**Intervención de Rafael de Lorenzo, Secretario General de la Plataforma del Tercer sector. Ley del Tercer Sector de Acción Social.**

Al empezar este primer bloque, referido a la Ley del Tercer Sector, habíamos pensado que era bueno que esta estructura se repitiera después en la otra ley. Haya una ponencia introductoria; luego tres intervenciones más reducidas para hacer un acercamiento desde un ángulo diferenciado del ley para dar lugar a un tiempo de debate y reflexión compartida, que es de lo que se trata en este foro.

Me corresponde ahora hacer esa exposición inicial, introductoria, sobre la Ley del Tercer Sector.

Me voy a centrar fundamentalmente en dos aspectos: en primer lugar **cuáles son los pronunciamientos, qué cosas dice la ley** que convenga resaltar. Qué pronunciamientos y a veces, por qué no, qué silencios. Es importante saber qué espíritu, cuál es el contenido fundamental, el objetivo primordial que planea detrás de esta ley.

Pero hay que hacer un segundo análisis, que es **cómo cumple la ley lo que dice en el preámbulo y lo que dice en su propio articulado** que va a hacer.Éstas serán las dos cuestiones esenciales sobre las que me centraré.

En primer lugar, hay que poner de manifiesto que estamos ante una ley, Ley 43/2015, que es, en su ámbito de actuación, pionera en España y en Europa.

Es verdad que algunos aspectos de la ley ya se recogieron muy embrionariamente, en el Real Decreto Ley 7/2013, cuando hicimos aquella pequeña reorientación forzada del IRPF en 2013. Algún pequeño pronunciamiento al concepto de tercer sector, en la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia, la Ley 39/2006, que dedicaba, en unos artículos, algún apartado a definir qué era esto del tercer sector. Cosa que en nuestra legislación curiosamente no existía: no había pronunciamientos de rango legal sobre esta cuestión.

Por tanto, es una ley pionera; en Europa creo que también, salvo que se me escape algún detalle en este momento y es de justicia reconocer, que tiene un antecedente hermano, como fue la Ley de Economía Social, la Ley 5/2011, que ya jugó un papel similar en este campo.

Nuestra ley utilizó el faro, el antecedente exitoso de la Ley de Economía Social para abordar esta cuestión del tercer sector.

Sabéis que yo defiendo que hay organizaciones que comparten una serie de valores, fundamentalmente, que la persona está en el centro de interés de todas sus actuaciones; y que eso se puede hacer de maneras diferentes; con estrategias distintas; con formas organizativas separadas. Pero con ese punto de referencia central de la importancia del papel de la persona y la respuesta a sus necesidades: sociales, y a veces económicas.

Por eso, las organizaciones de economía social, que son empresas cooperativas, sociedades laborales, mutualidades, centros especiales de empleo, empresas de inserción, cofradías, etc., tienen una personificación jurídica como empresa y se centran, fundamentalmente, en la generación de riqueza, y por tanto, la generación de empleo, y ésa es la parte social más importante que resuelven.

Pero hay otras organizaciones, las del tercer sector, de acción social, que revisten unas formas más de asociación y de fundación, y lo que persiguen es la atención de necesidades básicas primordiales de las personas pero también, favorecer el ejercicio de los derechos sociales, de los derechos humanos en general, y por lo tanto ayudar sacar a esos grupos humanos del riesgo de exclusión. Sigue estando la persona desde el punto de vista de su estado de necesidad. Una y otra, voluntariado y tercer sector, no dejan de ser dos caras de la misma moneda: persiguen cómo mejorar la calidad de vida y la dignidad, especialmente de las personas desfavorecidas.

Hagamos una reflexión inicial: **y esta ley ¿qué nos resuelve? ¿Para qué sirve? ¿Qué derechos me reconoce?**

Es muy importante saber qué es y qué no es, esta Ley del Tercer Sector. Desde luego, no es la solución a los problemas del tercer sector. No es una ley que desgrane un catálogo de derechos reconocidos a las personas, a las organizaciones. No es una ley que modifique transversalmente a otras leyes, como la de subvenciones o la del mecenazgo, y un largo etc. No; no es eso. Por lo tanto, alguien podría decir: *¿Para qué vale? ¿Para qué vale esto?* Es una ley que tiene un valor mucho más político e institucional. De valor declarativo de una realidad que está ahí desde hace mucho tiempo y que nunca ha sido abordada desde esta perspectiva de globalidad, en una norma del máximo rango.

Sí que esta ley contiene una serie de pronunciamientos que tenemos que ver si están o no en sintonía con los valores y los principios del tercer sector y que persigue un objeto, que tenemos que hacer una primera aproximación en de qué modo la propia ley cumple los objetivos que dice perseguir.

Yo suelo decir de broma, pero es verdad, que las leyes hay que leerlas al revés: hay que empezar por las adicionales, transitorias y finales, que es donde *se suelen cargar las leyes.* Tienes una ley de 50 páginas del BOE y al final te encuentras una disposición transitoria que la descafeína o la deja tiritando. Y hay que analizar lo que dice la exposición de motivos. Porque normalmente suele decir lo contrario al articulado.

Ese ejercicio hay que hacerlo siempre con una norma. Hoy quisiera limitarme a dos cuestiones que sirvan un poco de introducción para que los compañeros y compañeras de la mesa aborden las diferentes cuestiones, y lo más importante, luego compartirlo, debatirlo, celebrarlo, criticarlo, lo que cada uno crea más oportuno, que para eso nos hemos reunido aquí.

En primer lugar, **los pronunciamientos**: qué duda cabe que una exposición de motivos no tiene carácter vinculante, pero los tribunales Constitucional y Supremo han dicho muchas veces que la exposición de motivos sirve para interpretar cuál ha sido la voluntad del legislador, para aclarar, para entender el articulado. Por lo tanto no tiene ese carácter vinculante, pero sí fuerza.

Puede tener ese carácter declarativo, sin más, o contener expresiones, formulaciones, afirmaciones de interés desde la perspectiva de los principios y valores que defiende el tercer sector. Y este es el ejercicio al que quiero invitaros.

Y qué dice la ley en su exposición de motivos, qué quiere hacer, qué cosas reconoce, dónde pone el acento. Desde luego podríamos encontrar no menos de dos decenas de afirmaciones importantes a las que agarrarnos para robustecer nuestras propias convicciones en el sentido que no solamente no estábamos desencaminados, sino que incluso el ordenamiento jurídico acaba reconociendo, en sus textos formales, todo aquello por lo que venimos trabajando y sobre lo que venimos predicando e incidiendo durante muchos años.

El preámbulo dice que *el tercer sector es el alma de la sociedad, lo mejor de la sociedad puesto al servicio de la solidaridad, de la ayuda a los más desfavorecidos.* Que es una vía de acción ciudadana alternativa, o complementaria, a la gestión de los poderes públicos. El tercer sector hace aflorar soluciones que emanan de la creatividad, del análisis, de la lucha cotidiana de las organizaciones en la realidad. Y de esa realidad extrae propuestas y soluciones.

Afirma que el tercer sector y sus organizaciones nacen, provienen y se consolidan desde el compromiso con los derechos humanos. Descansa en valores de igualdad, de solidaridad, de participación, de inclusión social. Esos son nuestros valores que conducen necesariamente, a una sociedad más equilibrada y equitativa. A una sociedad, en definitiva, menos desigual.

También dice que la cohesión exige una actividad, que la actividad económica esté al servicio de las personas. Esto en los tiempos que corren y en las etapas que hemos atravesado últimamente del hiperliberalismo y de los neo, tiene una gran importancia.

Es una ley que hace un reconocimiento autocrítico: que sigue habiendo exclusión y marginación, y que los problemas, a pesar de largos años de etapas prósperas, alternando con crisis sucesivas, tres décadas de desarrollo económico y social, no se han superado; a veces hay momentos en los que empeora la situación de determinados grupos y colectivos humanos.

Reconocer que el foco, que el corazón del tercer sector está, desde el punto de vista humano, en la solución de los problemas de las personas con mayor necesidad y desde ahí se convoca a la sociedad civil para luchar contra esos fenómenos de exclusión y de marginación.

El tercer sector es el que tiene el mejor conocimiento de la realidad y la mejor metodología para hacer propuestas y soluciones, y coparticipar, responsablemente en esas soluciones. Juega un papel crucial en el diseño, planificación, seguimiento y ejecución de las políticas sociales públicas. Así podría enumeraros, hasta 25 formulaciones de este tipo que alguien podrá decir: *mucha palabrería…todo esto es farfalla.*

Dicho en una ley novedosa, una ley que ancla sus fundamentos en la Constitución, puesto que el razonamiento que encierra es: *“ante los problemas sociales graves de las personas desfavorecidas, el tercer sector juega un papel importante en la detección, en las propuestas y en la solución de esos problemas”* (y eso lo hacemos con un escenario que su decorado de fondo son unos mandatos constitucionales; nada menos que el modelo del Estado, como Estado democrático de derecho; los principios de libertad, de igualdad, de no discriminación, de solidaridad, la obligación de los poderes públicos de promover las condiciones que hagan que las condiciones de igualdad y libertad sean las mismas en todos los individuos y grupos donde se integra. Que probablemente el artículo 9.2 de la Constitución sea el único en que podamos encontrar un agarre directo y robusto de lo que puede ser la capacidad de integración y de movilización de la sociedad civil a través del tercer sector).

Todo esto tiene una relevancia, no solamente retórica, que también, sino de enarbolar lo que somos y nos lo están reconociendo, y se comprometen a trabajar en esa dirección, aunque solo fuera para trazar estas hojas de ruta de las políticas sociales. Desde luego es bastante más de lo que teníamos, que era casi nada desde la perspectiva de la protección jurídica, del ordenamiento jurídico, a nivel de una ley formal, como la que estamos hablando, con rango de ley, no de decreto, decreto, de orden ministerial.

La segunda pregunta era: **y la ley,** después de esta exposición de motivos, tan bonita, tan importante y que puede ser a la vez tan inútil, **¿qué objeto persigue y de qué modo empieza a cumplir lo que en su artículo 1 dice que va a hacer?**

El artículo 1 de la Ley dice que el objeto de la misma es triple. El primero, regular las entidades del tercer sector; el segundo, reforzar la capacidad de interlocución y de participación de las organizaciones en el conjunto de las instituciones. Y el tercero, definir las medidas de fomento y promoción del tercer sector. Estos son los tres objetivos que persigue.

El primer objetivo de la Ley: regular las entidades del tercer sector dedica la Ley, los artículos 2, 3 y 4. El segundo habla del concepto; el tercero del ámbito; y el cuarto, de los principios. ¿Y qué dice aquí? El artículo 2 establece un concepto, una definición de las entidades, de carácter privado, sin ánimo de lucro, altruista, que surgen de la libre iniciativa ciudadana o social; esta definición que conocemos (no es una definición nueva; recoge, aparte de lo que ha dicho la doctrina, lo que hemos tenido ocasión de escribir muchos de los presentes. Mi compañero Miguel Ángel Cabra y yo, hemos hecho en esto pinitos). Es la definición del Real Decreto Ley de 2007, cuando hicimos aquella orientación del 0,7, y ya estaba en la Ley de Autonomía Personal y Dependencia, cuando definía qué era el tercer sector.

Por lo tanto hace una definición; nos parece correcta y lo fundamental está en poner el acento no sólo en que vamos a atender necesidades (que esto es del época decimonónica, o de la Ilustración) sino, en el ejercicio de los derechos humanos, de los derechos sociales de las personas. De tal manera que la dignidad de la persona, que preconiza el artículo 9 de nuestra Constitución, está en el centro de todas las políticas públicas y de toda la iniciativa social.

Todo esto tiene que servir para recortar, minimizar y disminuir los efectos de las discriminaciones, del sufrimiento, de la marginación a la que se ven sometidos personas y grupos de personas con características similares.

Esta definición tiene gran importancia, no sólo por los aspectos formales (carácter privado, sin ánimo de lucro. Eso por supuesto; vale para la definición jurídica). Pero lo importante es que **el tercer sector tiene que servir,** como reconoce el preámbulo; ser un instrumento eficaz al servicio de los derechos humanos y el disfrute efectivo de esos derechos se convierta en algo palpable, y se avance y se mejore. No basta sólo con subvertir las necesidades perentorias del cortoplacismo (derivadas, como estamos ahora, por la situación de extrema crisis, esto es sólo un paso.

También se dice que las entidades nucleares básicas que configuran el tercer sector son asociaciones y fundaciones; no deja de ser una tipología jurídica, y admite la unión, la confederación de todas ellas. Pero sobre todo, lo más importante es que admite que, esas asociaciones y confederaciones puedan unirse en una organización – paraguas, representativa de todo el sector.

Si el objeto del Ley era regular las entidades, luego, la disposición final primera entiende que cada tipo de entidad tiene que ajustarse al régimen jurídico que se derive de la propia naturaleza de su organización; y si es una asociación tendrá que cumplir la Ley Orgánica 1/2002; si es una fundación la correspondiente, 50/2002, etc. Aquí introduce factores muy importantes, como la definición y los factores de reagrupamiento y representación.

También habla de las organizaciones del tercer sector. Tienen que tener ámbito estatal. ¿Y qué es tener ámbito estatal? La Ley ya lo aclara: es desarrollar su actuación en más de una Comunidad Autónoma, o en Ceuta y Melilla. Ese es el requisito que pide la ley. Ya no es que sean 17, 16+1; eso es lo que se entiende por ámbito estatal del tercer sector.

El artículo 4 establece una serie de principios rectores que son transversales a todo el tercer sector, cualquiera que pudiera su ser personalización jurídica. Establece nueve principios: personalidad jurídica, sin ánimo de lucro… No lo voy a repetir. Esto es lo que dice la ley en cuanto al objeto. ¿Es suficiente? ¡Desde luego! Tal como lo dice el artículo 1, no las regula, pero sí pone unas pinceladas en el ámbito, en los principios inspiradores, en reenviar a la característica específica de cada tipología, y por lo tanto, cumple el mandato que se había impuesto.

No podíamos esperar que hubiese un desarrollo al detalle de toda la cuestión regulatoria de las entidades. Sería una labor ardua, pero sí pone los elementos básicos para conseguirlo.

Hay un aspecto a criticar; cuando habla que tendrá un ámbito de actuación que afectará a diversidad de materias y funciones; y entre ellas cita algunas que vienen del Real Decreto-Ley 7/2013, como la actividad sociosanitaria, la educativa, la de la seguridad ciudadana. Me parece que esto se ha convertido en cierta antigualla y es disfuncional, pero hemos recogido la referencia de lo recogido hace dos años. Deja abierto que el ámbito de actuación pueda ser cualquiera que las leyes reconozcan como de interés general. Tenemos el campo totalmente abierto.

El segundo objetivo, reforzar la capacidad de interlocución y de participación. Aquí tenemos dos niveles de pronunciamiento sobre la participación. Uno, de carácter genérico en el artículo 5, en el que dice, y esto es muy importante, que “*el tercer sector estará representado a través de la organización que agrupe mayoritariamente a las entidades de ese sector de actividad, de ese ámbito sectorial, al tener representación en los diferentes ámbitos ministeriales de la Administración General del Estado”.* Está reconociendo una representación, una interlocución, no sólo a través de la Comisión de Diálogo Civil, sino que están puestas las bases para que eso se pueda reivindicar a través de los diferentes ámbitos ministeriales, que tengan que ver con el ámbito en el que se desenvuelve el tercer sector de acción social.

Reconoce la representación, la representatividad de la entidad que integre a la mayor parte de las organizaciones del tercer sector. Lo cita explícitamente. Luego citará la ley, lo cual no deja de ser sorprendentemente positivo; citará nominativamente. a la Plataforma del Tercer Sector.

De forma concreta, los dos mecanismos de participación que cita la Ley es: *el Consejo Estatal,* como entidad, como órgano Consultivo de la Administración General del Estado, y *la Comisión de Diálogo Civil*, a la que le atribuye un sesgo de mayor interlocución en la capacidad propositiva de seguimiento de las políticas sociales de la acción social.

**¿Cuál es el tercer objeto de la ley**, que venía en su artículo 1? **Fomentar a las entidades, al tercer sector; buscarle apoyos.**

Hay un primer nivel de medidas de fomento en su artículo 6, donde, en los tres apartados establece tres líneas de trabajo: por una parte, el fomento, al que se obliga a la Administración General del Estado y establece un listado de hasta 13 ítems, 13 posibles medidas de actuación de fomento; el apartado 2 reconoce, nuevamente, el apoyo que se debe dar desde los ministerios sectoriales a las organizaciones del tercer sector; y un tercero, de una posible colaboración entre las Administraciones, General, Autonómica y de los Entes Locales.

Hay un segundo nivel, de reconocimiento de las medidas de fomento del tercer sector. Es el artículo 7, que es el **Programa de Fomento del Tercer Sector de Acción Social**. Aquí, es importante subrayar que la Ley obliga que, en el periodo de 12 meses desde su entrada en vigor, el Gobierno presente este programa de fomento, de apoyo al tercer sector, que llama específicamente programa de impulso. Establece una serie larga de medidas que debe tener, de contenidos a los que debe atenerse este programa de impulso (me remito a ellas y no las cuento), y, en la disposición adicional tercera, obliga que en el plazo de dos años subsiguientes a la presentación de este programa de impulso, el Gobierno lleve un informe al Congreso de los Diputados para valorar cuál ha sido el efecto real, de transformación, de cambio que la ley deseaba.

Por tanto tenemos diferentes ítems que nos van a permitir seguir profundizando en esta cuestión.

Concluyo: hay siete disposiciones adicionales, una transitoria, cuatro finales. Quizá sólo destacaría la disposición adicional segunda que habla del inventario de las entidades sociales, que será un trabajo arduo que tendremos que enfrentar; la adicional tercera, del programa de impulso; la adicional sexta que reconoce el derecho de las entidades sociales a los pagos de las deudas de Comunidades Autónomas y Entidades Locales en los mismos términos de otros proveedores. Creo que por esto luchamos y se consiguió en 2013; y se consagra aquí de manera estructural; y la disposición adicional séptima, que reconoce a las entidades el derecho a disponer de ayudas de la Administración General del Estado, lo cual es un pronunciamiento importante al que tendremos que acogernos.

¡Por fin tenemos una Ley! *al grito de* *fumata de no sé qué color*; porque si digo blanco, dirán que soy del Real Madrid. Pero al grito de “habemus legem” estaremos atentos para que se cumpla, y más en la próxima legislatura, donde habrá cambios importantes. No sabemos cuáles y las cosas serán distintas; por tanto, tenemos que intentar que estas cosas que se aprueban en las postrimerías de una legislatura, procurar que siga el esfuerzo. Hacer que esto no sea una carrera sino que se traduzca en beneficio para las organizaciones, y sobre todo, en una mejora real y cualitativa, en beneficio de las personas para las que trabajamos.

Creo que ahora (después de este despiste introductorio) será bueno que Yolanda, Carlos y Miguel Ángel aborden distintas cuestiones, desde diferentes prismas. Yo les agradezco la atención; mi intención fue dar esta perspectiva general, provocadora. Y hacer una valoración moderadamente optimista y positiva. Que tengamos esta ley es bueno. Que la ley tiene aspectos muy positivos y valorables es bueno pero que la ley no es la panacea.