

Sobre el Anteproyecto de Ley del Tercer sector de acción social

De conformidad con las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social por la Ley 21/1991, de 17 de junio, previo análisis y tramitación por la Comisión de Trabajo de Salud, Consumo, Asuntos Sociales, Educación y Cultura, y de acuerdo con el procedimiento previsto en el Reglamento de organización y funcionamiento interno, el Pleno del Consejo Económico y Social aprueba en su sesión ordinaria del día 25 de febrero de 2015 el siguiente dictamen:

1. Antecedentes

Con fecha de 28 de enero tuvo entrada en el CES escrito del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, por el que se solicitaba la emisión de dictamen sobre el Anteproyecto de Ley del Tercer sector de acción social, de conformidad con lo establecido en el artículo 7.1.1.a) de la Ley 21/1991, de Creación del Consejo Económico y Social. El encargo de elaboración de la propuesta de dictamen se trasladó a la Comisión de Trabajo de Salud, Consumo, Asuntos Sociales, Educación y Cultura.

El Anteproyecto objeto de dictamen viene acompañado de una Memoria de

análisis de su impacto normativo, conforme a lo establecido en el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, que justifica la oportunidad de la propuesta, incorporando un resumen de su contenido, el análisis jurídico del texto, una descripción de su proceso de tramitación así como el análisis desde la perspectiva del impacto de la norma en diferentes ámbitos: desde el punto de vista de su adecuación al orden de distribución de competencias, de su impacto económico y presupuestario, en la competencia del mercado y las cargas administrativas, así como de su impacto por

razón de género y en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

El Anteproyecto aborda por primera vez en nuestro ordenamiento la elaboración de un marco jurídico propio para el tercer sector de acción social, con el objetivo de dotar de mayor reconocimiento y seguridad jurídica a las entidades sin ánimo de lucro que operan en este ámbito, promoviendo la participación solidaria de los ciudadanos. Esta última encuentra su fundamento en el artículo 9.2 de la Constitución española que establece, entre los principios rectores de la actuación de los poderes públicos, la obligación de estos últimos de facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social. Asimismo, entre los derechos fundamentales y las libertades públicas que la misma norma consagra, se incluye en su artículo 23.1 el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal.

Cabe mencionar que la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia contempló por primera vez en su artículo 2.8 una primera definición legal del tercer sector como “organizaciones de carácter privado surgidas de la iniciativa ciudadana o social, bajo diferentes modalidades que responden a criterios de solidaridad, con fines de

interés general y ausencia de ánimo de lucro, que impulsan el reconocimiento y el ejercicio de los derechos sociales”.

Más allá de esa definición, hasta ahora el tercer sector ha carecido de unos contornos jurídicos nítidos y una regulación propia, constituyendo más bien un concepto acuñado en el ámbito anglosajón, punto de encuentro de una diversidad de realidades y formas asociativas. Por ello no cabe sino mencionar como antecedentes normativos algunos textos legales que regulan parcelas estrechamente vinculadas al objeto del Anteproyecto, aunque no sean totalmente coincidentes con el mismo, como la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones (cuya reforma continúa su tramitación parlamentaria en estos momentos), que contempla en su artículo 2 una definición de las organizaciones no gubernamentales como organizaciones constituidas sin fin de lucro que, por voluntad de sus creadores, tienen afectado de modo duradero su patrimonio a la realización de fines de interés general; la Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía social o la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación internacional para el desarrollo.

Por su parte el derecho de asociación, reconocido en el artículo 22 de la CE, se encuentra regulado por la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, en cuanto a todas aquellas asociaciones que no tengan fin de lucro y no estén sometidas a un régimen asociativo específico, mientras que la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, regula el régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos.

En el ámbito de la representación e interlocución permanente de las entidades que conforman el tercer sector de acción social en la Administración General del Estado, el Anteproyecto viene a reconocer dos órganos administrativos ya existentes: el Consejo Estatal de Organizaciones no Gubernamentales de Acción Social, creado por el Real Decreto 235/2005, de 4 de marzo, y la Comisión para el Diálogo Civil con la Plataforma del Tercer Sector, aprobada por la Resolución de 28 de enero de 2013, de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad.

Más recientemente, el artículo 2.1 del Real Decreto-ley 7/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes de naturaleza tributaria, presupuestaria y de fomento de la investigación, el desarrollo y la innovación prevé el reconocimiento de las entidades del tercer sector de acción social como entidades colaboradoras de las Administraciones públicas, fijando los requisitos de dicho reconocimiento para el ámbito de la Administración General del Estado.

En el ámbito de las políticas abordadas en España en los últimos años, cabe señalar como uno de los antecedentes más inmediatos de este Anteproyecto el compromiso contenido en el Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social 2013-2016 de fomentar la movilización y la participación de la sociedad civil y del tercer sector, así como fortalecer el tercer sector de acción social mediante el apoyo institucional y financiero con una serie de medidas concretas entre la figuraba la elaboración y aprobación de una Ley del Tercer sector de acción social, junto a otras medidas

como la aprobación de una nueva Ley estatal de Voluntariado (cuyo Anteproyecto ha sido remitido al CES para dictamen simultáneamente a este); la definición de un marco regulatorio de las entidades del tercer sector de ámbito estatal colaboradoras con la Administración pública; la aprobación de una Ley de Mecenazgo que impulse la labor de las fundaciones de acción social mejorando el tratamiento fiscal contemplado actualmente; prestar apoyo económico y financiero al tercer sector de acción social mediante la convocatoria de subvenciones con cargo a la asignación tributaria del impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF) y a las subvenciones del tercer sector; así como completar el Plan de pago a proveedores de servicios sanitarios, educativos y sociales para hacer frente a las deudas de las comunidades autónomas y entes locales con el tercer sector de acción social, así como completar las transferencias de estas Administraciones a las entidades sociales sin fines de lucro que desarrollan proyectos de ayuda a las familias, infancia, mayores y personas con discapacidad.

Asimismo, el CES ha emitido dictamen sobre algunas importantes reformas normativas que guardan conexión con la acción social desarrollada desde el ámbito del sector no lucrativo. Cabe señalar al respecto el Dictamen 2/2002, sobre el Anteproyecto de Ley de Fundaciones; el Dictamen 3/2002, sobre el Anteproyecto de Ley de Régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo; el Dictamen 4/2005, sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Regla-

mento de Fundaciones de competencia estatal; el Dictamen 5/2010, sobre el Anteproyecto de Ley de Economía social; el Dictamen 10/2010, sobre el Anteproyecto de Ley de Adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad y, más recientemente, el Dictamen 6/2014, sobre el Anteproyecto de Ley de Fundaciones. Valga señalar, además, que como resultado de los

acuerdos de la Cumbre Euromed de noviembre de 2013, el CES está abordando en estos momentos la realización de un Informe sobre *Los agentes sociales y la gobernanza democrática: el papel de los interlocutores sociales en la consolidación de la democracia política y el desarrollo de la democracia participativa*, en colaboración con el Comité Económico y Social Europeo y el Consejo Económico y Social de Marruecos.

2. Contenido

El Anteproyecto sometido a dictamen consta de cuatro capítulos que contienen nueve artículos, siete disposiciones adicionales y cuatro disposiciones finales.

El capítulo I, que regula el objeto y principios del Anteproyecto, está estructurado en tres artículos. El primero establece que el objeto de la Ley es configurar un marco jurídico que reconozca a las entidades del tercer sector de acción social como entidades que promueven la participación solidaria de los ciudadanos, reconociéndolas como interlocutores ante las Administraciones públicas. En el mismo precepto se definen como aquellas asociaciones, fundaciones, federaciones o asociaciones que las integren, siempre que se ajusten a lo previsto en el Anteproyecto. El artículo 2, establece el ámbito de aplicación de este Anteproyecto a las entidades de ámbito estatal, esto es, que actúen en todo el territorio del Estado o en más de una comunidad autónoma.

El artículo 3 establece una serie de principios rectores de la actuación de las entidades que integran el tercer sector de acción social, coincidiendo algunos con elementos definitorios de las mismas, como tener personalidad jurídica, naturaleza jurídica privada, no tener ánimo de lucro o la participación democrática de sus miembros; y otros con principios de actuación, como la transparencia en la gestión, promover la igualdad de trato o llevar a cabo objetivos y actividades de interés general, definidos en una norma con rango de Ley, y en todo caso, conforme a lo previsto en el artículo 2.1 del Real Decreto-ley 7/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes de naturaleza tributaria, presupuestaria y de fomento de la investigación, el desarrollo y la innovación. No obstante, dichas entidades se regirán por la legislación específica aplicable a la forma jurídica que hayan adoptado.

El capítulo II regula la participación real y efectiva de las entidades del tercer sector de ámbito estatal y que integren mayoritariamente a dichas entidades, dentro de la Administración General del Estado, en el ámbito que corresponda (artículo 4). En este capítulo se regula también la posibilidad de que estas entidades puedan constituir asociaciones para la representación y defensa de sus intereses y que puedan, a su vez, agruparse entre sí (artículo 5).

El capítulo III contiene las medidas dirigidas a fomentar las entidades que conforman el tercer sector de acción social de ámbito estatal (artículos 6 y 7). A este respecto, el artículo 6 establece las medidas dirigidas a apoyar, impulsar y desarrollar este sector y las organizaciones más representativas del mismo mediante la diversificación de las fuentes de financiación. El Gobierno, a su vez, promoverá el fomento, apoyo y difusión de este sector a través del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. En lo que compete a las comunidades autónomas y entidades locales, se establece que apliquen el diálogo civil en el desarrollo sus políticas, al tiempo que podrán realizar convenios de colaboración con la Administración General del Estado para promover acciones de fomento, difusión y formación del tercer sector.

El artículo 7, por su parte, prevé la aprobación, en el plazo de doce meses, de un Programa de impulso de las entidades del tercer sector de la acción social que contendrá medidas dirigidas a su promoción y apoyo, acceso a la financiación, potencia-

ción de los mecanismos de colaboración con la Administración así como su participación institucional.

El capítulo IV se ocupa de la regulación de los órganos de participación institucional del tercer sector (artículos 8 y 9). En primer lugar, por vía reglamentaria, se regulará el Consejo Estatal de Organizaciones no Gubernamentales de Acción Social, como un órgano colegiado de carácter consultivo adscrito al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, concebido como el ámbito de diálogo, participación y asesoramiento en las políticas públicas de interés social (artículo 8).

En segundo lugar, y con el fin de institucionalizar la colaboración, el diálogo y la cooperación entre el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad y la Plataforma del Tercer Sector de Acción social, se regulará reglamentariamente la Comisión para el Diálogo Civil con la Plataforma del Tercer Sector (artículo 9).

Disposiciones adicionales y finales

La disposición adicional primera garantiza el respeto a las competencias exclusivas reconocidas a las comunidades autónomas en materia de asistencia social en sus respectivos Estatutos de Autonomía.

La disposición adicional segunda prevé la creación de un inventario público de entidades del tercer sector de acción social por el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, en colaboración con las comunidades autónomas, previo informe

del Consejo Estatal de Organizaciones no Gubernamentales de Acción Social. Asimismo, se establece la necesidad de mantener una información estadística sobre las entidades del tercer sector.

La disposición adicional tercera recoge el mandato del Gobierno para elaborar un informe de análisis y evaluación de los efectos y las consecuencias de la aplicación del contenido de la Ley que será remitido al Congreso en el plazo de dos años desde la aprobación del programa de impulso de las entidades del tercer sector de acción social.

La disposición adicional cuarta establece el principio de igualdad de trato entre mujeres y hombres como principio de actuación de las entidades del tercer sector, de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad efectiva de mujeres y hombres.

La disposición adicional quinta señala que la regulación de la Ley no supondrá incremento de gasto público.

La disposición adicional sexta establece que este Anteproyecto se entiende sin perjuicio de la capacidad del Estado para promover actuaciones finalistas a través de la colaboración con el tercer sector, estando siempre sujeta dicha colaboración al principio de concurrencia pública y a la aplicación de los criterios objetivos y transparentes de concesión y adjudicación.

La disposición adicional séptima establece que las obligaciones pendientes de pago de las comunidades autónomas y las entidades locales con las organizaciones del tercer sector tendrán un tratamiento análogo al del resto de proveedores.

Las disposiciones finales primera, segunda, tercera y cuarta versan, respectivamente, sobre las ayudas y subvenciones públicas del tercer sector de acción social, el título competencial, el desarrollo reglamentario y la entrada en vigor de la misma, la cual se producirá en el plazo de un mes de su publicación en el Boletín Oficial del Estado (BOE).

3. Observaciones generales

El tercer sector de acción social en España ha registrado un crecimiento importante en las últimas décadas habiéndose constituido como un actor destacado en la lucha contra las situaciones de mayor vulnerabilidad social. Su desarrollo y crecimiento descansa en la defensa de los valores de

igualdad e inclusión social y aporta un indudable valor a la participación organizada de la ciudadanía.

El desarrollo del conjunto de entidades no lucrativas orientadas al cumplimiento de objetivos de interés público, con la dimensión y relevancia que alcanza

en la actualidad, se ha producido, sin embargo, sin un amparo normativo propio de ámbito estatal para el tercer sector de acción social.

El Anteproyecto objeto de dictamen surge con el fin último de establecer una regulación de las entidades que integran el tercer sector de acción social con el propósito de garantizar su estabilidad, regular e impulsar su interlocución en el ámbito estatal.

El Consejo valora positivamente y reconoce la labor que realizan las entidades del tercer sector de acción social. Sin embargo, con carácter general, el CES estima que el Anteproyecto, de por sí ambicioso, en ocasiones, introduce confusión en el esquema vigente de participación e interlocución en el ámbito del diseño y la ejecución de las políticas sociales.

No cabe obviar que la elaboración de este Anteproyecto se aborda precisamente en un momento de profundos cambios sociales y económicos que en algunos ámbitos está llevando a replantear las fronteras entre lo público, lo privado y lo no lucrativo, especialmente en el terreno de la acción social. Sin entrar en el fondo de ese debate, pero consciente de su existencia, el CES considera especialmente necesaria la claridad en el intento de abordar la regulación de un sector que hasta ahora ha presentado contornos en cierto modo difusos. También resulta confuso en sí el concepto mismo de acción social al que se vincula el ámbito de aplicación de la norma, ofreciendo dudas a la hora de interpretar si

dentro del mismo se pretende abarcar todas las políticas públicas vinculadas a la consecución de los objetivos del Estado social, por lo que sería deseable aclarar este término, en línea con las observaciones particulares que se realizarán al capítulo I.

Tal y como se reconocía ya en la exposición de motivos de la Ley 30/1994, de 24 de noviembre, de Fundaciones e incentivos fiscales a la participación privada en actividades de interés general, en las sociedades democráticas desarrolladas constituye una realidad la participación, junto con el sector público, de personas, entidades e instituciones privadas en la protección, el desarrollo y estímulo de actividades de interés general. La crisis económica ha propiciado el impulso de la solidaridad general y un cambio en las formas de provisión de las necesidades sociales, de modo que el aumento de las situaciones carenciales entre la población unido a la insuficiencia de los dispositivos públicos han derivado en un incremento de las demandas de atención social dirigidas a las entidades que conforman el tercer sector de acción social. Si bien, en opinión del CES, la colaboración complementaria del tercer sector de acción social no puede diluir la responsabilidad en este ámbito de las Administraciones públicas, ni derivar la defensa de los intereses sociales en una promoción o cooperación exclusiva con las entidades sin ánimo de lucro.

El CES entiende que el texto sujeto a dictamen debería mejorar en su redacción la definición de los límites de la actuación del tercer sector de la acción social en relación

con las obligaciones de los poderes públicos. Por ello, sería deseable perfilar con más claridad las funciones que corresponden a cada uno, con el objetivo de que la promoción de las entidades privadas sin ánimo de lucro definidas en el Anteproyecto se realice sin menoscabo de las funciones que corresponden a las Administraciones públicas en el ámbito social.

Asimismo, se considera necesaria una mayor concreción en el texto de los aspectos relativos a la interrelación y a la coordinación con las comunidades autónomas, dadas las competencias que ostentan y la normativa aprobada en este ámbito, a fin de garantizar la vertebración territorial del conjunto de respuestas a las necesidades sociales, sin perjuicio de las competencias que correspondan a los distintos niveles de la Administración, en concreto, en referencia a lo establecido en la disposición adicional primera y el artículo 6.3.

Por otro lado, el CES considera que el Anteproyecto incorpora en su contenido aspectos referidos al ámbito laboral que, como es sabido, cuenta con una extensa articulación normativa en España, con unos canales de diálogo social muy asentados y con unas organizaciones representativas con amplio reconocimiento político, institucional y social. A este respecto, este Consejo quiere llamar la atención sobre la ausencia de referencia alguna al diálogo social y a los interlocutores sociales más representativos en el Anteproyecto y a la conveniencia de que se subsane.

Al mismo tiempo, el CES cree necesario incidir sobre los canales de participación de las entidades del tercer sector de acción social conforme al diálogo civil. El Anteproyecto pretende impulsar, con carácter permanente, estos canales de participación de las entidades que integran dicho sector y, por ende, su participación en la elaboración de las políticas sociales. Este Consejo cree conveniente señalar que la política social que engloba, a su vez, los aspectos relativos al ámbito laboral, forma parte del diálogo social en el que se cuenta con unas normas y mecanismos de representación delimitados, que también deberían desarrollarse en el ámbito del diálogo civil. Y ello se fundamenta en que la exigencia de representatividad, además de ser un principio democrático fundamental ya que confiere legitimidad, representa mayor claridad y posibilidad de influencia de las organizaciones que la tienen contrastada.

El CES considera que los canales de participación y diálogo son constitutivos de la democracia participativa, enriquecen la democracia representativa y, en última instancia, refuerzan la legitimidad democrática. Ahora bien, el diálogo civil, como así sostiene el CESE en su Dictamen 240/2006, sobre *La representatividad de las organizaciones europeas de la sociedad civil en el contexto del diálogo civil*, no puede en ningún caso confundirse ni solaparse con el diálogo social, haciéndose necesaria la distinción fundamental que cabe hacer entre ambos. Debe subrayarse que la existencia de un tejido organizativo más amplio y

complejo, así como mayores demandas de participación por otros actores, son elementos que reflejan el dinamismo de la sociedad. Si se determinaran claramente los criterios de su representatividad, podría fortalecerse la democracia participativa, sumándose a los instrumentos y cauces por los que legítimamente ha discurrido durante décadas la participación de los interlocutores sociales en la configuración de políticas públicas.

Por otro lado, el Anteproyecto prevé que la norma no supondrá un incremento del gasto público, tal y como reconoce la disposición adicional quinta lo cual, en opinión del CES, puede resultar contradictorio con el objetivo de la misma de fomentar, promover y difundir las entidades del tercer sector de acción social, como, por otro lado, se destaca también en la exposición de motivos. Tal promoción normalmente requiere una respuesta económica, por lo que la limitación financiera que reconoce el texto legal podría incluso dificultar o suponer una limitación a futuro para las acciones que puedan ponerse en marcha en

el marco del programa de impulso previsto en la norma y que el Gobierno deberá aprobar en el plazo de doce meses desde la entrada en vigor de la Ley, tal y como se prevé en el artículo 7.

El CES valora el propósito de abordar por primera vez en un único texto legal la definición, objetivos y actividad del tercer sector de acción social. Sin embargo, desde el punto de vista de la técnica legislativa, el texto resulta en algunos aspectos demasiado generalista y programático, pudiendo generar incluso inseguridad jurídica en ocasiones, al no definir con suficiente claridad conceptos utilizados en la Ley como el de interés general. En cambio, en otros, se excede en el detalle, como ocurre con la definición de los principios rectores, tal y como se expondrá en las Observaciones particulares. En opinión del CES, se ha desaprovechado una oportunidad para delimitar y dar un marco normativo más preciso a la actividad de estas entidades que forman parte del tercer sector de acción social. Asimismo, se observa una excesiva remisión a una futura regulación reglamentaria.

4. Observaciones particulares

Capítulo I. Objeto y definición

En este capítulo se regula el objeto y principios de la Ley, ofreciendo una definición de las entidades que conforman el tercer sector de acción social, su ámbito de aplicación y los principios rectores de las mismas.

A juicio del CES, tal y como se ha destacado ya en las Observaciones generales, es necesario precisar con mayor claridad el objeto y ámbito de aplicación de esta norma, reguladora del tercer sector de acción social.

En concreto, el artículo 1 de este capítulo se refiere al objeto de la norma de reforzar la capacidad de interlocución de las entidades del tercer sector de acción social respecto de las “políticas públicas sociales”. En opinión del CES, esta última expresión resulta demasiado genérica y debería concretarse, teniendo en cuenta las múltiples dimensiones que han ido adquiriendo las políticas públicas desde que la Constitución de 1978 sentara los principios rectores de la política social y económica, vinculados a la consecución del Estado social.

También resulta excesivamente detallada la definición de los principios rectores de actuación de estas entidades contenida en el artículo 3. Por otra parte, el Anteproyecto establece el requisito de la ausencia de ánimo de lucro en el apartado c) y en el apartado e) determina que estas entidades tengan “carácter altruista”, vinculando esta característica bien a la participación voluntaria en la acción o bien a la voluntariedad en la gestión de las mismas, disyuntiva que, en opinión del CES, podría dar lugar a confusión.

Por otro lado, hay que tener en cuenta que el texto objeto de dictamen se limita a abordar únicamente la regulación de una parte del conjunto de las entidades del tercer sector, la de aquéllas dedicadas a la “acción social”. Es importante, en opinión del CES, que este aspecto esencial del objeto de la norma quede nítidamente delimitado desde este primer capítulo. Así, se debería mejorar la redacción de los artículos 1.2 y 3.1.j), al poderse derivar de su lec-

tura una falta de coherencia entre ambos respecto a lo que se entiende por actividades de “interés general” y el alcance que se da en el Anteproyecto a la “acción social”. En el apartado j) del artículo 3.1, a los objetivos y actividades puramente de “interés social” se añaden los de “interés general” definidos de acuerdo al artículo 2.1 del Real Decreto-ley 7/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes de naturaleza tributaria, presupuestaria y de fomento de la investigación, el desarrollo y la innovación, lo que puede resultar una cláusula excesivamente abierta.

Capítulo II. Participación

El artículo 4 regula la participación de las entidades del tercer sector de acción social en los órganos de participación institucional de la Administración General del Estado. Este precepto establece que las entidades del tercer sector de acción social se incorporarán en dichos órganos, y a continuación señala que la representación en estos corresponderá a las organizaciones que integren mayoritariamente estas entidades.

En opinión del CES, la redacción de este precepto resulta confusa, por lo que sería conveniente precisar cuál es el ámbito de actuación que corresponde a las entidades del tercer sector de acción social, así como en qué órganos les corresponde participar. Es preciso recordar que existen órganos cuyas reglas de representación están perfectamente delimitadas y otros que no cuentan con tal especificidad, por lo que la

norma debería aclarar a qué órganos de participación de la Administración General del Estado se refiere.

Por otro lado, también resulta ambigua la referencia a la representación que corresponderá a las organizaciones que integren mayoritariamente a entidades del tercer sector de acción social, ya que da cabida a múltiples tipos de organizaciones que no tienen por qué integrar solo entidades de este tipo y que tendrían la posibilidad de estar representadas en los órganos de participación en igualdad con otras asociaciones o entidades que solo estuviesen constituidas por entidades del tercer sector de acción social.

Capítulo III. Acción de fomento

Este capítulo establece las acciones de fomento de las entidades del tercer sector de acción social de ámbito estatal a través de medidas concretas, recogidas en el artículo 6, y la puesta en marcha de un programa de impulso de estas entidades, tal y como establece el artículo 7.

El CES, como ya ha anticipado en las observaciones generales del presente dictamen, valora positivamente el apoyo e impulso del tercer sector de acción social, si bien considera que dicho apoyo en ningún caso debería tener carácter de exclusividad ni ir en detrimento de otras formas alternativas de acción social ajenas al mismo.

Por otro lado, y nuevamente en coherencia con las observaciones generales, este Consejo considera que la promoción

del tercer sector de acción social debería entenderse, en todo momento, como una labor de colaboración con la Administración pública y que su fomento no suponga, en ningún caso, primar la acción social que desempeña este sector en el desarrollo de las políticas públicas. En este sentido, y para que así sea, el CES considera que la promoción y el fomento del tercer sector, debería ir acompañado del suficiente respaldo económico.

Asimismo, este Consejo considera necesaria la revisión de algunos de los apartados del artículo 6.1, que establece los objetivos de las políticas públicas de fomento del tercer sector de acción social:

En lo que respecta al apartado c), que hace referencia al impulso de la responsabilidad social empresarial, el CES entiende que se hace alusión a una política de empresa dentro del ámbito de la voluntariedad, por lo que esta norma no parece ser el lugar más oportuno para contener dicha previsión.

El apartado d), por su parte, hace referencia a que los poderes públicos impulsarán la utilización de instrumentos legales para promover programas de acción social. Este Consejo considera necesario una aclaración sobre dichos instrumentos legales, al no quedar claro a cuáles se refiere ni si se trata de los ya existentes o si deja la posibilidad de que se creen otros nuevos.

En consonancia con lo expuesto en las observaciones generales, llama la atención que en la letra e) del apartado 1 de este artículo, entre los objetivos de las políticas

públicas de fomento del tercer sector de acción social, se contemple expresamente garantizar su participación en las políticas de empleo. El CES considera que esta incorporación viene a alterar el esquema vigente de participación en el diseño, seguimiento y evaluación de las políticas de empleo, en el que los interlocutores sociales más representativos cuentan con un amplio reconocimiento institucional.

Los apartados g) y h), por su parte, establecen la promoción de la formación de profesionales del ámbito de la acción social, así como la inclusión de contenidos referidos al tercer sector de acción social en los planes de estudio de diferentes etapas educativas, respectivamente. Este Consejo entiende que estos aspectos no deberían formar parte de la norma sino abordarse en los ámbitos educativos correspondientes.

Por último, en el apartado i) se plantea como objetivo de las políticas públicas de fomento del tercer sector de acción social su promoción como instrumento para canalizar el ejercicio efectivo de los derechos a la participación social de la ciudadanía. A juicio del CES, la redacción de este apartado parece conferir carácter de exclusividad a este sector y entiende que su promoción debe hacerse, en su caso, sin perjuicio de la labor que igualmente realizan otras organizaciones representativas.

Capítulo IV. Órganos de participación

Los artículos 8 y 9 reconocen, respectivamente, dos órganos de participación insti-

tucional del tercer sector de acción social ya existentes, como son el Consejo Estatal de Organizaciones no Gubernamentales, creado por el Real Decreto 235/2005, de 4 de marzo, y la Comisión para el Diálogo Civil con la Plataforma del Tercer Sector, aprobada por la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, en su Resolución de 28 de enero de 2013.

Llama la atención del CES que el Anteproyecto prevea la futura regulación reglamentaria de estos organismos, que ya cuentan con sendos Reglamentos propios. A juicio de este Consejo, para una mayor certidumbre sobre las características y funcionamiento de estos organismos, las bases de esa nueva reglamentación deberían haberse recogido en el Anteproyecto.

En cuanto a las actividades de interés general consideradas de interés social sobre las que, según el artículo 8 desarrollará su actuación el Consejo Estatal de Organizaciones no Gubernamentales de Acción Social, el Anteproyecto se refiere a las previstas en las letras a), b) y c) del apartado 1 del artículo 2 del mencionado Real Decreto-ley 7/2013, lo que incluye la atención a las personas con necesidades de atención integral socio-sanitaria; la atención a las personas con necesidades educativas o de inserción laboral, y el fomento de la seguridad ciudadana y prevención de la delincuencia.

El CES hace aquí extensiva la observación realizada en el capítulo I sobre la necesidad de delimitar con claridad el alcance del Anteproyecto y los ámbitos a que se refiere la acción social.

**Disposición adicional segunda.
Inventario de entidades del tercer
sector de acción social**

Esta disposición establece la obligación del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, en colaboración con las comunidades autónomas, de elaborar un inventario de entidades del tercer sector de acción social.

En opinión del CES sería conveniente precisar más el contenido de esta disposición y, en concreto, justificar la necesidad de realizar un informe previo por parte del Consejo Estatal de Organizaciones no Gubernamentales de Acción Social.

**Disposición adicional cuarta. Igualdad
de trato entre mujeres y hombres**

La disposición adicional cuarta recoge el respeto en la actuación y organización de las entidades del tercer sector de acción social al principio de igualdad de trato entre mujeres y hombres. El CES entiende que debería incluirse en esta disposición el respeto a la igualdad de trato, oportunidades y no discriminación.

**Disposición adicional sexta. Actuaciones
finalistas a través de la colaboración
con el tercer sector de acción social**

El CES valora positivamente la alusión expresa en la norma al principio de libre competencia pública y a la aplicación de los criterios objetivos y transparentes de concesión y adjudicación en los ámbitos de co-

laboración entre el Estado y el tercer sector de acción social.

**Disposición adicional séptima.
Financiación estatal de las obligaciones
pendientes de pago de las comunidades
autónomas y entidades locales**

Esta disposición establece que las entidades del tercer sector de acción social tendrán un tratamiento análogo al resto de proveedores respecto a las obligaciones pendientes de pago de las comunidades autónomas y las entidades locales.

El CES valora positivamente que la norma trate de garantizar el cobro por parte de dichas entidades de las obligaciones de pago de las Administraciones autonómicas y locales, si bien le genera dudas el modo en que se establece dicha garantía al entender que puede generar un trato preferente respecto a otras organizaciones de acción social ajenas al tercer sector de acción social.

Asimismo, este Consejo cree necesario que el término “análogo”, tal y como se recoge en esta disposición, se aclare y explicité para evitar cualquier tipo de ambigüedad al respecto y garantizar así seguridad jurídica en su aplicación normativa.

**Disposición final primera.
Ayudas y subvenciones públicas
del tercer sector de acción social**

En el mismo sentido que la observación anterior, pero referido a las ayudas y subvenciones públicas del tercer sector de

acción social, el CES entiende que se está primando la naturaleza jurídica de las entidades y no la finalidad de las mismas, lo que podría dar lugar a la discriminación en este ámbito de otras organizaciones dedicadas a la acción social al margen de dicho sector.

5. Conclusiones

El CES remite las conclusiones del presente dictamen a las que se desprenden de las

Disposición final tercera.

Desarrollo reglamentario

Dada la importancia que tendrá el desarrollo reglamentario de la Ley, parece oportuno solicitar que se sometan a dictamen del CES aquellos desarrollos normativos de especial relevancia en este ámbito.

observaciones generales y particulares contenidas en el mismo.

Madrid, 25 de febrero de 2015

Vº. Bº El Presidente
Marcos Peña Pinto

La Secretaria General
Soledad Córdova Garrido