
Comentarios a las Leyes del Tercer Sector de Acción Social y del Voluntariado

**Antonio Vicente Navarro Sempere
y Rafael de Lorenzo García**

Las recientes Leyes del Tercer Sector de Acción Social y del Voluntariado han sido objeto de un cuidadoso análisis y estudio por parte de varios autores, bajo la dirección de Rafael de Lorenzo García, Secretario General de la ONCE y de la Plataforma del Tercer Sector, y Antonio Vicente Sempere, Magistrado del Tribunal Supremo (Directores), y Pablo Benlloch Sanz (Coordinador general), que han dado como resultado la publicación de dos volúmenes (Volumen I, sobre la Ley del Tercer Sector, y Volumen II, sobre el Voluntariado)¹. En esta sección de Reseñas y Hemeroteca, se presenta la recensión de ambos volúmenes.

1 “Comentarios a las Leyes del Tercer Sector de Acción Social y del Voluntariado” se conforma de dos volúmenes pertenecientes a la Colección Grandes Tratados Aranzadi, bajo el número 826 de la editorial Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor, 2016. Volumen I, 260 págs. Volumen II, 485 págs.

1. “COMENTARIOS A LA LEY DEL TERCER SECTOR” (VOLUMEN I)

El análisis crítico de una importante novedad legislativa es siempre un motivo de interés académico y un indicador para valorar los avances normativos y determinar el grado de progreso alcanzado en ese área. En esta línea, la presente obra colectiva representa el primer análisis técnico-jurídico acerca de la reciente Ley 43/2015, de 9 de octubre, del Tercer Sector de Acción Social, lo que supone una importante novedad en el panorama editorial y académico español.

Destaca el carácter sintético de la obra, dado que en tan sólo 260 páginas logra la difícil labor de abordar todas las cuestiones relevantes y oportunas en relación con la Ley 43/2015; sus antecedentes regulatorios, génesis y proceso de elaboración, objetivos y contenidos, los desarrollos aún pendientes y, con carácter esencial, las valoraciones y reflexiones de sus doce autores acerca de la relevancia e implicaciones de esta nueva y novedosa ley en el marco del ordenamiento jurídico español. Resulta loable el alcance de las distintas contribuciones que componen este tomo, y que facilitan una visión caleidoscópica de todas las dimensiones relacionadas con la nueva norma.

Este Volumen I, sobre la Ley del Tercer Sector, ha sido coordinado por Luis Cayo PÉREZ BUENO, presidente del Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI) y vicepresidente de la Plataforma del Tercer Sector. Teniendo en cuenta que La Ley 43/2015 es una novedad legislativa impulsada por y para el propio sector, en cuya gestación y elaboración ha jugado un papel vital la Plataforma del Tercer Sector, no es casual que el Prólogo esté firmado por Luciano POYATO, presidente de la Plataforma del Tercer Sector, una organización que cristaliza el proyecto conjunto por parte de las plataformas y organizaciones más representativas del Tercer Sector de coordinar sus actividades y actuar con cohesión interna, capacidad real de interlocución, influencia y corresponsabilidad, con el objeto de defender efectivamente los intereses marco del sector en beneficio último de las personas que se encuentran en situación de pobreza, exclusión social y vulnerabilidad.

Para obtener una visión panorámica del texto y conocer los presupuestos metodológicos que sustentan la estructura y contenidos de la obra, se incluye en su inicio una nota técnica de los co-directores, que resulta de imprescindible lectura. El enfoque que adopta la obra es de carácter integral, articulando el riguroso análisis poliédrico de la Ley 43/2015 a través de diez capítulos a cargo de doce autores, todos ellos reputados académicos, juristas y/o directivos de entidades del Tercer Sector de Acción Social, de primer nivel y acreditada trayectoria intelectual y profesional, conocedores de la realidad, contexto y problemática que rodean la cuestión objeto de estudio.

La obra comienza oportunamente con una descripción de la realidad socio-económica del Tercer Sector en España a cargo de José Manuel FRESNO, que aporta unas pinceladas interesantes acerca del sector, su dimensión y relevancia, así como sus retos y tendencias. Haciendo uso de datos y estadísticas recientes, dibuja adecuadamente el contexto socio-económico para situar la difícil cuestión del Tercer Sector, y de esta forma facilitar la comprensión de los análisis técnico-jurídicos que se exponen en subsiguientes capítulos.

Para facilitar la comprensión del significado y novedad que representa la Ley 43/2015, se incluye un recorrido por los antecedentes regulatorios de la norma, a cargo de Isabel MARTÍNEZ LOZANO. Subraya lo innovador de la ley objeto de estudio al compararla con los intentos precedentes de regular el Tercer Sector de Acción Social, y aporta una interesante compilación de los órganos de participación social, generalmente sectoriales, que servían de instrumento para la interlocución entre el sector social y las diferentes instancias de la Administración Pública con carácter previo a la Ley 43/2015, y que prepara el terreno para comprender el avance que implica la Ley 43/2015 en el reconocimiento con rango de ley y carácter transversal del diálogo civil, que se aborda posteriormente en el capítulo dedicado exclusivamente a la participación y diálogo civil (capítulo 7).

Resulta una excelente lectura el capítulo a cargo de Rafael DE LORENZO y Elena RODRÍGUEZ, el cual integra, por un lado, una interesante visión panorámica del conjunto de la obra y, por otro lado, un jugoso detalle del proceso de génesis y elaboración de la norma, al recoger una minuciosa narración de su tramitación parlamentaria, así como de los debates que surgieron en el proceso de su confección.

Se incluyen igualmente cuatro importantes capítulos que ahondan con rigor científico en aspectos concretos y contenidos esenciales de la Ley 43/2015. Por un lado, para comprender en profundidad la delimitación, contenidos y alcance de esta norma, Miguel Ángel CABRA DE LUNA aborda esta cuestión desde un enfoque jurídico-teórico, concluyendo con una deliberación acerca del papel que ha de jugar el Tercer Sector de Acción Social en el actual contexto de crisis del Estado de Bienestar. Leonor LIDÓN, por su parte, dedica un capítulo a las medidas de fomento e impulso derivadas de la Ley 43/2015, que constituyen el compromiso con el Tercer Sector adquirido por el Estado a través de la aprobación de esta legislación. Continúa Antonio-Luis MARTÍNEZ-PUJALTE abordando en detalle la instrumentalización de la participación y el diálogo civil, que representa un importante avance en el impulso de la interlocución del Tercer Sector de Acción Social al conferir, por primera vez, rango de ley a los dos mecanismos de participación específicos ya existentes: el Consejo Estatal de ONG de Acción Social y la Comisión para el Diálogo Civil con la Plataforma del Tercer Sector de

Acción Social. Y, por su parte, Isidoro MARTÍN DÉGANO dedica su aportación a examinar los aspectos fiscales y de apoyo económico público más relevantes recogidos en la Ley 43/2015, poniendo de relieve las limitaciones aún latentes en el sistema tributario en su apoyo al Tercer Sector de Acción Social.

Igualmente, la obra incorpora una perspectiva internacional y territorial de importante valor añadido. Así, lejos de limitarse a abordar la Ley 43/2015 desde un punto de vista estanco, la obra incluye, por un lado, un enfoque internacional mediante un análisis comparado de la regulación del Tercer Sector en la Unión Europea a cargo de Gloria ÁLVAREZ RAMÍREZ. Esta comparativa permite poner de relieve la innovación legislativa que constituye la Ley 43/2015 en el horizonte legal europeo. Por otro lado, el enfoque territorial se halla en el capítulo dedicado al estudio detallado de los conflictos competenciales territoriales, a cargo de Miguel LOYA, que aborda la habilitación competencial del Estado para regular el Tercer Sector de Acción Social conforme a la distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas de la Constitución Española de 1978. Un aspecto de gran relevancia que ha probado ser sensible, y que de hecho se llegó a cuestionar a lo largo del trámite parlamentario, tal y como se menciona en el capítulo dedicado a ello a cargo de DE LORENZO y RODRÍGUEZ NAVARRO. Así, LOYA aclara y resuelve este asunto con gran precisión y sencillez, a pesar de la complejidad del contenido.

Por último, Luis Cayo PÉREZ BUENO aporta la proyección y visión de futuro de la Ley 43/2015 al detallar los desarrollos pendientes de la norma, que será necesario activar para materializar verdaderamente los objetivos e intenciones de la norma.

Teniendo en cuenta la fecha de publicación de la obra, el 24 de junio de 2016, es preciso reconocer la celeridad con la que se ha trabajado para producir esta contribución de forma que estuviera disponible a los escasos nueve meses desde la entrada en vigor de la norma sin perder el rigor académico y científico que la distingue. Nos hallamos, por tanto, ante una obra completa, una revisión crítica e integral que trata con delicadeza y esmero las diferentes perspectivas y cuestiones de interés en relación con la Ley 43/2015. Cuenta, además, con el valor añadido de constituir una lectura amena. Es el resultado de su ordenada y sólida estructuración (a pesar de la complejidad técnica y variedad de cuestiones y enfoques que adopta), así como del mimo y celo conferido por los autores a sus contribuciones. Generalmente, el grado de atención y dedicación en la tarea de dirección y coordinación de una obra colectiva, siempre complicada en su diseño y realización, tiene en la práctica un reflejo en el contenido y resultados. En este caso, la dedicación y atención de directores y autores han permeado y son palpables a lo largo de toda la obra, que se erige en un acierto editorial que, sin duda, enriquece la oferta de títulos especializados

en el ámbito jurídico y social, y que aporta una reflexión exhaustiva, completa y fundamentada sobre la Ley 43/2015 de gran utilidad para su comprensión, interpretación y aplicación.

Beatriz de Miguel Vijandi

Asesora Técnica, Consejo General de ONCE

2. “COMENTARIOS A LA LEY DEL VOLUNTARIADO” (VOLUMEN II)

Este Volumen II, coordinado por Pablo Benlloch Sanz, hace un análisis exhaustivo de la Ley 45/2015 de 14 de octubre, de Voluntariado. Intervienen en los comentarios diferentes personalidades de diversos perfiles -profesores universitarios y responsables de entidades- especializadas en las disciplinas de la Sociología, Derecho, Psicología y Ciencia Política y de la Administración; por lo que aporta un gran plus de interdisciplinaridad para el lector. La obra se inicia con un prólogo realizado por el Presidente de la Plataforma del Voluntariado de España, Luciano Poyato Roca. Al igual de una nota introductoria elaborada por los Directores de la obra Antonio Vicente Sempere Navarro y Rafael de Lorenzo García.

Así como señala el Volumen I en su Preámbulo que la Ley busca «fortalecer la capacidad del Tercer Sector de Acción Social como interlocutor ante la Administración General del Estado para el diseño, aplicación y seguimiento de las políticas públicas en el ámbito social, con el fin de asegurar un desarrollo armónico de las políticas sociales, una identificación correcta de las necesidades de los grupos afectados y un óptimo aprovechamiento de los recursos», este volumen señala en su Prólogo que la acción del voluntariado es un «fenómeno social moderno y en continua evolución, que parte de algo intrínseco del ser humano y de las sociedades como es la solidaridad entre las personas poniendo el foco de las personas más débiles de la sociedad. Pero no es un fenómeno emergente como tampoco lo es el marco jurídico que se presenta en este libro, que adapta la primera Ley de voluntariado redactada en 1996 a la realidad del voluntariado del siglo XXI».

Por ello, este volumen, según la nota introductoria, «atiende a una realidad heterogénea, y que posee una clara vocación expansiva y en constante proceso de recreación y reconstrucción, como es el voluntariado; forma de participación solidaria institucionalizada que engloba actuaciones y tiempos de dedicación muy dispares. Pese a ello, la acción voluntaria, sigue apareciendo como

una forma de reconstitución de la sociedad civil que potencia una ciudadanía activa, comprometida y dinámica que reclama su intervención en la mejora de la calidad de la vida de la población. Con razón se ha dicho en este sentido que ninguna democracia madura puede explicarse sin referencia al asociacionismo solidario».

El objeto de la Ley 45/2015, de 14 de octubre, de Voluntariado, se basa en cuatro pilares: «a) Promover y facilitar la participación solidaria de la ciudadanía en actuaciones de voluntariado realizadas a través de entidades de voluntariado, dentro y fuera del territorio del Estado y de acuerdo con los valores y principios del voluntariado. b) Fijar los requisitos que deben reunir los voluntarios y el régimen jurídico de sus relaciones con las entidades de voluntariado y con las personas destinatarias de las actuaciones de voluntariado. c) Describir la cooperación que, en el ámbito de sus respectivas competencias, pueden llevar a cabo las Administraciones públicas, dentro del marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía en materia de voluntariado. d) Determinar las funciones de la Administración General del Estado en el ámbito de sus competencias en materia de voluntariado».

Bajo este contexto, los autores analizan los veinticuatro preceptos, las tres disposiciones adicionales, la disposición transitoria, la disposición derogatoria y las siete disposiciones finales de aquella norma; bajo la óptica jurídica, psicológica y política. Con ello el volumen ofrece un análisis de la cobertura que brinda la norma, que según su Preámbulo, «apuesta por un voluntariado abierto, participativo e intergeneracional que combina, con el necesario equilibrio, las dimensiones de ayuda y participación, sin renunciar a su aspiración a la transformación de la sociedad y enfocado más a la calidad que a la cantidad. Esta Ley da cobertura a una acción voluntaria sin adjetivos, sin excluir ningún ámbito de actuación en los que en estos años se ha consolidado su presencia y favorece que pueda promoverse no sólo en el Tercer Sector, sino en otros ámbitos más novedosos, como son las empresas, las universidades o las propias Administraciones públicas».

En este volumen participan diferentes autores provenientes de la Plataforma del Voluntariado de España, Caritas Española, Movimiento contra la Intolerancia, Consejo de Víctimas de Delitos de Odio y Discriminación, Cruz Roja, Fundación Voluntare, Psicología sin Fronteras, Plataforma del Tercer Sector, Unidad de Atención a Personas con Discapacidad y Necesidades Educativas Especiales, Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, Oficina de Acción Solidaria y Cooperación, European Volunter Centre, Revista Española del Tercer Sector, Universidad de Granada, Universidad de las Palmas de Gran Canaria, Universidad de Murcia, Universidad Autónoma de Barcelona, Universidad de Extremadura, Universidad Rey Juan Carlos, Universidad Complutense

de Madrid, Universidad de La Laguna, Universitat Jaume I de Castellón y Universidad Autónoma de Madrid.

Se trata, por consecuencia, de una obra de referencia a tener muy en cuenta en el mundo del Tercer Sector de Acción Social y del Voluntariado, y cuya consulta resulta imprescindible para quien decida conocer de primera mano, y de manera interdisciplinar, la comprensión armonizadora de las normas que la sustentan: Ley 43/2015, de 9 de octubre, del Tercer Sector de Acción Social y Ley 45/2015, de 14 de octubre, de Voluntariado.

Djamil Tony Kahale Carrillo

Profesor acreditado a titular de Derecho del Trabajo y de
la Seguridad Social.
Universidad a Distancia de Madrid (UDIMA)