

EL TERCER SECTOR EN ESPAÑA:

ÁMBITO, TAMAÑO Y PERSPECTIVAS

Dr. Miguel Ángel Cabra de Luna
*Director de Relaciones Sociales e Internacionales
de Fundación ONCE*
Dr. Rafael de Lorenzo García
Secretario General del Consejo General de la ONCE

Miguel Ángel Cabra de Luna es Doctor en Derecho por la Universidad de Granada. Diplomado en Alta Dirección de Empresas por el Instituto de Estudios Superiores de la Empresa (IESE), de la Universidad de Navarra (1990). Fue Secretario General de Cruz Roja Española y desempeñó cargos de responsabilidad en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

En la actualidad es, entre otros, Vocal del Consejo del Real Patronato sobre Discapacidad, Vocal de la Comisión de Protección Patrimonial de las Personas con Discapacidad, Asesor Jurídico del Comité Español de Representantes de Minusválidos (CERMI), Consejero del Comité Económico y Social Europeo, Miembro Titular de la Conferencia Europea Permanente de Cooperativas, Mutualidades, Asociaciones y Fundaciones (CEP-CMAF), Vocal de la Junta Directiva de la Confederación Empresarial Española para la Economía Social (CEPES), Presidente del Comité Español de Bienestar Social (CEBS). Además, es autor de diversos libros relativos al Tercer Sector, el Empleo, la Seguridad Social y las Personas con Discapacidad.

Rafael de Lorenzo García es Licenciado en Derecho por la Universidad Complutense y Doctor en Derecho (con premio extraordinario) por la Universidad de Alcalá. Ha sido profesor en la Universidad Nacional de Educación a Distancia de Madrid, Letrado Asesor Laboral de la ONCE, organización en la que ha desempeñado diversas responsabilidades tales como Vicepresidente (de 1988 a 2001) y Secretario General. Entre otras actividades, ha formado y forma parte de diversos Consejos de Administración y Patronatos de Fundaciones; ha participado y participa en distintos movimientos sociales, tanto a nivel nacional como internacional, relacionados con la discapacidad, las fundaciones, las ONG y la Economía Social. Además, ha impartido más de un centenar de conferencias y seminarios, y publicado 21 libros y diversidad de artículos sobre las materias antes citadas.

Actualmente es Secretario General del Consejo General de la ONCE, Profesor Asociado de la Universidad Carlos III de Madrid; miembro del Club de Roma y del Consejo Asesor de la Asociación Española de Fundaciones.

RESUMEN

Nuestra sociedad se caracteriza por la existencia de tres grandes sectores: público, privado mercantil, y no lucrativo o *Tercer Sector*. Este artículo intenta definir y delimitar el *Tercer Sector* desde una perspectiva múltiple (conceptual, histórica, sociológica y jurídico-institucional) y responder a la necesidad de compendiar la compleja y heterogénea tipología jurídica de las entidades que lo integran (asociaciones, fundaciones, mutualidades...), así como ofrecer un esbozo del peso del Tercer Sector desde sus vertientes económica, financiera o sociológica. El Tercer Sector, por varias razones, está en expansión. Ofrece puntos fuertes y también debilidades que es preciso, respectivamente, fomentar y corregir. Los autores apuntan qué pasos pueden darse para valorarlos en términos de rentabilidad social, bajo el lema: “Lo social como fin, la economía como medio”. Su fortalecimiento robustece la vida democrática y aporta innovación y creatividad en la solución eficiente de la atención de las necesidades sociales insatisfechas por el mercado.

PALABRAS CLAVE

Tercer Sector, rentabilidad social, gestión de organizaciones

ABSTRACT

Three main sectors characterize our society: the public sector, the commercial-private sector and the non-profit sector or “Third Sector”. This article tries to define and specify the “Third Sector” from a multiple perspective (conceptual, historical, sociological, legal and institutional) and to meet the need of summarizing the complex and heterogeneous legal typology of the entities which integrate this sector (associations, foundations, benefit societies...). It also outlines the importance of the Third Sector in its economic, financial or sociological aspect. For various reasons, the Third Sector is now expanding. It has strengths that must be fostered, but also weaknesses that must be solved. Under the motto “the social aspect as an end, the economy as a mean”, the authors point out the steps that must be taken to appreciate this sector in social profitability terms. The strengthening of the Third Sector improves democratic life and adds innovation and creativity to the efficient solutions to the social needs that the market can not satisfy.

KEY WORDS

Third Sector, social profitability, organization management

1.- LA CRISIS DEL ESTADO DE BIENESTAR Y LA RESPUESTA DE LA SOCIEDAD CIVIL: DEFINICIÓN DEL TERCER SECTOR

Las políticas de reducción del gasto público y la polémica sobre la eficacia del Estado para resolver los problemas que afectan al bienestar social no eliminan las necesidades sociales sino que nos obligan a interrogarnos sobre cuál es la mejor forma de satisfacerlas en beneficio de todos los ciudadanos. En este contexto, cobra fuerza el debate sobre la sociedad civil como nuevo espacio en la satisfacción de las necesidades humanas.

En los países occidentales más desarrollados, ya en los años setenta, se comenzó a reflexionar de manera crítica sobre los límites del estado de bienestar, han coincidido con el auge de la crisis económica y el estancamiento del modelo de desarrollo inspirado por Keynes y Beveridge, han existido posicionamientos específicos sobre las contradicciones de las políticas de redistribución, como el de J. O'Connor (1981) en su libro "*La crisis fiscal del Estado*"¹.

Asimismo, cada vez se ha ido tomando mayor conciencia de que las políticas públicas de carácter social, tal como se han plasmado en el estado de bienestar, no son capaces de modificar sustancialmente la estratificación producida por el mercado, ni de eliminar la pobreza o reducir la separación entre unas capas sociales y otras. En suma de que el Estado sea capaz de resolver todos los problemas que le salen al paso. Se ha llegado a afirmar que el Estado no resuelve, ni podrá resolver nunca, todas las necesidades y carencias de la vida humana (Camps, 1990).

La constatación del denominado "*efecto Mateo*" (Deleeck, H. 1979), en el sentido de que se benefician más de los servicios sociales en general, aquellos componentes de la sociedad que tienen más información, nivel de educación y de relaciones, que los que realmente más los necesitan por su escasez de medios económicos, también ha contribuido a un cierto descrédito de los logros del estado de bienestar².

¹ O'Connor, James: "La crisis fiscal del Estado", Editorial Península, Barcelona, 1981. Las tesis de este autor son dos: primera, el crecimiento del sector público es indispensable para la expansión del sector privado y segunda el proceso de crecimiento del sector público y del sector monopolista de la economía genera tendencias hacia la crisis fiscal y económica. Esta última es la que interesa a efectos de este trabajo, aunque no se puede entender sin la primera.

² Cfr. Herman Deleeck: "L'effet Mathieu" en "Droit Social", núm 11, 1979. La denominación "efecto Mateo" se inspira en el siguiente texto del Evangelio según San Mateo: "Porque al que tiene se le dará más y abundará, y al que no tiene, aún aquello que tiene le será quitado" (Capítulo 13, vers. 12).

Se plantean, de esta forma, alternativas que complementen el sistema estatal de provisión de bienestar social que giran sobre dos ejes estratégicos: la descentralización política desde lo estatal a lo local y las nuevas políticas de ciudadanía.

En conclusión, la crisis del estado del bienestar obligó a un replanteamiento del papel de aquél, en el que no solo está en juego la necesidad de reducir el gasto público sino el convencimiento de las dificultades para atender por parte del Estado unas demandas ciudadanas de bienestar crecientes, de calidad y muy diversificadas. Así, sin salir del sector público, se llega a afirmar que muchas cosas se pueden hacer con más eficacia desde el tejido social sin que eso suponga dejarlas en mano del mercado, pues la regulación y control de los resultados seguirá siendo de los poderes públicos.

La estructura institucional de las sociedades industrializadas de economía de mercado se caracteriza por la existencia de tres grandes sectores: el sector público, el sector privado mercantil, y el sector privado no lucrativo o *tercer sector* (Weisbrod, 1975)³.

Desde una óptica conceptual, el sector público está formado por las Administraciones Públicas (Central y Territoriales), los organismos autónomos y las empresas públicas. Su característica común es que el control último corresponde a representantes elegidos por la sociedad, o, en general, a individuos o grupos legitimados por el poder político⁴.

El sector privado mercantil comprende las entidades que desarrollan actividades con ánimo de lucro y son controladas en última instancia por propietarios privados, es decir el *Mercado*.

Junto a estos dos sectores, relativamente bien delimitados, coexiste un *Tercer Sector* (Levitt, 1973) mucho más complejo y heterogéneo cuyas entidades suelen definirse por exclusión, es decir, por su no pertenencia a nin-

³ El análisis tridimensional es un viejo método de comprensión de la realidad, pueden citarse ejemplos como la tridimensionalidad del poder de Aristóteles ("Política", Libro IV, capítulos. XII-XIV), la tríada religiosa (Hijo, Padre, Espíritu Santo), etc. Según Konrad Lorenz, los hombres disponemos de una representación innata del espacio tridimensional, puesto que, sin ella, nuestros antepasados los monos se habrían caído de los árboles al saltar de uno a otro. (Citado por A. Espina Montero: "Individuo, Ley, Valor: fundamentos para una teoría tridimensional de la regulación social", en Hacienda Pública Española, monografía 1/1995, "Competitividad y Economía del Bienestar", Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1995).

⁴ Naciones Unidas, "Un sistema de cuentas nacionales", Nueva York, 1970, Pág. 82. Además ALBIÑANA "Empresa pública y servicio público" en "La Empresa Pública", Volum. I, Zaragoza, 1970, Pág. 443 y García Trevijano "Concepción unitaria del sector público en la empresa pública", Pág. 63 y ss.

guno de los otros dos sectores: no son públicas, pero tampoco tienen fines lucrativos. La multitud de términos utilizados para denominarlas reflejan su enorme heterogeneidad y la dificultad de englobarlas en una única definición⁵. Se tiende a decir que el Tercer Sector es todo lo que no es mercado o Estado. El Tercer Sector crearía un equilibrio entre el sector público y el mercado. De esta forma, haciendo gestión privada con fines de interés general, traza rutas complementarias a la economía de mercado y a la acción del Estado.

El Tercer Sector no obedece a las leyes del mercado (pues la rentabilidad económica no es su fin, aunque en un momento determinado pueda ser un medio de acción), ni busca el poder de gobernar (ya que el voto no es su meta), su motivación es el cambio con fines de interés general y descubre en el servicio la esencia de la vida y la razón de ser⁶.

Además de Tercer Sector, también se utilizan otros términos: Entidades no Lucrativas, Organizaciones no gubernamentales, Asociaciones Voluntarias o Sociedad Civil. Se ha identificado en determinados momentos al Tercer Sector con el término “*sociedad civil*”. Sin embargo, no parece acertado identificar ambos términos, ya que “*Tercer Sector*” es un concepto más restringido. La sociedad civil comprendería, según Pérez Díaz, un ámbito más amplio, en concreto las organizaciones privadas, familiares o no, y los individuos en cuanto agentes sociales, mientras que los actores del Estado serían los políticos profesionales y todo el aparato institucional del Estado. El autor citado distingue entre sociedad civil en sentido amplio (“sociedad civil uno”) y sociedad civil en sentido estricto (“sociedad civil dos”). En esta última tienen cabida las áreas fuera del control del estado, mientras que en la primera denominación entran también las instituciones estatales.

Otros autores (Cabra de Luna, 1990) han venido hablando de la *iniciativa social* como conjunto de entidades legalmente constituidas sin ánimo de lucro que prestan servicios sociales en un sentido amplio y que colaboran con las Administraciones Públicas en la realización de actividades en materia de acción social. El concepto prefijado está inspirado en las Leyes auto-

⁵ Las entidades no lucrativas empezaron a comprenderse con globalidad a partir del “Informe Filer” (1975), que se llevó a cabo en Estados Unidos, integrándolas como Sector Independiente, tanto del público como del privado, y con un peso específico propio en la economía. Como consecuencia de este informe nació la organización privada “Sector Independiente”, que aglutina en Estados Unidos mayoritariamente a las entidades componentes del Tercer Sector, promoviendo y representando sus intereses.

⁶ Expuesto por M. Arango Arias, Presidente del Centro Mexicano para la Filantropía, en la primera Asamblea Mundial de “Civicus”, 11-13 de enero de 1995. Publicado en el Boletín del Centro de Fundaciones (Adenle), Segundo Trimestre 1995, Madrid, Pág. 19.

nómicas de Servicios Sociales⁷ que hacen referencia a la iniciativa privada sin fines lucrativos, anclada en el sector del voluntariado.

Evidentemente, el concepto de Tercer Sector es más amplio que el de “*iniciativa social*” que es deudor de las entidades no lucrativas del campo humanitario y social, pero no cabe la menor duda que su configuración y los esfuerzos por definirla (Loza Aguirre, 1991; Cabra de Luna y otros, 1992) han ayudado, como parte integrante de círculos concéntricos, a avanzar en el concepto del Tercer Sector en España y en el extranjero, que como puede apreciarse es una operación compleja⁸.

2.- EL PERÍMETRO DEL TERCER SECTOR

La configuración del *Tercer Sector*, de acuerdo con L. Salamon y H. Anheier (1992), responde a cinco elementos característicos fundamentales, que constituyen elementos estructurales de carácter operativo y que traza la línea de su perímetro:

1) Organización formal: es necesario que se esté ante una organización donde haya unos objetivos generales y en donde los recursos estén destinados a conseguir dichos objetivos. La mayor parte de las entidades adoptan una fórmula jurídica específica para regular sus organizaciones como, por ejemplo, la de fundaciones o asociaciones. Sin embargo, se incluyen también las organizaciones *de hecho*, siempre que tengan un cierto ánimo de permanencia.

2) Privada: esto implica que no estén jurídicamente integradas en la administración pública. Se excluyen, por consiguiente, aquellas entidades cuyos presupuestos se integran en los presupuestos públicos. Quedan así fuera de consideración los organismos autónomos de las administraciones públicas, institutos y patronatos públicos, etc.

⁷ Ley 6/1982, de 20 de mayo, del País Vasco (Art. 5 y 7); Ley 26/1985, de 27 de diciembre, de Cataluña (Art. 12 y 33); Ley 11/1994, de 6 de junio, de Madrid (art. 16); Ley 2/1988, de 4 de abril, de Andalucía (Art. 29 y 30) entre otras.

⁸ Sobre la institucionalización del Tercer Sector en España Vid. VV.AA.: “Las entidades voluntarias en España: institucionalización, estructura económica y desarrollo asociativo”, Ministerio de Asuntos Sociales, Madrid, 1996, pág. 29.

3) Sin ánimo de lucro, o lo que es lo mismo no pueden distribuir los beneficios. Esto implica que las entidades no lucrativas pueden generar beneficios, pero no pueden distribuir éstos entre sus patronos, asociados, directivos o personal. Este carácter las diferencia de las sociedades mercantiles, que tienen acceso al mercado de capitales.

4) Dotadas de autogobierno: las entidades no lucrativas tienen que disponer de sus propios órganos de gobierno.

5) Altruista: implica algún grado de participación voluntaria, bien sea porque la entidad canaliza el trabajo del voluntariado, bien sea, porque la gestión de las mismas se hace de forma voluntaria o el objetivo de su existencia sea de *interés general*.

Este último elemento es el diferencial por excelencia, en relación con los otros sectores, y que puede identificarse con la *Misión*⁹, que es la razón de ser de una entidad no lucrativa, el objetivo primario que está por encima de todos los demás y que determina la orientación de todas sus acciones

Se ha elaborado una clasificación internacional de entidades no lucrativas, basándose en los trabajos previos de la *Clasificación de estándares internacionales industriales de las Naciones Unidas*, (1990), en las *Estadísticas europeas de clasificación de actividades económico industriales* (Eurostat -1985), así como en la *Taxonomía nacional de actividades exentas* (Centro Nacional de Estadísticas de Entidades no lucrativas de Estados Unidos, Hodgkinson, 1989), (Salomon, L. y Anheier, H.K. 1993), estableciéndose los siguientes grupos: de cultura y ocio; de educación e investigación; de salud; de servicios sociales; de medio ambiente; de desarrollo socioeconómico y vivienda; de protección y promoción de los derechos civiles, de servicios relacionados con la justicia, y derechos reconocidos por la ley (consumidores) y de organizaciones políticas (partidos); de filantropía y de promoción del voluntariado (entre las que destacan las fundaciones); de actividades internacionales, incluida la cooperación al desarrollo; de actividades religiosas; de actividades económicas, profesionales y sindicales; sin clasificación (donde se integran las no contempladas anteriormente).

⁹ Como ha afirmado el Profesor Roca Roca (1996) cabe remitirse a la cita de Ortega y Gasset que hacía el Ilustre Académico granadino Miguel Rodríguez-Acosta, al ingresar en la Real Academia de Bellas Artes de San Fernando el día 25 de mayo de 1986, cuando planteaba su concepto del Mecenazgo como misión, en el sentido orteguiano de la palabra, conectada con la idea de vocación, cuando decía "Misión es esto: la conciencia que cada hombre tiene de su más auténtico ser que está llamado a realizar. La idea de misión es, pues, un ingrediente constitutivo de la condición humana, y como antes decía: sin hombre no hay misión, podemos ahora añadir: sin misión no hay hombre".

En resumen de todo lo anterior, hemos de concluir que nos encontramos ante un sector heterogéneo cuyos componentes tienen más rasgos diferenciales que comunes.

Resulta complejo trazar las coordenadas del Tercer Sector y pueden existir diversas concepciones, más o menos restrictivas, que determinan su tamaño. Desde una amplia e innovadora consideramos que el Tercer Sector podría concebirse con una configuración poliédrica, integrando sus diferentes caras: organizaciones de carácter social u ONG (dimensión social); organizaciones de la Economía Social (dimensión socioempresarial); organizaciones singulares; y corporaciones sectoriales de base privada (carácter híbrido).

El núcleo básico del Tercer Sector han sido las asociaciones y las fundaciones.

A estas habría que añadir entidades/organizaciones solidarias con especial protección fiscal. La Ley 49/2002, de Régimen Fiscal de las Entidades sin Fines de Lucro y de los Incentivos a la Participación Privada en Actividades de Interés General (Mecenazgo), establece, en su artículo 2, que se consideren entidades sin fines lucrativos a los efectos de dicha Ley una serie listada de organizaciones que tienen la consideración de *numerus clausus* o de lista cerrada y que son las siguientes: las fundaciones; las asociaciones declaradas de utilidad pública; las organizaciones no gubernamentales de cooperación al desarrollo que se ajusten a una de las formas jurídicas anteriores; las delegaciones de las fundaciones extranjeras inscritas en España; las federaciones deportivas españolas de ámbito estatal o autonómico, así como el Comité Olímpico y el Comité Paralímpico españoles; y, finalmente, las asociaciones o federaciones de cualquiera de los tipos de entidades anteriormente citadas.

Existen una serie de organizaciones aún, si cabe, con un tratamiento todavía más específicamente diferenciado, que se contienen en las Disposiciones Adicionales de la Ley 49/2002 y a las que declara beneficiarias tanto del régimen fiscal como de los beneficios del mecenazgo sin necesidad de ajustarse y cumplir en su conjunto los requisitos y condiciones de la Ley. Entre ellas podemos encontrar: la Cruz Roja y la ONCE (Disposición adicional quinta), la Obra Pía de los Santos Lugares (Disposición adicional sexta), los Consorcios (de naturaleza mixta) de la Casa de América, la Casa de Asia y el Institut Europeu de la Mediterrania (Disposición adicional séptima), las fundaciones de las entidades religiosas (Disposición adicional octava), la Iglesia Católica, otras confesiones, iglesias y comunidades religiosas (Disposición adicional novena), Reales

Academias (Disposición adicional décima), la Obra Social de las Cajas de Ahorros como posible destinatario de los bienes de las entidades no lucrativas en caso de disolución (Disposición adicional decimoprimer), las entidades benéficas de construcción constituidas al amparo del Artículo 5° de la Ley de 15 de Julio de 1954 (Disposición adicional decimotercera).

También existen asociaciones de régimen especial conforme a sus leyes específicas. Aquí encontraremos un amplio elenco de asociaciones de régimen especial con habilitación constitucional tales como: los partidos políticos, las asociaciones empresariales, los sindicatos, las entidades religiosas, los colegios profesionales, las asociaciones de usuarios y consumidores, las asociaciones de jueces, magistrados y fiscales, etc.

El sector solidario, desde una concepción innovadora e integradora, constituye otro conjunto de entidades o realidades socioempresariales que configuran la economía social, una vez descontadas las asociaciones y fundaciones. Nos estamos refiriendo, por tanto, a las cooperativas, con sus doce diferentes clases; a las sociedades anónimas laborales; a las mutualidades, con sus diferentes tipos; a otras realidades emergentes que sin constituirse de manera diferenciada con formas jurídicas propias, tales como los centros especiales de empleo para personas con discapacidad y las empresas de inserción; y a realidades mixtas compuestas por organizaciones matrices, sin ánimo de lucro, que utilizan organizaciones empresariales especiales o comunes, como instrumentos operativos para desarrollar sus actividades (grupos empresariales: Mondragón Corporación Cooperativa, Grupo Fundosa, etc.).

El funcionamiento de la empresa cooperativa se basa en los siguientes principios cooperativos¹⁰:

Principio de adhesión voluntaria y abierta.

Hace referencia a la libertad y voluntariedad de entrada y salida de los socios para la participación en los procesos de producción y distribución, ambos de bienes y servicios. Este principio se le conoce también como el principio de la puerta abierta.

Principio de gestión democrática por parte de los socios.

Proclama la participación democrática de los socios (un miembro un voto) en el proceso de fijación de los objetivos de la cooperativa. Este

¹⁰ Internacional Cooperative Alliance (1995). The International Coöperative Alliance Statement on the Co-operative Identity. XXXI Congress International Cooperative Alliance. Manchester, Reino Unido.

principio le otorga a la cooperativa un carácter personalista que a su vez en una de las grandes diferencias con el resto de empresas capitalistas convencionales. La regla “una persona un voto” se presenta fundamental con independencia del capital aportado.

Principio de la participación económica de los socios.

En una cooperativa el capital social está constituido por las aportaciones de los socios, consecuencia inevitable del principio de “puerta abierta” en el que el continuo flujo de entradas y salidas de los socios hace que el capital sea variable. En el marco de este principio cabe señalar que la distribución de los excedentes entre los socios, si los hubiera, debe ser de tal manera que no permita el enriquecimiento de unos respecto a otros. La cooperativa no es una sociedad de capitales, por tanto la participación en los excedentes no se mide en función de las aportaciones realizadas.

Principio de autonomía e independencia.

Este principio se centra en la necesidad del control democrático de los socios en la realización de cualquier tipo de acuerdo con otras organizaciones, así como la imposibilidad de que puedan ser socios de la cooperativa organizaciones o personas físicas.

Principio de educación, formación e información.

En una cooperativa, este principio es un eje central del desarrollo de la cooperativa. La empresa ha de contribuir a la educación y formación de sus socios o asalariados y al fomento del cooperativismo.

Principio de cooperación entre cooperativas.

Propugna la colaboración entre cooperativas para intentar mejorar su desarrollo y los intereses de sus socios mediante la formación de estructuras conjuntas en cualquier ámbito geográfico. Esta norma se convierte en una estrategia de crecimiento de la propia cooperativa

Principio de interés por la Comunidad.

Las cooperativas tienen un reconocimiento como promotoras del desarrollo sostenible al fomentar la cohesión regional, reforzar el interés por la colectividad y contribuir al desarrollo de formas de comportamientos democráticos en el área en que ejercen su actividad.

Nos aproximamos ahora al concepto “economía social”, que se dibuja con las características y rasgos propios que lo definen:

a) La economía social se define como aquella actividad económica que tenga por objeto trabajar para sus miembros y usuarios y para la sociedad, a fin de satisfacer necesidades precisas de interés colectivo. Lo que significa que es la acción, el objeto social, la forma de organizarse y el compromiso con los socios y con los ciudadanos lo que identifica una organización como de Economía Social; pues éstos son sus elementos específicos, diferenciadores del resto de las organizaciones.

b) La persona se sitúa por encima del capital, valorando a éste como instrumento y no como fin. El lema de *“una persona un voto”* es resumen de la idea por la que todos valen igual y nadie se diferencia por cuestiones marginales al concepto personal, especialmente por la posible aportación distinta de capital, base de la capacidad de decisión o del reparto de beneficios, como ocurre en las sociedades anónimas o limitadas.

c) La solidaridad es motor de la economía social, pues lo colectivo está en la base de toda iniciativa en este tipo de empresas. Es elemento tractor del que los demás elementos y valores son tributarios; regula el proceso de las decisiones y el reparto de resultados. Sin el concepto de lo colectivo no se podría dar este tipo de organizaciones.

d) Es una concepción de la empresa en sentido amplio, referido a la gestión de recursos disponibles para la eficaz consecución de los objetivos sociales.

e) Subyace en todo ello un eje económico y colectivo que tiende a concebir este tipo de actividad en valores de riqueza colectiva (no de enriquecimientos individuales), de construcción social, de desarrollo y aportación personal al proceso de la actividad (no de la simple estructuración en grupos que deciden y grupos que ejecutan). Por ello la Economía Social es definida como la otra forma de emprender.

El fenómeno de la autoadministración consiste en el reconocimiento por parte de las Administraciones Públicas de funciones, no sólo representativas, sino también de carácter administrativo, a determinado tipo de asociaciones en circunstancias especiales. Estas asociaciones no tienen un carácter homogéneo. Su adscripción puede ser obligatoria o voluntaria. Constituye, quizá, una característica común la de fomentar el interés gene-

ral, sin perseguir ánimo de lucro; estando reguladas, total o parcialmente, por normas de carácter público-administrativo.

Ya en la Constitución podemos encontrar dos grandes referencias que pueden servir para clasificar a las Corporaciones de Derecho Público y de base privada en dos tipos. Los artículos 36 y 52 de la Constitución española le otorgan cobertura constitucional, por una parte, a las corporaciones de carácter representativo de intereses profesionales (Colegios Profesionales, art. 36) o representativas de intereses económicos (art. 52 Cámaras de Comercio, por ejemplo). Ambos tipos constituyen paradigmas de administraciones corporativas de base privada que llevan implícito el reconocimiento a ciertos sectores sociales para representar sus intereses sectoriales antes los diferentes poderes públicos, organizándose de la manera que consideren conveniente (autoadministración), desempeñando, incluso, aquellas funciones públicas que se le confieran y que le sean propias, por parte de los referidos poderes públicos. Este tipo de Corporaciones se ha traducido en una serie de organizaciones con regímenes jurídicos específicos y son: los Colegios Profesionales, las Cámaras de Comercios y la ONCE.

3.- TIPOLOGÍA JURÍDICA DE LAS ORGANIZACIONES. UN REPASO A LOS DISTINTOS TIPOS DE PERSONAS JURÍDICAS Y SU LEGISLACIÓN APLICABLE

A) Las asociaciones

El derecho de asociación se regula en el artículo 22, que se ubica tras el dedicado a reconocer el derecho de reunión, puesto que son derechos públicos de análoga raíz social. Así, la STC 104/1999, de 14 de junio, subraya:

“Este lugar destacado de la libertad de asociación es también un componente esencial de las democracias pluralistas, pues sin ella no parece viable en nuestros días un sistema tal, del que resulta, en definitiva, uno de sus elementos estructurales como ingrediente del Estado Social de Derecho, que configura nuestra Constitución y, por su propia naturaleza, repele cualquier «interferencia de los poderes públicos» (STC 56/1995)”.

Se consagra un derecho de asociación en términos muy amplios. Las únicas limitaciones al derecho son: en primer lugar, las asociaciones que *persigan fines o utilicen medios delictivos*; en segundo término, se prohíben las asociaciones *secretas y las de carácter paramilitar*.

La regulación estatal del derecho de asociación en la Ley 1/2002, que vino a derogar la norma legal que, con anterioridad a nuestra Constitución, venía rigiendo este derecho de asociación, es decir la *Ley 191/1964*, contempla la asociación como *la unión o agrupación de personas para la consecución de un fin determinado, carente de lucro, y de interés común o público*. Hemos de entender por interés público, el que se traduce en beneficios dirigidos a la sociedad en general, no sólo para los integrantes de la asociación.

Algunas de las diecisiete Comunidades Autónomas han promulgado su propia normativa en materia de asociaciones, puesto que según sus Estatutos de Autonomía están legitimadas para ello. Ejemplo lo tenemos en los Estatutos de Autonomía de Andalucía, Canarias, Comunidad Valenciana, Navarra, Cataluña y País Vasco, aunque no todas han dictado una normativa asociativa, optando en algunos supuestos, por legislar en ámbitos específicos o parciales. El punto de referencia de la legislación autonómica en materia de asociaciones son la Ley vasca de Asociaciones, de 18 de febrero de 1.988, y la catalana Ley 7/97, de 18 de junio.

La Ley 1/2002 regula todos los aspectos relativos a la creación, funcionamiento y extinción de las asociaciones. Así mismo, el artículo 32 de dicha Ley establece los requisitos para que sean declaradas de utilidad pública, en concreto:

- Que sus fines estatutarios tiendan a promover el interés general.
- Que su actividad no este restringida exclusivamente a beneficiar a sus propios asociados, sino abierta a cualquier otro posible beneficiario.
- Que cuenten con los medios personales y materiales adecuados con la organización idóneos para garantizar el cumplimiento de los fines estatutarios.
- Que se encuentren constituidas e inscritas en el Registro correspondiente.

B) Entidades excluidas de la Ley de Asociaciones

No se les aplica la Ley 1/2002 a los siguientes tipos de asociaciones (Art.1 LODA):

- Asociaciones que tengan fin de lucro.
- Comunidades de Bienes y Propietarios.
- Entidades que se rijan por disposiciones referentes al contrato de Sociedad.
- Cooperativas.
- Mutualidades.
- Uniones Temporales de Empresas.
- Agrupaciones de Interés Económico.

Especial mención debe hacerse al fenómeno de las **Cooperativas**, enmarcado dentro de un concepto amplio de Tercer Sector que se extiende hasta la llamada *Economía Social*. El marco jurídico actual de las sociedades cooperativas en España tiene su origen en la Constitución Española de 1978, concretamente en su artículo 129.2, el cual señala un mandato a los poderes públicos para su promoción mediante una legislación adecuada. Este precepto implica el reconocimiento de una forma jurídica de empresa. (El artículo 129.2 de la Constitución Española establece: *“Los poderes públicos promoverán eficazmente las diversas formas de participación en la empresa y fomentarán mediante una legislación adecuada, las sociedades cooperativas. También establecerán los medios que faciliten el acceso a los trabajadores a la propiedad de los medios de producción”*).

La Ley estatal de Cooperativas 27/1999 es una de las legislaciones más avanzadas de Europa, regula las doce clases de cooperativas (Trabajo asociado; Cooperativas de consumidores y usuarios; Cooperativas de viviendas; agrarias; explotación comunitaria de la tierra; servicios; mar; transportistas; seguros; sanitarias; enseñanza; crédito) e incorpora los principios cooperativos reconocidos internacionalmente¹¹: adhesión voluntaria y abierta; gestión democrática por parte de los socios; participación económica de los socios; autonomía e independencia; educación, formación e información; cooperación entre cooperativas; interés por la comunidad. Hasta 11 Comunidades Autónomas tienen leyes autonómicas sobre Cooperativas que actúan en su ámbito geográfico.

Las Sociedades Laborales, con puntos filosóficos comunes a las Cooperativas, han supuesto durante muchos años una nueva salida empresarial al desempleo, válida tanto en épocas de crisis como en periodos de reactivación de la economía. La Sociedad Laboral es toda aquella sociedad en las que la mayoría del capital social es de propiedad de los trabajadores que presten en ella servicios retribuidos en forma personal y directa, cuya

¹¹ Internacional Cooperative Alliance (1995). The International Co-operative Alliance Statement on the Co-operative Identity. XXXI Congress International Cooperative Alliance. Manchester, United Kingdom

relación laboral lo sea por tiempo indefinido, y hayan obtenido la calificación de “*sociedad laboral*” cuando concurren los requisitos establecidos en su Ley reguladora (Ley 4/1997 de 24 de marzo de Sociedades Laborales).

Las Mutualidades de Previsión Social constituyen la tercera de las grandes familias que históricamente han conformado la economía social. Según el Reglamento de ordenación de seguros privados, una mutualidad de previsión social es una entidad privada que opera a prima fija o variable, sin ánimo de lucro, fuera del marco de los sistemas de previsión que constituyen la Seguridad Social Obligatoria y ejercen una modalidad aseguradora de carácter voluntario, encaminada a proteger a sus miembros o a sus bienes contra circunstancias o acontecimientos de carácter fortuito previsible, mediante aportaciones directas de sus asociados o de otras entidades o personas protectoras. Son sociedades personales de seguros, sin ánimo de lucro, de estructura y gestión democrática, que ejercen una actividad aseguradora de carácter voluntario, complementaria del sistema de previsión de la Seguridad Social obligatoria (*La Economía Social en España en el año 2000, CIRIEC ESPAÑA, 2002, página 323-337*).

Al igual que las sociedades cooperativas, las mutualidades pueden ser clasificadas en función de varios criterios:

Por su objetivo o actividad económica que realizan (mutuas de seguros y mutualidades de previsión social).

Por las características del colectivo de mutualistas o socios –asegurados. Se distinguen, en primer lugar, las mutualidades entre cuyos socios-asegurados hay algún vínculo previo e independiente a la asociación a la mutualidad, por ejemplo las vinculadas a un ámbito geográfico local o regional determinado o aquellas cuyo colectivo de mutualistas pertenecen a un grupo determinado, por ejemplo las profesionales o las laborales. En segundo término, se encuentran las mutualidades entre cuyos socios no existe ningún vínculo previo a la asociación a la entidad, por tanto el colectivo siempre es abierto.

Por la responsabilidad social de los socios cabe distinguir las mutuas de prima fija, que son aquellas entidades aseguradoras sin ánimo de lucro, que tienen por objetivo la cobertura a sus socios mediante una prima pagadera al comienzo del período de riesgo y las mutuas de prima variable, es decir aquellas entidades que fijan las aportaciones del socio al final del ejercicio, cuando se han conocido los siniestros, de forma que a partir de los gastos totales del año se determina la cuota de cada asociado.

Corporaciones de Derecho Público de base privada: los colegios profesionales, las cámaras de comercio y la ONCE.

Tampoco podrán incluirse en la Ley común de asociaciones a las corporaciones llamadas a ejercer, en virtud de un mandato legal preciso, determinadas funciones públicas.

Los Colegios Profesionales son un tipo singular de entidades. El artículo 36 de la Constitución afirma: *“La ley regulará las peculiaridades propias de los Colegios Profesionales y el ejercicio de las profesiones tituladas. La estructura interna y el funcionamiento de los Colegios deberán ser democráticos”*.

Su regulación viene constituida por la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales, adaptada por la Ley 74/1978, de 26 de diciembre, sobre la Reforma Política de los Colegios Profesionales, cuyo objeto fue el adecuar la primera al nuevo contexto político del país. La renovación normativa se orientó en tres direcciones: eliminación de cualquier vestigio de democracia orgánica; supresión de las técnicas de control por parte del Gobierno en los Colegios Profesionales; retoque del Consejo General de los Colegios Profesionales. El Real Decreto Ley 5/1996, de 6 de junio y la Ley 7/1997, de 14 de abril, de medidas Liberalizadoras en materia de Suelo y de Colegios Profesionales, abordó posteriormente algunos otros cambios, como la sujeción del ejercicio de profesiones colegiadas al régimen de defensa de la competencia, a reconversión de la fijación de *honorarios mínimos* a la idea de *“honorarios orientativos”* y la implantación de la colegiación única para el ejercicio profesional en todo el territorio nacional.

El concepto básico de los Colegios Profesionales es el siguiente: Corporaciones de Derecho Público legalmente constituidas para la defensa de los intereses de los colegiados. Sus características, en síntesis, son las siguientes: obligatoriedad de afiliación para el ejercicio de la profesión; labor asistencial; intervencionismo de estos a la hora de la fijación de baremos por los servicios profesionales prestados; legitimación procesal para velar por los intereses profesionales; introducción de la democracia en sus procesos de funcionamiento.

En una situación análoga se encuentran las Cámaras de Comercio. Las Cámaras son Corporaciones de Derecho Público y de base privada con personalidad jurídica y plena capacidad de obrar, que representan intereses económicos y que se configuran como órganos consultivos y de colaboración de las Administraciones Públicas.

Sus principales funciones son:

La representación, defensa y promoción de los intereses económicos, con carácter general, del comercio, la industria y la navegación.

Prestación de servicios a las empresas integradas en estos sectores de actividad.

El ejercicio de aquellas funciones administrativas de carácter público que les encomienden las Administraciones conforme al ordenamiento jurídico.

Su régimen jurídico e histórico viene configurado por los Reales Decretos de 1886 y 1901 y por la Ley de 1911 hasta llegar a la vigente regulación legal constituida por la Ley de Bases, Ley 3/1993, de carácter estatal, así como por un conjunto cada vez más amplio de leyes autonómicas.

El Tribunal Constitucional se ha manifestado respecto de esta materia principalmente en sus Sentencias 179/1994 y 107/1996. La primera declaró la no obligatoriedad de adscripción de los empresarios a las Cámaras y, por tanto, la inconstitucionalidad en esta materia de la Ley de Cámaras de 1911, Sentencia que no encontró aplicación práctica por la entrada en vigor de la nueva Ley Básica de Cámaras de 1993. En cambio la segunda de las Sentencias marcó una nueva doctrina en la que admitió que el legislador, con apoyo en el artículo 52 de la Constitución, pudiera articular la creación de Corporaciones de Derecho Público para la defensa de intereses económicos para evitar la multiplicidad de asociaciones representativas de intereses parciales y generalmente contrapuestos.

Las dos diferencias principales de las Cámaras con los Colegios Profesionales podemos señalarlas, por una parte, en su diferente apoyatura constitucional, ya que las Cámaras derivan del artículo 52.c y los Colegios Profesionales del artículo 36.c que tienen diferente alcance y niveles de garantías y protección jurídico-constitucional; y por otra, porque las Cámaras son agrupación de empresas y los Colegios Profesionales de personas (profesionales).

Las Cámaras que carecen de ánimo de lucro se estructuran territorialmente en ámbito provincial o inferior, de conformidad con lo que prevea la Ley autonómica. En el ámbito estatal se integran en el Consejo Superior de Cámaras regulado en la Ley 3/1993.

Respecto de la ONCE remitimos a su epígrafe específico en el que se la trata como una Organización singular sin desconocer, por ello, que estamos, también, ante una Corporación Derecho Público, pero, en este caso, de carácter social.

D) Asociaciones especiales

La Ley Orgánica 1/2002 se aplica con carácter supletorio a las llamadas Asociaciones Especiales, por estar dotadas estas de una regulación específica. Tales asociaciones, cuyo fundamento último tiene su raíz en el derecho de asociación, pero la singularidad que preside sus fines asociativos dictan que éstas se vean separadas de la regulación general. Es el caso de:

Los partidos políticos, reconocidos en el artículo 6 de la Constitución, y regulados por la Ley Orgánica 6/2002 de Partidos Políticos de 27 de junio. Mención aparte debe hacerse a las fundaciones vinculadas a los Partidos Políticos, cuya regulación jurídica es la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones.

Los sindicatos de trabajadores, reconocidos en el artículo 7 de la Constitución, en cuya regulación inciden diversas normas, pero quizás la más directamente aplicable es la Ley 11/1985, de 2 de agosto, Orgánica de Libertad Sindical.

Las asociaciones empresariales, también consagradas en el artículo 7 de la Constitución, y que según el Tribunal Constitucional, en sentencias como la 52/1992 o en la 75/1992, no participa del derecho de sindicación ex artículo 28 de la Carta Magna, pero sí le son de aplicación los postulados del artículo 22, que reconoce el derecho de asociación. Su regulación jurídica es la Ley 19/1977, de 1 de abril.

Las asociaciones de consumidores y usuarios, a las cuales se refiere el artículo 51, párrafo 2, de la Constitución, y que se regulan en la Ley 26/1984, de 19 de julio, para la Defensa de los Consumidores y Usuarios. La razón de ser de estas organizaciones hemos de buscarla en el hecho de que, en nuestros días, se da una mayor complejidad del mercado y una posición frágil del consumidor (desde el punto de vista individual) frente a las grandes empresas y productores.

Las federaciones deportivas españolas, dentro del marco general del asociacionismo deportivo. La Constitución Española acoge en su articulado el fomento por los poderes públicos del deporte (Art. 43.3) A nivel estatal, sus

regulación viene configurada por la Ley del Deporte 10/1990, de 15 de octubre. El marco legal autonómico lo representan las distintas leyes autonómicas del deporte, promulgadas en desarrollo de la competencia que han acogido en sus Estatutos, y su propia normativa reglamentaria.

Fundaciones

Otro grupo de entidades que forman parte del Tercer Sector y que adquieren en este ámbito una singular relevancia son las fundaciones.

La Ley General de Beneficencia de 20 de junio de 1849¹² reconoció, siquiera por la vía de la excepción, que posteriormente se convirtió en regla general en la práctica, la existencia de fundaciones de beneficencia particular. Pero será el Código Civil de 1889 el que regula esta institución jurídica en los artículos 35 a 39. Se trata de una regulación exigua que debe ser completada con otras muchas disposiciones. El artículo 35 del Código Civil reconoce como personas jurídicas a las “fundaciones de interés público reconocidas por la ley”. En consecuencia cualquier otro interés público no tipificado era insuficiente para justificar una fundación (Garrido Falla, 1963). Surge así un nuevo sujeto de derecho, la persona jurídica fundacional (Maluquer de Motes, 1988)¹³, cuya razón de ser es la realización del fin fundacional marcado por la voluntad del fundador; asistimos por tanto al tránsito desde la fundación-donación como acto de liberalidad encuadrado en el ámbito de los derechos subjetivos del donatario, hacia la fundación-institución dotada de personalidad jurídica (Yuste y Del Campo, 1989).

La especialización y gradual autonomía funcional de las distintas clases de fundaciones (docentes, laborales, culturales, de construcción...) se ha producido, a partir del tronco común que constituyen las benéfico-asistenciales, a medida que la sociedad ha evolucionado y demandado nuevas necesidades y funciones desde finales del siglo pasado a nuestros días.

El derecho de fundación fue recogido expresamente en el artículo 34 de nuestra Constitución, desarrollado en la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones. Además, y como consecuencia de la coexistencia en España de diversos regímenes civiles aplicables en algunas comunidades

¹² Derogada expresamente, al igual que el R.D. de 14 de mayo de 1852 por el que se aprueba su reglamento, por la Ley 30/94, de 24 de noviembre, de Fundaciones e Incentivos Fiscales a la Participación Privada en Actividades de Interés General.

¹³ Para conocer en profundidad este proceso, Vid. Maluquer de Motes, C.: “La fundación como persona jurídica en la codificación civil: de vinculación a persona (estudio de un proceso)”, Universidad de Barcelona, Barcelona, 1988, págs. 197-229.

autónomas, tenemos, por un lado, la normativa estatal que regula las fundaciones que desarrollan sus actividades principales en más de una comunidad autónoma, o en todo el territorio nacional, y, por otro lado, la normativa autonómica. En la actualidad son ocho las comunidades autónomas (Canarias, Castilla y León, Cataluña, Galicia, Madrid, Navarra, País Vasco, Valencia y Andalucía) que cuentan con su propia ley, que regula la vida de las fundaciones que realizan actividades principales en su ámbito territorial.

El marco normativo se completa con la Ley 49/2002 de 23 de diciembre, de Régimen Fiscal de las Entidades sin Fines Lucrativos y de los Incentivos Fiscales al Mecenazgo. El régimen fiscal especial sigue apoyándose en tres pilares básicos: un concepto particular de entidades sin fines lucrativos, la tributación de dichas entidades en el impuesto sobre sociedades y el régimen aplicable en materia de tributos locales. Habrá que seguir buscando en las leyes especiales de los impuestos indirectos y en la Ley de Haciendas Locales el resto de particularidades fiscales aplicables a las entidades sin fines lucrativos.

Hechas estas precisiones, es posible clasificar las fundaciones, basándose en su fin y actividad desarrollada y de acuerdo con la normativa vigente, del siguiente modo: fundaciones asistenciales (puras o mixtas), fundaciones culturales, fundaciones docentes, fundaciones laborales.

A partir de 1994 nos encontramos con un crecimiento espectacular en la constitución de fundaciones, sin duda relacionado con la promulgación de la Ley 30/1994 de Fundaciones y de Incentivos Fiscales a la Participación Privada en Actividades de Interés General, derogada por la Ley 50/2002. Además se produce una ampliación en los fines y actividades de las fundaciones, en consonancia con las nuevas demandas sociales.

Lamentablemente el alcance de estas leyes no es del todo satisfactorio para las fundaciones, a pesar de que se han hecho esfuerzos mejorarlas. Los excesivos requerimientos burocráticos, así como la desconfianza plasmada en la normativa, unido a una insuficiente incentivación fiscal de las donaciones son algunas de las demandas de las fundaciones en este sentido. Si bien las nuevas leyes ha modificado algunos de los aspectos más controvertidos de la normativa anterior, estos cambios no han sido todo lo profundos que las fundaciones esperaban. El sector considera que se debería promover una mayor confianza en las fundaciones, en las actividades que desarrollan y el servicio que ofrecen al interés general y la forma de materializar esta confianza es dotando de medidas legales y fiscales que faciliten y apoyen su labor.

Entidades singulares del Tercer Sector¹⁴

Existen una serie de entidades que por su especificidad e importancia requieren de un análisis pormenorizado, al disponer de un régimen jurídico propio.

1.- La ONCE. Con más de 65 años, la Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE) se ha convertido en una de las instituciones con fines sociales más activas y sólidas de nuestro país. La integración social y económica de los invidentes mediante el empleo es su razón de ser. Los datos económicos consolidados del último ejercicio cerrado, correspondiente al año 2004, reflejan una partida de ingresos y gastos superior a 2.700 millones de euros. La ONCE posee una plantilla de 68.831 trabajadores, que está integrada por más de un 60 % de personas con discapacidad¹⁵. El censo de afiliados a 31 de diciembre de 2004 era de 65.952. Genera una facturación anual cercana a los 2.713,13 millones de euros. La ONCE y su Fundación cuentan con un *holding* empresarial con una plantilla de 19.059 personas, de las cuales el 58% son discapacitados. Fundosa Grupo es la sociedad instrumental de la Fundación ONCE para conseguir la integración laboral y social de los minusválidos en España. FUNDOSA agrupa más de 100 empresas, incluidos centros especiales de empleo, y tiene contratadas a unas 7.600 personas, de las que más de 5.500 son personas con discapacidad.

En 1981 se aprueba el marco jurídico vigente,¹⁶ que definió a la ONCE como “corporación de derecho público”, facultándola para la elaboración de unos estatutos¹⁷ que le otorgaron la autonomía de funcionamiento y la democracia interna. Por corporación se entiende al “grupo de personas organizadas en el interés común de todas ellas y con la participación de las mismas en su administración” (de Lorenzo, 1993).

La última modificación normativa operada en la ONCE la produjo por el R. D. 1200/1999, de 9 de julio. Esta reforma vino impuesta por el Acuerdo del Consejo de Ministros, de 5 de marzo de 1999, por el que se aprobó un

¹⁴ Vid. Cabra de Luna, M.A.: “Las entidades singulares: configuración jurídica, institucional y social” en “Las Cuentas de la Economía Social. El Tercer Sector en España”, Biblioteca Civitas Economía y Empresa, Madrid, 2004; y “La Economía Social en España”, (Dir. García Delgado, José Luis), VOL. II “Derecho y Tributación”, (Coord. Muñoz Machado, Santiago), Fundación Once, Madrid, 2005.

¹⁵ Memoria anual consolidada del ejercicio económico 2004.

¹⁶ Real Decreto 1041/81 de 22 de mayo, modificado posteriormente por el Real Decreto 2385/85 de 27 de diciembre, así como la O.M. de 29 de septiembre de 1985 reguladora del régimen electoral.

“Acuerdo general entre el Gobierno de la Nación y la ONCE en materia de solidaridad y competitividad para la estabilidad del futuro de la ONCE”, luego sustituido por el Acuerdo General entre el Gobierno de la Nación y la ONCE en materia de cooperación, solidaridad y competitividad para la estabilidad de futuro de la ONCE durante el periodo 2004-2011, aprobado por el Consejo de Ministros con fecha 27 de febrero de 2004, actualmente en vigor. Lo más significativo que recoge esta regulación es la calificación de la ONCE como corporación de derecho público y de carácter social. Este enfoque es respaldado por la jurisprudencia del T.S. (Vid. STS de 30 de junio de 1987) a la que luego han seguido otras del Alto Tribunal, como la de 23 de octubre de 1989, y de 20 de mayo de 1994 sobre la naturaleza asociativa de la ONCE. Esta última sentencia establece que la ONCE no puede ser encuadrada en la administración institucional, sino sometida al Protectorado del Estado, como ocurre con las fundaciones privadas de interés público, que es una posición estatal típica, diferente de las reglas de jerarquía o tutela. A los actos de la ONCE solo se le pueden atribuir el carácter de administrativos, en aquellos supuestos en que deriven de una actuación relativa a materias públicas objeto de la específica delegación de la Administración, así como de aquellos otros relativos a la constitución, organización e integración o afiliación a la corporación (STS de 5 mayo 2003). En el resto de actividades se presenta como una entidad colaboradora. Incluso el Tribunal Constitucional ha refrendado lo expuesto (STC 171/1998, de 23 de julio) y el sometimiento de su actividad a la tutela del Estado.

Como ha escrito Muñoz Machado (2002), la enseñanza del modelo ONCE es, por tanto, la firme trayectoria emprendida, sobre todo a partir de la década de 1980, por independizarse de las administraciones públicas lo más posible y fortalecer su autonomía y, al mismo tiempo, ensanchar su vinculación con el mercado, penetrando abiertamente en el mismo para sacar de él todo lo positivo económicamente para el mejor cumplimiento de sus fines. Ello no es incompatible, en absoluto, con el mantenimiento de su naturaleza de corporación de derecho público y base asociativa y organización de interés general; ni implica renuncia alguna a su trayectoria histórica de vocación social.

¹⁷ El Consejo de Protectorado de la ONCE aprobó los Estatutos en su reunión del 11 de mayo de 1988. Posteriormente fueron modificados por acuerdo de su Consejo General 5E/91, de 5 de septiembre con el fin de adaptar su contenido a las previsiones del R.D. 358/91 y publicados en el BOE el 25 de noviembre de 1992 por Resolución de la Subsecretaría del M. de AA.SS. de 23 de noviembre de 1992. Los Estatutos vigentes han sido aprobados por Orden de 23 de marzo de 2000 y publicados en el BOE nº 89 de fecha 13 de abril de 2000.

2.- La Cruz Roja Española. La Cruz Roja es una sociedad de ámbito internacional que nace para atender a los militares heridos en acciones de guerra¹⁸. Ha crecido y evolucionado a lo largo de más de un siglo de existencia, desarrollando una eficaz labor humanitaria y social al amparo de sus principios fundamentales¹⁹: humanidad, imparcialidad, neutralidad, independencia, voluntariado, unidad y universalidad. La Cruz Roja Española se define actualmente como una “Institución humanitaria de carácter voluntario y de interés público que desarrolla su actividad bajo la protección del Estado, ajustándose a lo previsto en los convenios internacionales sobre la materia en los que España sea parte”²⁰. La implantación y presencia de la misma en la sociedad española es muy importante. El Alto Patronazgo de la Cruz Roja Española queda reservado a SS.MM. los Reyes de España. En el ejercicio de 2001 cuenta con un colectivo de 184.711 voluntarios y más de 7.000 profesionales que desarrollan actividades como la atención a ancianos, minusválidos, refugiados, inmigrantes, toxicómanos, enfermos de SIDA, reclusos, mujeres maltratadas, jóvenes y niños, en más de 850 municipios, así como a través de múltiples programas de cooperación al desarrollo en otros países.

La Cruz Roja Española, institución centenaria, ha abordado en el último decenio un cambio estructural decisivo: ha modificado su marco normativo para hacerse más democrática; ha suprimido el régimen cuasi-militar de los voluntarios de las antiguas brigadas; ha potenciado su labor en el ámbito social; ha establecido un sistema moderno de gestión económico-administrativa, etc. Todo ello era necesario y base fundamental para abordar otras cuestiones que van a determinar el futuro de la Institución.²¹

¹⁸ Fue creada en 1859 por un grupo de filántropos suizos -Comité de los Cinco- encabezados por Henry Dunant que había comprobado, personalmente, el desamparo de los heridos en la batalla de Solferino, en el Norte de Italia. (C.I.C.R.: Cien años al servicio de la humanidad: informe presentado al Congreso del Centenario de la Cruz Roja Internacional, Ginebra 1983).

¹⁹ Proclamados en la XX Conferencia Internacional de la Cruz Roja (Viena, 1965).

²⁰ Vid. R.D. 415/1996, de 1 de marzo, y los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949 y Protocolos adicionales (referentes a heridos y enfermos de las fuerzas armadas en campaña; en el mar; relativo al trato de los prisioneros de guerra y a la protección de los civiles en tiempos de guerra); que han venido a conformar el denominado “derecho internacional humanitario”. Vid. “Manual de la Cruz Roja Internacional”; Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), duodécima edición, Ginebra, julio, 1983. Los estatutos vigentes de Cruz Roja Española fueron aprobados por O.M. de 24 de abril de 2000 (BOE de 10 de mayo). El Reglamento General Orgánico fue aprobado por el Comité Nacional del 29 de julio de 1998.

²¹ Vid. “Informe final: una agenda para la Cruz Roja”, estudio dirigido por D. Tansley, editado por el Instituto Henry Dunant, Ginebra, 1975. Este famoso informe cuyo objetivo fundamental fue reevaluar el cometido de la Cruz Roja a nivel internacional, prefigurando las nuevas líneas estratégicas de acción, para evitar que se anquilosara como organización, quedando en palabras de su autor “en una respetable, pero vieja dama”, ha influido sin duda en las Sociedades Nacionales que tienen en el reto de la transformación, el sentido de su supervivencia.

3.- La Iglesia católica y otras confesiones religiosas. Otro grupo de asociaciones que tienen unas características y regulación especial, derivada del artículo 16 de la Constitución, que garantiza la libertad religiosa y de culto, desarrollada por la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa, que reconoce a las comunidades y confesiones religiosas el derecho a asociarse para celebrar comunitariamente actividades religiosas. Estas asociaciones gozan de un doble refrendo constitucional pues también les afecta el artículo 22, que reconoce el derecho de asociación. A la Iglesia católica le son de aplicación los Acuerdos Concordatarios con la Santa Sede. Con las restantes confesiones religiosas, también el Estado español ha firmado diversos acuerdos.

Las organizaciones asociativas de la Iglesia católica son numéricamente las más importantes, tienen una gran presencia y arraigo en nuestra sociedad, y un reconocido prestigio. De estas organizaciones se excluyen las instituciones jerarquizadas que conforman la organización de la Iglesia católica: parroquias, arciprestazgos, diócesis, etc., que de acuerdo con el derecho canónico²², se agrupan en: asociaciones de fieles, Institutos religiosos, institutos seculares y sociedades de vida apostólica.

Sobre la naturaleza jurídica de estas entidades cabe afirmar, como ha puesto de manifiesto Garrido Falla (1978:157) que “las personas morales de derecho canónico son personas jurídico privadas, que gozan de privilegios especiales, como pueden ser las exenciones fiscales; pero el gozar de estos privilegios no las convierte en personas jurídico públicas”. Cáritas Española, nace al amparo de Acción Católica²³, como asociación de fieles, para coordinar la acción caritativa y social de la Iglesia católica en España. En 1957 adquiere autonomía y personalidad jurídica propia eclesiástica y civil²⁴, iniciando, a partir de entonces, otras actividades con el apoyo de la investigación sociológica, que es utilizada como herramienta de trabajo orientada al conocimiento de la realidad social y, consecuentemente, a mejorar los resultados de su trabajo. Cáritas aprobó en febrero de 2003, con motivo de la 57ª Asamblea General de la Organización, el Plan Estratégico Confederal: un ambicioso proyecto de redefinición de prioridades y de objetivos, que supone un reforzamiento de la opción preferencial

²² Cánones del Código Canónico: (215y 298-329), (573-730) , (573-606 y 710-730) y (731-746) citados por Casado, op. cit, pág. 34.

²³ En el año 1942, dentro de la Junta Nacional de Acción Católica Española se crea un Secretariado Nacional de Caridad que es el antecedente inmediato de Cáritas. En la VIII Asamblea, celebrada en 1953 se adopta el nombre de Cáritas Española.

²⁴ Conferencia Metropolitana de 1957. Se le erigió canónicamente a entidad benéfico-social de la Iglesia.

por “los últimos” (las personas empobrecidas que están quedando al margen de los diversos procesos de integración impulsados actualmente, tanto desde ámbitos privados como desde las administraciones públicas).

4.- Las obras sociales de las cajas de ahorro. Las cajas de ahorros se configuran desde su creación²⁵ como instituciones dedicadas a la intermediación financiera y prestación de servicios sin ánimo de lucro, cuyos remanentes deben revertir en sus ahorradores, sin que sea posible repartir beneficios o dividendos como sucede con los accionistas y partícipes de cualquier otra sociedad mercantil²⁶. Las 46 cajas de ahorros confederadas en la Confederación Española de Cajas de Ahorro (CECA) tenían en 2001 una cuota del mercado de depósitos del 50,09%, frente a un 43,62% de los bancos. Se diferencian del resto de las entidades financieras por la aplicación social a que están sometidos sus resultados que son gestionados a través de la “Obra Social” cuya existencia centenaria no sólo es consustancial con su identidad sino que puede considerarse su distintivo, su elemento diferenciador en el mundo financiero. A estos efectos hay que señalar como hecho distintivo propio de las cajas, que no tienen capital social ni accionistas.

Actualmente las obras sociales de las cajas han de ser aprobadas por su Asamblea General (art. 11.6 de la LORCA) y precisan la autorización definitiva del Ministerio de Economía y Hacienda (art. 22.2 R.D. 2290/1977) y/o de la comunidad autónoma correspondiente, comprensiva tanto de los fines a satisfacer por las distintas obras, como de la aplicación concreta de fondos a las mismas.

²⁵ Nacen en la década de 1830 y su origen hay que vincularlo a los Montes de Piedad creados principalmente para combatir la usura (Martín retortillo, 1984:862). La Ley de 29 de junio de 1880 las denomina instituciones de beneficencia que actúan bajo el Protectorado del Estado.

²⁶ Sobre la naturaleza de las cajas de ahorros se han planteado en el pasado diversas controversias aunque finalmente gran parte de la doctrina ha asumido el carácter fundacional de las mismas. El profesor Embid Irujo (“Notas sobre la naturaleza jurídica de las cajas de ahorros”. Documentación Laboral, n. 46, 1995) así lo mantiene al comentar las SST.C. 48 y 49 de 22 de marzo de 1988, aunque aclara que mencionada naturaleza establece la mencionada naturaleza sin duda alguna, la segunda niega que las cajas de ahorros se incluyan en el concepto de fundación recogido en el art. 34 de la C.E., aunque se les considera subsumidas en la órbita del artículo 35 del Código Civil, con motivo de la referencia que dicho precepto hace de las fundaciones. El profesor Piñar Mañas (“Régimen jurídico de las fundaciones, Jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo”, Centro de Publicaciones del M. de A. Sociales, Madrid, 1992) considera que aunque las mencionadas Sentencias reconocen, históricamente, el carácter fundacional de no pocas cajas de ahorros, actualmente se han integrado en el sistema crediticio, por lo que le son aplicables, a todos los efectos las disposiciones que lo regulan; pero ello no ha hecho desaparecer su carácter fundacional. De la misma opinión es Martín Retortillo (1984:864-864).

Las cantidades destinadas a Obra Social han ido creciendo año tras año, y ello se explica por los mejores resultados económicos, consecuencia de una política de crecimiento y expansión que ha tenido como resultado mayor cuota de mercado y suficiente nivel competitivo en el sector.

El ámbito de actuación de la Obra Social viene también determinado por disposición legal, y se ejecuta en las siguientes áreas: investigación, enseñanza, cultura y asistencia social. Se destinaron a estas finalidades en el año 2001, 969 millones de euros (con un crecimiento del 11% sobre el 2000).

5.- Las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD). La solidaridad que desarrollan las organizaciones no gubernamentales adquiere especial relevancia en las que se dedican a la atención humanitaria y de emergencias en los países del Tercer Mundo, y en aquellas otras que realizan programas en países en vías de desarrollo para mejorar sus economías y aumentar su calidad de vida, constituyen las que se han venido a denominar Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD).

La Ley 23/1998, de 7 de julio, reguladora de la Cooperación Internacional para el Desarrollo establece en su art. 32 que “a los efectos de la presente Ley se consideran organizaciones no gubernamentales de desarrollo aquellas entidades de derecho privado, legalmente constituidas y sin fines de lucro, que tengan entre sus fines o como objeto expreso, según sus propios estatutos, la realización de actividades relacionadas con los principios y objetivos de la cooperación internacional para el desarrollo. Las organizaciones no gubernamentales de desarrollo habrán de gozar de plena capacidad jurídica y de obrar, y deberán disponer de una estructura susceptible de garantizar suficientemente el cumplimiento de sus objetivos”.

Asimismo, el art. 33 crea el Registro de ONGD, es decir, que se regula una tipología específica de entidades no lucrativas, ya sean de base asociativa o fundacional, las ONGD –de carácter singular- que se definen por su finalidad (la cooperación internacional para el desarrollo), condicionándose el apoyo público (subvenciones e incentivos fiscales) a la previa inscripción en un registro *ad hoc*. El R.D. 993/1999, de 11 de junio, regula el Reglamento del Registro citado y lo adscribe a la AECl. Asimismo el R.D. 21/2000 de 14 de enero, establece el Consejo de Cooperación al Desarrollo, en el que participan las ONGD.

España destinó en 1994 a la Ayuda pública u Oficial al Desarrollo (A.O.D.) la cantidad de 1.305 millones de dólares estadounidenses, equivalentes al

0,28% de su Producto Nacional Bruto y a 32 dólares estadounidenses por habitante. Esta situación retrocedió, incluso, en la última década, no superando en 2003 el 0,28% del PIB²⁷, si bien, dado el crecimiento de éste, la ayuda ha crecido en valores absolutos. Se espera que este panorama varíe durante los años venideros, habida cuenta de los cambios políticos acaecidos en nuestro país, de hecho, ya ha empezado a cambiar en los presupuestos para 2005.

4.- EL TAMAÑO DEL TERCER SECTOR DESDE EL PUNTO DE VISTA ECONÓMICO Y SOCIOLÓGICO

Se ha estimado en un cuarto de millón el número de organizaciones no lucrativas²⁸. En este número, sin embargo, solo se incluye un número reducido de cooperativas y de mutuas (por ejemplo, no se incluyen las mutuas patronales de accidentes de trabajo y las mutuas de seguros).

De entre dichas organizaciones, el mayor número corresponde a asociaciones (casi 175.000) y clubes deportivos competitivos y federados (unos 58.000). También, sobresale en el número de cooperativas (7.822), centros de enseñanza (6.392) y fundaciones (5.698).

Por sectores de la clasificación ICNP, según el mismo estudio antes referido, la categoría relacionada con el ocio es sin duda alguna la más numerosa, representando más del 58% de las instituciones del sector. Tras el ocio, sobresale la categoría educativa y, a considerable distancia, el grupo de desarrollo comunitario y vivienda, por la proliferación de asociaciones de vecinos y similares.

El peso social y la estructura interna del Tercer Sector en nuestro país solo pueden analizarse dentro del contexto histórico, socioeconómico y legal en el que se halla enmarcado. Ruiz Olabuénaga ha señalado cinco condicionantes estructurales de la sociedad española:

- La hegemonía social del catolicismo
- El corporalismo
- La democratización
- La memoria histórica
- La laicización/racionalización del mundo.

²⁷ Memoria de la Obra Social de las Cajas de Ahorros CECA. Madrid, 2001.

²⁸ Fuente: PACI 1996-2003 Ministerios de Asuntos Exteriores.

El peso social del Tercer Sector puede medirse por el grado de pertenencia al mismo, a través del número de registros o cuotas, o por el número de personas inscritas como socios. El estudio dirigido por Ruiz de Olabuénaga calcula en 26 millones el número de cuotas, lo que no significa el mismo número de socios, dado el fenómeno de la pluripertenencia a las asociaciones. En cualquier caso, dicho grado de pertenencia refleja que el fenómeno asociativo en nuestro país no es tan débil como se pensaba.

En cuanto al nivel de participación en las organizaciones del Tercer Sector, sondeos realizados hace ya tiempo reflejan que el nivel de voluntariado, en un sentido amplio (todo aquel que dedica una hora al mes, como mínimo, a una organización no lucrativa) no baja del 9,5% de la población mayor de 18 años, casi tres millones de personas, si bien los que dedican más de 4 horas a la semana no pasarían del millón de personas.

Como ha señalado el informe dirigido por José Luís García Delgado, “Las cuentas de la economía social”²⁹, la dimensión económica del Tercer Sector es muy considerable. El Tercer Sector absorbería el 6,1% del empleo asalariado, el 5,5% en términos equivalentes a jornada completa, y el 3,9% de la remuneración de los asalariados. Si se incrementa con la aportación de los voluntarios, se elevaría al 9% del empleo asalariado y el 10% si se incluye a las Cajas de Ahorro.

El peso del Tercer Sector, en términos de valor añadido y excedente bruto de explotación, representa, respectivamente, el 3,3% y el 5,6% de los de la economía española, al contabilizar en ellos el importante excedente social que propicia el trabajo voluntario. Es muy relevante la gran magnitud de las transferencias corrientes recibidas por asociaciones y fundaciones en forma de donaciones y subvenciones y, como contrapartida, las cuantiosas transferencias sociales en especie que reciben los hogares. Dichas transferencias se elevan a una sexta parte del total nacional, una vez contabilizadas en su valor de mercado el del trabajo no remunerado. Así mismo, merece la pena destacar que la producción no de mercado de asociaciones y fundaciones, incorporado aquí el producto añadido de los voluntarios, representa el 12% de la producción no de mercado de la economía española.

A nivel territorial, cinco Comunidades Autónomas copan el 70% del empleo generado por entidades del Tercer Sector. Algunos sesgos regionales

²⁹ “El sector no lucrativo en España”, Dir. José I. Ruiz Olabuénaga, Fundación BBV, 2000.

subrayan la importancia del Tercer Sector en el País Vasco, principalmente asentado en el sector cooperativista, o en Murcia y Aragón. En términos absolutos, Cataluña mantiene la primacía tanto en número de empresas como asalariados, seguida de Andalucía, mientras que Madrid ocupa una posición global intermedia, beneficiándose del efecto “sede” de numerosas fundaciones y asociaciones de utilidad pública.

En el estudio antes citado, dirigido por Ruiz Olabuénaga se calcula que todo el sector no lucrativo o Tercer Sector representa alrededor del 6% del PIB.

La financiación del conjunto de asociaciones y fundaciones tiene particularidades dignas de mención. Más de la mitad de sus ingresos proceden del sector privado, con gran relevancia, en todo caso, de las cuotas y donaciones privadas y de las subvenciones públicas. Así, el peso mayor lo protagonizan los ingresos procedentes de cuotas y pago de servicios, con el 38,5% del total de los ingresos (49% de los ingresos monetarios). A éste siguen las transferencias del sector público, que suponen el 25,2% del total de los ingresos (32,1% de los ingresos monetarios), mientras que el 36,3% restante proviene, bien de las donaciones privadas (que suponen el 14,8% de los ingresos totales y el 18,8% de los ingresos monetarios), bien del trabajo aportado por los voluntarios, cuya traducción en términos económicos representa, por sí sola, el 21,5% de los ingresos del sector.

Sin embargo, el Tercer Sector de la acción social se fundamenta más en otro tipo de ingresos que requieren alguna forma de contrapartida, como son los conciertos y convenios con el sector público. La composición de los ingresos es tripartita, entre ingresos de donantes, los que están sujetos a contrapartida de un convenio o concierto y, finalmente, los que proceden de la venta de productos o de la prestación de servicios.

En cuanto a la estructura del destino de los recursos, un peso muy elevado tienen los gastos de personal, sobre todo dentro del Tercer Sector de acción social. En este caso, además, las funciones sociales que desarrolla son difíciles de monetizar, aunque su valor es muy importante, especialmente en aquellas actividades dirigidas hacia colectivos que requieren una atención específica. Se ha estimado que para sustituir en sus tareas al Tercer Sector de acción social, debería incrementarse en un tercio de millón el número de funcionarios.

5.- LA ARTICULACIÓN DEL TERCER SECTOR Y SU RELACIÓN CON LOS PODERES PÚBLICOS

La reconstitución de la sociedad civil y la emergencia del Tercer Sector no significa que se deba sustituir totalmente el “estado del bienestar” por la “sociedad del bienestar”, sino una redefinición de las formas de satisfacción de las necesidades sociales en base a políticas públicas más abiertas, participativas y descentralizadas en las que los agentes y movimientos sociales puedan tener expresión y desarrollo. Esta interacción Estado-Sociedad viene confirmada por el Tribunal Constitucional, para el que la configuración del Estado como Estado Social de Derecho “viene así a culminar una evolución en la que la consecución de los fines de interés general no es absorbida por el Estado, sino que se armoniza con una actuación mutua Estado-Sociedad”³⁰.

Tradicionalmente, las entidades sin ánimo de lucro han partido de planteamientos individualistas alrededor de un patrimonio (fundaciones) o una misión (asociaciones), el desarrollo de fines de interés general y un elemento organizativo. Sin embargo, la realidad cotidiana ha demostrado que el aislamiento no es positivo, de tal modo que sin perjuicio de conservar la identidad propia, pueden establecerse mecanismos colectivos de participación y representación, beneficiosos tanto grupal como individualmente. Por ello es conveniente que se asocien para promover la solidaridad, el altruismo y la responsabilidad social, así como en defensa de sus propios intereses ante las Administraciones Públicas y otras instituciones.

Pero esta concepción estaría incompleta si no fuera acompañada de la prestación mutua de servicios de asistencia técnica, (jurídica, fiscal, económica-financiera, de relaciones externas, de formación y publicaciones, bases de datos, etc.) y pudiera servir al mismo tiempo de plataforma que permita la cooperación para el desarrollo de programas conjuntos explotando recursos diferenciales, aprovechando externalidades y sinergias que pudieran generarse. Se trata de crear una “cultura de cooperación y de coordinación” en el sector, donde prime la actuación global sin dejar de pensar en los objetivos propios ni interferir en la descentralización de las estructuras organizativas, superando así fórmulas de trabajo individualistas

³⁰ García Delgado, J.L. “Las Cuentas de la Economía Social. El Tercer Sector en España”, Biblioteca Civitas Economía y Empresa, Madrid, 2004; VOL. I “Un enfoque económico del Tercer Sector”, (Coord. Jiménez, Juan Carlos), Fundación Once, Madrid, 2005; VOL. II “Derecho y Tributación”, (Coord. Muñoz Machado, Santiago), Fundación Once, Madrid: 2005; VOL. III “Criterios y Propuestas”, Fundación Once, Madrid, 2005.

que no contemplan la posibilidad de operar en red y, por tanto, sumar esfuerzos y no restarlos, haciendo gala de una solidaridad cooperativa, que identifica al Tercer Sector.

Se debe avanzar en la cooperación entre entidades que tengan áreas de actividades similares (intercambios de experiencia) y en la colaboración entre todos los agentes (entidades, patrocinadores, administraciones públicas), para priorizar las actuaciones de mayor interés.

Esta coordinación debe presentar ante la sociedad un esquema global de finalidades y actuaciones. Ha de buscarse un intercambio mutuo de información, de ahí que la comunicación se convierta en un reto, y una cooperación en proyectos globales, limitando la competitividad entre instituciones (respetando las iniciativas y proyectos de las demás, no explotando propagandísticamente las tragedias...).

En un informe del Consejo Económico y Social francés que data de 1986, podemos encontrar el pasaje siguiente, que describe, de forma excelente, el valor de las entidades no lucrativas en nuestra sociedad:

“La función de las entidades sin ánimo de lucro consiste en hacer ‘aflo-
rar’ en la conciencia colectiva necesidades sociales hasta entonces ignoradas o mal conocidas, bien sea por medio de iniciativas concretas o de llamadas y reivindicaciones que éstas formulan. Portador, alternativa o conjuntamente, de ideas y de demandas, promotor de innovaciones, deslindador de nuevos campos, operador en el terreno, administrador de servicios colectivos, el sector asociativo ejerce de este modo funciones que sitúan a la cabeza y en el corazón del desarrollo de las políticas de acción educativa, sanitaria, social...”.

6.- PERSPECTIVAS, FORTALEZAS Y DEBILIDADES DEL TERCER SECTOR³¹

El Tercer Sector está en expansión, tanto en los países de nuestro entorno, como en España, donde el punto de partida es inferior. Es plausible que en los próximos años se produzca un fuerte crecimiento del sector no lucrativo español, que con las particularidades del “patrón latino”, se aproximará gradualmente a la dimensión del Tercer Sector en los países de la Unión Europea.

Los factores que inciden en favor de esta tendencia son variados y pueden citarse entre otros los siguientes:

- a) La reducción de recursos o, al menos, su estabilización, como consecuencia de la reestructuración del estado de bienestar. Ya no es posible el crecimiento ilimitado del sector público.
- b) El desarrollo sociodemográfico, que lleva a un incremento en el número de personas mayores, cambios en el rol de la mujer, cambios en las estructuras familiares, los fenómenos migratorios, etc.
- c) Los cambios normativos operados (nuevas leyes de asociaciones y fundaciones) y los que previsiblemente se producirán en los próximos años en nuestro país, posibilitando una mayor participación de la sociedad en la resolución de sus problemas. Además de estos previsibles cambios “verticales”, el reto de las autoridades públicas es complementar este enfoque, con el examen de los temas “horizontales” que afectan al sector en su conjunto, aceptándole como interlocutor de pleno derecho en los debates sobre las políticas y las medidas que le afecten.
- d) El previsible incremento de la solidaridad social a través de donaciones y del voluntariado, que cada vez tienen un mayor peso, conforme nuestra sociedad madura y se homologa a la de los países de la Unión Europea.
- e) El aumento del nacimiento de, por ejemplo, las fundaciones; en los últimos años (1995/2005) se inscriben anualmente una media de 250 fundaciones en nuestro país. Esta cifra supone un incremento medio anual constante del 5 %³².

El punto fuerte del Tercer Sector es su enfoque social (el desarrollo de actividades de interés general, su idealismo), desgraciadamente el flanco más débil puede ser la gestión, y particularmente la económico-financiera, pues el dinero es imprescindible para poder acometer proyectos, constituyendo un recurso escaso, cuyo mejor aprovechamiento, nos lleva a minimizar los costes y correlativamente a optimizar los beneficios sociales.

Es necesario abordar esta necesidad dándole un perfil profesional a los gestores de estas entidades. La gestión de las entidades no lucrativas debe tener en cuenta los métodos empresariales, para poder ser más eficaces y eficientes³³. Asimismo la alta dirección (juntas de gobierno, patronatos...) debe ser reforzada y sus miembros han de asumir sus funciones con responsabilidad, eficacia y eficiencia, así como con práctica de buen gobierno.

El lema a tener en cuenta podría ser “Lo social como fin, la economía como medio”.

El fuerte y rápido crecimiento del Tercer Sector conllevará determinadas implicaciones y consecuencias para las entidades que lo componen: el aumento de la presión sobre las mismas, su mayor integración en la economía de mercado a través de la dispensación de servicios con contraprestación, la reorganización de la asistencia a los más vulnerables y la fragmentación del sector.

El rol de las distintas entidades pasará en muchos ámbitos de ser subsidiario a cooperador de los poderes públicos, como si de un socio del Estado se tratara. En paralelo se producirá una mayor responsabilidad de las mismas, aunque estas no deberán suplantar al Estado. Probablemente las demandas crecerán más rápidamente que la capacidad del sector para responder a ellas. El papel del sector y, en general, el de la filantropía, tenderá a redefinirse en contacto con la nueva realidad socioeconómica. El discurso ideológico sobre la “corresponsabilidad social” de las entidades no lucrativas en relación con los poderes públicos es una clara manifestación del proceso de redefinición al que se ha hecho referencia.

³² Vid. Capítulos I y VII de Cabra de Luna, M.A.: *El Tercer Sector y las Fundaciones de España hacia el Nuevo Milenio: Enfoque económico, sociológico y jurídico*, Colección Solidaridad núm. 5, Madrid: Fundación ONCE; Escuela Libre Editorial, 1998.

³³ Vid. Capítulo VII de Cabra de Luna, M.A.: *El Tercer Sector y las Fundaciones de España hacia el Nuevo Milenio: Enfoque económico, sociológico y jurídico*, Colección Solidaridad núm. 5, Madrid: Fundación ONCE; Escuela Libre Editorial, 1998. (Los datos actualizados proceden de los Protectorados estatales y autonómicos, así como del cotejo de los Boletines Oficiales).

Las entidades sin ánimo de lucro y sus actividades se articulan como una explotación económica, donde va adquiriendo una cierta importancia la prestación remunerada de servicios y su comercialización.

Otra reflexión es que hay que pasar de las políticas pasivas a las activas, de la mera asistencia social (muy necesaria en casos límites) a la promoción de la educación, incluida la formación profesional, del empleo y del desarrollo, como factores de despegue en zonas deprimidas y en relación con colectivos marginales. La mejor integración social es la derivada de la integración laboral, lo que ha venido a denominarse la “inserción por lo económico”³⁴. De otro lado la pulsión hacia la innovación y la I+D es otro polo de urgente referencia.

La eclosión de diversas y múltiples iniciativas, que en principio es positiva, puede tener un contrapunto en la fragmentación excesiva del sector, ya que pueden surgir muchas pequeñas propuestas que, si parten de planteamientos individualistas, sin ánimo de poner en común actividades y logros, a la larga no serán todo lo beneficiosas que podrían ser. Por ello el trabajo en equipo y el aprovechamiento conjunto de esfuerzos son valores en alza.

Para concluir, unas pinceladas sobre las principales fortalezas y retos de futuro.

En cuanto a las fortalezas podemos señalar que el fortalecimiento del Tercer Sector robustece la vida democrática; su fuerza innovadora y creativa, que ayuda a abrir nuevas perspectivas; la calidad del servicio en función de la persona humana y de la mejor satisfacción de sus necesidades; la motivación y el compromiso como factores de identidad; y la capacidad de integración social para generar soluciones eficientes pero con clara orientación social. Por otra parte, los retos o amenazas más significativos que hay que arrostrar son: compatibilidad del espíritu crítico y reivindicativo con el de la corresponsabilidad y cooperación constructiva con los poderes públicos, evitando clientelismos. Cooperación con los operadores privados en los mercados para canalizar adecuadamente el mecenazgo empresarial, y para que la responsabilidad social corporativa sea real y efectiva y no puramente cosmética. Gestión financiera eficiente de las organizaciones, retribución de gestores y profesionales y remuneración de los servicios prestados, pero poniendo mucha atención al riesgo de mercanti-

³⁴ Vid. por todos, Drucker, P.: “Managing the Nonprofit Organizations: Principles and Practices”, Harper Collins, New York, 1990.

lización. Equilibrio entre el compromiso personal y la gestión profesionalizada. Relativización del concepto de independencia de las organizaciones para acotarlo al núcleo duro de la capacidad autónoma de decisión.

La financiación es la clave del funcionamiento y del futuro de las organizaciones solidarias. Pero, sin duda, el gran reto de futuro para el sector solidario y sus organizaciones está en la capacidad que tengan de adaptarse a las nuevas realidades y entornos basados en la eficiencia, la operatividad de escala, las alianzas y la verdadera capacidad de influencia ante terceros, especialmente ante el poder político y económico.

Estamos ante un sector muy atomizado e invertebrado, integrado por un sinnúmero de pequeñas y medianas organizaciones que, a veces, se integran en pequeñas plataformas representativas, pero, todas ellas, carentes de fuerza suficiente para ejercer una verdadera influencia en defensa de los intereses sociales de las personas y de la sociedad solidaria.

Las organizaciones sociales deben agruparse, integrarse, aliarse, etc. en función de intereses sectoriales o cualquier otro criterios de afinidad o proximidad; pero este criterio de alianzas en círculos concéntricos debe tender a desembocar en la consecución de una gran organización-paraguas que, dentro del respeto a todos los diferentes niveles subordinados, integre y represente a la inmensa mayor parte de las organizaciones solidarias y, por tanto, consiga una verdadera capacidad de interlocución, negociación y presión ante las instancias públicas y los poderes económicos. Pero esta capacidad operativa de unidad de acción, de cohesión, de trabajo en red, tiene que servir también para traducirse en el campo de la gestión organizacional. Es decir, al igual que las empresas realizan uniones, alianzas, y *jont venture*, nuestras organizaciones debe en utilizar instrumentos similares para afrontar proyectos de escala y realmente transformadores, tanto en el campo de las prestaciones sociales (dependencia), como en el de la gestión de proyectos empresariales al servicio de objetivos sociales.

7.- BIBLIOGRAFÍA

Albiñana: “Empresa pública y servicio público” en *La Empresa Pública*, Vol. I, Zaragoza, 1970.

Bornaechea Fernández, J.L.: “La ONCE”, Escuela Libre Editorial, Madrid, 1995.

Cabra de Luna, M.A. y otros: “Estudio sobre donaciones benévolas y el voluntariado en España”, *Boletín de Estudios y Documentación del Comité Español de Bienestar Social*, núm. 1, Madrid, julio-diciembre, 1992.

Cabra de Luna, M.A.: “La situación de la iniciativa social en España”, *Revista Cuadernos de Acción Social*, núm. 24, Ministerio de Asuntos Sociales, Madrid, 1990.

Cabra de Luna, M.A.: “El Tercer Sector y las fundaciones de España hacia el nuevo milenio: Enfoque económico, sociológico y jurídico”, *Colección Solidaridad* núm.5, Fundación ONCE, Escuela Libre Editorial, Madrid, 1998.

Cabra de Luna, M.A.: “Las entidades singulares: configuración jurídica, institucional y social” en *Las Cuentas de la Economía Social. El Tercer Sector en España*, Biblioteca Civitas Economía y Empresa, Madrid, 2004.

Cabra de Luna, M.A.: “El papel de las Fundaciones en el Siglo XXI”, *Confederación Iberoamericana de Fundaciones (CIF)*, Madrid, 2000.

Cabra de Luna, M.A. y Fraguas Garrido, B.: “¿Qué son y qué quieren ser las Fundaciones españolas? Una aproximación a sus roles y su futuro en el marco europeo”. *Fundación Vodafone España*, Madrid, 2005.

Camps, V.: “Virtudes públicas”, *Colección Espasa Mañana*, Espasa Calpe, Madrid, 1990.

Cáritas: “La inserción por lo económico”, Madrid, 1995.

Ciriec España: “La Economía Social en España en el año 2000”, CIRIEC ESPAÑA, 2002.

De Lorenzo, R. y otros: “La ONCE: Análisis de un modelo organizativo y singular”, *La Ley*, Madrid, 1990.

De Lorenzo García, R y Cabra de Luna, M.A.: “Presente y futuro de las fundaciones”, (Dirs.), Editorial Civitas, Madrid, 1990. “Las fundaciones y la sociedad civil”, (Dirs.), Editorial Civitas, Madrid, 1992. “La constelación de las Entidades No Lucrativas: El Tercer Sector”, en “El Sector No Lucrativo en España”, Colección Solidaridad nº 5, Fundación ONCE, Escuela Libre Editorial, Madrid, 1993.

De Lorenzo García, R. y Cabra de Luna, M.A., y Giménez Reyna Rodríguez, E. (Dirs.) y otros: “Las entidades no lucrativas de carácter social y humanitario”, Editorial La Ley, Madrid, 1991.

De Lorenzo, R.: “La Organización Nacional de Ciegos Españoles. Breve estudio de una organización singular”, en la obra colectiva “El Sector no lucrativo en España”, Escuela Libre Editorial, Madrid, 1993.

De Lorenzo García, R.: “El nuevo Derecho de fundaciones”, Colección Solidaridad, núm. 3, Fundación ONCE –Marcial Pons, Madrid, 1993.

Deleeck, H.: “L’effet Mathieu” en “Droit Social”, núm 11, 1979.

Drucker, P.: “Managing the Nonprofit Organizations: Principles and Practices”, Harper Collins, New York, 1990.

Embid Irujo, J.: “Notas sobre la naturaleza jurídica de las Cajas de Ahorros”. Documentación Laboral, núm. 46, 1995.

Espina Montero, A.: “Individuo, Ley, Valor: fundamentos para una teoría tridimensional de la regulación social”, en Hacienda Pública Española, monografía 1/1995, “Competitividad y Economía del Bienestar”, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1995.

García Delgado, J.L.: “Las Cuentas de la Economía Social. El Tercer Sector en España”, Biblioteca Civitas Economía y Empresa, Madrid, 2004; VOL. I “Un enfoque económico del Tercer Sector”, (Coord. Jiménez, Juan Carlos), Fundación Once, Madrid, 2005; VOL. II “Derecho y Tributación”, (Coord. Muñoz Machado, Santiago), Fundación Once, Madrid: 2005; VOL. III “Criterios y Propuestas”, Fundación Once, Madrid, 2005. García Trevijano: “Concepción unitaria del sector público en la empresa pública” en “La Empresa Pública”, Vol. I, Zaragoza, 1970.

Garrido Falla, F.: “La acción administrativa sobre la beneficencia privada, y en especial sobre las fundaciones de este carácter”, en “Centenario de la

Ley del Notariado”, Sección Tercera, Vol. IV, Instituto Editorial Reus, Madrid, 1963.

Garrido Falla, F.: “La situación de la Iglesia en España como institución y su correlativo reflejo en el Derecho constitucional español”, Salmanticensis, Universidad Pontificia de Salamanca, Volumen XXV, Fas. 2, mayo-agosto, 1978.

Hodgkinson, V.A.: “Key Challenges Facing the Non profit Sector”, in V. Hodgkinson and R. W. Lyman (eds.), “The Future of the Non profit Sector: Challenges and Policy Considerations”, Jossey-Bass, San Francisco, 1989

Levitt, T.: “The Third Sector - New Tactics for a Responsive Society”, A Division of American Management Associations, Nueva York, 1973.

Loza Aguirre, J.: “Definición del Sector Social y Actividades que realiza”, en “Las Entidades no lucrativas de carácter social y humanitario”, de Lorenzo García, R., Cabra de Luna, M.A., Giménez-Reyna Rodríguez, E. (Dirs.) y otros, Editorial La Ley, Colección Solidaridad, Madrid, 1991.

Maluquer de Motes, C.: “La fundación como persona jurídica en la codificación civil: De vinculación a persona (Estudio de un proceso)”, Universidad de Barcelona, Barcelona, 1988.

Martín-Retortillo Baquer, L.: “Materiales para una Constitución”, Akal Editor, 1984.

Muñoz Machado, S., García Delgado, J.L. y González Seara, L. (Dirs.): “Las estructuras del bienestar: propuestas de reforma y nuevos horizontes”, Editorial Civitas, Madrid, 2002.

Naciones Unidas, “Un sistema de cuentas nacionales”, Nueva York, 1970.

O’Connor, J.: “La crisis fiscal del Estado”, Editorial Península, Barcelona, 1981.

ONCE: “Así somos”, ONCE, Madrid, 2000 y “ONCE, vocación de servicio”, Madrid 2002.

Piñar Mañas, J.L.: “Régimen jurídico de las fundaciones, Jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo”, Centro de Publicaciones del Ministerio de A. Sociales, Madrid, 1992.

Revista Economistas: "Economía del Tercer Sector", Colegio de Economistas, núm.83, Madrid, 2000.

Ruiz Olabúenaga, J.I. (Dir.): "El sector no lucrativo en España", Fundación BBV, 2000.

Salamon, L. y Anheier, H.K.:

"A comparative study of the non profit sector: purpose, methodology, definition and clasification", Researching the vonluntary sector, Charities Aid Foundation, Tombridge, Kent, 1993.

"In search of the nonprofit sector I: The questions of definitions", *Voluntas*, 3:2, 1992.

"In search of the nonprofit sector II: The problem of classification", *Voluntas*, 3:3, 1992.

Vidal, I.: "Inserción social por el trabajo: una visión internacional", Centro de Iniciativas de la Economía Social, Barcelona, 1996.

VV.AA.: "Las entidades voluntarias en España: institucionalización, estructura económica y desarrollo asociativo", Ministerio de Asuntos Sociales, Madrid, 1996.

VV.AA.: "Las estructuras del bienestar: Derecho, economía y sociedad en España", Civitas-Escuela Libre-Editorial Civitas, Madrid, Vol. I (1997), Vol. II (1999), Vol. III (2000).

VV.AA.: "El Tercer Sector : Retos y propuestas para el próximo milenio", Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid 1998.

VV.AA.: "La Economía Social y el Tercer Sector: España y el entorno Europeo", Escuela Libre Editorial, Madrid, 2003.

Weisbrod, B.A.: "Toward a theory of the voluntary non profit sector in a Three Sector Economy, Altruism, Morality and Economic Theory", E.S. Phelps, New York, Russell Sage Foundation, 1975.

Yuste Grijalba, J.L. y del Campo Arbulo, J.A.: "Apuntes históricos sobre fundaciones en España", Rev. Situación, 1989/4, Servicio de Estudios del BBV, Bilbao, 1989.