, con mayor o menor acierto, la normativa que sobre la materia han promulgado otras Comunidades Autónomas, de un modo poco afortunado en algunos párrafos, que resultan confusos y no contribuyen a la existencia de un texto cuyo manejo resulte claro y preciso.

Sobre esta cuestión, resulta preciso hacer una referencia a la conveniencia de aplicar, en la elaboración de las normas, unos criterios uniformes de técnica legislativa, pues ello ha de redundar en beneficio de la claridad de los textos legales y de su mejor comprensión por los ciudadanos, en general, y por los operadores jurídicos, en particular.

DICTAMEN CONSEJO



En este sentido, es aconsejable seguir el ejemplo que proporciona la Administración del Estado, en cuyo ámbito existen unas directrices sobre técnica normativa, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, y en el ámbito de la Comunidad Autónoma las "Instrucciones para la elaboración de los documentos que se tramitan ante los órganos colegiados de Gobierno de la Comunidad de Castilla y León" aprobadas por Resolución de 20 de octubre de 2014 del Secretario General de la Consejería de la Presidencia, en ejecución del Decreto 8/2014, de 6 de marzo, por el que se regula el funcionamiento de los órganos colegiados de gobierno de la Comunidad de Castilla y León.

Conforme a las directrices sobre técnica normativa, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, en la regla IV, relativa a los criterios lingüísticos generales se advierte de la necesidad de la utilización de un lenguaje claro y preciso, pero accesible, en la medida en que "El destinatario de las normas jurídicas es el ciudadano. Por ello deben redactarse en un nivel de lengua culto, pero accesible para el ciudadano medio, de manera Clara, precisa y sencilla".

En este sentido incide en que se utilizará "(...) un repertorio léxico común, nunca vulgar, y se recurrirá, cuando proceda, al empleo de términos técnicos dotados de significado propio; en ese caso, se añadirán descripciones que los aclaren y se utilizarán en todo el documento con igual sentido", y que "la claridad y sencillez exigen respetar el orden normal de los elementos de la oración, prescindiendo del hipérbaton, y evitar todo aquello que, sin aportar precisiones de contenido, complique o recargue innecesariamente la redacción de la norma (...)".

Del mismo modo, en el ámbito de la Comunidad Autónoma las "Instrucciones para la elaboración de los documentos que se tramitan ante los órganos colegiados de Gobierno de la Comunidad de Castilla y León", antes citadas, consideran igualmente la necesidad de establecer criterios lingüísticos generales, y prevén (regla II.7 del anexo) que "La estructura de las frases seguirá, preferentemente, el orden sujeto, verbo, predicado. Se dará preferencia a la voz activa sobre la pasiva y se evitarán las frases innecesariamente largas", y que los párrafos "no serán excesivamente extensos. Cada uno de ellos contendrá una idea sustancial, e irán ordenados de forma lógica, de manera que se construya en el texto un hilo argumental razonado y comprensible".



Este Consejo Consultivo ha insistido de manera reiterada en la necesidad de concisión en la redacción de los textos y de precisión en la utilización de conceptos jurídicos. Asimismo, debe ponerse especial diligencia y atención en evitar contradicciones o desajustes entre los preceptos del texto que pueden generar dudas en su aplicación. También debe prescindirse del uso de términos y expresiones que, lejos de enriquecer las normas, producen confusión y falta de claridad de los textos.

Exposición de motivos.

Respecto a la parte expositiva de la norma, esta ha de facilitar, con la adecuada concisión, la comprensión de su objeto, aludir a sus antecedentes y al título competencial en cuyo ejercicio se dicta y ayudar a advertir las innovaciones que introduce, con la aclaración de su contenido, si ello es preciso, para la comprensión del texto.

Las "Instrucciones para la elaboración de los documentos que se tramitan ante los órganos colegiados de Gobierno de la Comunidad de Castilla y León" diferencian un contenido general de la parte expositiva, y otro específico en atención a la tipología de la norma.

Como contenido general señalan que "La parte expositiva comenzará con una breve explicación de cuales sean las disposiciones de las que deriva o en las que encuentra su encaje la norma o el acuerdo. La exposición se hará de forma ordenada, comenzando por el derecho internacional o comunitario si existiese y, siguiendo por este orden, con la Constitución Española, el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, la normativa básica estatal y la normativa autonómica.

»Cabe citar, a continuación, si existiesen, los antecedentes normativos de la cuestión que se va a abordar en el articulado (...).

»Posteriormente se describirá su objeto y finalidad, y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta, indicando de manera expresa el fundamento competencial que se ejercita.

»Deberán destacarse también los aspectos más relevantes de la tramitación, consultas efectuadas y principales informes evacuados, en particular la audiencia a otras administraciones públicas cuando se haya producido.



»Si la parte expositiva es larga, podrá dividirse en apartados, que se identificarán, sin titular, con números romanos centrados en el texto".

Como contenido específico, en este caso, la parte expositiva debe describir su contenido y explicar las cuestiones más significativas de la regulación que aborda.

formidad con el apartado d) relativo a la locación con carácter general, contendrá, en su caso, las siguientes or este orden:

"1. Órgano al que compete disponer o acordar.

"2. Órgano que propone.

"3. Órgano a iniciativa del cual se efectúa la propuesta.

"4. Expresión oído/de acuerdo con el Consejo Consultivo de Castilla

"Al Expresión Delegada". De conformidad con el apartado d) relativo a la fórmula promulgatoria, este prevé que, con carácter general, contendrá, en su caso, las siguientes referencias por este orden:

y León.

Por lo tanto, debería incluirse un párrafo en el que se hiciera constar que el presente anteproyecto de ley será elevado a la Junta de Castilla y León y se aprobará por las Cortes de Castilla y León de acuerdo/oído el Consejo Consultivo de Castilla y León.

Por lo que se refiere al articulado se realizan las observaciones que a continuación se exponen.

Capítulo preliminar. Disposiciones generales.

Artículo 1. Objeto y finalidad.

El artículo 1 recoge en dos apartados el objeto y la finalidad de la ley. La redacción empleada carece de la precisión y claridad exigibles.





En este sentido, en relación con el objeto basta indicar, por ejemplo, que utiliza indebidamente la preposición "con", de manera repetida, para expresar una relación, de un modo indebido: "(...) establecer y regular el modelo de relación y participación con el Tercer Sector Social (...) con las Administraciones públicas de la Comunidad de Castilla y León (...)".

La distinción en dos apartados del objeto y finalidad de la norma, en atención al contenido del artículo examinado, no aparece debidamente justificada.

El segundo apartado señala que tiene como finalidad "(...) impulsar la colaboración y cooperación de estas organizaciones entre sí y con las Administraciones públicas de la Comunidad promoviendo su participación, interlocución y contribución en el ámbito del sistema de servicios sociales de responsabilidad pública y del resto de las políticas públicas de la Comunidad de Castilla y León".

La finalidad que recoge el precepto, no obstante la generalidad de los términos utilizados, no contempla de un modo más explícito que el marco regulatorio atiende también a disciplinar las medidas de fomento del Tercer Sector Social.

Artículo 2. Definición y ámbito de aplicación.

La terminología "Tercer Sector" surge del mundo anglosajón como "sector non profit", bajo la idea central de no distribución de beneficios, como un fenómeno diferenciado del mercado (segundo sector) y del Estado (primer sector).

Lo que deba entenderse por Tercer Sector, su configuración y alcance, es una cuestión compleja objeto de un amplio debate.

La Ley 43/2015, de 9 de octubre, recoge básicamente la definición del Tercer Sector de Acción Social que contiene la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, y que, en su exposición de motivos, alude al Tercer Sector como un "cuarto pilar del sistema de bienestar". En su artículo 2 lo define como "organizaciones de carácter privado surgidas de la iniciativa ciudadana o social, bajo diferentes modalidades que responden a criterios de solidaridad y de



participación social, con fines de interés general y ausencia de ánimo de lucro, que impulsan el reconocimiento y el ejercicio de los derechos sociales, así como de los derechos económicos, sociales o culturales de las personas y grupos que sufren condiciones de vulnerabilidad o que se encuentran en riesgo de exclusión social".

La definición que refleja el apartado primero del precepto examinado, reproduce de un modo poco afortunado la definición contemplada en el artículo 2.1 de la citada Ley 43/2015, de 9 de octubre. El precepto adolece de una redacción deficiente, e incompleta, así, por ejemplo, no consta la referencia a las personas o grupos que "se encuentran en riesgo de exclusión social".

Conviene recordar que vulnerabilidad y exclusión social, si bien son términos relacionados, no significan lo mismo, pudiendo darse la circunstancia, por ejemplo, de la existencia de personas en riesgo de vulnerabilidad económica, que sin embargo no se encuentren en situación de vulnerabilidad social o en

riesgo de exclusión social.

El precepto se aparta en su definición de la caracterización de estas entidades como organizaciones con fines de interés general, no contemplando tal circunstancia; indica que estas "persiguen el bien común", concepto que atiende a consideraciones más éticas que el técnico o instrumental "interés". general", no resultando términos idénticos que se puedan utilizar indistintamente. Así, en la materia objeto de examen se viene empleando dicho último término, con una particular relevancia de los servicios sociales de interés general, en nuestro ordenamiento jurídico y en el de la Unión Europea.

Por otro lado, sin perjuicio de que no recoge la enumeración de entidades contempladas en el artículo 2.2 de la Ley 43/2015, de 9 de octubre, y la mención genérica que realiza a "entre otras fórmulas jurídicas", es preciso tener presente que existen entidades que forman parte del tercer sector que presentan una singularidad propia.

Artículo 3. Censo de organizaciones del tercer sector social.

El censo aparece exclusivamente circunscrito, en el apartado 1, a las "organizaciones del Tercer Sector Social que actúan en el ámbito de los Servicios Sociales en el territorio de Castilla y León". Asimismo se prevé en el apartado 2



que este "(...) formará parte del Registro de Entidades, Servicios y Centros Sociales de Castilla y León", y en el apartado 3 se indica que "para poder colaborar en las actuaciones desarrolladas por la Administración Pública de Castilla y León deberán estar inscritas en el censo de entidades del Tercer Sector Social."

El informe previo del Consejo Económico y Social pone de manifiesto que no resulta adecuado circunscribir el censo únicamente a las entidades del ámbito de los servicios sociales, puesto que existen otras entidades, al margen de estas, que forman parte del tercer sector social. El censo debería abarcar a todas las entidades del Tercer Sector Social y coordinarse con los instrumentos similares de otras Administraciones Públicas; además, debería preverse que la inscripción en él suponga la inscripción automática en aquellos registros que correspondan por la prestación de servicios y el desarrollo de actuaciones que realicen las entidades inscritas.

La Memoria no considera aceptar las observaciones formuladas por el Consejo Económico y Social e indica que "los datos del censo de entidades del sector social formarán parte del Registro de entidades, servicios y centros de carácter social de Castilla y León, y este registro recoge exclusivamente a entidades del ámbito de los servicios sociales".

Conviene reiterar que el apartado 3 señala que las entidades del Tercer Sector Social "para poder colaborar en las actuaciones desarrolladas por la Administración Pública de Castilla y León deberán estar inscritas en el censo de entidades del Tercer Sector Social", y que a diferencia del apartado 1 no contiene ninguna referencia a la actuación en el ámbito de los servicios sociales, por lo que quedarían excluidas de un modo injustificado por tal circunstancia de la posibilidad de colaboración con la Administración Autonómica.

Esta observación tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León".

En lo demás, este Consejo Consultivo comparte plenamente las consideraciones efectuadas en el informe del Consejo Económico y Social.

Finalmente, conviene tener presente que, aun a meros efectos estadísticos, la disposición adicional segunda de la Ley 43/2015, de 9 de octubre, dispone que:



"El Ministerio competente en materias de servicios sociales, en colaboración con las comunidades autónomas, elaborará y mantendrá actualizado un inventario de las entidades del Tercer Sector de Acción Social. El inventario se organizará en función de los diferentes tipos de entidades, y en coordinación con los registros y catálogos existentes en las comunidades autónomas (...)".

Por último, debe aclararse si la denominación ha de ser la de censo de organizaciones (aludida en el título y en el apartado 1) o la de censo de entidades (a la que se refiere el resto del precepto).

Artículo 4. Principios rectores de organización y funcionamiento.

La excesiva extensión y contenido genérico de tales principios no merecen una favorable acogida.

Por otra parte, se advierte que no se contempla un principio fundamental O de este tipo de entidades, que las categoriza, que es la carencia de ánimo de lucro, diferenciándose del sector mercantil, esto es, tener prohibida la distribución de beneficios, principio previsto en la normativa estatal en su artículo 4.c) "No poseer ánimo de lucro y tener carácter altruista".

El principio relativo a "orientar el enfoque de los derechos de la ciudadanía en el diseño de programas e intervención del Tercer Sector Social", resulta notablemente genérico.

Por otro lado, el principio relativo a "desarrollar sus actividades con plenas garantías de autonomía en su gestión", resulta también carente de la necesaria concreción y adecuación al contenido de la materia examinada. Ha de entenderse que se está refiriendo a la autonomía de gestión respecto de los poderes públicos, lo que constituye un elemento caracterizador de estas entidades, en este sentido, a título de ejemplo, el principio recogido en la norma estatal, artículo 4.f), resulta más concreto y adecuado: "Desarrollar sus actividades con plenas garantías de autonomía en su gestión y toma de decisiones respecto a la Administración General del Estado".

En definitiva, en atención a lo indicado y a los ejemplos expuestos, resultaría necesario que se repensase dicho artículo y reducir los principios rectores, evitando la excesiva extensión, generalidad y poca precisión de los empleados.

JC | AMEN CONSEJO lúmero: 2021-0104 Fecha: 15/03/2021



Capítulo I. De la actividad del Tercer Sector Social.

Artículo 5. Actividades de intervención del Tercer Sector Social.

Sin perjuicio de la titulación empleada en el artículo, su contenido viene a establecer una definición y distinción entre actividades de intervención social y actividades de interés general, que no desarrolla de un modo lógico.

El precepto viene a transcribir, en parte, y de un modo incompleto, el artículo 4 de la Ley 6/2016, de 12 de mayo, del Tercer Sector Social de Euskadi, distinción entre actividades de intervención social y actividades de interés general, recogidas igualmente en el artículo 6 de la Ley 3/2018, de 29 de mayo, del tercer sector de acción social de Islas Baleares.

En la Comunicación de la Comisión, de 26 de abril de 2006, relativa a la Camunicación del programa comunitario de Lisboa. Servicios sociales de interés general en la Unión Europea», se indica que los Estados miembros son libres de definir el significado que tiene para ellos el concepto de servicios de interés económico general, y, en especial, el de servicios sociales de interés general, así como de regular las obligaciones y funciones de esos servicios y sus principios de organización", y precisa que la normativa comunitaria exige que los Estados miembros tengan en cuenta ciertas reglas al establecer las disposiciones de aplicación de los objetivos y de los principios que se hayan fijado.

La consideración de lo que deba ser una actividad de interés general tiene una notoria importancia en la materia, en la medida en que, en cuanto servicios sociales de interés general, permitirán la flexibilización de las normas de mercado interior. En este sentido, el Protocolo número 26 del Tratado de Lisboa ya declaraba que "las disposiciones de los Tratados no afectarán en modo alguno a la competencia de los estados miembros, para prestar, encargar y organizar servicios de interés general que no tengan carácter económico".

La Comunicación señala que en estos servicios sociales de interés general se incluyen: la ayuda a las personas para afrontar retos inmediatos de la vida o crisis (endeudamiento, desocupación, toxicomanía o ruptura familiar); las actividades destinadas a asegurar que las personas tengan las competencias necesarias para su inserción completa en la sociedad (rehabilitación o formación



lingüística para inmigrantes) y, en particular, al mercado laboral (formación o reinserción profesional); las actividades destinadas a garantizar la inclusión de las personas con necesidades a largo plazo debidas a una discapacidad o un problema de salud; y la vivienda social, que permite un acceso a la vivienda a las personas con ingresos escasos.

A diferencia de las normas autonómicas en las que se inspira, el precepto del anteproyecto sometido a dictamen no contempla, como sí realizan aquellas, ninguna referencia para entender a qué obedece la distinción realizada entre actividades de intervención social y actividades sociales de interés general. En este sentido, a título de ejemplo, además de lo recogido en el resto de su articulado, el apartado 4 del artículo 6 de ley balear dispone que "Las prestaciones y los servicios de responsabilidad pública en el ámbito de la intervención social constituyen el sistema de servicios sociales que habitualmente serán de carácter no económico; no obstante, excepcionalmente podrán ser servicios de interés económico general, en los términos en que estos conceptos son definidos en la normativa de referencia de la Unión Europea, tanto si son provistos directamente por las administraciones públicas, como si estas cuentan con la colaboración de la iniciativa privada".

Conviene tener presente que el artículo 8 del anteproyecto, relativo a las réformulas de colaboración y cooperación, dispone que "(...) en las relaciones de cooperación y colaboración con las entidades del Tercer Sector para la realización de actividades en el ámbito de los servicios sociales que satisfacen necesidades públicas y alcanzan fines de utilidad general, podrán utilizar fórmulas de fomento de dicha actividad, así como aquellos instrumentos de cooperación que resulten más idóneos en este ámbito".

La terminología utilizada, relativa a servicios sociales que "alcanzan fines de utilidad general", no se acaba de comprender, máxime después de la distinción conceptual que realiza en el artículo examinado, y se compadece mal con la terminología utilizada "servicios sociales de interés general" en el ámbito de la Unión Europea, y su relación respecto de las fórmulas de colaboración y cooperación contempladas en el texto sometido a consulta.

Tanto el artículo 14 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, como el Protocolo 26 al mismo se refieren a los servicios de interés general (SIG), que incluyen los servicios sociales de interés general (SSIG).



Artículo 6. Criterios de actuación de la Entidades del Tercer Sector.

Al margen del error de concordancia advertido en su titulación ("la Entidades"), los criterios de anteproyecto examinado son susceptibles de una manifiesta mejora en su redacción, mediante su concreción y reducción.

Artículo 7. Participación en el sistema de servicios sociales de responsabilidad pública.

El artículo 4.3 de la Ley 16/2010, de 20 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla y León señala que "(...) constituyen el sistema de servicios sociales de responsabilidad pública el conjunto de recursos, programas, actividades, prestaciones, equipamientos y demás actuaciones de titularidad pública y los de titularidad privada financiados total o parcialmente con fondos públicos".

Dicha participación de los servicios sociales de titularidad privada en este sistema será subsidiaria y complementaria, y se prevé que "Los servicios de titularidad privada formarán parte del sistema de servicios sociales de responsabilidad pública, mediante la firma, por sus entidades titulares o gestores, de conciertos, convenios, contratos y demás acuerdos de colaboración con las administraciones públicas de Castilla y León competentes en esta materia, para la dispensación de servicios sociales".

Por su parte, el artículo 7 en su apartado m), recoge como un principio del sistema de servicios sociales de responsabilidad pública, la "Promoción de la iniciativa social y del voluntariado: los poderes públicos promoverán y articularán la participación de la iniciativa social sin ánimo de lucro en el ámbito de los servicios sociales y fomentarán la colaboración solidaria de la ciudadanía desarrollada a través de la acción voluntaria".

El artículo 31.5.h) establece como funciones y actividades de los Equipos de Acción Social Básica las "Actividades de sensibilización, promoción de la participación social y el asociacionismo, y fomento y apoyo del voluntariado y la acción solidaria".



El contenido del precepto examinado, respecto de la participación de estas entidades, debe entenderse necesariamente complementado con el resto del articulado.

Por otro lado, el apartado 5 del artículo prevé que "cuando sea preciso, se establecerán protocolos de coordinación entre las entidades del Tercer Sector Social y los órganos competentes de la Administración de la Comunidad (...)". Sobre esta cuestión es preciso tener presente que el apartado 1 del artículo 87 de la Ley 16/2010, de 20 de diciembre, relativo al fomento de la iniciativa social sin ánimo de lucro, establece que las Administraciones públicas de Castilla y León garantizarán "su actuación coordinada en el sistema de servicios sociales de responsabilidad pública según lo definido por la planificación estratégica de servicios sociales o los objetivos marcados por la normativa aplicable en cada caso", lo cual no tiene un adecuado reflejo en el artículo examinado.

Artículo 8. Fórmulas de colaboración y cooperación.

El capítulo I del título VIII de la Ley 16/2010 se ocupa de la "Participación de las entidades privadas en los servicios sociales".

El artículo 88.1, relativo a las "Fórmulas de colaboración", prevé que:

"En el marco de la planificación autonómica de servicios sociales, las entidades de iniciativa privada podrán participar en la dispensación de prestaciones del sistema de servicios sociales de responsabilidad pública mediante la firma de conciertos, convenios, contratos y demás acuerdos de colaboración con las administraciones públicas de Castilla y León competentes en esta materia, de conformidad con lo previsto en el presente título.

»2. Para la provisión de prestaciones sociales mediante cualquiera de las fórmulas contempladas en el apartado anterior, podrán considerarse, ya sea como requisitos, cláusulas, medidas de preferencia o medidas de discriminación positiva, criterios sociales, de calidad, de experiencia y trayectoria acreditadas, y los demás que se determinen reglamentariamente".

El apartado 1 del artículo 8 es sumamente genérico y, a pesar de la titulación del artículo, el contenido de este, en realidad, no está contemplando más que una de las fórmulas de colaboración, la concertación social. Ni tan



siquiera se alude a los convenios o acuerdos marco de colaboración previstos en la sección tercera del capítulo I del título VIII de la Ley 16/2010, de 20 de diciembre.

Conviene tener presente que en nuestra Comunidad Autónoma existe una gran colaboración con el Tercer Sector, tal y como se pone de manifiesto en el Acuerdo 61/2017, de 11 de octubre, de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueba el Plan Estratégico de los Servicios Sociales de Castilla y León.

Asimismo, el artículo 7.f) de la Ley 43/2015, de 9 de octubre, dispone que el Gobierno de la Nación aprobará un programa de impulso de estas entidades, que reflejará, entre otras medidas, la "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".

La sección segunda del capítulo I del título VIII de la Ley 16/2010, de 20 de diciembre (artículos 89 a 94), disciplina, de un modo sintético, el "régimen de concertación".

El artículo 89 prevé:

- "1. Las administraciones públicas competentes en materia de servicios sociales podrán encomendar, de manera subsidiaria y complementaria, a otras entidades, la provisión de prestaciones previstas en el catálogo de servicios sociales mediante el sistema de concierto, siempre que esté justificada su necesidad.
- »2. A efectos de esta ley, se entiende por régimen de concertación la prestación de servicios sociales públicos a través de terceros, cuya financiación, acceso y control sean públicos.
- »3. El régimen de concierto previsto en la presente sección se establece como diferenciado de la modalidad contractual de concierto regulado en la normativa de contratación del sector público".

El apartado 4 del citado precepto, redactado por el número 6 del artículo 41 de la Ley 5/2014, de 11 septiembre, de medidas para la reforma de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, prevé que la Junta de Castilla y León desarrollará reglamentariamente el régimen de concierto.

Además de las consideraciones formuladas en el artículo 5, sobre los servicios sociales de interés general, de naturaleza no económica, se hace preciso realizar una serie de consideraciones sobre la utilización de modalidades contractuales al margen de la normativa de contratación pública.

Existen pronunciamientos del Tribunal de Justicia de la Unión Europea que reflejan la flexibilidad del régimen contractual de los servicios de interés general de carácter no económico, considerando la admisión de fórmulas no contractuales. Así la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 17 de junio 1997, asunto C-70/95, Sodemare SA y otros vs. Regione Lombardia), C venía a considerar que "(...) en el estado actual del Derecho comunitario, un O Estado miembro puede, en el marco de la competencia que conserva para ordenar su sistema de Seguridad Social, considerar que un sistema de asistencia social, como aquel de que se trata en el procedimiento principal, implica necesariamente, para alcanzar sus objetivos, que la admisión en dicho sistema de operadores privados en calidad de prestadores de servicios de asistencia social esté supeditada al requisito de que no persigan ningún fin lucrativo.

»(...) los artículos 52 y 58 del Tratado no se oponen a que un Estado miembro permita únicamente a los operadores privados que no persigan un fin lucrativo contribuir a la ejecución de su sistema de asistencia social mediante la suscripción de conciertos que dan derecho al reembolso por parte de las autoridades públicas de los costes de los servicios de asistencia social de carácter sanitario".

El Informe 14/2013, de 28 de noviembre, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Generalitat de Catalunya, señalaba que "En relación con la cuestión de si los servicios sociales se encuentran sometidos a la normativa de contratación pública debe reiterarse la posibilidad, de acuerdo con la normativa comunitaria, de que la organización de la prestación de estos servicios se lleve a cabo mediante instrumentos ajenos a la contratación pública. Ciertamente (...), las propuestas de directivas de concesiones y de contratación pública, si bien incluyen en sus respectivos ámbitos de aplicación los servicios



sociales a los que también se ha hecho referencia anteriormente, recuerdan que los estados miembros `continúan´ siendo libres de organizarlos, realizar concesiones o suscribir contratos públicos, por ejemplo, a través de la simple financiación o de la concesión de licencias y autorizaciones a todos los operadores económicos que cumplan unas condiciones establecidas previamente, siempre que se garantice una publicidad suficiente y se respeten los principios de transparencia y no discriminación".

Actualmente, el considerando 6 de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública, sobre la base de pronunciamientos anteriores del TJUE, parte del reconocimiento de la libertad de los Estados miembros para organizar la prestación de los servicios sociales obligatorios o de cualquier otro servicio, indicando de modo expreso que "Conviene aclarar que los servicios no económicos de interés general deben quedar excluidos del ámbito de aplicación de la presente Directiva".

Por su parte, el considerando 114 de la citada Directiva señala en su último párrafo que "Los Estados miembros y los poderes públicos siguen teniendo libertad para prestar por sí mismos esos servicios u organizar los servicios sociales de manera que no sea necesario celebrar contratos públicos, por ejemplo, mediante la simple financiación de estos servicios o la concesión de licencias o autorizaciones a todos los operadores económicos que cumplan las condiciones previamente fijadas por el poder adjudicador, sin límites ni cuotas, siempre que dicho sistema garantice una publicidad suficiente y se ajuste a los principios de transparencia y no discriminación". Sobre esta cuestión también incide el considerando 53 de la Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la adjudicación de contratos de concesión, en el marco del contenido del artículo 14 del TFUE y el Protocolo número 26.

La Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, en su artículo 11.6 preceptúa que "Queda excluida de la presente Ley la prestación de servicios sociales por entidades privadas, siempre que esta se realice sin necesidad de celebrar contratos públicos, a través, entre otros medios, de la simple financiación de estos servicios o la concesión de licencias o autorizaciones a todas las entidades que cumplan las condiciones previamente fijadas por el poder adjudicador, sin límites ni cuotas, y que dicho sistema garantice una publicidad suficiente y se ajuste a los principios de transparencia y no discriminación".



La disposición adicional cuadragésima novena de la citada Ley 9/2017, de 8 de noviembre (legislación de las Comunidades Autónomas relativa a instrumentos no contractuales para la prestación de servicios públicos de carácter social), dispone que "Lo establecido en esta Ley no obsta para que las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de las competencias que tienen atribuidas, legislen articulando instrumentos no contractuales para la prestación de servicios públicos destinados a satisfacer necesidades de carácter social".

El artículo 90 de la Ley 16/2010, de 20 de diciembre, dispone que "Podrán ser objeto de concierto:

»a) La reserva y ocupación de plazas para su uso exclusivo por las personas usuarias del sistema de servicios sociales de responsabilidad pública, cuyo acceso será autorizado por las administraciones públicas mediante la aplicación de los criterios previstos al efecto en el catálogo de servicios sociales.

»b) La gestión integral de prestaciones, servicios o centros".

La citada norma también contempla, de un modo esquemático, en los artículos 91 a 94, los efectos, requisitos exigibles para acceder a los conciertos, duración, modificación, renovación y extinción de los conciertos, así como sus efectos.

Sin perjuicio del concreto objeto del presente dictamen, habida cuenta de la fecha en la que se produjo la normación de la materia y de su contenido, se aconseja valorar una modificación de esta, o la adopción de una normativa específica sobre conciertos sociales, con rango de ley, de tal manera que se establezca de un modo más adecuado el régimen jurídico de la actuación concertada.

Por lo demás, el precepto examinado contempla, tan solo, la posibilidad de concertación social con el Tercer Sector Social, en el marco de la Ley de Servicios Sociales, sin incorporar ningún tipo de novedad, más allá de las referencia a que en las relaciones con las entidades del Tercer Sector las Administraciones públicas de la Comunidad se someterán a los principios de publicidad, transparencia, igualdad, solidaridad, no discriminación, eficiencia presupuestaria, eficacia en el cumplimiento de los objetivos sociales fijados y de responsabilidad en la gestión de los servicios concertados, calidad asistencial,



especialización, continuidad de la atención, adecuación a la planificación y responsabilidad social.

Capítulo II. La participación y la interlocución social del Tercer Sector Social.

Artículo 10. Participación en políticas públicas.

El artículo debe ser objeto de una mejor redacción. Algunos apartados son excesivamente largos, por ejemplo, el apartado segundo consta de una frase de siete líneas, y susceptibles de un orden argumental lógico más racional. Por otro lado, se aprecia en el apartado tercero que se utiliza el verbo participar en numerosas ocasiones en una misma frase, hasta en tres ocasiones, junto con el adjetivo participantes.

Artículo 11. Formas de participación.

Se alude a que "la participación, interlocución, intervención, implicación y colaboración de las organizaciones del Tercer Sector Social en los asuntos públicos, que les afectan directamente", se realizará, además de la participación y representación en órganos colegiados de las Administraciones públicas de la Comunidad, a través del "órgano específico de colaboración con el Tercer Sector".

Por su parte, la disposición adicional del anteproyecto, que lleva por título "Órgano específico de colaboración", tiene el siguiente contenido "El órgano específico de colaboración con el Tercer sector (sic) a que se refieren (sic) el artículo 12 de la presente ley será el Consejo de Servicios Sociales de Castilla y León, actuando a través de la Sección de Colaboración con el Tercer Sector del mismo".

Sin perjuicio de los defectos de redacción observados en la citada disposición adicional, carece de sentido que la disposición adicional indique cual es el órgano de colaboración, por remisión al artículo 12.

Es preciso tener presente que las disposiciones adicionales, de conformidad con las directrices de técnica normativa, pueden contemplar regímenes jurídicos especiales que no puedan situarse en el articulado; excepciones, dispensas y reservas a la aplicación de la norma o de alguno de sus preceptos, siempre y



cuando no sea posible o adecuado regular estos aspectos en el articulado; mandatos y autorizaciones no dirigidos a la producción de normas jurídicas, que deberán usarse restrictivamente y establecerán, en su caso, el plazo dentro del cual deberán cumplirse, y preceptos residuales que, por su naturaleza y contenido, no tengan acomodo en ninguna otra parte del texto de la norma.

La disposición adicional observada no se ajusta a ninguna de estas circunstancias, sin que aparezca justificado que no se especifique en este artículo, y en el siguiente, "el órgano específico de colaboración".

Capítulo III. De la promoción del Tercer Sector Social.

Artículo 14. Plan Estratégico de Impulso y promoción de las Entidades del Tercer Sector Social en Castilla y León.

El apartado 3, susceptible de una mejor redacción, debería contemplar, al Omenos, de un modo más específico, sin perjuicio de las referencias realizadas, de un modo genérico, a la "colaboración del sector público y reconocimiento del tercer sector social", o "sostenibilidad, autonomía, transparencia y rendición de cuentas", que el plan estratégico contemplará las concretas medidas que en materia de fomento el sector público lleve a cabo en este ámbito, reflejándose la financiación a las entidades del Tercer Sector Social (en el apartado 4 refleja que el plan debe contar con indicadores de seguimiento de ejecución y financiación).

Por otro lado, el apartado 4, si bien indica que el plan contará con sistemas e indicadores que permitan realizar un informe periódico de seguimiento de su ejecución y financiación, no establece con qué periodicidad se llevará a cabo este, a diferencia del informe de evaluación de resultados, en el que se especifica que se realizara a la finalización del periodo de vigencia (cada cuatro años).

Artículo 16. Promoción de la colaboración por las Administraciones públicas de Castilla y León de la colaboración entre las empresas y el Tercer Sector Social.

El anteproyecto sometido a consulta se refiere exclusivamente a las empresas, de un modo manifiestamente mejorable. Sin embargo, no recoge la posible colaboración de otro tipo de entidades del sector privado con relevancia en la materia. Así, sobre esta cuestión cabe incidir en la labor de financiación y

Mero: 2021-0104 Fecha: 15/03/2021



apoyo que prestan determinadas fundaciones, así como otras entidades privadas en la materia.

Artículo 17. Apoyo a la sostenibilidad de las organizaciones.

A pesar de la titulación del artículo, su contenido contempla, de un modo muy reducido, medidas de fomento o promoción de las entidades del tercer sector social, al margen de otras contempladas en otros artículos, y una fórmula de colaboración, el concierto social.

El apartado primero es sumamente genérico al indicar "impulsarán medidas de apoyo a la sostenibilidad y desarrollo", y tan solo se contempla en el apartado segundo una referencia concreta a la financiación de las entidades del Tercer Sector Social con cargo a la asignación tributaria del Impuesto Sobre la Renta de las Personas Físicas, no contemplándose ninguna otra referencia específica a la posible financiación de estas.

El tercer sector suele ser un receptor habitual de subvenciones y ayudas por parte de las Administraciones públicas. Por otro lado, las entidades del sector público de acción social mayoritariamente adoptan el carácter de asociaciones o fundaciones, por lo que podrán ser objeto de incentivos o beneficios fiscales, que en definitiva deriva de la normativa de aplicación que resulta de su concreta forma jurídica.

El precepto examinado no comprende, desde luego, todas las medidas de fomento en la materia, es sumamente genérico y ni tan siquiera hace referencia a "los sistemas de financiación pública".

Capítulo IV. Obligaciones del Tercer Sector Social.

El capítulo se compone de dos artículos, cuya división resulta poco justificada, distinguiendo por un lado un artículo denominado "Del personal de las entidades del Tercer Sector Social en Castilla y León", y otro bajo la titulación "otras obligaciones específicas".

Su contenido abunda en reiteraciones, generalidades, y abuso de conceptos jurídicos indeterminados que inciden negativamente en la finalidad que se busca y no se ajustan al principio de seguridad jurídica.

mero: 2021-0104 Fecha: 15/03/2021

El anteproyecto dedica todo un capítulo a las obligaciones del Tercer Sector Social, y sin embargo, no establece ningún tipo de actuación que pueda seguirse a los efectos de verificar el cumplimiento de las obligaciones que supuestamente impone, ni tampoco qué consecuencias jurídicas pudieran derivarse de tal incumplimiento, en el concreto ámbito objeto de la norma, como por ejemplo, si pudiera tener algún tipo de consecuencias respecto de las medidas de fomento previstas en la norma (todo ello sin perjuicio de las consecuencias jurídicas que se deriven de la vulneración de la concreta normativa que resulte de aplicación).

Disposición adicional. Órgano específico de colaboración.

Como ya se indicó en el comentario al artículo 11 esta disposición adicional no responde a su naturaleza, por lo que deberá suprimirse.

Disposición derogatoria. Derogación normativa.

La citada disposición dispone lo siguiente:

"Quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en esta Ley, y en concreto:

» - El artículo 26 del Decreto 10/2015, de 29 de enero, de aplicación de las medidas para la reforma de la Administración de la Comunidad de Castilla y León y el funcionamiento de los órganos colegiados de asesoramiento y participación en el ámbito de los servicios sociales, mujer y juventud, en lo que se oponga la presente regulación".

Contiene la citada disposición una derogación genérica y una supuesta derogación formal expresa.

Este Consejo Consultivo ya ha puesto de manifiesto en numerosas ocasiones, que las cláusulas genéricas de derogación, como la referida al primer párrafo de la disposición examinada, que dispone: "quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en esta ley", carecen de virtualidad práctica alguna, pues se limitan a reiterar, de forma innecesaria, las reglas generales sobre jerarquía de normas y derogación tácita de los artículos 1.2 y 2.2 del Código Civil.



Respecto de la derogación expresa que se contiene en el segundo párrafo, es preciso tener presente que la función de garantía de la seguridad jurídica que se predica de la derogación solo se cumple mediante la derogación expresa y, más en concreto, de la derogación explícita, nominada, concreta y determinada. Las disposiciones derogatorias genéricas, implícitas o indeterminadas, en las que no se identifican las disposiciones normativas concretas o los preceptos que deben entenderse derogados (en el sentido contemplado en la disposición objeto de examen) carecen de utilidad a efectos de garantizar la seguridad jurídica.

El artículo 26 del Decreto 10/2015, de 29 de enero, de aplicación de las medidas para la reforma de la Administración de la Comunidad de Castilla y León en la organización y el funcionamiento de los órganos colegiados de asesoramiento y participación en el ámbito de los servicios sociales, mujer y juventud, tiene por objeto la composición y funciones de la sección de voluntariado del Consejo de Servicios Sociales de Castilla y León.

Como pone de manifiesto el Consejo Económico y Social, el anteproyecto contempla la sección de voluntariado en la disposición adicional primera, apartado veintidós, por el que se modifica el artículo 36 de la Ley 8/2006, de 10 de octubre, del voluntariado en Castilla y León, por lo que la derogación del artículo 26 del Decreto 10/2015, de 29 de enero, tiene por objeto asegurar que la regulación de la sección del voluntariado del Decreto 10/2015, de 29 de enero, se adecúa a la modificación que al respecto se realiza ahora sobre la Ley 8/2006, de 10 de octubre, dado que, obviamente, una norma reglamentaria no puede contradecir lo establecido en una Ley, en la medida en que la disposición final primera prevé la adaptación reglamentaria de la composición de la sección del voluntariado, en un plazo de seis meses para adecuarla en su composición a lo establecido en la ley, que aunque no lo especifica el anteproyecto es la referida en el Decreto 10/2015, de 29 de enero, y obliga a una importante labor interpretativa carente de justificación, debiendo haberse incluido una derogación expresa.

La Memoria no acepta la observación realizada al indicar que permite cierta flexibilidad de actuación de esta sección del voluntariado adecuándolo a lo dispuesto en la nueva norma hasta que se proceda a la modificación del decreto de organización de los órganos colegiados.



No comparte este Consejo Consultivo tal apreciación, ya que la disposición derogatoria, en los términos contemplados, vulnera de manera manifiesta el principio de seguridad jurídica, existiendo otros medios para lograr la finalidad pretendida.

Esta observación tiene carácter sustantivo, y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León".

Disposiciones finales.

Primera. Modificación de la Ley de voluntariado de Castilla y León.

El Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, por el que se establecen directrices de técnica normativa, establece, en relación con las O disposiciones modificativas de normas, que deberán reflejarse en las disposiciones finales "Los preceptos que modifiquen el derecho vigente, cuando la modificación no sea objeto principal de la disposición", expresando que "Tales modificaciones tendrán carácter excepcional".

Estas directrices se reiteran en las Instrucciones para la elaboración de los documentos que se tramitan ante los órganos colegiados de Gobierno de la Comunidad de Castilla y León, aprobados por la Resolución de 20 de octubre de 2014, del Secretario General de la Consejería de la Presidencia, ya citada. En ella se señala que "las disposiciones modificativas deberán utilizarse con carácter restrictivo", y se advierte de un modo específico que "Toda modificación que, por su extensión, implique una alteración sustancial de la norma modificada sería conveniente que diera lugar a una nueva disposición".

La modificación propuesta ha sido cuestionada, en la medida en que debería haber sido objeto de una nueva disposición, y este Consejo Consultivo comparte tal apreciación, no compartiendo que se haya acudido a una disposición modificativa, habida cuenta de la extensión y afectación de la norma modificada.

Por otro lado, la modificación revela la necesidad de adecuar el contenido de la norma a la promulgación en el ámbito estatal de la Ley 45/2015, de 14 de octubre, de Voluntariado.

ICIAIMEN CONSEDO mero: 2021-0104 Fecha: 15/03/2021



Como indica la exposición de motivos de la propia Ley 45/2015, de 14 de octubre, "la Ley 6/1996, de 15 de enero (...) no tuvo el carácter de legislación básica sino que vino a sumarse, en función de sus competencias, al panorama de la normativa existente en las comunidades autónomas" y explicita que "la presente Ley no pretende alterar en modo alguno esa distribución competencial, pero reclama un marco de cooperación entre las diferentes Administraciones públicas que sea especialmente proclive a la consolidación y desarrollo del voluntariado".

En esta materia ha de tenerse presente que, nuestro EA recoge en su artículo 16.24, entre los principios rectores de las políticas públicas, el fortalecimiento de la sociedad civil y el fomento del asociacionismo.

La asunción de competencias en materia de voluntariado por parte de las Comunidades Autónomas, de conformidad con lo indicado en la Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio, "no impide el ejercicio de las Competencias del Estado *ex* art. 149.1 CE, sea cuando estas concurran con las autonómicas sobre el mismo espacio físico o sea sobre el mismo objeto jurídico (...)".

Este Consejo Consultivo dictaminó un anteproyecto de ley de modificación de la Ley 8/2006, de 10 de octubre, del Voluntariado en Castilla y León, que no se llegó a aprobar, en términos sustancialmente análogos al que es objeto de consulta, por lo que se ve en la necesidad de reiterar las apreciaciones generales que se realizaban en el Dictamen 358/2018, de 30 de agosto, en particular respecto al carácter programático que adoptan algunos de los preceptos, y la necesidad de revisar el texto a fin de corregir las indeterminaciones semánticas (vaguedad, ambigüedad), sintácticas o lógicas (lagunas, contradicciones o redundancias).

En particular es preciso volver a incidir sobre el aspecto relativo a la reproducción de normas estatales, en la medida en que se observa que el anteproyecto reproduce en algunos preceptos la normativa estatal, que tiene carácter de básico y se dicta al amparo del artículo 149.1.1.ª de la CE.

Tal y como manifiesta el Tribunal Constitucional en numerosas sentencias, esta reproducción es válida si con ello no se modifica la legislación básica del Estado, puesto que la Comunidad Autónoma carece de competencias para ello. Por otra parte, la Comunidad Autónoma no puede reproducir aquellas normas que regulan materias sobre las que tiene competencia exclusiva el Estado, como



son las relativas a la expropiación forzosa, la legislación civil y procesal, pues en caso contrario incurriría en inconstitucionalidad.

En relación con la reproducción autonómica de las normas estatales, cuando sobre la materia regulada ostentan competencias el Estado y las Comunidades Autónomas, es preciso tener en cuenta que la normativa autonómica estaría condicionada al cambio o variación que sufre la norma estatal; por lo tanto, al variar el contenido de esta normativa, también tendría que variar en los mismos términos el de la normativa autonómica, so perjuicio de posible inconstitucionalidad.

El Tribunal Constitucional no ha dejado de advertir sobre los riesgos de estas prácticas legislativas potencialmente inconstitucionales por inadecuadas al sistema de fuentes configurado en la Constitución. Así lo hizo respecto de la reproducción por ley de preceptos constitucionales (Sentencia del Tribunal Constitucional 76/1983, fundamento jurídico 23); en otros casos en los que leyes autonómicas reproducían normas incluidas en la legislación básica del Estado (Sentencias del Tribunal Constitucional 40/1981 y 26/1982, entre otras muchas); o, incluso, cuando por ley ordinaria se reiteraban preceptos contenidos en una ley orgánica. Prácticas todas ellas que pueden llevar a la confusión normativa y conducir a la inconstitucionalidad derivada de la norma, como ocurre en aquellos supuestos en los que el precepto reproducido pierde su vigencia o es modificado, manteniéndose vigente, sin embargo, el que lo reproducía.

Más recientemente, en Sentencias de 25 de marzo y 16 de diciembre de 2004 y de 21 de diciembre de 2005, entre otras, el Tribunal Constitucional precisa que "esta proscripción de la reiteración o reproducción de normas (...) por el legislador autonómico (*leges repetitae*) no debemos extenderla a aquellos supuestos en que la reiteración simplemente consiste en incorporar a la normativa autonómica, ejercida esta en su ámbito competencial, determinados preceptos del ordenamiento procesal general con la sola finalidad de dotar de sentido o inteligibilidad al texto normativo aprobado por el Parlamento autonómico".

Siguiendo esta doctrina del Tribunal Constitucional, este Consejo Consultivo ha expuesto, en numerosas ocasiones, que en aquellos casos en que pueda entenderse imprescindible la reproducción de textos legales, se ha de garantizar el pleno respeto y fidelidad a la norma básica, sin amparar en ningún



caso que la reproducción de la legislación básica pueda llegar a suponer la modificación o alteración de esta última.

Disposición final primera, apartado tres. Se modifica la redacción del artículo 3.

La letra e) del apartado 1 establece como una condición del voluntariado "que se lleve a efecto en función de programas o proyectos concretos, ya sean estos promovldos por cualquiera de las entidades de voluntariado reguladas en la presente ley o excepcionalmente por el sector público de Castilla y León". No contempla, sin embargo, la posibilidad que se recoge en el artículo 3.4 de la Ley 45/2015, de 14 de octubre, respecto de las actividades de voluntariado "(...) que se traduzcan en la realización de acciones concretas y específicas, sin integrarse en programas globales o a largo plazo, siempre que se realicen a través de una entidad de voluntariado", no estando justificada tal restricción.

El apartado 3 del artículo 3 se refiere a las actividades que no tendrán la consideración de voluntariado, y contempla como tales las actividades "que sean realizadas de forma espontánea", si bien resultaría más adecuado que se empleara otro término, como actividades aisladas o esporádicas (periódicas o no), en los términos que recoge la normativa estatal.

No cabe duda de que el precepto trata de diferenciar una actividad organizada, en los términos que recoge el párrafo primero del artículo examinado, de una actividad improvisada o espontánea (o esporádica), si bien es preciso tener presente que las actividades de voluntariado pueden responder a la espontaneidad en la toma de decisión de incorporación a actividades desarrolladas en entidades de voluntariado.

Por otro lado, el apartado 3.4 del precepto examinado contempla que "De conformidad con lo previsto en la legislación laboral, la actividad de voluntariado no podrá, en ningún caso, sustituir a las prestaciones a que estén obligadas las Administraciones Públicas u otras entidades, al trabajo remunerado o la prestación de servicios profesionales retribuidos".

Por lo que afecta a la previsión reflejada en el anterior apartado relativo a que "(...) la actividad de voluntariado no podrá, en ningún caso, sustituir a las prestaciones a que estén obligadas las Administraciones Públicas u otras



entidades (...)", la normativa estatal contempla, en su artículo 4.2, que "La realización de actividades de voluntariado tampoco podrá sustituir a las Administraciones públicas en el desarrollo de funciones o en la prestación de servicios públicos a los que están obligadas por ley".

Es preciso tener presente que este apartado anteriormente transcrito, responde a la posible concurrencia que pudiera tener la prestación de servicios dirigidos a los ciudadanos entre las entidades de voluntariado y las Administraciones públicas, en la medida en que se trata de garantizar que las entidades de voluntariado no sustituyan indebidamente las actividades que deban prestar necesariamente las Administraciones Públicas. En este sentido debe entenderse el ámbito de actuación propio del voluntariado contenido del artículo 6 de la Ley 45/2015, de 14 de octubre, ámbito de actuación en el que sin embargo se observará la existencia de solapamiento en la prestación de tales servicios, que la normativa estatal trata de solucionar mediante dicho precepto.

Resulta a todas luces que el precepto examinado es manifiestamente deficiente, por la incongruente cita omnicomprensiva de la normativa laboral respecto de la totalidad del mandato que incorpora, así como por su propia redacción, que se separa indebidamente, en este caso, y de una manera no justificada, de lo previsto en la normativa estatal.

Por último, el apartado final del artículo se refiere al trabajo remunerado o la prestación de servicios profesionales retribuidos que, desde luego, no forman parte de las actividades de voluntariado, tal y como contempla el propio texto sometido a consulta en su artículo 3.

Disposición final primera, apartado cinco. Se modifica el contenido del apartado 2 y se introduce un apartado 3 en el artículo 6.

El apartado 2 del artículo 6, sin perjuicio de que se refiere a ámbitos de actividad de interés general respecto a todo el ámbito de actuación del voluntariado previsto en el artículo 6 de la Ley 45/2015, de 14 de octubre, recoge de una manera sustancialmente análoga todo su contenido (ámbitos de actuación de voluntariado). En cuanto a la reproducción de normas estatales cabe recordar lo expuesto en la consideración general ya realizada.





Debe tenerse presente que la Ley 45/2015, de 14 de octubre, en su artículo 3.2 define las actividades de interés general, al indicar que son "(...) aquellas que contribuyan en cada uno de los ámbitos de actuación del voluntariado a que hace referencia el artículo 6 a mejorar la calidad de vida de las personas y de la sociedad en general y a proteger y conservar el entorno". Lo previsto en la normativa estatal no es baladí, en la medida en que no toda actividad que pueda estar incardinada en el ámbito de actuación del voluntariado implica necesariamente que sea de interés general.

El apartado 2 del artículo 3 del texto indica, en su primer párrafo, qué es lo que considera actividades de interés general (en cada uno de los ámbitos de

No parece adecuado que en la norma examinada se utilice la expresión "se consideran ámbitos de actividad de interés general", pues está transcribiendo los "ámbitos de actuación del voluntariado", que es lo que debería reflejar. De octa modo adomás introduce de una modo adomás introduce. este modo, además, introduce de una manera poco adecuada un elemento de Z confusión sobre lo que deba considerarse por actividades de interés general. pudiendo dar lugar a entender que todo el ámbito de actuación del voluntariado es de interés general.

Deberá, por lo tanto, darse una redacción más precisa, de acuerdo con lo indicado, y reflejar, en lugar de la expresión utilizada, que "se consideran ámbitos de actuación del voluntariado", de forma adecuada al precepto estatal que transcribe.

Disposición final primera, apartado ocho. Se modifica el apartado 2 del artículo 11 y se añaden los apartados 3, 4, 5 y 6.

El apartado 3, en sus dos primeros párrafos se refiere a que en el marco de la legislación estatal, están incursos en prohibición para ser personas voluntarias, las personas que tengan antecedentes penales no cancelados por delitos de violencia doméstica o de género, por atentar contra la vida, la integridad física, la libertad, la integridad moral o la libertad e indemnidad sexual! del otro cónyuge o de los hijos, o por delitos de tráfico ilegal o inmigración clandestina de personas, o por delitos de terrorismo en programas cuyos destinatarios hayan sido o puedan ser víctimas de estos delitos.



Se establece que deberá acreditarse tal extremo mediante la aportación del certificado sobre ausencia de antecedentes penales o, en su defecto, mediante una declaración responsable de no tener antecedentes penales en la que, además, la persona voluntaria autorice a la entidad de voluntariado a la obtención del correspondiente certificado del Registro Central de Penados.

El tercer párrafo del apartado 3 se ocupa de los delitos referidos a los menores.

Existe un registro específico en esta materia, el Registro de Delincuentes Sexuales, regulado por el Real Decreto 1110/2015, de 11 de diciembre, que trae causa del artículo 13.5 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, incorporado por el apartado ocho del artículo único de la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia.

El citado artículo 13.5 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, dispone que "Será requisito para el acceso y ejercicio a las profesiones, oficios y actividades que impliquen contacto habitual con menores, el no haber sido condenado por sentencia firme por algún delito contra la libertad e indemnidad sexual, que incluye la agresión y abuso sexual, acoso sexual, exhibicionismo y provocación sexual, prostitución y explotación sexual y corrupción de menores, así como por trata de seres humanos. A tal efecto, quien pretenda el acceso a tales profesiones, oficios o actividades deberá acreditar esta circunstancia mediante la aportación de una certificación negativa del Registro Central de delincuentes sexuales".

Como indica el preámbulo de la Ley 26/2015, de 28 de julio, tal modificación tiene por objeto el "cumplimiento a los compromisos asumidos por España al ratificar el Convenio relativo a la Protección de los Niños contra la explotación y abuso sexual, de 25 de octubre de 2007, y a la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo 2011/93/UE, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la lucha contra los abusos sexuales y la explotación sexual de los menores y la pornografía infantil y por la que se sustituye la Decisión marco 2004/68/JAI del Consejo".

En estos casos resulta preceptiva la aportación de la correspondiente certificación negativa del correspondiente registro, cuestión que no es exigida en



el precepto examinado, sin que tal omisión resulte justificada, atendida la exigencia de certificado o declaración responsable que sí recoge en el párrafo anterior respecto de otro tipo de delitos.

Esta observación tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León".

Disposición final primera, apartado doce. Se modifica la redacción de la letra d) del artículo 16 y se añade una nueva redacción a la letra f) finalizando en la letra g) que tiene el mismo contenido que la antigua letra f).

En el Dictamen 358/2018 de este Consejo Consultivo se ponía de manifiesto que de "la preferencia en la participación indirecta a través de federaciones, confederaciones o uniones de entidades de voluntariado en el diseño y elaboración de las políticas públicas de las Administraciones Públicas de Castilla y León, así como en su ejecución, que recoge la letra f), resulta una limitación de los derechos de participación de las entidades de voluntariado. También desconoce que la participación en los ámbitos locales a través de estas estructuras de coordinación no parece funcional cuando son las propias entidades —y no los entes más amplios en que se organizan- las que intervienen en este ámbito. Tampoco parece funcional esta participación mediatizada en la ejecución de las políticas públicas a que se refiere".

En el texto actualmente sometido a consulta no se ha tenido en cuenta tal observación.

Disposición final primera, apartado veintidós. Modifica el artículo 36.

Este Consejo Consultivo en el ya citado Dictamen 358/2018 ya expresó su objeción al contenido de la modificación pretendida.

Se indicaba que el actual artículo 36 de la Ley regula el Consejo Regional del Voluntariado de Castilla y León. Con la modificación que se propone, en dicho precepto se viene a regular la sección de voluntariado del Consejo de Servicios Sociales de Castilla y León, que actualmente se encuentra recogida en el Decreto

lúmero: 2021-0104 Fecha: 15/03/2021



10/2015, de 29 de enero, de aplicación de las medidas para la reforma de la Administración de la Comunidad de Castilla y León en la organización y el funcionamiento de los órganos colegiados de asesoramiento y participación en el ámbito de los servicios sociales.

Las funciones que el apartado 2 de la norma proyectada atribuye a la sección de voluntariado son las de asesoramiento, análisis y la formulación de propuestas que en esta materia se sometan a su consideración, "así como aquellas otras que se le atribuyan por disposiciones legales o reglamentarias".

Se consideraba que este último inciso contraviene, a juicio del Consejo, la normativa reguladora de la creación de los órganos administrativos y, en

particular, la de los órganos colegiados.

Así, el artículo 5.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, dispone que "La creación de cualquier órgano" administrativo exigirá, al menos, el cumplimiento de los siguientes requisitos: (...) b) Delimitación de sus funciones y competencias". Por su parte, el artículo 53.1 4 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, establece que "La disposición o convenio por la que se constituya un órgano colegiado en la Administración autonómica deberá prever necesariamente los siguientes extremos: (...) d) Las funciones de decisión, propuesta, informe, seguimiento o control, así como cualquier otra que se le atribuya".

En aplicación de estos preceptos, las funciones y competencias de los órganos administrativos deben quedar concretadas en su norma de creación, con: el fin de evitar que posteriormente, a través de una norma de inferior rango. puedan encomendársele discrecionalmente otras funciones, en principio no previstas en la norma de creación.

Esta concreta observación tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León".



III CONCLUSIONES

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Atendidas las observaciones efectuadas al artículo 3, a la disposición derogatoria, y a los apartados 8 y 22 de la disposición final primera, sin lo cual no resultará procedente el empleo de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León", y consideradas las restantes, puede elevarse a la Junta de Castilla y León para su aprobación el anteproyecto de Ley del Tercer Sector Social en Castilla y León y de modificación de la Ley 8/2006, de 10 de octubre, del Voluntariado en Castilla y León.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.

En Zamora, en fecha al margen

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE

Número: 2021-0104 Fecha: 15/03/2021