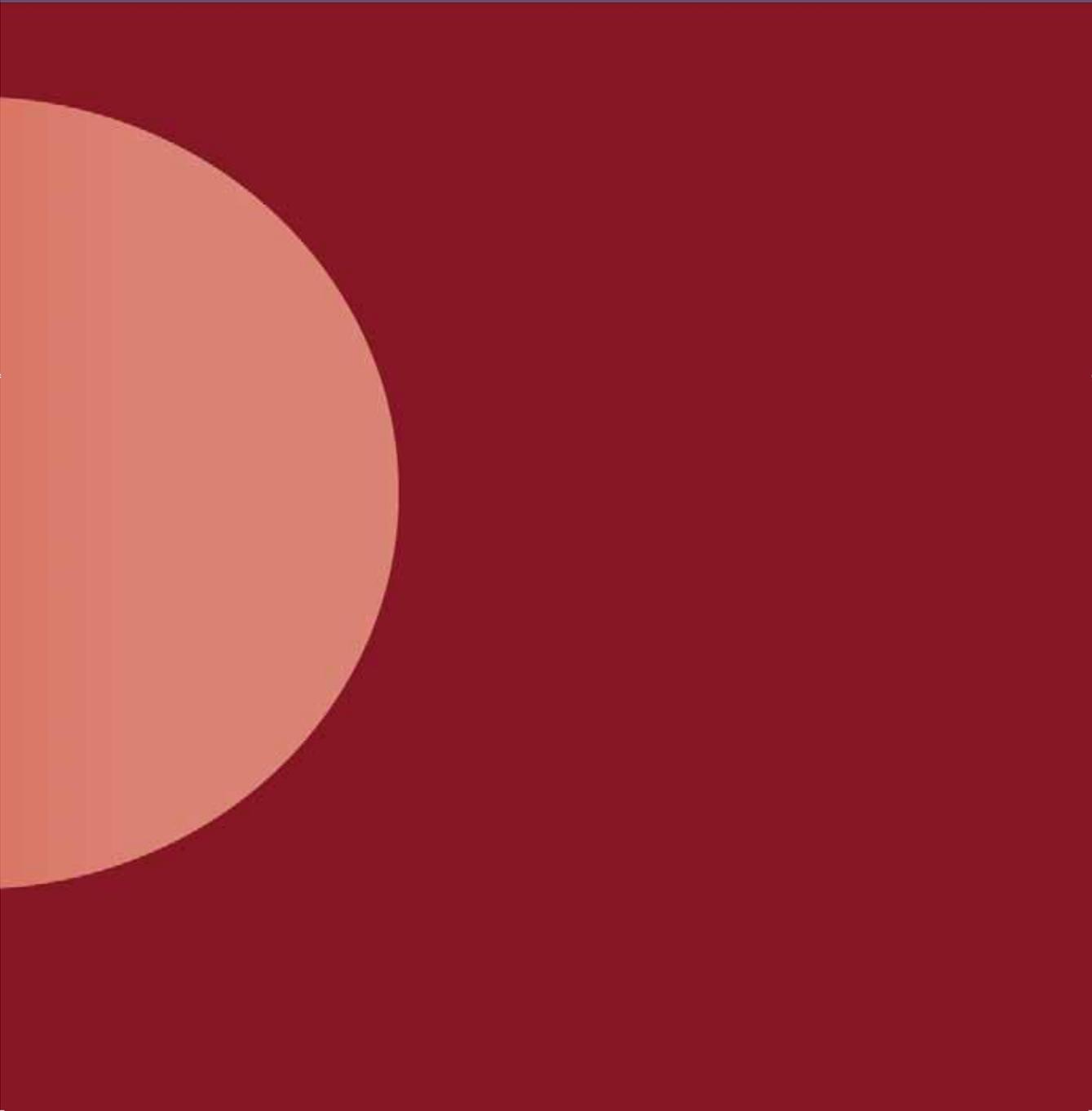




# Revista Española del Tercer Sector



Nº 27 · 2014 · Cuatrimestre II



## Nº 27 · 2014 · Cuatrimestre II

La *Revista Española del Tercer Sector* está incluida en el Catálogo del sistema de información Latindex.

Coordinadores: Carlos Mataix

Fernando Navarro

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. La Editorial, a los efectos previstos en el art. 32.1 párrafo 2 del vigente TRLPI, se opone expresamente a que cualquier fragmento de esta obra sea utilizado para la realización de resúmenes de prensa. La suscripción a esta publicación tampoco ampara la realización de estos resúmenes. Dicha actividad requiere una licencia específica. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra, o si quiere utilizarla para elaborar resúmenes de prensa ([www.conlicencia.com](http://www.conlicencia.com)).



Esta revista ha sido impresa siguiendo las normativas:  
UNE – EN – ISO – 14001 de gestión ambiental  
UNE – EN – ISO – 9001 de gestión de calidad

Impreso en España - *Printed in Spain*  
Dirección de Producción: Editorial Sepha  
Imprime: Estugraf  
ISSN:1886/0400  
Depósito Legal: M-28037-2013

Fundación Acción contra el Hambre  
Duque de Sevilla, 3  
28002 Madrid  
Tel. 911 840 834  
[secretaria.rets@luisvives-ces.org](mailto:secretaria.rets@luisvives-ces.org)

### DISTRIBUCIÓN GRATUITA EN ESPAÑA

Publicación cofinanciada por el Fondo social Europeo dentro del Programa Operativo Lucha contra la discriminación 2007-2013





# CONSEJO EDITORIAL

## Director

Víctor Renes Ayala, Sociólogo, Ex-director de Estudios de la **Fundación Foessa y Cáritas Española**.

## Secretaría Técnica

M<sup>a</sup> Sol Benavente, **Fundación Acción contra el Hambre**.

## Miembros del Consejo Científico

Silverio Agea Rodríguez, Director General de la **Asociación Española de Fundaciones**.

Óscar Alzaga Villaamil, Catedrático de Derecho Constitucional y académico de la **Real Academia de Ciencias Morales y Políticas**.

Luis Ayala Cañón, Profesor de la **Universidad Rey Juan Carlos**.

Luis Cayo Pérez Bueno, Presidente del **Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI)**.

Carmen Comos Tovar, Coordinadora General de la **Confederación Empresarial Española de Economía Social (CEPES)**.

Rafael de Lorenzo García, Secretario General del Consejo General de la **ONCE**.

Juan A. Gimeno Ullastres, Rector de la **Universidad Nacional de Educación a Distancia**.

Carlos Mataix Aldeanueva, Profesor de la **Universidad Politécnica de Madrid**.

Vicente Marbán Gallego, Profesor titular de la **Universidad de Alcalá**.

Sebastián Mora Rosado, Secretario General de **Cáritas Española**.

José Luis Piñar Mañas, Catedrático de Derecho Administrativo en la **Universidad San Pablo - CEU de Madrid**.

Gregorio Rodríguez Cabrero, Catedrático de Sociología de la **Universidad de Alcalá**.

Joan Subirats Humet, Catedrático de Ciencia Política de la **Universidad Autónoma de Barcelona**.

Tymen J. van der Ploeg, Profesor titular de la **VU-University en Amsterdam**.

Alfred Vernis Doménech, Profesor de **ESADE, Universidad Ramón Llull**.





## Miembros del Comité Científico

Carmen Alemán

Luís A. Aranguren Gonzalo

Pedro J. Cabrera Cabrera

Demetrio Casado

Marta de la Cuesta

Carmen MarcuelloServós

Julia Montserrat

Luís Moreno Fernández

Azucena PenelasLeguía

Manuel PérezYruela

Jesús Ruíz Huerta

J. Ignacio Ruiz Olabuénaga

Carmen Valor Martínez

Fernando Velasco

Imanol Zubero



## Miembros del Comité Asesor

**Comisión Española de Ayuda al Refugiado**, Alfredo Abad Heras

**Asociación Española de Fundaciones**, Silverio Agea Rodríguez

**Obra Social de NovaCaixaGalicia**, Isabel Couceiro Núñez

**Obra Social Ibercaja**, Román Alcalá Pérez

**Confederación Estatal de Personas Sordas**, Concepción M<sup>a</sup> Díaz Robledo

**Confederación Española de organizaciones a favor de las personas con discapacidad intelectual**, Enrique Galván Lamet

**Confederación Española de Cajas de Ahorro**, Carlos Balado García

**Unión Romaní**, Juan de Dios Ramírez Heredia

**Federación Nacional de la Mujer Rural**, Juana Borrego Izquierdo

**Organización Juvenil Española**, José Antonio Callen Larraz

**Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad**, Luis Cayo Pérez Bueno

**Obra Social de Caja Madrid**, Carmen Contreras Gómez

**Price WaterHouse**, Miguel Cruz Amorós

**Obra Social de CAM, Carlos de la Torre Sánchez Obra Social de Unicaja**, Francisco de Paula Molina

**Federación de Scouts de España**, Julio del Valle Iscar

**Obra Social Caixa Catalunya**, Angel Font i Vidal

**BBK Solidaria Fundación**, Arantza Gandariasbeitia Ugalde

**Fundación Bancaja y Fundació Caixa Castelló**, José Fernando García Checa

**Médicos del Mundo**, Antonio González

**Consultor social para IMSERSO, CERMI, Fundación ONCE**, Antonio Jiménez Lara

**Organización Iberoamericana de Seguridad Social**, Adolfo Jiménez Fernández

**Fundación La Caixa**, Jaime Lanaspá Gatnau

**Plataforma de ONG de Acción Social**, Juan Lara Crevillén

**Plataforma del Voluntariado de España**, María del Mar Amate

**Federación de Asociaciones de Mayores de Canarias**, Herminia Lozano

**Fundación ESPLAI**, María Jesús Manovel Báez

**Asociación Española Contra el Cáncer**, Isabel Oriol Díaz de Bustamante

**Plataforma de Organizaciones de Infancia**, Juan Merín Reig





**La Caja de Canarias – Obra Social**, Magaly Miranda Ferrero

**Caja de Badajoz**, M<sup>a</sup> José Pajuelo Lebrato

**Universidad Carlos III**, Agustina Palacios Rizzo

**CEPES**, Antonio Pedreño Frutos

**Cruz Roja Española**, Leopoldo Pérez Suárez

**Unión de Asociaciones Familiares**, Isabel Pizarro

**Fundación Juan Ciudad Orden Hospitalaria San Juan de Dios**, Calixto Plumed Moreno

**Confederación de Centros de Desarrollo Rural**, Juan Manuel Polentinos Castellanos

**Fundación Caixa Sabadell**, Fermí Pons- Pons

**Unión Española de Asociaciones y Entidades de Atención al Drogodependiente**, Luciano Poyato Roca

**Asociación de Trabajadores Inmigrantes Marroquíes en España**, Kamal Rahmouni

**Fundación Secretariado Gitano**, Isidro Rodríguez Hernández

**Confederación Coordinadora de Minusválidos Físicos de España**, Roser Romero Soldevilla

**Fundación Viure i Conviure**, Josep Solans I Dominguez

**Federación de Mujeres Progresistas**, Yolanda Besteiro

**Unión Democrática de Pensionistas y Jubilados**, Paca Tricio Gómez

**Asociación UNIVER-SIDA**, Gema Vela López

**Fundación Caja Granada**, José Villalba García





# ÍNDICE

**Editorial**..... 11

## **Artículos**

La financiación del Tercer Sector en España:  
balance y perspectivas  
*Miguel Ángel Galindo Martín, Juan José Rubio Guerrero,  
Simón Sosvilla Rivero* ..... 19-42

EL 0,7 IRPF: Un instrumento de financiación del Tercer Sector  
*Salomé Adroher Biosca, Rafael de Lorenzo García* ..... 43-74

Análisis de los principales problemas de financiación de las  
entidades de la Economía Social en España  
*Carmen Comos, Elena Valiñani, Joana Gómez* ..... 75-97

El Fondo Social Europeo como instrumento financiero para  
la inclusión social: oportunidades para el Tercer Sector de  
Acción Social  
*Miguel Ángel Cabra de Luna, Rafael de Lorenzo* ..... 99-136

## **Panorama**

Características del sistema fiscal estadounidense del mecenazgo  
*Alejandro Blázquez Lidoy* ..... 139-170

Visión panorámica de los problemas de financiación del  
Tercer Sector y de la economía social en la Unión Europea  
*Tony Venables* ..... 171-194



### **Notas y colaboraciones**

Consideraciones acerca de la incidencia del proyecto de ley de modificación de la Ley de Subvenciones sobre la financiación del Tercer Sector  
*Rafael de Lorenzo*.....197-207

Financiación del Tercer Sector: perspectiva fiscal y propuestas de mejora  
*Miguel Cruz*.....209-215

### **Recensiones y hemeroteca**

Propuestas para mejorar la financiación del Tercer Sector  
*Plataforma de ONG de Acción Social. Madrid 2010* .....219-222

Financing nonprofits. Putting Theory into Practice  
*Dennis R. Young (coord.)* ..... 223-225

Estudios sobre el Tercer Sector  
*Coordinadora de ONGD* .....227-228

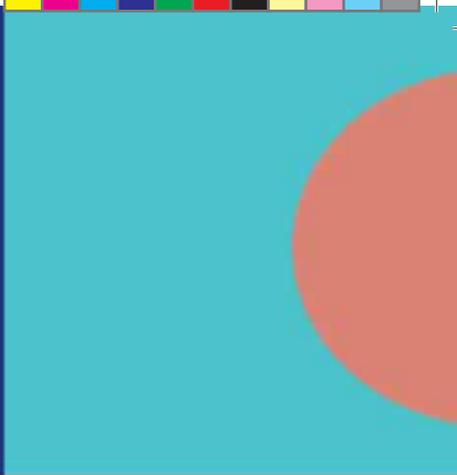
### **Documentación**

Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre contratación pública..... 231-233

**Evaluadores**.....237-239

**Normas de publicación**.....253-262





# E ditorial



**LUIS VIVES**  
CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES  
ACCIÓN CONTRA EL HAMBRE





Presentamos este número de la revista sobre la financiación del Tercer Sector con la convicción de que estamos ante uno de los asuntos nucleares de este sector. No es un tema importante sólo por la coyuntura de la caída de los recursos derivada de la crisis económica, sino que forma parte de la propia historia del Tercer Sector. En todo momento ha ido acompañando su propio proceso, aun en los momentos en que por la situación de bonanza económica parecía no ser una preocupación principal. A pesar de ello, estamos en presencia de un tema que no ha tenido un tratamiento que haya llevado a la disposición de estudios, trabajos, propuestas debatidas y diagnosticadas por el conjunto del sector. Eso no significa que no haya habido consensos básicos sobre este tema.

Evidentemente, la situación actual es especialmente significativa en su urgencia. Y no sólo por la disminución de recursos, sino porque hay cuestionamientos y debates que podían parecer ya conseguidos y, especialmente, porque está en cuestión el papel de elementos sustanciales de la financiación del sector, como es la propia financiación pública, o el nuevo rol que se plantea a la financiación privada, y la necesaria vinculación del sector a su propia base social en el mantenimiento de sus actividades.

Estamos pues, en presencia de una cuestión sustancial y en un claro proceso de modificación, incluso de cambio. Es, pues, un momento necesario y oportuno para abordarlo de modo sistemático, a pesar de la complejidad que tiene en sí mismo. Porque la cuestión no puede quedar reducida a si debe haber más o menos financiación pública, más o menos financiación privada, o mayor soporte de sus actividades por su base social. Hay toda una serie de aspectos que no pueden quedar reducidos a una linealidad, como puede ser el reducirlo al debate público/privado. La propia historia del Tercer Sector nos dice que es sustancial tener presentes una serie de aspectos porque en cada uno de ellos se plantean elementos para la decisión sobre la financiación que no pueden quedar simplificados a una decisión en una sola dirección.

Así, no es lo mismo si trata de la financiación de actuaciones con una duración limitada en las que las entidades sociales pretenden iniciar un nuevo proyecto, un nuevo servicio, o incluso innovar una nueva manera de actuación. Para ello, el mecanismo de subvenciones, o cualquier otro apoyo de carácter público o privado, resulta adecuado. En cambio, es realmente diferente cuando se trata del desarrollo de actividades que es necesario mantener de modo continuado y con la dotación adecuada. Y esto es especialmente importante cuando se trata de programas o servicios desarrollados por las entidades sociales que





satisfacen necesidades sociales de primer orden, por lo que tienen una clara dimensión de utilidad pública. Para ello la subvención, la financiación puntual pública o privada, no es suficiente.

Pero, aun siendo esto ya una cuestión de primer orden, su complejidad se hace más evidente cuando se consideran las diversas fórmulas de financiación que se están utilizando. La propia regulación de las subvenciones, como se indica en este número, tiene en sí misma una complejidad, pues se está aplicando a un sector no lucrativo la misma regulación que al sector lucrativo, con las repercusiones claramente desfavorables, incluso negativas, para el Tercer Sector. Pero también otras fórmulas, como los convenios, los contratos programa o los conciertos, que siguen en la práctica dinámicas muy similares a las subvenciones, en cuanto a duración, sistemas de control y justificación, etc., de modo que no resultan adecuados a muchas de las actividades que las entidades sociales desarrollan de modo permanente, y a las situaciones de interés público y de máxima necesidad social que, sin su atención, quedarían en el desamparo.

En este orden de cuestiones hay un aspecto que en sí mismo es decisivo, y es que estamos en presencia de un sector no sólo con una clara dimensión pública y de interés común, sino con un especial significado dada su naturaleza de carácter no lucrativo. Naturaleza que si no se tiene en cuenta, sea en este campo de la financiación o a cualquier otro, queda desnaturalizada pues se acaba considerando con las mismas regulaciones y características del sector lucrativo. Lo que no sólo le desnaturaliza, sino que le impide poder desarrollar su actuación de forma acorde a lo que deben ser las características de la actuación que realiza. Y esto es especialmente notable cuando se considera la forma en que se realiza la contratación pública de los servicios que presta el Tercer Sector. Porque hay que tener presente que la contratación pública está prevista para acciones de garantía pública, es decir, servicios que ha de garantizar la administración y que delega en manos de terceros para que los presten de acuerdo a unos estándares definidos previamente. Pero el sistema de concurrencia competitiva, basado esencialmente en el precio, ni es idóneo, ni resulta funcional, para muchas de las actividades que llevan a cabo las entidades del Tercer Sector, que requieren flexibilidad, capacidad de adaptación, implicación activa de las personas beneficiarias, rapidez en la puesta en marcha, etc.

Si se tiene en cuenta toda la complejidad que está inscrita en la simple enunciación de la cuestión de la financiación del sector social, se estará en mejores condiciones para no simplificar el debate actual sobre financiación pública como igual a dependencia del Tercer Sector de la administración pública, y financiación privada como igual a no dependencia. Porque en uno y otro caso pueden ocurrir las mismas relaciones de fomento, de convenio, de contrata-





ción. Dependerá por ello, de cómo la naturaleza del Sector Social quede recogida en esas u otras fórmulas, y no en la sola relación institucional.

El Consejo Editorial de la Revista Española del Tercer Sector es consciente de la amplitud del tema y de la limitación de abordarlo en un solo número. Este número significa la apertura de un tratamiento de la financiación del Tercer Sector que no puede quedar reducido a lo que en él se aporta. Y significa la disposición a continuar ahondando en un asunto nuclear del Sector Social. Mucho más si tenemos presente que los trabajos que en este número se ofrecen prácticamente se circunscriben a diversos aspectos de la financiación pública. Lo que abre la expectativa de ser completados con trabajos que traten la financiación privada y se constituye en una tarea que abordar por la importancia y trascendencia que en sí misma tiene.

En este número, en la **sección Artículos**, se ofrecen diversos trabajos enmarcados en un primer balance de tipo general sobre las perspectivas de financiación del Tercer Sector. Para, a continuación, abordar la financiación de los programas de fines de interés social a través del 0,7 del IRPF y los problemas de la financiación de la economía social, que se completan con un cuarto artículo sobre el Fondo Social Europeo que es un modelo adecuado para el desarrollo de programas marco para la inclusión social.

El primer artículo sobre **“La financiación del Tercer Sector en España: balance y perspectivas”**, aborda uno de los grandes retos de futuro para la estabilidad social, dados los condicionantes impuestos por la crisis económica y el nuevo paradigma de Estado de Bienestar. Escrito por **Miguel-Ángel Galindo Martín, Juan José Rubio Guerrero** y **Simón Sosvilla Rivero**, profesores de la Universidad Complutense de Madrid, ofrece una visión panorámica de los diferentes problemas de financiación del Tercer Sector en España. En él se hace una descripción de la situación y se bosquejan algunas tendencias futuras de evolución en los años venideros.

El segundo artículo de **Salomé Adroher Biosca**. Directora General de Servicios para la Familia y la Infancia del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, y de **Rafael de Lorenzo García**, profesor asociado de la Facultad de Derecho de la UNED, analiza ***El 0,7 del IRPF: un instrumento de financiación del Tercer Sector***, hace un diagnóstico de su función y su significado, recorriendo los problemas jurídicos para su consolidación como instrumento de financiación. El tercero, sobre **“Análisis de los principales problemas de financiación de las entidades de la economía social en España”**, escrito por **Carmen Comos**, Directora de la Confederación Empresarial Española de la Economía Social (CEPES), **Elena Valiñali González**, Coordinadora de Economía y Finanzas de CEPES y **Joana Gómez**, Directora de la Fundación SEIRA, trata de cómo el actual contexto económico frena el desarrollo del tejido empresarial. Lo que



hace urgente tomar medidas que agilicen el acceso al crédito, la necesidad de entidades financieras propias de la Economía Social, así como soluciones de financiación específicas para las empresas de Economía Social.

El cuarto artículo de **Miguel Ángel Cabra de Luna**, Director de Relaciones Sociales e Internacionales y Planes Estratégicos de la Fundación ONCE, y de **Rafael de Lorenzo García**, profesor asociado de la Facultad de Derecho de la UNED, hace un análisis y un diagnóstico sobre **“El Fondo Social Europeo como instrumento financiero para la inclusión social: oportunidades para el Tercer Sector de Acción Social”**. El artículo analiza la evolución histórica del Fondo Social Europeo y cómo ha abordado los nuevos retos sociales y políticos que la propia transformación de la Unión Europea ha ido planteando. Lo que es una experiencia de intervención del Sector Social en uno de los campos de mayor trascendencia para la inclusión social como es el de la integración laboral.

En la **sección Panorama** se presentan dos artículos que nos abren la perspectiva a la financiación del Tercer Sector desde dos modelos diferentes, el modelo de mecenazgo estadounidense, y el modelo europeo. **Alejandro Blázquez Lidoy**, Profesor Titular de Derecho Financiero y Tributario, Universidad Rey Juan Carlos, en su artículo sobre las 1 **“Características del sistema fiscal estadounidense del mecenazgo”**, analiza el régimen legal del mecenazgo en Estados Unidos, tanto en cuanto a las personas físicas como a las jurídicas. El artículo aborda aspectos fundamentales como el concepto de donación, las deducciones y límites, y las obligaciones formales para la deducción fiscal de las donaciones. En el segundo artículo, **Tony Venables**, Director de European Public Interest consultancy, presenta una **“Visión panorámica de los problemas de financiación del Tercer Sector y de la Economía Social en la Unión Europea”**, haciendo una reflexión general sobre el Tercer Sector y el impacto de la crisis, y examinando las estrategias de las distintas organizaciones para lograr sostenibilidad y cómo el sector en su conjunto puede defender su posición con mayor eficacia.

En la **sección Notas y Colaboraciones** se exponen dos notas sobre dos aspectos de máxima actualidad para la financiación del Tercer Sector. En la primera, **Rafael de Lorenzo** realiza una serie de **Consideraciones acerca de la incidencia del proyecto de ley de modificación de la Ley de Subvenciones sobre la financiación de las entidades del Tercer Sector**. Desde la experiencia de la actualmente vigente sus límites y efectos en el Tercer Sector, se consideran cuáles pueden ser las consecuencias de la misma y cuáles deben ser los criterios que debe adoptar para ser acorde a la naturaleza no lucrativa del este sector. En la segunda, **Miguel Cruz** aborda la problemática de la **Fiscalidad y el Tercer Sector**, pues los proyectos de Ley de mecenazgo y los efectos de



diversos impuestos que las entidades sociales no pueden repercutir, como el IVA. Merecen una consideración por sus efectos de hondo calado.

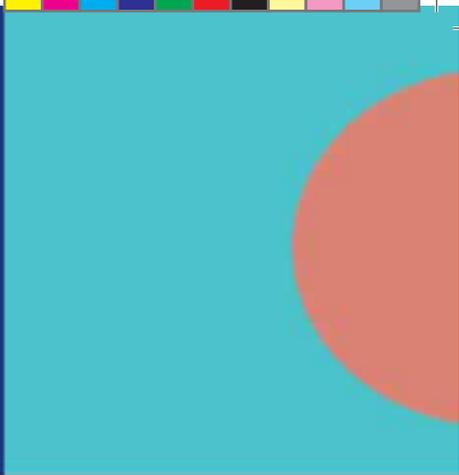
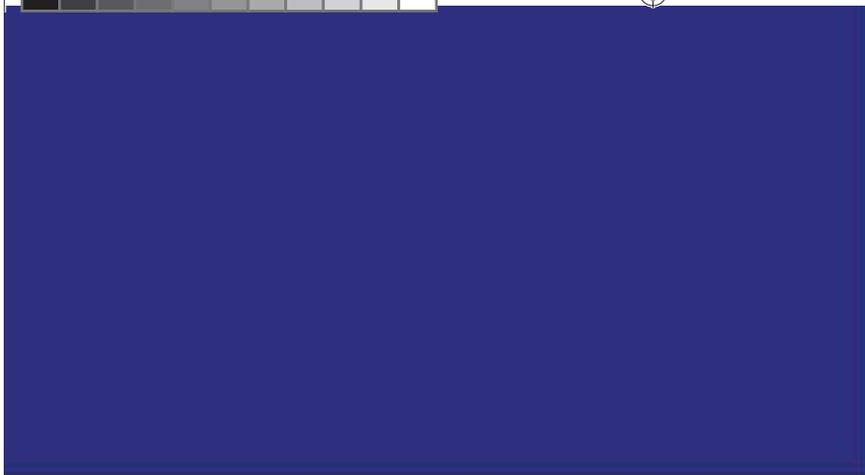
En la **sección Reseñas y Hemeroteca** se ha intentado notificar los estudios e investigaciones que aborden el tema de la financiación, conscientes de la gran limitación de estudios específicos al efecto. Por ello, sólo podemos ofrecer unas breves reseñas y una bibliografía muy selectiva de algunas publicaciones significativas. Debemos agradecer a la profesora Julia Monserrat Codorniu su colaboración en la búsqueda de referentes útiles a pesar de la limitación existente. En primer lugar, se presenta la reseña de una publicación de la Plataforma de ONG de Acción Social, que realizó en 2010 como desarrollo temática de las líneas estratégicas del I Plan estratégico del Tercer Sector de Acción Social, sobre **Propuestas para mejorar la financiación del Tercer Sector de Acción Social**, y que mantiene su actualidad, aunque aún pudo abordar las cuestiones que el nuevo paradigma del Estado del Bienestar está planteando.

A continuación se hace una breve reseña de un manual de estudio sobre las entidades sin fines lucrativos, **Financing nonprofits: Putting theory into practice**, de Dennis R. Young (coord). Surge por iniciativa del Centro Nacional de Iniciativas No Lucrativas (NCNE- National Center on Nonprofit Enterprise) de EE.UU., que es una organización cuya misión es el desarrollo de las entidades sin fines lucrativos, asesorándolas en el empleo de las diversas fuentes de financiación. Y esta sección termina con unas referencias bibliográficas sobre estudios sobre el Tercer Sector que incluyen epígrafes sobre financiación. Se trata de referencias bibliográficas seleccionadas porque abordan en alguno de sus capítulos, la financiación de las entidades del Tercer Sector.

En la **sección Documentación** se presenta la Directiva 2014/24/UE el Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero de 2014 sobre contratación pública, por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE. Si bien es cierto que no es documento monográfico sobre financiación del Tercer Sector, en el documento se destacan los artículos que tienen relación directa con determinados servicios sociales y sus condiciones de contratación. Ciertamente, es una presentación que muestra la necesidad de un estudio en mayor profundidad, pues será importante tener un conocimiento más completo de sus condicionamientos, al menos para cuando se produzca la trasposición a nuestra legislación.







# Artículos



**LUIS VIVES**  
CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES  
ACCIÓN CONTRA EL HAMBRE





# La financiación del Tercer Sector en España: balance y perspectivas

**Miguel Ángel Galindo Martín**

mgalindomar@orange.es

**Juan José Rubio Guerrero**

JuanJose.Rubio@uclm.es

**Simón Sosvilla Rivero**

sosvilla@ccee.ucm.es

**Miguel-Ángel Galindo Martín** es Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad Complutense de Madrid. Catedrático de Economía Aplicada (Política Económica) en la Universidad de Castilla-La Mancha. Ha desarrollado su actividad docente e investigadora en el ámbito de la política económica, en materias como crecimiento económico, política monetaria y política fiscal. Ha sido miembro de diversas instituciones económicas internacionales y ha formado parte del Executive Committee de la International Atlantic Economic Society. Es miembro del Consejo Editorial y Evaluador de importantes revistas internacionales con índice de impacto y ha sido Research Fellow del Athenian Policy Forum de la Universidad de York (Canadá).

**Juan José Rubio Guerrero** es Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad Complutense de Madrid (premio extraordinario). Catedrático de Universidad en el área de Hacienda Pública. Ha sido Director General del Instituto de Estudios Fiscales (Ministerio de Hacienda), Consejero del INAP y Vicerrector de Docencia y Relaciones Internacionales en la UCLM, entre otros



cargos. Ha sido consultor Internacional y está en posesión de la Encomienda de la Orden Civil de Alfonso X el Sabio, concedida por S.M. El Rey por méritos investigadores.

**Simón Sosvilla Rivero** es Doctor en Economía por la Universidad de Birmingham (Reino Unido) y Catedrático de Análisis Económico en la Universidad Complutense de Madrid. Se licenció Ciencias Económicas por la Universidad de La Laguna y ha realizado estudios de postgrado en la Universidad Autónoma de Barcelona y en la London School of Economics. Ha sido investigador asociado en la Dirección General de Planificación y en el Instituto de Estudios Fiscales así como Investigador Senior y subdirector ejecutivo de la Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA).

## RESUMEN

La sostenibilidad financiera de las entidades no lucrativas que configuran el Tercer Sector (TS) en España constituye uno de los grandes retos de futuro para la estabilidad social, dados los condicionantes impuestos por la crisis económica y el nuevo paradigma de Estado de Bienestar que está surgiendo del proceso de consolidación fiscal y de las reformas estructurales para sentar las bases de un crecimiento estable y sostenido a largo plazo y generador de empleo de calidad. El papel sustitutivo que debe adoptar el TS en la provisión de servicios sociales ante la reducción de las políticas sociales de los Estados va a exigir un esfuerzo financiero titánico para lo cual es necesario hacer balance de la situación preexistente y valorar las perspectivas financieras futuras en nuestro país.

Este trabajo ofrece una visión panorámica general de los diferentes problemas de financiación del Tercer Sector en España, que recoge una descripción de la situación y que bosqueja algunas tendencias futuras de evolución en los años venideros.

## PALABRAS CLAVE

Financiación, Tercer Sector, España, Instituciones no lucrativas, Política social.



## ABSTRACT

The financial sustainability of non-profit organizations that make up the Third Sector (TS) in Spain is one of the major challenges for the future of social stability, given the constraints imposed by the economic crisis and the new paradigm of the Welfare State that is emerging the process of fiscal consolidation and structural reforms implemented for a stable, long-term growth and for quality job-creation. The surrogate role to be played by the TS in the provision of social services to the reduction of social policies in the states will require a titanic financial effort, demanding a balance of the existing situation and an evaluation the future financial perspectives in Spain.

This paper provides a general survey of the different problems of financing the Third Sector in Spain, with a description of the current situation and outlining some future trends in the coming years.

## KEY WORDS

Financing, Third Sector, Spain, Non-profit Institutions, Social Policy.



## 1. INTRODUCCIÓN

La literatura económica tradicional se ha venido centrando, entre otras cuestiones, en el papel que desempeñan las empresas lucrativas en la economía y sus efectos sobre la actividad económica. Desde esta perspectiva, los agentes económicos tratan de maximizar su situación: las familias, su utilidad a través de los bienes y servicios que demandan y las empresas, sus beneficios, al ofertar dichos bienes y servicios. En este ámbito, el mercado es el que permite alcanzar el equilibrio satisfaciendo a ambos agentes económicos. Obviamente, en este modelo no tienen cabida otros, como por ejemplo, el estado o entidades no lucrativas, cuya actividad puede interferir negativamente la consecución de dicho objetivo sin que se mejore la situación.

Sin embargo, la evolución del Estado del bienestar ha cuestionado parte de los argumentos anteriores, introduciendo la idea de que las organizaciones no lucrativas sí podrían desempeñar un papel relevante en la economía permitiendo mejorar el crecimiento económico y, a la postre, el bienestar de la sociedad (véase a este respecto, Bahmani, Galindo, Mendez, 2012)

Así pues, en este sentido, la situación de crecimiento económico y estabilidad financiera previas a 2008 y la importancia dada al desarrollo del Estado del bienestar en los últimos veinte años han provocado un crecimiento exponencial del Tercer Sector (TS) hasta ese momento debido a la inyección de recursos públicos hacia esa finalidad y al desarrollo de mecanismos de incentivo fiscal al mecenazgo. El incremento en el número de programas de intervención y la diversificación sectorial de las inversiones públicas y privadas con finalidad social facilitó la aparición de entidades del TS y la consolidación de un gran número de entidades pequeñas especializadas en sectores concretos de la filantropía. No obstante, si consideramos el subsector fundacional, el peso de la financiación privada se situaría en 2009 en el 70% de la financiación total, que llegaría a ser del 80%, si consideramos la gestión de los recursos financieros propios.

Sin embargo, existen organizaciones que, a menudo, presentan debilidades en su estructura económico-financiera, lo que pone en riesgo su propia sostenibilidad y viabilidad. A grandes rasgos, se puede confirmar que la gestión financiera de las entidades del TS se realiza básicamente a partir de las cuentas de explotación, descuidándose los desequilibrios patrimoniales (ausencia de capital, fondos de maniobra pequeños, dificultades financieras y de tesorería) a los cuales se presta escasa atención, pero los cuales son determinantes para la sostenibilidad y viabilidad de las actividades que realizan.

Desde esta perspectiva, resulta de interés conocer la forma de financiarse este sector en un contexto de crisis para conocer la perspectiva de poder



seguir ejerciendo su importante actividad y desarrollarse a lo largo del tiempo. Este es el objetivo fundamental de este artículo, tratar de reflexionar sobre los principales retos en el ámbito económico financiero de las entidades de TS desde una visión transversal, más allá de las especificidades de cada subsector de actividad (acción social, cooperación para el desarrollo, promoción de lapaz, cultura y deporte, derechos humanos, etc.). Para ello, vamos a considerar siete secciones. La segunda de ellas, tras esta introducción, se centra en describir al Tercer Sector en España. La tercera se focaliza en las características del TS para pasar a exponer los aspectos generales de la financiación de dicho sector en el apartado cuarto. En la sección cinco, se analiza la financiación del TS dividiéndola en pública y privada. En la sexta, se exponen algunas tendencias futuras del sector y la séptima recoge las principales conclusiones que se resumen en la necesidad de evolucionar hacia líneas de financiación más estables que permitan fijar objetivos compartidos a largo plazo.

## 2. EL TERCER SECTOR EN ESPAÑA

En términos generales, el TS en España se configura a partir de un conjunto de entidades, formalmente organizadas, de carácter voluntario y sin ánimo de lucro, que adoptan una personalidad jurídica muy heterogénea, como es el caso de las Asociaciones, Fundaciones, Cooperativas sociales, Entidades singulares, etc.

Estas instituciones surgen gracias a la iniciativa ciudadana y funcionan de forma autónoma y solidaria y, por regla general, presentan las siguientes funciones centrales:

- 1.- El reconocimiento y ejercicio de derechos sociales individuales y colectivos.
- 2.- La profundización en los elementos de inclusión y cohesión social en todas sus facetas.
- 3.- La garantía de que determinados grupos sociales en riesgo de exclusión puedan gozar de las ventajas inherentes al Estado de bienestar en sociedades desarrolladas.
- 4.- De forma genérica, prestan atención a los fines de interés general.

Las instituciones que se incluyen dentro del TS, de acuerdo con esta definición, responden a una lógica en cuanto a su ámbito de actuación y a los mecanismos de captación de financiación. Lo que explica que, a diferencia de otras



definiciones del TS, ésta incluya a entidades de cooperación internacional y medio ambiente.

Una de las características esenciales del TS ha sido la de tratar de maximizar la utilidad social y no el beneficio económico de sus agentes. Ello ha supuesto que, durante mucho tiempo, las teorías económicas tradicionales basadas en los mecanismos del mercado no las tuviesen en cuenta como agente fundamental del tejido institucional. En cambio, las aportaciones y teorías modernas sobre el sector no lucrativo, basadas en los fallos de mercado y de gobierno y en la oferta óptima de bienes y servicios preferentes y sociales, van concediendo de forma paulatina una gran relevancia a estas organizaciones. Por ello, resulta necesario profundizar en el conocimiento respecto a la posición que el TS ocupa en el conjunto de la economía y la sociedad española, no sólo para poder adoptar medidas oportunas, tanto financieras, organizativas o de gestión, que propicien un mayor y mejor desarrollo de sus agentes, sinotambién, para proporcionar información global, precisa y ajustada a la realidad con el propósito de adoptar medidas por parte de los *policymakers* que velan por el buen fin del sector.

Por lo que se refiere a la financiación, la evolución a lo largo de los años del TS en España se puede relacionar con los esquemas de financiación del mismo. En efecto, hasta 1990, la financiación procede casi exclusivamente del sector privado, lo cual produce el nacimiento de grandes entidades a través del impulso e iniciativa de dicho sector. En la década de los 90, se comienza a observar un incremento paulatino de la participación de la financiación pública al calor de los movimientos que reclamaban que un 0,7% de los Presupuestos Públicos se destinase a este tipo de actuaciones, aunque la financiación pública aún era residual dentro de los esquemas de financiación mixta. En el período 2000-2008, se produce un crecimiento sustancial de la financiación pública, tanto a nivel central como de los gobiernos regionales y locales, gracias a la existencia de mayores recursos públicos y al impulso dado a nuevas políticas públicas vinculadas al Tercer Pilar del Estado de Bienestar, la política de dependencia. En este contexto, aparecen un gran número de pequeñas entidades que tratan de cubrir estas nuevas necesidades y demandas sociales. La excepción a este comportamiento se produce, como ya hemos comentado, en el sector fundacional, donde el 70% de la financiación procede del sector privado, lo que nos permite confirmar que aquellos países con sectores fundacionales más potentes y consolidados tienden a financiar en mayor grado estas instituciones a través de subvenciones y transferencias de personas físicas y jurídicas.

Adicionalmente, hay que destacar que se han ido produciendo cambios significativos en el marco regulativo que han permitido una mayor participación del sector privado en la financiación del TS. Entre ellas, podemos citar la Ley



de Régimen Fiscal de entidades sin fines de lucro y de los incentivos fiscales al mecenazgo que entró en vigor en 2002, de forma que facilitó a las empresas un esquema de deducciones generoso de las donaciones realizadas a entidades sin ánimo de lucro lo cual incentivó, en consecuencia, las aportaciones del sector privado al TS.

### 3. CARACTERÍSTICAS DEL TS EN ESPAÑA

El TS en España surge esencialmente como una iniciativa de los agentes económicos, cuyo objetivo esencial es el de alcanzar la cohesión e inclusión social en todas sus dimensiones, garantizando que determinados grupos sociales gocen de unos niveles adecuados de bienestar social. Para conseguir estos objetivos, surgen entidades privadas organizadas que tienen carácter voluntario y sin ánimo de lucro y que funcionan de forma solidaria y autónoma.

En las últimas décadas, su mayor fuente de financiación ha sido los fondos públicos, los cuales han experimentado una ligera caída junto con los privados durante el periodo 2008-2011, lo que no ha implicado que el sector se haya tenido que reestructurar para hacer frente a esta situación.

En estos momentos, las entidades que conforman el Tercer Sector en España, a pesar de las diferencias en cuanto a su estructura y organización, tienen como elemento común el hecho de enfrentar una situación económica y financiera complicada que difícilmente será subsanable a corto plazo, ni volverá a ser similar a la anterior a los años previos a la crisis económica. El conjunto de factores que han hecho que las tensiones se disparen han sido múltiples y variados y se han auto alimentado entre sí:

Reducción del gasto público en políticas sociales, con el fin de alcanzar una senda de consolidación fiscal en un período de tiempo excesivamente corto para la amplitud de la crisis y las necesidades sociales que ha generado. Esta dinámica de ajuste ha supuesto una importante disminución de ingresos para gran parte de los agentes sociales.

Incrementos sustanciales en los tipos impositivos del IVA, que ha supuesto un aumento significativo de costes para las entidades del Tercer Sector, teniendo en cuenta la forma de tributación que tienen estas entidades.

Deuda pendiente de cobro de las Administraciones Públicas, y especialmente de las Comunidades Autónomas con plazos de pago que han superado, en algunos casos, hasta los dos años. Esta situación de aplazamientos indiscriminados en los pagos ha afectado negativamente a la gestión de su tesorería y, en consecuencia, ha comprometido gravemente las obligaciones de pago con trabajadores y proveedores.



Restricción del crédito bancario, debido al proceso de saneamiento de las entidades financieras, pero además, en el caso de las entidades del Tercer Sector, se une la baja calificación de las garantías que pueden aportar para solicitar crédito que, en muchos casos, no son más que compromisos de pago de las Administraciones Públicas.

Inexistencia de mecanismos y/o líneas específicas de financiación del Tercer Sector que se adecúen a sus necesidades y que tengan en cuenta la aplicación de criterios especializados para la evaluación de riesgos.

Este conjunto de circunstancias ha provocado como resultado una escasez estructural de financiación y tesorería que está estrangulando a muchas entidades, lo cual hace inviable que gran parte de entidades potencialmente solventes puedan mantener su actividad y se vean abocadas al cierre.

Siguiendo el informe elaborado por Price waterhouse cooper (2013, p18), los diferentes elementos que hay que considerar para analizar la situación y posible evolución del TS serían los siguientes:

1. La financiación pública obtenida a través del estado, autonomías, Fondo Social Europeo y las subvenciones locales.
2. La financiación privada, esencialmente la obtenida mediante las cajas de ahorros y entidades financieras, y las cuotas que se abonen de forma voluntaria mediante cuotas y donaciones.
3. Los recursos humanos y la gestión de las entidades que componen el sector.
4. La demanda que se realice de los servicios que presta el sector.

De estos factores, los que nos interesan en nuestro análisis son los dos primeros. Nos vamos a centrar en ellos durante los siguientes apartados.

#### **4. LA FINANCIACIÓN DEL TS EN ESPAÑA**

De acuerdo con la información disponible respecto a la financiación del TS en nuestro país, ésta se ha reducido durante el periodo 2008-2012, siendo la causa principal del decrecimiento la crisis económica que venimos padeciendo. Una de las consecuencias de este hecho es que se ha cambiado la estructura de las fuentes de financiación, entre las que pasan a tener un mayor protagonismo las de carácter público<sup>1</sup>. De acuerdo con los datos ofrecidos por Price waterhouse

<sup>1</sup> La financiación pública procede de la Unión Europea, la Administración General del Estado, Gobiernos Autonómicos, Diputaciones Provinciales, Consejos y Cabildos Insulares y



cooper (2013), en 2012 el TS obtenía el 70% de su financiación del ámbito público y más del 20% de la financiación privada procedía de las obras sociales de las cajas de ahorros. Ello muestra la gran atomización en lo que se refiere a las fuentes de financiación de dicho sector.

Desde un punto de vista histórico, se ha pasado de una financiación totalmente privada, correspondiente al nacimiento de las grandes entidades que componen este sector debido al impulso privado, a pasar posteriormente, durante la década de los 90, a dar paso a la financiación pública, que durante esta década, es meramente residual. El cambio de tendencia, que propició el mayor peso de la financiación pública, se origina a partir de comienzos del presente siglo, lo cual da lugar también al nacimiento de pequeñas entidades.

En el período 2008-2011, se ha producido un decrecimiento del 2% en la financiación del TS, que pasa de 8.519 a 8.112 millones de euros. La crisis económica ha provocado, a su vez, que la combinación de fuentes de financiación haya orbitado más hacia la financiación pública. Así, mientras que en 2008 el 64% de la financiación era de carácter público, en 2011, ese porcentaje se sitúa en el 70%. En consecuencia, la tradicional dependencia del TS respecto a la financiación pública se ha amplificado, lo cual supone una serie de consecuencias relevantes que hay que considerar:

En primer lugar, la obtención de los recursos lleva aparejada una alta carga de tareas burocráticas, debido a los diversos trámites protocolarios que hay que cumplir. Lo que implica, en definitiva, dedicar un valioso tiempo y detraer recursos para cumplir con dichos trámites.

En segundo lugar, los costes financieros que suponen los mecanismos de financiación pública ya que, salvo la financiación a través del IRPF, el resto de los fondos se obtienen contra reembolso, lo que obliga a las entidades a adelantar fondos y a endeudarse mientras esperan los retornos. Los primeros datos para 2012 y 2013 señalan una reducción importante y significativa de la financiación pública destinada al Tercer Sector por razones evidentes de consolidación fiscal de las cuentas públicas con los efectos que comentaremos más abajo.

En tercer lugar, y como consecuencia de lo que acabamos de indicar, se ha venido produciendo a un proceso de atomización y solapamiento en los ámbitos de actuación, debido a la multiplicación de subvenciones de toda índole que provienen de los niveles territoriales de gobierno (central, autonómico, provincial, insular y local), sin una evaluación global e integrada del coste-beneficio de las acciones subvencionadas por el conjunto de las administra-

---

Ayuntamientos. La financiación privada procede de cuotas de socios, donaciones puntuales, prestación de servicios y rentas de patrimonio.



ciones públicas. Esto ha creado una red clientelar de instituciones dependientes de la financiación pública. Todo ello, sin negar la fundamental labor que desempeñan para la consecución de los fines de interés general en un Estado social y democrático de derecho.

Ahora bien, de acuerdo con el informe elaborado por la Plataforma de ONG de Acción Social (s.f.), el sistema por el cual las administraciones públicas financian a las entidades sociales se caracteriza por los siguientes aspectos (pp. 11-12):

1. Cortoplacismo. Las subvenciones y las convocatorias que se publican suelen ser anuales y se resuelven normalmente con retraso.
2. Falta de estabilidad y continuidad. Lo que significa, entre otras cosas, la inexistencia de garantías de que se vaya a seguir contando con dicha financiación, lo cual afecta negativamente al desarrollo de los servicios prestados.
3. Precariedad y rigidez. Ya que en muchas ocasiones las dotaciones suelen ser insuficientes para los servicios prestados.
4. El control suele ser de índole administrativa en vez de ir dirigido hacia la idoneidad y eficacia de los programas.
5. La fiscalidad suele ser gravosa en lo que se refiere a algunos impuestos, como por ejemplo el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA), ya que estas entidades lo soportan pero no lo pueden repercutir.
6. Agravios comparativos en lo que se refiere al sistema de contratación pública y a otros sistemas de concurrencia al no tener en cuenta las características específicas de este tipo de entidades.

A todo ello, había que añadir que la financiación del TS es importante debido al hecho de que, en muchas ocasiones, tiene que atender necesidades que, o bien el sector público no presta, o lo hace insuficientemente. Esto es importante en situaciones de crisis económica, ya que, por un lado, las políticas restrictivas que se suelen implantar para hacer frente a la situación da como resultado que este sector obtenga menos recursos o tenga más problemas para llevar a cabo su cometido, y, por otro lado, las necesidades de los agentes económicos son cada vez mayores, lo que hace que dichas entidades se vean, a veces, desbordadas y con grandes dificultades para poder realizar su tarea.

Ello implica tener que buscar nuevas fórmulas para facilitar la obtención de recursos al TS que irían, desde facilitarles el acceso al crédito y a la inversión, hasta cambiar los sistemas de subvenciones que buscan ámbitos temporales más amplios los cuales permitan la viabilidad de determinados servicios.



En definitiva, sobre la evolución previsible del TS y sus necesidades financieras, las proyecciones del Tercer Sector en los próximos años no resultan nada optimistas y se puede afirmar, sin temor a equivocarnos, que habrá un cambio sustancial en el diseño y desarrollo de las políticas sociales debido a la previsible reducción de la intervención del sector público como proveedor nato de bienes y servicios públicos e impulsor de las políticas de redistribución de la renta y la riqueza en un contexto nuevo del denominado Estado de Bienestar. Si bien es cierto que estas restricciones no son gratis y están degradando los niveles de cohesión social y desvertebrando las sociedades occidentales con el riesgo cierto de aparición de fenómenos de populismo y desafección democráticos, que pueden poner en riesgo la estabilidad política y social de las sociedades occidentales.

Las previsiones económicas para los próximos años proyectan un número largo de años de bajo crecimiento con escasa creación de empleo, lo que supondrá, desde la perspectiva del sector público, escasa recaudación en los tributos fundamentales, que unido a la obligación de no incurrir en déficit y controlar el crecimiento de la deuda pública, supondrá una reducción del presupuesto asignado a políticas sociales de forma estructural. Por otro lado, aunque existiera una clara voluntad política para proceder a una reforma tributaria con objetivos claros de mayor progresividad, equidad y capacidad recaudatoria, la competencia fiscal entre las diferentes soberanías fiscales y la existencia de territorios de baja tributación harán complicada una política tributaria más progresiva ya que se puede producir un vaciamiento de bases imponibles por exportación de rentas y patrimonio hacia aquellos territorios. Solamente la lucha contra el fraude fiscal de forma comprometida, clara y consistente puede permitir un incremento de la recaudación, dado los beneficios directos e indirectos que de ella se derivan.

Así pues, el paradigma que se dibuja en el horizonte en los próximos años es el de un sector público débil, con una presencia menguante en todos los campos y una pérdida de relevancia respecto a su papel de suministrador de bienes públicos, así como una reducción en la financiación pública destinada al desarrollo de políticas sociales. Las repercusiones sobre el Tercer Sector, especialmente el social, son evidentes:

Consolidación de una situación de limitación de la financiación pública que se conjuga con un incremento de las necesidades sociales, ante unas altas tasas de paro de larga duración y unos requerimientos en servicios básicos cada vez mayores por el envejecimiento de la población.

La financiación procedente del sistema bancario seguirá siendo escasa y con un elevado coste para las instituciones del Tercer Sector.



Crecerán las dificultades para mantener el nivel de actividades de las entidades para cubrir la nueva demanda de servicios a las personas por ausencia de financiación.

## 5. FUENTES DE FINANCIACIÓN

En este apartado vamos a recoger los datos más relevantes sobre las fuentes de financiación del TS y para ello las dividiremos en dos grandes grupos: pública y privada<sup>2</sup>.

### 5.1. Financiación Pública

Entre 2008 y 2011, el total de financiación pública dirigida al TS se ha incrementado en una tasa de crecimiento anual compuesto (TCAC) del 1% pasando de 5.464 a 5.705 millones de euros sin que se haya modificado apenas la estructura de reparto de los fondos por agentes financiadores. Así, el 8% procede de fondos de la Unión Europea (UE), el 33% procede del Estado, el 31% de las Comunidades Autónomas (CC.AA.) y el 28% de la Administración Local. Las razones de esta estabilidad financiera pública se debe básicamente a la inercia presupuestaria y al efecto retardado del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), sin olvidar que la financiación europea se adjudica por períodos plurianuales en función de los Marcos de Apoyo Comunitario (MAC).

Por lo que se refiere a los fondos europeos responden a una programación plurianual que reparte y compromete los fondos antes del inicio del período, por lo que los mismos no suelen tener en cuenta la coyuntura económica. Así, del total de los fondos estructurales recibidos desde la UE, un 6% se destina a TS y se reparte entre el período plurianual concentrándose en los años centrales para evitar los efectos de los solapamientos y los retrasos en ejecuciones que pueden condicionar su elegibilidad. Para el MAC 2007-2013, de los 35.000 millones de euros asignados a España como Fondos Estructurales, un 23% (8.000 millones de euros) se asigna al Fondo Social Europeo (FSE) y de este del 56% (4.480 millones de euros) se destina a la acción social, que se reparten entre beneficiarios públicos (37%) y beneficiarios privados (63%), es decir, al sector privado se le asignan 2.818 millones de euros. Estos fondos se caracterizan por ser dotaciones sujetas a cofinanciación, contra reembolso y con procesos de adjudicación más complejos que los nacionales, lo que provoca riesgos de devoluciones por: (i) problemas de cofinanciación, (ii) dificultades

<sup>2</sup> Los datos que exponemos a continuación proceden del artículo de Buffet, Rubio y Sosvilla (2013)



para adelantar la inversión y/o (iii) incumplimiento de los requisitos exigidos a los beneficiarios.

Por su parte, el gasto público estatal destinado a financiar entidades del TS se ha mantenido en el período 2008-2011, a pesar de la coyuntura económica, gracias a la inercia presupuestaria. A partir de un proceso de desagregación de las partidas presupuestarias destinadas al TS realizado por Pricewaterhouse Coopers (2013) se puede comprobar que el peso relativo de la financiación pública central proveniente de los Presupuestos Generales del Estado se ha mantenido casi constante, en términos absolutos, pasando de 1.626 a 1.645 millones de euros. Sin embargo, el porcentaje que esta financiación representa sobre el total de gasto público estatal se ha reducido pasando del 2,34% al 2,15%. Por su parte, el efecto retardado del IRPF junto con cambios regulatorios dirigidos a dar un mayor peso al TS ha contribuido a un importante incremento de la financiación por IRPF. En concreto, en este período, la financiación por IRPF ha crecido en un 16%, pasando de 172 millones de euros a 267 millones de euros. Ello se ha debido básicamente a cambios en la asignación para fines sociales en la declaración (con un incremento del 0,52% al 0,7% que comenzó a repercutirse a partir de la adjudicación de fondo de 2009), a modificaciones en el tipo impositivo medio, y a la mayor conciencia colectiva de los ciudadanos y, todo ello, a pesar del efecto negativo que ha tenido la disminución de la renta *per cápita* en la recaudación. Las entidades del TS se muestran muy favorables a este tipo de financiación ya que es la única de tipo público que no es contra reembolso. Por ello, el soporte y apoyo que las mismas dan a la necesaria revisión del régimen fiscal del mecenazgo incrementando los incentivos fiscales en España.

En conjunto la financiación pública central a entidades del TS ha seguido creciendo a una TCAC del 2% en un entorno de crisis en el período considerado, pero ese incremento ha venido acompañado de una pérdida de peso de la financiación directa vía presupuesto que ha pasado de representar el 86% frente al 90% en 2008

Por lo que respecta a la financiación de las CC.AA., la ausencia de ajustes presupuestarios relevantes en la mayoría de las CC.AA., hasta 2011 ha supuesto un mantenimiento en la financiación del TS. La financiación total autonómica destinada al TS se ha incrementado en el período 2008-2011 a una TCAC del 1%, desde 1.719 millones de euros hasta 1.753 millones de euros, y por lo general, las CC.AA. han mantenido sin cambios el porcentaje del presupuesto dedicado a TS. Como ejemplo, Cataluña mantiene el peso del TS en el 0,7%, Andalucía en el 0,6% y, por su parte, Castilla-La Mancha lo incrementa del 2,2 al 2,5%.

A nivel local los presupuestos destinados al TS vienen experimentando recortes desde 2009, aunque esta dinámica no ha afectado a las partidas socia-



les, al ser estas una de las competencias básicas de las administraciones locales, amén de asumir competencias impropias en este ámbito asignables a la Administración General del Estado y a las CC.AA. En concreto, la financiación local proveniente de ayuntamientos, consejos comarcales y diputaciones provinciales ha crecido en el período de referencia a una TCAC del 2%, pasando de 1.508 millones de euros a 1.578 millones de euros. Muchos ayuntamientos han apostado por una reorientación del gasto, inclinándose más en la prestación de servicios sociales y el empleo, con especial énfasis en la potenciación de la inclusión social. No olvidemos que la Administración Local es la más próxima al ciudadano y la primera a la que apelan los colectivos en riesgos de exclusión cuando se manifiesta una circunstancia crítica.

## 5.2.- Financiación privada.

Por lo que se refiere a la financiación privada, esta se habría reducido en el mismo período a una TCAC del 8%, pasando de 3.055 a 2.407 millones de euros., Existe en este caso un cambio cualitativo importante en la distribución porcentual de los agentes financiadores debido, particularmente, al proceso de reestructuración de las Cajas de Ahorro y de su Obra Social y a la situación de crisis por la que atraviesa la economía española. Para las fundaciones, sin embargo, la financiación-privada representa en torno al 70% en 2009 con un comportamiento creciente en el tiempo. En particular, las donaciones y legados procedentes de empresas representan el 30%, la prestación de servicios a entidades privadas, el 20%, las donaciones y legados de particulares el 13% y el resto se distribuye entre donaciones de otras instituciones.

En cuanto a las aportaciones de la Obra Social de las Cajas, pasan del 27 al 21% del total de la financiación privada, debido a las fusiones entre cajas y a la desaparición de algunas que ha supuesto la correspondiente disminución sustancial de los fondos destinados a la obra social. La Caixa ha sido la única que ha incrementado los fondos destinados a la acción social en los últimos años.

Respecto al peso de las aportaciones de los socios, en el total de la financiación privada, se reduce del 26 al 23% debido a que, aunque se mantienen estables las bajas de los socios, la crisis no permite compensarlas con altas nuevas. Dicha reducción se debe fundamentalmente a que, si bien las bajas se mantienen constantes dentro de la normalidad, estas no se compensan con nuevas altas como ocurría en el pasado reciente. El total de la financiación privada proveniente de los socios en millones de euros se ha reducido de 782 a 557, es decir, una caída a una TCAC del 8%. En algunos casos, determinadas entidades han optado por rebajar las cuotas a sus afiliados como respuesta a socios que quieren seguir aportando a la entidad pero que no pueden seguir pagando la misma cantidad. Esta situación está llevando al planteamiento de políticas, en



algunos casos agresivas, de captación de recursos, las cuales exigen una importante inversión financiera y dedicación de personal que son difíciles de amortizar. En estos momentos, el coste de captación de nuevos socios se sitúa en 150 euros por socio. El tiempo de amortización del coste es de unos 12 meses, que se va incrementando debido a la tendencia bajista de las cuotas. Pero además, la fidelidad de los nuevos socios es mucho menor que la de los antiguos, por lo que el riesgo de no amortización del esfuerzo financiero para captación de nuevos socios es muy alto. Como dato relevante, la tasa de abandono de los socios con más de 10 años de antigüedad es del 2%, mientras que aquellos con una antigüedad de menos de un año tienen una tasa del 24%.

Por su parte, las **aportaciones corporativas** incrementan su peso levemente del 6 al 8%, debido al cambio de prioridades en las políticas de Responsabilidad Social Corporativa (RSC) y buen gobierno de las sociedades, pero especialmente, por el incremento de las donaciones fiscalmente deducibles en el Impuesto de Sociedades. Las empresas han incrementado sus aportaciones debido a que las donaciones son una herramienta de ajuste de sus resultados financieros por su deducibilidad en el Impuesto de sociedades y al compromiso hacia las acciones sociales dentro del marco de la RSC. Así, aunque la crisis ha supuesto una disminución en el número de declarantes del impuesto de sociedades, se ha producido un incremento de la donación media por empresa, lo que se traduce en un incremento a una TCAC del 1% en el total de financiación privada proveniente de empresas, hasta los 181 millones de euros en 2011<sup>3</sup>. El destino de las aportaciones corporativas se ha desplazado hacia la acción social dentro de las políticas de RSC, de manera que la participación en colaboración con organizaciones no gubernamentales, colectivos sociales más desfavorecidos y medio ambiente vienen a representar el 68% de las aportaciones en 2011 frente al 65% en 2008 en detrimento de deportes y cultura y acciones internacionales.

De igual modo se ha producido una reducción importante de la financiación propia debido a la disminución en las ventas de los servicios derivada de la caída general en la demanda interna de consumo en el período estudiado, aunque en términos relativos, se observa un aumento de su peso en relación al total de la financiación privada del 41 al 48% en un esfuerzo de rentabilizar los recursos propios de las instituciones del TS. En concreto, la financiación propia derivada de prestaciones de servicios, venta de productos y rentas de su patrimonio se ha reducido a una TCAC del 3% entre 2008 y 2011 hasta 1.159 millo-

<sup>3</sup> Esta cifra corresponde a la inversión realizada por las empresas que es deducible del Impuesto de Sociedades, sin embargo las empresas también financian el TS a través de patrocinios que se computan como gastos de publicidad en sus cuentas, siendo complicado desagregar en esta partida el total que se destina a TS.



nes de euros. Este comportamiento se debe fundamentalmente a la caída del consumo durante este período que ha afectado especialmente a las entidades de menor tamaño. Así, casi la mitad de la financiación propia se concentra en las entidades singulares (Cáritas, Cruz Roja y ONCE), mientras que el resto de las entidades presenta una tendencia decreciente desde el 57% al 54% del total de financiación propia. En todo caso, este tipo de financiación ha sido poco explotada en España en comparación con otros países. Como ejemplo, la proporción de recursos totales provenientes de financiación propia representa en Alemania un 73%, en Francia un 54%, mientras que en España no llega al 14%.

En definitiva, la financiación privada ha reaccionado abruptamente ante la crisis debido fundamentalmente al deterioro del poder adquisitivo de los particulares y al descenso de fondos de las cajas de ahorros fruto de su reestructuración.

Aun así, el menor peso de la financiación privada en el total del *mix* financiero del TS ha supuesto que su caída no haya arrastrado una caída significativa de la financiación en su conjunto, y que sólo se haya producido un impacto importante en las entidades relacionadas con la cooperación internacional, los derechos humanos y el medio ambiente.

La reducción que se produce en la financiación recibida en el TS a lo largo de 2012 se ha debido a diversos factores que van a obligar a las entidades que componen este sector a tener que tomar medidas para hacer frente a la situación. Entre estos factores se pueden considerar los siguientes (Buffet, Rubio y Sosvilla, 2013, pp. 84-85):

- 1.- Recortes en los presupuestos públicos destinados a programas vinculados a actuaciones de instituciones del TS en el nivel nacional, autonómico y local por la necesidad de consolidación fiscal de las cuentas públicas en todos los campos. La consecuencia de este proceso ha tenido como efecto que se produzcan cancelaciones de programas y subvenciones y, en el mejor de los casos, fusión de programas y disminución de dotaciones de subvención.
- 2.- Dificultad para hacer efectivo el cobro de los fondos presupuestados debido a las dificultades de tesorería de todas las administraciones públicas. Lo que ha provocado retrasos en los pagos, cancelaciones imprevistas, morosidad, convocatorias sin resolución, etc. Este escenario genera una incertidumbre difícil de gestionar en un sector tan sensible a la estabilidad de la financiación pública.



- 3.- Problemas de encarecimiento del crédito y, en muchos casos, de imposibilidad de conseguirlos debido a la crisis crediticia (*credit crunch*) que ha experimentado la economía española en las primeras fases de la crisis económica. Conviene recordar que el TS es uno de los sectores más dependientes de financiación puente para financiar programas que se ejecutan antes del cobro de los fondos públicos y que la certeza en el cobro de estos fondos es la garantía de la concesión de tales créditos, por lo que de nuevo, la incertidumbre condiciona el correcto funcionamiento de las instituciones.
- 4.- Reducción de los programas sociales y asistenciales comprometidos por las administraciones públicas. Lo que genera un espacio nuevo de acción para las entidades sociales del TS, por el incremento de las demandas de necesidades sociales inaplazables en períodos de crisis. En este caso, se produce un efecto doble que se retroalimenta: la no actuación pública, implica la actuación privada compensatoria. La no subvención pública, implica necesidades financieras adicionales de difícil cobertura en mercados financieros bloqueados.

El resultado de todas estas circunstancias ha sido básicamente la aparición de las siguientes situaciones :

1. Desaparición de entidades o cierre de sedes.
2. Expedientes de Regulación de Empleo y/o reducciones de plantillas.
3. Una mayor competencia de las instituciones por los escasos fondos ofertados.
4. Inicio de procesos de fusión de entidades, con el fin de obtener economías de escala en la gestión y provisión de sus servicios.

Analizadas las consecuencias del nuevo paradigma de Política Social y de Estado del Bienestar instalado en las sociedades occidentales en los últimos tiempos, el Tercer Sector en España debe hacer de la necesidad virtud y reconocer las limitaciones de naturaleza financiera que le afectan y que se pueden resumir en:

Escaso volumen de fondos propios (capitalización) de las entidades, por la dificultad que tienen estas instituciones de generar excedente que refuercen su fondos propios, lo cual se ha agravado en el contexto actual de crisis, donde la generación de pérdidas de explotación ha sido común y general. A esto hay que sumar que la naturaleza jurídica de gran parte de las entidades del Tercer



Sector, por ejemplo, las fundaciones, no son proclives a la generación externa de fondos propios en forma de capital social.

Baja calidad de las garantías que aportan las entidades para conseguir financiación convencional vía acceso al crédito bancario, lo cual obliga a mancomunar esfuerzos y a cruzar garantías para que alcancen un nivel crítico de solvencia para las entidades financiadoras.

Importantes limitaciones en la gestión económica y financiera de las entidades del Tercer Sector.

A partir de este diagnóstico se pueden vislumbrar algunas soluciones operativas que están hoy en día al alcance de las instituciones del TS en mayor o menor medida:

#### 5.2.1.- Aumentar los fondos propios de las entidades

Este es un elemento trascendental para la solvencia y la fortaleza económica de cualquier entidad, pero especialmente para las sociales. Este reforzamiento exige, en el caso de las entidades no lucrativas, una generación de beneficios y su mantenimiento en sede a través de reservas y capitalización de aquellos. Se trata de una vía lenta, costosa pero que exige una visión estratégica de los órganos rectores de la entidad para dar estabilidad y continuidad de la entidad a largo plazo.

Para lograr este objetivo es fundamental una gestión profesional de la entidad con un programa de acciones que permita la generación de excedentes, aunque esto no es siempre bien visto en el ámbito social. Asimismo, es necesario una cooperación mutua para generar economías de escala que permitan optimizar la prestación de servicios con la restricción financiera asignada y mutualizada.

#### 5.2.2.- Emisión de "Títulos Participativos"

Consisten en instrumentos financieros que adoptan la forma de emisiones de deuda, con un vencimiento predeterminado y retribuido a determinado tipo de interés, que tiene que ser atractivo, pero no excesivamente gravoso con el fin de obtener financiación al margen de los circuitos bancarios tradicionales.

#### 5.2.3.- Garantías Mancomunadas.

Consiste en acceder a una garantía sólida y aceptable por instituciones financieras convencionales con la suma de pequeños avales de un conjunto de entidades vinculadas con la entidad que necesita financiación. Esta fórmula admite diferentes modalidades entre las que podemos citar la constitución de depósitos colectivos como garantía.



#### 5.2.4.- Fórmulas de obtención de recursos por Internet.

Estas alternativas se concretan en mecanismos como el *crowdfunding*, el *person to person* (P2P) o las micro donaciones.

#### 5.2.5.- El Capital Riesgo Social.

Consiste en fondos propios de capital que invierten en proyectos innovadores que crean valor social o medioambiental. Se pretende con ellos, no sólo una rentabilidad financiera, sino asimismo un impacto social relevante. Se trata, pues, de sumar rentabilidad económica, social y medioambiental. Lo que los diferencia de las entidades de capital de riesgo convencionales que sólo buscan la rentabilidad financiera y la recuperación de capital a corto plazo. Con todo ello se trata de tomar participaciones en capital social en un número de años corto, con el fin de hacer despegar la actividad, facilitando el acceso a proyectos de fuerte componente social que generalmente quedan excluidos del sistema financiero.

A más largo plazo, se plantean importar mecanismos financieros que están funcionando razonablemente bien en otros sectores, tratando de ampliar las alternativas de financiación actuales del Tercer Sector. En todo caso, se trata de estructuras complejas que exigen un fuerte espíritu cooperativo de las entidades, la implicación de otros sectores fronterizos, la inversión de recursos y las autorizaciones e intervenciones de las autoridades competentes en la materia financiera. En este sentido, la Taula d'entitats del TS Social de Cataluña aboga por la creación de un mercado social de dinero entre las entidades del TS inspirado en el funcionamiento de un mercado interbancario, la constitución de un mercado de deuda social que permitiese mutualizar las emisiones de entidades pequeñas o la creación en el nivel autonómico o estatal de un servicio específico y especializado para el TS que integre el acompañamiento financiero, la prestación de garantías y la financiación directa, de forma similar a como funciona el servicio FRANCE ACTIVE para el Tercer Sector en Francia.

## **6. TENDENCIAS DE FUTURO.**

Como hemos indicado anteriormente, 2012 supone un punto de inflexión para el TS, ya que la reducción que ha experimentado la financiación que recibe es motivo para reflexionar sobre la trayectoria que tienen que seguir y las medidas a adoptar para continuar llevando la actividad que desempeña.

Es obvio que la crisis económica que se está atravesando es un factor clave a tener en cuenta debido a las medidas de política económica que obligan a adoptar para hacer frente a los problemas ocasionados y que afectan a la finan-



ciación. Tales como los recortes presupuestarios, fusiones de ayuntamientos, rescates de CC.AA., dificultad de acceso al crédito, etc., algunas de ellas ya indicadas anteriormente.

El comportamiento que experimente nuestra economía respecto al PIB será uno de los factores claves a considerar, pues su evolución positiva, al tener efectos positivos sobre otras variables, como el empleo, el déficit, etc., supondría la posibilidad de destinar más recursos públicos para sectores a los que se les ha estado recortando, entre ellos el TS. Por otro lado, la mejora de actividad económica supondría también una mayor facilidad de acceso a los recursos privados. Junto a estas variables macroeconómicas, habría que considerar también la evolución de la población y de sus necesidades sociales, ámbito en el que el TS desempeña su actividad.

En este sentido, y siguiendo el informe realizado por Price Waterhouse Coopers (2013) respecto a las tendencias de futuro de la financiación pública, de acuerdo con los escenarios proyectados, se señalan que, aunque exista una recuperación de la economía española a medio plazo, tomando como referencia el año 2016 y considerando diferentes escenarios de evolución de la financiación pública y privada, en ningún escenario se alcanzarían los niveles de financiación previos a 2012, y podrían producirse caídas respecto a 2011 -año de referencia- de entre el 20 y el 30% en el escenario más pesimista, según la percepción del propio sector. La financiación privada sería la que menor reducción experimentaría respecto a la pública en todos los escenarios considerados.

La financiación pública con mayor posibilidad de mantenerse será la europea, ya que la reciente aprobación de las perspectivas financieras de la UE para el período 2014-2020 ha permitido mantener razonablemente la participación de España en el FSE. En este sentido, la limitación del acceso al resto de las vías de financiación pública va a generar una importante competencia en la dotación de la financiación del FSE que, rara vez, se ha dispuesto en su totalidad debido a la existencia de otras formas de financiación más sencillas, su mayor complejidad administrativa y la necesidad de cofinanciación de sus acciones. Así pues, las opciones de mantenimiento o incremento de la financiación pasan necesariamente por mecanismos de obtención de recursos financieros a través de agentes privados.

De la conjunción de la evolución de todas estas variables, además de la ya reseñada caída de la financiación, se producirá un cambio en el mix financiero que, si bien a corto plazo no será pronunciado, a largo plazo conducirá a un predominio de la financiación privada. Así, a finales de 2016 se prevé que la financiación pública sea del 68% frente al 70% actual. Sin embargo, la percepción del sector es que, en las postrimerías de la década, la proporción de finan-



ciación pública se reduzca hasta el 45%, dado el esfuerzo que están realizando las instituciones para captar recursos del sector privado por diferentes medios.

Evidentemente, este cambio de perspectivas financieras del TS obliga a modificar los patrones de actuación y gestión estratégica de las instituciones que en él se inscriben (Buffet, Rubio y Sosvilla, 2013, p. 85):

1. La caída de la financiación pública va a impulsar a las entidades a desarrollar fórmulas y mecanismos que permitan atraer de forma estable y permanente financiación privada .
2. La incorporación de procedimientos de gestión propios del sector privado conllevará cambios en las prácticas contables y de rendición de cuentas. La financiación pública ha sido especialmente proclive a la aplicación del principio de legalidad en la justificación de las subvenciones y, por lo tanto, el control de legalidad ha prevalecido en la rendición de cuentas de estas instituciones. Sin embargo, el sector privado exige, en mayor medida, una rendición de cuentas basada más en criterios de eficiencia y resultados en la gestión de los fondos que justifiquen la correcta aplicación al cumplimiento de sus objetivos estratégicos.
3. La presión financiera va a obligar a abrir espacios de colaboración interinstitucional, rompiendo con la tendencia al individualismo corporativo del que ha hecho gala el sector en su pasado reciente. La necesidad debe hacer virtud, de manera que la colaboración, coparticipación de recursos y, en su caso, las fusiones permitirán obtener sinergias en la gestión operativa y optimizar la provisión de los bienes y servicios ofertados por cada uno de los subsectores del TS en función de las demandas formuladas por la sociedad.
4. La crisis económica va a suponer un baño de realidad para muchas instituciones del TS que estaban instaladas íntegramente en actividades de no atención directa a los ciudadanos. De hecho, se ha constatado en los últimos años una pérdida relativa de peso de actividades culturales, recreativas, deportivas, medioambientales, de investigación y de cooperación internacional, mientras que han ganado peso las vinculadas a la atención directa social de los ciudadanos, como los servicios sanitarios y educativos y las acciones vinculadas a los colectivos en riesgo de exclusión. Este cambio no ha pasado desapercibido a los financiadores que enfocan sus recursos hacia estas demandas inmediatas lo que está obligando a algunas instituciones a modificar su carta de servicios con esta línea.



Todo ello, junto a otras cuestiones, indica que las instituciones que componen el TS deberán modificar su modelo de gestión para hacer frente a los retos y llevar a cabo su actividad. En este sentido, deberán hacer, al menos, las siguientes actuaciones:

1. Transformarse en entidades flexibles que se adapten a la evolución social, a las necesidades sociales cambiantes y a los retos de transformación que la cobertura de estas demandas exige.
2. Diversificar el modelo de financiación para tener que depender sólo de un tipo. Para ello deben buscar un equilibrio entre las fuentes financieras procedentes del sector público, del sector privado empresarial, del sector privado particular y de la financiación propia, es un modelo deseable y estable a medio y largo plazo.
3. Su gestión debe basarse en la medición de resultados y el impacto social de sus actividades más que en una mera rendición de cuentas de los recursos recibidos de carácter meramente contable. Es preciso desarrollar modelos de medición de objetivos y resultados y un seguimiento periódico de los mismos.
4. La cooperación interinstitucional de entidades que pretenden un objetivo social común resulta fundamental con el fin de conseguir optimizar la gestión de los recursos con la máxima eficiencia posible. Para ello es necesario, a medio plazo, desarrollar una política de fusiones como vía para alcanzar esa competitividad que permita obtener los resultados esperados.
5. Hay que aumentar la participación de la sociedad civil en sus diferentes facetas de colaboración con los ciudadanos tanto como donantes, voluntarios o beneficiarios de las acciones de las entidades del TS.

## 7. CONCLUSIONES.

A lo largo del artículo hemos expuesto las características referidas a la financiación del TS y sus problemas. Se ha señalado que la crisis económica ha supuesto una reducción de su financiación, que si bien no ha desestabilizado su actividad y comportamiento, si obliga, al menos, a reflexionar sobre la necesidad de buscar nuevas vías para conseguir dicha financiación sin tener que



depender sólo de un tipo. Ello lógicamente, supone realizar diferentes acciones que serán diferentes según el tipo de entidad de que se trate. No obstante sí se pueden señalar algunas características de dichas medidas que se podrían considera comunes para todas.

En este sentido, como ya se ha comentado anteriormente, sería importante explorar nuevas formas de financiación , como por ejemplo las internacionales, y desarrollar mecanismos internos de financiación propia; flexibilizar en la medida de lo posible su organización, sin perder la identidad; incrementar la participación de la sociedad civil; buscar fórmulas de mutualización de los recursos como paso previo a futuras fusiones; identificar y dar respuesta a las necesidades sociales de cada momento, haciendo de la sociedad civil un cooperador necesario y un socio estratégico, etc.

Todo ello puede ayudar al TS a buscar los recursos financieros que necesita para seguir llevando a cabo la tarea tan importante que realiza.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BAHMANI, S., GALINDO, M. A. Y MÉNDEZ, M. T. (2012), "*Non-profit organizations, entrepreneurship, social capital and economic growth. Small Business Economics*", 38, pp. 271-281.
- BUFFET, P., RUBIO, J. J. Y SOSVILLA, S. (2013). "*El Tercer Sector social en España: Atributos y características del mecenazgo y la filantropía*". Información Comercial Española, mayo-junio, pp. 79-91.
- ESSPROS (2011): *European System of integrated Social Protection Statistics*. Eurostat. Bruselas.
- CABRA DE LUNA, MA Y LORENZO, R. (2005): "*El Tercer Sector en España: Ambito, tamaño y perspectivas*". Revista Española del Tercer Sector nº 1./octubre-diciembre. Madrid.
- FUNDACION LUIS VIVES (2012). *Anuario del Tercer Sector de Acción Social en España*. 2ª Edición. Madrid.
- GALINDO, MA; RUBIO, JJ y SOSVILLA, S. (2012): *El Sector Fundacional en España: Atributos Fundamentales (2008-2009)*. Asociación Española de Fundaciones. Madrid.
- OBSERVATORIO DEL TERCER SECTOR (2010): *El ámbito económico financiero de las entidades del Tercer Sector: retos y propuestas de acción*. Colección Debates. OTS. Barcelona.
- PLATAFORMA DE ONG DE ACCIÓN SOCIAL (s.f.). *Plan Estratégico del Tercer Sector de acción social*. Madrid.





PRICE WATERHOUSE COOPERS (2012). *Estudio sobre el presente y futuro del Tercer Sector social en un entorno de crisis*. Documento de Trabajo. Madrid

PRICE WATERHOUSE COOPERS (2013). *Proyecto Catalizador sobre el Tercer Sector en España*. Documento de Trabajo. Febrero. Madrid.

TAULA D' ENTITATS DEL TERCER SECTOR SOCIAL DE CATALUNYA (2013): Soluciones Financieras para el Tercer Sector. Dossiers del Tercer Sector. Número 27, junio.

UNAD (2010): *Benchmarking en calidad: Estudio comparativo y detección de las buenas prácticas en entidades de UNAD*. Unión de Asociaciones y Entidades de Atención al Drogodependiente. España.

WORLD GIVING INDEX (2011): *A global view of giving trends*. Charities Aid Foundation (CAF). Reino Unido.





# El 0,7 IRPF: un instrumento de financiación del Tercer Sector

**Salomé Adroher Biosca**

sadroher@mssi.es

**Rafael de Lorenzo García**

RDLG@once.es

**Salomé Adroher Biosca.** Directora General de Servicios para la Familia y la Infancia del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad desde 2012. Doctora en Derecho por la Universidad Pontificia Comillas de Madrid. Profesora Propia Ordinaria excedente de Derecho Internacional privado en la Facultad de Derecho en la Universidad de Comillas y, de diversos masters y doctorados en los institutos. Fue directora del Instituto Universitario de la Familia (1996-2004), del Departamento de Derecho Privado de la Facultad de Derecho (2005-7) y Vicedecana de relaciones internacionales e institucionales de esta Facultad (2007-12). Ha participado y dirigido varios proyectos de investigación en materia de infancia, familia y migraciones financiados por entidades tales como UNICEF, el Ministerio de Trabajo y Asuntos sociales, el INJUVE, el Programa nacional I+D, La Comunidad de Madrid, y Fundaciones como la de BBVA.

**Rafael de Lorenzo.** Licenciado en Derecho por la Universidad Complutense. Obtuvo el Grado de Doctor en Derecho *cum laude* y premio extraordinario por la Universidad de Alcalá de Henares. Es Profesor asociado de la Facultad de Derecho de la UNED. Ha publicado más de 20 libros; diversidad de artículos; monográficos y colaboraciones sobre discapacidad, fundaciones, ONG, Economía Social, Derechos Humanos y temas europeos. Actualmente es Secretario General del Consejo General de la ONCE; miembro del Club de Roma; miembro del Consejo Asesor de la Asociación Española de Fundaciones y Académico correspondiente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación.



## RESUMEN

El 0,7 del IRPF de fines de interés social para la financiación del Tercer Sector ha tenido una influencia decisiva en el propio desarrollo del mismo. Por ello, este instrumento de financiación puso en juego un proceso de mucho mayor alcance en cuanto a su significado. Este artículo hace un recorrido por sus antecedentes, significados así como de su contenido y alcance. Con ello sitúa bien la cuestión de los problemas jurídicos que ha tenido, por lo que se ha planteado un nuevo marco jurídico para su regulación. Termina analizando la nueva legislación sobre el 0,7 para fines de interés social que pretende darle consistencia, de modo que se le pueda contemplar como un instrumento con perspectivas de futuro.

## PALABRAS CLAVE

**IRPF**, Regulación de la asignación financiera, Problemas jurídicos del 0,7, Marco regulador del 0,7

## ABSTRACT

The 0.7 of IRPF of social purposes for the financing of the Third Sector has had a decisive influence on the development of the third sector itself. Therefore this financing instrument brought into playing a process of far-reaching in their significance. This article takes a tour of its history, meanings, and its content and scope. This frames the issue of legal problems it has found, so that it has raised a new legal framework for their regulation. It ends analyzing the new legislation on the 0.7 for social purposes that aims to provide consistency so that it can be seen as an instrument with future prospects.

## KEYWORDS

**IRPF**, Regulation of financial allocation, Legal Problems of 0.7, 0.7 Regulatory Framework



## 1. INTRODUCCIÓN.

El BOE del 18 de julio de 2013 publicaba la Resolución de 16 de julio de 2013, de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, por la que se convocaban la subvenciones para la realización de programas de interés general con cargo a la asignación tributaria del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. En un día tan significativo, veía la luz más tarde que nunca esta convocatoria "histórica", que ese año, particularmente azotado por la crisis económica, se había esperado como "agua de mayo" por todo el Tercer Sector de acción social que la había visto peligrar seriamente. La convocatoria se publicaba con un nuevo formato jurídico, e importantes novedades. La razón fundamental del nuevo marco regulatorio, y del consiguiente retraso en su publicación, fue la necesidad de que las "subvenciones del IRPF" se adaptaran a las exigencias de la STC 70/2013, de 14 de marzo de 2013 (BOE de 10 de abril) de tal forma que se resolvía un conflicto positivo de competencia planteado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña respecto de la Orden SIS/1199/2012, de 4 de junio, por la que se convocaron dichas subvenciones el año anterior.

La modificación en profundidad de este marco jurídico se realizó en tiempo récord gracias a la estrechísima colaboración entre la Administración General del Estado y la Plataforma del Tercer Sector en el ámbito de la comisión para el diálogo civil<sup>4</sup> que acababa de crearse y a la que haremos alusión enseguida. Los dos autores firmantes de este trabajo, fuimos, en unión otros muchos compañeros de la Administración y del Tercer Sector, testigos y también protagonistas privilegiados de este "trabajo en equipo". Cada uno desde nuestra respectiva orilla. Por ello, un año después, creemos que es importante dejar testimonio escrito de las claves de esta reforma y de su razón de ser. Por ello, comenzaremos recordando cómo nació el "IRPF" y cuáles fueron los principales elementos de su configuración; en segundo lugar, daremos algunos datos numéricos que muestran la importancia y el impacto de este instrumento financiero; en tercer lugar expondremos su "compleja" trayectoria jurídica y conflictos sufridos, y finalmente explicaremos las claves fundamentales de la nueva regulación.

4 Rafael de Lorenzo, "La Comisión para el Diálogo Civil con la Plataforma del Tercer Sector: una novedad en el panorama español", Revista Española del Tercer Sector, nº 25, año 2013, (págs.: 203-212)

## 2. ANTECEDENTES, SIGNIFICADO, ALCANCE Y REGULACIÓN DE LA ASIGNACIÓN FINANCIERA.

La Ley 33/1987 de 23 de diciembre de Presupuestos Generales del Estado para 1988<sup>5</sup>, en su Disposición adicional quinta, reguló, por vez primera, la posibilidad de destinar un porcentaje del rendimiento del IRPF a "otros fines de interés social", que se fijó inicialmente en el 0,5239 por 100<sup>6</sup>.

La razón fundamental de esta previsión fue dar cumplimiento al acuerdo entre el Estado Español y la Santa Sede sobre Asuntos Económicos, de 3 de enero de 1979<sup>7</sup>, que preveía la financiación de la Iglesia Católica a través del mecanismo de la manifestación expresa del contribuyente en su declaración de la renta destinando una parte de la misma, bien a "fines religiosos", bien a "otros fines de interés social". En esta primera regulación se posibilitó al contribuyente marcar la casilla de la Iglesia Católica (destinada a su sostenimiento) o la casilla de *otros fines de interés social*.

El RD 825/1988 de 15 de julio<sup>8</sup> desarrolló en este punto la Ley 33/1987, donde definía los fines de interés social en su artículo 2 y además hacía alusión a programas de acción social que se desarrollarían dentro o fuera de España y de igual modo señalaba que los Ministerios que convocarían las subvenciones serían los de Asuntos Sociales (para las entidades que actúan en España) y Asuntos Exteriores (para las que tienen como finalidad la cooperación al desarrollo).

La primera convocatoria de subvenciones fue la de 1989 y, desde entonces, de forma ininterrumpida, el IRPF "constituye un elemento más de la política social del Estado y su objetivo último siempre ha sido apoyar acciones dirigidas a luchar contra la exclusión social y a fomentar la igualdad".

Son tres los hitos fundamentales que ha tenido la normativa que ha regulado estas subvenciones desde 1987, año de su "nacimiento": 1999, fecha en el que se producen importantes modificaciones conceptuales en el modelo;

5 BOE nº 307 de 24 de diciembre de 1987.

6 Y que, según se señalaba, "se fijará en la Ley de Presupuestos de cada año y se aplicará sobre la cuota íntegra del Impuesto resultante de las declaraciones anuales presentadas por los sujetos pasivos".

7 Cuyo artículo II señala lo siguiente: "Transcurridos tres ejercicios completos desde la firma de este Acuerdo, el Estado podrá asignar a la Iglesia Católica un porcentaje del rendimiento de la imposición sobre la renta o el patrimonio neto u otra de carácter personal, por el procedimiento técnicamente más adecuado. Para ello, será preciso que cada contribuyente manifieste expresamente en la declaración respectiva, su voluntad acerca del destino de la parte afectada. En ausencia de tal declaración la cantidad correspondiente se destinará a otros fines".

8 BOE 180 de 28 de julio de 1988.



2006, momento en el que por causa de un acuerdo marco con el Tercer Sector para el desarrollo de programas de interés social firmado por el entonces Ministro de Trabajo y Asuntos sociales, Jesús Caldera, y los presidentes de Cruz Roja Española (Juan Manuel Suarez del Toro), y de Cáritas Española, (Rafael del Rio), en representación de las entidades sociales, se modifica el modelo en varios aspectos relevantes<sup>9</sup>; y, finalmente, 2013, año en el que se produce un nuevo cambio de modelo, esta vez para adaptarlo a la necesaria compatibilidad constitucional del mismo. Este último cambio ha surgido también, como en 2006, de un trabajo de colaboración entre el Tercer Sector y el ahora Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad en el marco de la comisión para el diálogo civil con la Plataforma del Tercer sector constituida por la Ministra Ana Mato<sup>10</sup>. Es evidente, por tanto, que la interlocución entre la Administración General del Estado, ya fuera informal en 2006 o formalizada en 2013, es la vía adecuada para acometer las reformas en el sistema de financiación del Tercer Sector de Acción Social, ya que los procesos de gobernanza en la Europa de hoy, requieren de diálogo con todos los sectores afectados como señala la Resolución por la que se crea la comisión para el diálogo civil <sup>11</sup>.

9 [http://www.eapneuskadi.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=201%3Aacuerdo-marco-para-el-desarrollo-de-programas-de-interes-social-&catid=51%3Ainformes-y-opiniones-de-eapn-estatal&Itemid=182&lang=eu](http://www.eapneuskadi.org/index.php?option=com_content&view=article&id=201%3Aacuerdo-marco-para-el-desarrollo-de-programas-de-interes-social-&catid=51%3Ainformes-y-opiniones-de-eapn-estatal&Itemid=182&lang=eu)

10 Resolución de 28 de enero de 2013, de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, por la que se crea la Comisión para el Diálogo Civil con la Plataforma del Tercer Sector (BOE de 1 de febrero de 2013).

11 En España, el Tercer Sector de Acción Social (TSAS) engloba actualmente a unas 29.000 entidades cuya actuación proporciona servicios sociales a más de cinco millones de personas. Su importancia económica es muy relevante considerando que su actividad representa el 1,7 % del PIB y que trabajan en él unas 500.000 personas, las cuales representan el 2,5 % de toda la población ocupada en España, a las que hay que añadir miles de personas voluntarias que colaboran y participan en su actividad. El Tercer Sector de Acción Social juega un papel importante en la puesta en práctica de las políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión social. Dada la importancia de sus fines y de sus actividades, para los poderes públicos es fundamental la potenciación del diálogo civil con las organizaciones del Tercer Sector.

Así se ha contemplado en el ámbito de la Unión Europea ya que el Tratado de Lisboa elevó el diálogo civil a la categoría de principio superior en todos los ámbitos de actuación de la misma. A ello se une la Resolución del Parlamento Europeo, de 13 de enero de 2009, sobre las perspectivas de desarrollo del diálogo civil en el marco del Tratado de Lisboa que insta, entre otros, a las autoridades nacionales a "obtener el mayor beneficio del marco jurídico existente y del catálogo de buenas prácticas para el desarrollo del diálogo con los ciudadanos y con las organizaciones de la sociedad civil". Por último, en el marco de la Estrategia Europa 2020, se recomienda que se desarrolle una gobernanza eficaz de las políticas sociales que incluya la participación de la sociedad civil junto con los demás actores institucionales, sociales y económicos.



Las características más destacables de la configuración de estas subvenciones que han ido evolucionado a lo largo del tiempo, han sido las siguientes:

## **2.1. De los fines de interés social a los fines de interés general considerados de interés social.**

El concepto de fines de interés social se definió por vez primera en el RD 825/1988 de 15 de julio, y se modifica posteriormente por el RD 223/1991, de 22 de febrero, para flexibilizar el requisito del ámbito territorial de las actuaciones, y queda de la siguiente manera: "los programas de cooperación y voluntariado sociales desarrollados por la Cruz Roja Española y otras organizaciones no gubernamentales y entidades sociales, sin fines de lucro, dirigidos a ancianos, disminuidos físicos, psíquicos o sensoriales, personas incapacitadas para el trabajo o incursoas en toxicomanía o drogodependencia, marginados sociales y, en general, a actividades de solidaridad social para cubrir necesidades sociales de interés general. Asimismo, tendrán la consideración de fines de interés social los programas y proyectos que las mencionadas organizaciones realicen en el campo de la cooperación internacional al desarrollo en favor de las poblaciones necesitadas de los países subdesarrollados".

Esta definición fue modificada en 2007 por RD 599/2007 de 4 de mayo incorporando la protección del medio ambiente a la definición del interés social<sup>12</sup>. La justificación, que tiene su raíz en el Acuerdo Marco de 2006, se expresaba en el propio RD:

"En los últimos años, la protección del medio ambiente se ha ido convirtiendo en una de las políticas esenciales de las democracias avanzadas. En el ámbito occidental, la Unión Europea ha desarrollado una intensa actividad legislativa que ha dotado de instrumentos más eficaces a los estados miembros para la conservación de sus recursos naturales y la prevención de las agresiones a los mismos.

Asimismo, la protección del medio ambiente ha adquirido un lugar destacado entre las preocupaciones de los ciudadanos. De todos modos, es necesario incrementar la información y la concienciación social, pues sólo de esta manera las políticas públicas a favor del medio ambiente podrán

---

12 Su artículo primero añade un párrafo tercero al artículo 2 del RD 825/1988 con la redacción siguiente: «Igualmente, tendrán la consideración de fines de interés social los programas que las asociaciones declaradas de utilidad pública, así como las fundaciones adscritas al Protectorado del Ministerio de Medio Ambiente, desarrollen en relación con la defensa del medio natural y la biodiversidad, la utilización sostenible de los recursos naturales y la prevención de la contaminación y del cambio climático.»

alcanzar su mayor efectividad. En dicha línea, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales ha suscrito recientemente un Acuerdo Marco con el Consejo Estatal de organizaciones no gubernamentales de Acción Social en el que se fija un conjunto de prioridades para la acción coordinada, entre las que destaca la atención a las necesidades de desarrollo ecológico y de protección medioambiental en relación con la calidad de vida de las personas.

Por ello, resulta oportuno en este momento destinar parte de los fondos obtenidos a través de la recaudación del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas a fines sociales de carácter medioambiental, al igual que desde finales de los años ochenta se vienen financiando actividades de cooperación y voluntariado sociales y de cooperación internacional al desarrollo”.

Esta definición ha pervivido hasta 2013, año en el que, como se expone en el epígrafe 5, se ha transformado profundamente el marco jurídico de estas subvenciones. Así, el Real Decreto-Ley 7/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes de naturaleza tributaria, presupuestaria y de fomento de la investigación, el desarrollo y la innovación ha dado una nueva definición de estos fines ahora denominados de “interés general considerados de interés social”<sup>13</sup>, recogiendo, en síntesis, el tríptico acción social-cooperación para el desarrollo

*13 Artículo 2. Ejes de la asignación tributaria del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y actividades de interés general consideradas de interés social. 1. Son ejes de las actividades de interés general consideradas de interés social, y como tales serán tenidos en cuenta en la determinación de las bases reguladoras de las ayudas financiadas con el porcentaje fijado del rendimiento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas a otros fines de interés general considerados de interés social, los siguientes: a) La atención a las personas con necesidades de atención integral socio-sanitaria. b) La atención a las personas con necesidades educativas o de inserción laboral.*

*c) El fomento de la seguridad ciudadana y prevención de la delincuencia.*

*d) La protección del medio ambiente.*

*e) La cooperación al desarrollo.*

2. En el marco de los ejes fijados en el apartado anterior, y en ejecución de lo previsto en el artículo II del Acuerdo entre el Estado español y la Santa Sede sobre asuntos económicos, de 3 de enero de 1979, las cantidades a distribuir en el año 2013 y siguientes, obtenidas de la asignación del porcentaje del rendimiento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas para otros fines de interés social se destinarán a actividades de interés general que, entre las recogidas en el artículo 4 de la Ley 6/1996, de 15 de enero del voluntariado, puedan ser declaradas reglamentariamente como de interés social. Dicho porcentaje será fijado anualmente en la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

Asimismo, podrán obtener ayudas económicas y subvenciones con cargo a los créditos que se destinen a otros fines de interés general, la Cruz Roja Española y demás entidades u organizaciones no gubernamentales.

y protección del medio ambiente, pero redefiniendo la acción social de una manera compatible con la Constitución.

## 2.2. De la "X solidaria" por defecto, a la compatibilidad de las dos X.

Inicialmente el silencio del contribuyente se interpretaba a favor de la *X solidaria* tal como previeron la Ley de PGE de 1987<sup>14</sup> como el RD 825/1988<sup>15</sup>. Este "silencio positivo" tuvo, sin embargo, una vida efímera: la Disposición Adicional vigésima segunda de la Ley 54/1999 de PGE para el año 2000, estipuló que el 0,5% de la asignación a otros fines de interés social se haría cuando los "contribuyentes manifiesten expresamente su voluntad en tal sentido" y, por tanto, el 0,5 de las declaraciones que no marcasen ninguna de las dos X, se asignaría a los PGE. Sin embargo, desde este año, ambas X, la de la Iglesia católica y la "solidaria", son compatibles. Esta reforma tuvo un impacto muy importante en la recaudación del IRPF para "otros fines de interés social". Así si en 1998 la recaudación fue de 121,7 millones de euros, en 1999 cayó a 65,7 millones de euros.

## 2.3. Mínimo y máximo garantizados.

El previsible impacto negativo que iba a tener la modificación a la que acabamos de aludir, hizo que la propia Ley de PGE 54/1999 para el año 2000, estableciese por primera vez un mínimo y un máximo de importe garantizado<sup>16</sup>; garantía que se reiteró en la Ley 52/2002 de PGE para 2003<sup>17</sup>. La Ley de PGE

14 La Ley 33/1987 de 23 de diciembre de Presupuestos Generales del Estado para 1988, en su Disposición adicional quinta: "En caso de que no manifiesten expresamente su voluntad en uno u otro sentido, se entenderá que optan por los fines de la letra b)". Dicha letra se refiere a los fines de interés social.

15 Artículo 1 Tres. Cuando el sujeto pasivo no haya hecho uso de la facultad mencionada en el número anterior, se entenderá que el porcentaje correspondiente va destinado a otros fines de interés social, de acuerdo con lo establecido en el apartado cuatro «in fine» de la disposición adicional quinta de la Ley 33/1987.

16 "Disposición Adicional vigésima segunda. Asignación de cantidades a fines sociales. Durante los años 2000, 2001 y 2002 el Estado destinará a subvencionar actividades de interés social, en la forma que reglamentariamente se establezca, el 0,5239 por 100 de la cuota íntegra del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, determinada en la forma prevista en el apartado dos de la disposición adicional vigésima de la presente ley, correspondiente a los contribuyentes que manifiesten expresamente su voluntad en tal sentido. Los importes anuales así obtenidos no podrán superar la cantidad de 22.000.000.000 de pesetas. El resultado de la aplicación de este sistema no podrá ser inferior, en cada ejercicio, a 19.000.000.000 de pesetas. Cuando no se alcance esta cifra, el Estado aportará la diferencia."

17 Disposición adicional duodécima. Asignación de cantidades a fines sociales. Durante los años 2003, 2004 y 2005 el Estado destinará a subvencionar actividades de interés social, en la forma



61/2003 para el año 2004, establece únicamente un mínimo garantizado y suprime la alusión al máximo<sup>18</sup>, mínimo que fue elevándose cada año<sup>19</sup>. Como han señalado GONZALEZ, E. CABO, G.<sup>20</sup>, “estos topes significaban que a) en caso de situarse por debajo del mínimo (como ocurrió en los periodos impositivos 1999-2003, el Estado aportaría la diferencia entre lo recaudado y el importe mínimo garantizado y b), en caso de superar el máximo, sería esta última la cantidad utilizada para computar el 80% que habría de asignarse a la convocatoria” lo cual ocurrió en el periodo impositivo 2005.

## 2.4. Del 0,5 al 0,7: un aumento en el porcentaje.

Si, como ya hemos señalado, en la regulación inicial de 1987 el porcentaje de la cuota íntegra de los contribuyentes era el 0,5 %, veinte años después, la Ley 42/2006 de 28 de diciembre de Presupuestos generales del Estado para 2007 elevó dicha cuota al 0,7 %<sup>21</sup>, como consecuencia del Acuerdo Marco al que ya nos hemos referido. Fue por tanto la convocatoria de 2009 (veinte años después de la primera de 1989) en la que se repartió una cuantía superior derivada

---

*que reglamentariamente se establezca, el 0,5239 por 100 de la cuota íntegra del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, determinada en la forma prevista en el apartado dos de la disposición adicional vigésima de la Ley 54/1999, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2000, correspondiente a los contribuyentes que manifiesten expresamente su voluntad en tal sentido. Los importes anuales así obtenidos no podrán superar la cantidad de 132.222.663 euros. El resultado de la aplicación de este sistema no podrá ser inferior en 2003 a 116.476.146 euros. Cuando no se alcance esta cifra, el Estado aportará la diferencia*

18 *Disposición adicional decimotercera. Asignación de cantidades a fines sociales Para el año 2004, el resultado de la aplicación de lo dispuesto en la disposición adicional duodécima de la Ley 52/2002, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2003, no podrá ser inferior a 118.805.669 euros. Cuando no se alcance esta cifra, el Estado aportará la diferencia.*

19 *Así, la Ley 2/2004 de PGE para 2005, estableció en su disposición adicional duodécima una asignación de cantidades a fines sociales: Para el año 2005, el resultado de la aplicación de lo dispuesto en la disposición adicional duodécima de la Ley 52/2002, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2003, no podrá ser inferior a 121.181.782 euros. Cuando no se alcance esta cifra, el Estado aportará la diferencia.*

20 GONZALEZ, E. CABO, G. (Coord.) 2008. *Quién es quien. Convocatoria 2007. Las Entidades de acción social beneficiarias de la asignación tributaria del IRPF. Ministerio de trabajo y Asuntos sociales. Madrid 2008* pág. 15.

21 *Disposición adicional decimoséptima. Asignación de cantidades a fines sociales. Para el año 2007 el Estado destinará a subvencionar actividades de interés social, en la forma que reglamentariamente se establezca, el 0,7 por ciento de la cuota íntegra del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, determinada en la forma prevista en el apartado dos de la disposición adicional vigésima de la Ley 54/1999, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2000, correspondiente a los contribuyentes que manifiesten expresamente su voluntad en tal sentido. El resultado de la aplicación de este sistema no podrá ser inferior a 126.077,52 miles de euros. Cuando no se alcance esta cifra, el Estado aportará la diferencia.*



de este cambio: si en 2008 se distribuyeron 134.265.775,62 euros en subvenciones de acción social, en 2009 la cuantía ascendió a 190.782.795,00.

## **2.5. La distribución de la “X solidaria”: acción social, cooperación al desarrollo y medio ambiente.**

La definición inicial de los fines de interés social en el RD 825/1988, hacía alusión a dos tipos de proyectos: proyectos sociales que se llevaran a cabo dentro de España, y proyectos de cooperación al desarrollo. De esta manera, desde la primera convocatoria y hasta 2007, un 80% de la cantidad recaudada se consignó presupuestariamente para proyectos sociales en España, y un 20% para cooperación al desarrollo.

En 2007, como ya se ha señalado y debido al Acuerdo Marco, se incluye la protección del medio ambiente en la definición de interés social, y por tanto se asigna a estos programas también un porcentaje de lo recaudado. Sin embargo, hasta 2013 no se estableció en ninguna norma la cantidad asignada a cada una de las tres opciones (interés social, cooperación al desarrollo y medio ambiente) y ha sido por la vía informal como se ha llegado a la distribución; incluso, en su momento, se intentó la firma de un acuerdo entre los tres Ministerios, que nunca vio la luz. Ante este vacío legal, para el cálculo del porcentaje aplicable por cada uno de ellos se tuvo en cuenta, en su día, el contenido de la Memoria Económica del Real Decreto 599/2007, de 4 de mayo, que fijaba para el entonces Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino una cuantía del 2.85 por 100. Por ello, una vez reducidos los porcentajes iniciales del Ministerio de Sanidad y Política Social (80%) y Ministerio de Asuntos Exteriores (20%) en el citado porcentaje del 2.85 por 100, resultaron estos porcentajes: Acción Social, el 77.72 por 100, cooperación para el desarrollo, el 19.43 por 100 y medio ambiente, el 2.85 por 100. Sin embargo, en la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014, por primera vez, los porcentajes aplicables a la recaudación se regulan, y son: acción social, el 79.14 por 100, cooperación para el desarrollo, el 19.43 por 100 y medio ambiente, el 1.43 por 100.

En lo que se refiere específicamente a la “acción social”, las subvenciones se dirigen, desde la primera convocatoria hasta la de 2013, a trece colectivos prioritarios: infancia y familia, jóvenes, mujeres, personas mayores, personas con discapacidad, personas con problemas de drogodependencia, pueblo gitano, inmigrantes solicitantes de asilo y otras personas con protección-internacional, personas afectadas por el VIH-SIDA, personas reclusas y ex reclusas, programas para la inclusión social, programas para la promoción del voluntariado y fondo destinado a paliar situaciones de emergencia social.



Desde 2013, la nueva regulación, que expondremos con detalle en el epígrafe 4, ya no detalla los programas prioritarios con esta distribución, sino que se fijan tres ejes que son: atención a las personas con necesidades de atención integral socio-sanitaria, atención a las personas con necesidades educativas o de inserción laboral y fomento de la seguridad ciudadana y prevención de la delincuencia. En el Anexo A de la resolución de convocatoria anual, que recoge la relación de programas y prioridades, éstos se refieren no solo a las áreas de atención tradicionales, sino también a otras; así, destacan de forma especial, los relativos a la violencia de género, a la urgencia social y a la asistencia a víctimas de discriminación, situaciones a las que el Gobierno en este momento quiere responder de forma especial y comprometida.

### **3. CONTENIDO, ALCANCE Y EFECTOS DE LA FINANCIACIÓN DEL 0,7 SOBRE PROGRAMAS Y ACTUACIONES SOCIALES.**

La regulación que hemos expuesto en el epígrafe anterior, ha tenido como fruto un sistema de financiación del Tercer Sector de Acción social español que, en gran medida, no puede comprenderse hoy sin el papel estructurador que el IRPF ha jugado en el mismo. Las limitaciones de este trabajo, impiden un análisis en profundidad del impacto de este sistema en la consecución de la igualdad de todos los españoles, la solidaridad interterritorial que ha generado y su capacidad de dar nuevas respuestas a las nuevas necesidades sociales. A los autores los dejamos para un estudio ulterior. No obstante, ofrecemos a continuación algunos elementos que explican la evolución sufrida tomando como referencia 20 años de concesión de subvenciones: de 1992 a 2013.

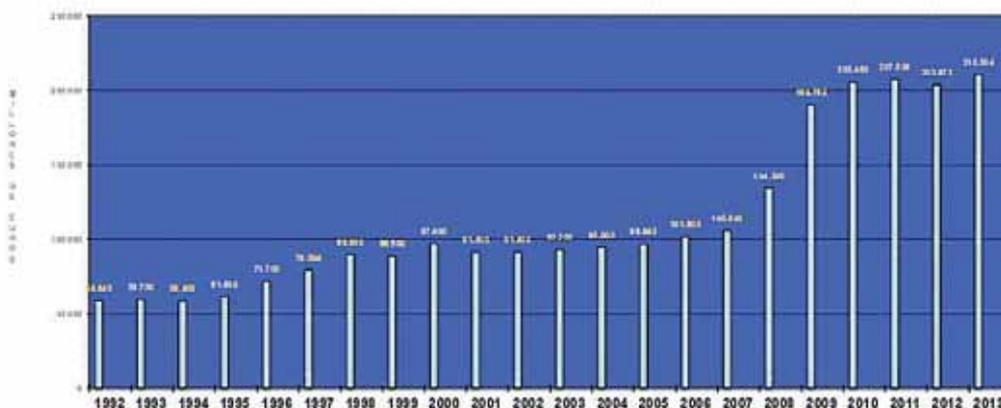
#### **3.1. Importe total asignado para la concesión de subvenciones de acción social**

Lo primero que debemos destacar es el aumento progresivo de la financiación que se ha producido en estos 20 años como puede advertirse en el siguiente cuadro. Este aumento tiene varias explicaciones; por un lado el paso del 0,5 al 0,7 ya señalado, pero por otro, y de manera indudable, el impacto que han tenido en la información y concienciación de los contribuyentes las sucesivas campañas por la X solidaria que desde el año 2001 ha venido realizando la Plataforma de Organizaciones de Acción Social. Es evidente que conocer el destino de la X solidaria y su compatibilidad con la X de la Iglesia católica es un elemento clave en el aumento de “contribuyentes X solidarios”. En este sentido,



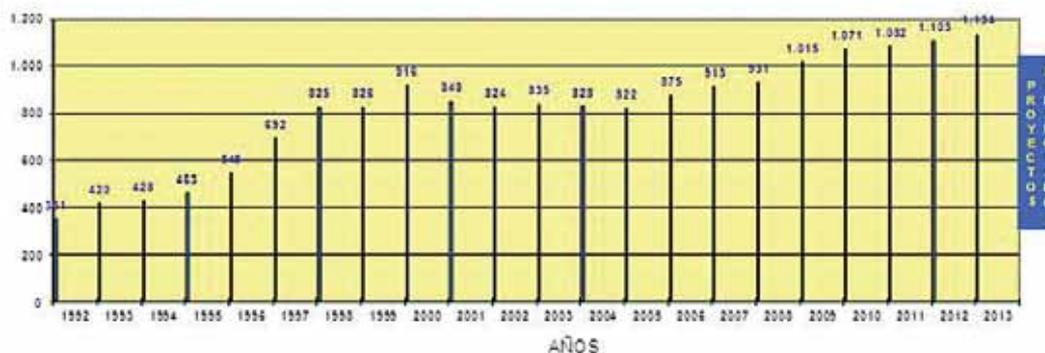
queremos celebrar que en la campaña que la Iglesia católica hace cada año para pedir "su" X, este año 2014 el Secretario general de la Conferencia episcopal en la presentación de la campaña *X Tantos* ha pedido la doble X.

Gráfico 1. Número de proyectos financiados



Este aumento progresivo del crédito repartido, no ha sido proporcional al aumento de programas financiados que puede advertirse en el siguiente cuadro: la lectura de esta "asincronía" es clara: el IRPF ha contribuido a que los proyectos cada vez tengan una dotación más importante, estén implantados en diversos territorios y se financie a organizaciones que han formado Federaciones, Confederaciones y Agrupaciones. El papel del IRPF en la estructuración y trabajo en red del Tercer sector ha sido evidente.

Gráfico 2.



### 3.3. Importe asignado por “colectivos”.

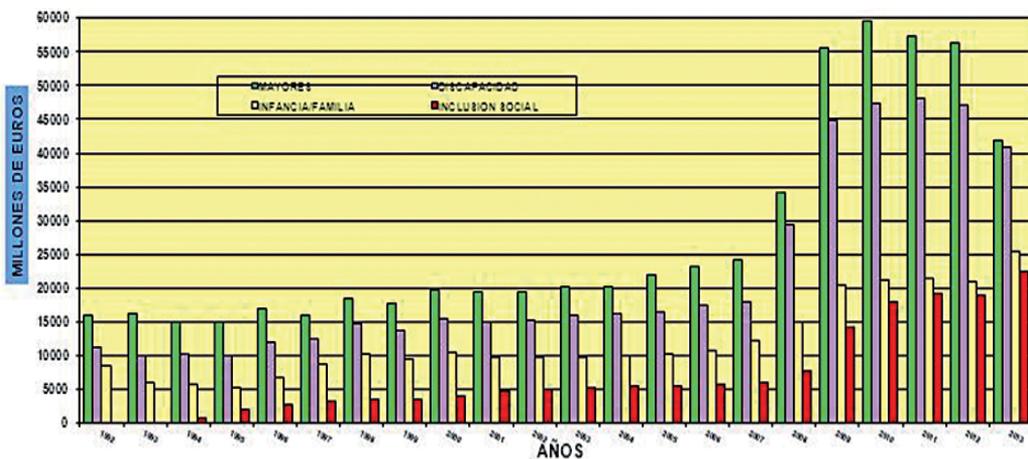
Las áreas de atención que han sido beneficiarias de las subvenciones, son las 13 ya señaladas.

De ellas, dos han sido las que numéricamente han recibido un importe mayor: personas mayores y personas con discapacidad que han crecido de forma exponencial a lo largo de los años. Ha sido particularmente llamativo el crecimiento en la convocatoria 2009, año en el que la recaudación se incrementó de forma importante aplicándose dicha subida en gran medida a inversiones (inmuebles) en estos dos colectivos.

El siguiente colectivo más financiado ha sido infancia y familia, seguido, particularmente en los últimos años en los que la crisis económica ha golpeado de manera severa a los más desfavorecidos, por el de inclusión social. En 2013, ha sido un nuevo colectivo, *urgencia social*, el que ha ocupa el quinto lugar en la cuantía del crédito distribuido.

Se aporta a continuación un cuadro que muestra la evolución de estos cuatro colectivos a lo largo de los años:

Gráfico 3.

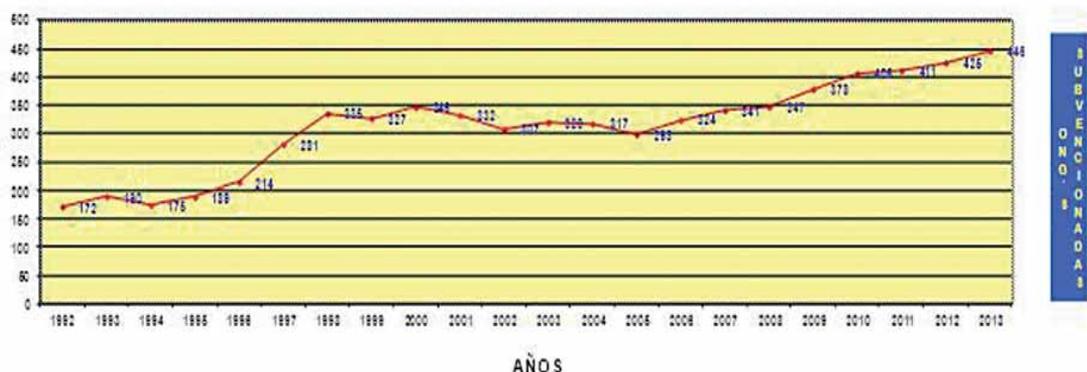


### 3.4.- Numero de ONG subvencionadas

El número de ONG subvencionadas ha aumentado sostenidamente pero ligeramente en estos años, y no en el mismo grado que la financiación disponible. De alguna manera, el sistema ha ido “fidelizando” a determinadas entidades que han desarrollado programas prioritarios, y dado que uno de los elementos que se ha tomado en consideración a lo largo de las diversas convocatorias era

la continuidad de los programas, la “entrada” de nuevas entidades o la salida de antiguas, ha sido limitada.

Gráfico 4.

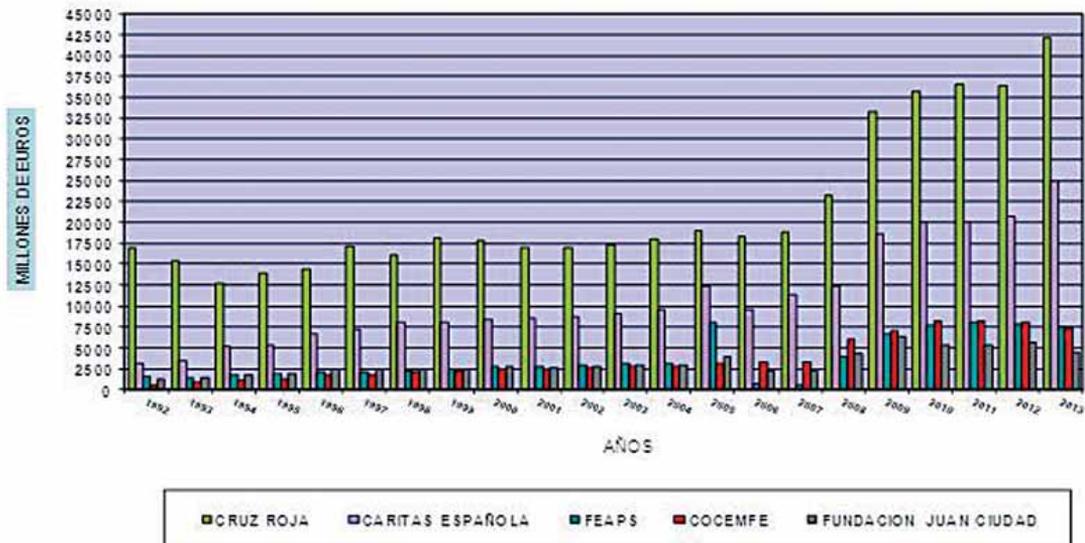


### 3.5. Principales ONG subvencionadas

Si bien un análisis exhaustivo de las principales ONG subvencionadas excede, con mucho, el presente estudio, ofrecemos a continuación una gráfica que muestra la evolución de las 5 “grandes”: Cruz Roja Española, Cáritas Española, FEAPS, COCEMFE y Fundación Juan Ciudad.

Como puede advertirse, Cáritas Española y Cruz Roja Española han estado siempre en los dos primeros puestos, COCEMFE, FEAPS y Fundación Juan Ciudad siempre dentro de los 5 primeros con pequeñas excepciones. Otras ONG que en algún momento han estado en el “top five” han sido: Comisión Española de Ayuda al Refugiado, Asociación Federación española de Universidades Populares, Confederación española de asociaciones de familiares de personas con Alzheimer y otras demencias, Fundación Gerón, Hermanitas de los ancianos desamparados y Unión española de asociaciones y entidades de atención al drogodependiente. Estas dos últimas, con una presencia particularmente relevante.

Gráfico 5.



## 4. LOS PROBLEMAS JURÍDICOS DEL 0,7 Y LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y DEL TRIBUNAL SUPREMO EN ESTA MATERIA.

### 4.1 El comienzo de la conflictividad.

La gestión del tramo social del IRPF se ha enfrentado a un problema de naturaleza jurídica, el cual consiste en que el Tribunal Constitucional (TC) rechazó la competencia del Estado para gestionar las cantidades resultantes de esta asignación tributaria. El pleito constitucional lo iniciaron varias comunidades autónomas, planteando conflictos competenciales frente a la convocatoria por parte de la Administración del Estado de las subvenciones con cargo a la asignación del IRPF.

Desde la instauración del sistema autonómico, fueron frecuentes los litigios entre las CC.AA. y el Estado en torno a la competencia para convocar y otorgar subvenciones para todos los ámbitos en los que se desenvuelve la gestión pública. El conflicto en torno a la gestión de la asignación del 0,7% IRPF hay que encuadrarlo en este debate más amplio sobre la competencia para subvencionar, es decir, para dar respuesta con medidas de apoyo financiero a las demandas sociales y económicas.

Desde su Sentencia 95/1986, referida a las ayudas a los jóvenes agricultores, el TC afirmó que corresponde, en general, a las comunidades autónomas gestionar las medidas de fomento con cargo a fondos estatales, y que reservar al Estado las actividades ejecutivas de concesión de ayudas sólo es constitucionalmente admisible cuando «la gestión centralizada de los expresados incentivos económicos resulte imprescindible». La Sentencia lo admite si se trata de asegurar la plena efectividad de dichas medidas de fomento, de garantizar la misma posibilidad de obtención y disfrute por sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, y de evitar que se sobrepase la cuantía global de los fondos.

Posteriormente, el TC ordenó y articuló su jurisprudencia en la importante Sentencia 13/1992 que distribuyó las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en cuatro supuestos. Conceptualmente, la sentencia se basa en que constitucionalmente no existe una competencia en materia de subvenciones, sino que la competencia para otorgar subvenciones está ligada a la competencia sobre la materia en la cual se proyecta la correspondiente gestión pública de apoyo financiero.

Antes de analizar esta STC 13/1992, es importante destacar la anterior STC 146/1986, en la que se cuestionaba la competencia del Estado para dictar dos resoluciones por las que se convocaban dotaciones económicas para la financiación de programas de acción social. El TC estableció el concepto de lo que debe entenderse por "asistencia social" en cuanto a los efectos de subvenciones, indicando que, aun siendo la asistencia social competencia exclusiva de las CC.AA, el Estado puede intervenir al respecto, en la medida en que existan problemas sociales peculiares que requieran y exijan un planteamiento global, también mediante medidas de fomento.

Conforme a ello, sería constitucionalmente admisible la gestión de las subvenciones estatales en materia de asistencia social por parte del Estado siempre que se trate de subvenciones dirigidas a actividades o programas de ámbito supraautonómico o estatal que, por su naturaleza, no pudieran territorializarse en su gestión, de manera que harían imprescindible la gestión centralizada. Lo relevante de este pronunciamiento es que justifica la intervención del Estado en la gestión centralizada de subvenciones en ámbitos de competencia autonómica exclusiva. Lo cual se recogerá en la importante STC 13/1992. Si los programas sociales requieren un planteamiento de tipo global en el Estado, también las ayudas tendrán que tener esa dimensión global, sin que quepa territorializarlas, porque aun cuando las actividades subvencionadas puedan tener incidencia en las distintas CC.AA., ello dependerá del número de personas pertenecientes los colectivos beneficiados por las ayudas que residan en



cada una de ellas, lo que no podría determinarse a priori ni, por ello, planificarse territorialmente.

La doctrina de las citadas SSTC 95/1986 y 146/1986, culmina en la STC 13/1992, compendio-resumen de la jurisprudencia del TC dictada hasta tal fecha en materia de subvenciones estatales en ámbitos competenciales de las CC.AA, y a la que se remiten prácticamente todas las posteriores. Establece un esquema de delimitación competencial entre el Estado y las CC.AA. en cuanto al ejercicio de la potestad subvencional del gasto público que se sintetiza en cuatro supuestos generales, en los que se subsumirían los distintos supuestos que pueden presentarse en la práctica:

- 1º) Un primer supuesto se produce cuando la comunidad autónoma ostenta una competencia exclusiva sobre una determinada materia y el Estado no invoca título competencial alguno, genérico o específico, sobre la misma. En este supuesto, el Estado puede decidir asignar parte de sus fondos presupuestarios a estas materias o sectores, pero el destino de las partidas presupuestarias debe hacerse de forma genérica o global, por sectores o subsectores enteros de actividad, y la asignación de fondos ha de territorializarse para su gestión por las CC.AA. competentes.
- 2º) El segundo supuesto deviene cuando el Estado ostenta un título competencial genérico de intervención que se superpone a la competencia de las CC.AA. sobre una materia, aun si esta se califica como exclusiva. En este supuesto, el Estado puede consignar subvenciones de fomento en sus Presupuestos Generales, "especificando su destino y regulando sus condiciones esenciales de otorgamiento hasta donde lo permita una competencia genérica, básica o de coordinación, pero siempre que deje un margen a las Comunidades Autónomas para concretar con mayor detalle la afectación o destino o, al menos, para desarrollar y complementar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas y su tramitación". Además, la gestión de estas subvenciones correspondería a las Comunidades Autónomas.
- 3º) Un tercer supuesto es aquél en el que el Estado tiene atribuida la competencia sobre la legislación relativa a una materia, mientras que la Comunidad Autónoma tiene la competencia de ejecución. En este caso, la única diferencia con el supuesto anterior es que el Estado puede extenderse en la regulación de detalle respecto del destino, condiciones y tramitación de las subvenciones, pero, en todo caso, la gestión seguiría correspondiendo a la Comunidad Autónoma.
- 4º) El cuarto y último supuesto que cita el TC es aquél en que si bien las CC.AA. tienen competencias exclusivas sobre la materia en la que recaen



las subvenciones, éstas pueden ser gestionadas, excepcionalmente, por un órgano de la Administración General del Estado. Esto sólo es posible, señala el Tribunal, cuando el Estado ostente algún título competencial genérico o específico sobre la materia y, además, tal gestión centralizada resulte imprescindible para asegurar la plena efectividad de las medidas dentro de la ordenación básica del sector así como para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, evitando al propio tiempo que se sobrepase la cuantía global de los fondos estatales destinados al sector. Su procedencia en cada caso habrá de aparecer razonablemente justificada o deducirse sin esfuerzo de la naturaleza y contenido de la medida de fomento de que se trate.

En definitiva, la regla general es que, en el caso de subvenciones sobre materias de competencia autonómica, aun cuando el Estado pueda preverlas, regularlas y determinar su cuantía, la gestión debe ser autonómica. El Estado, en su labor de asegurar las condiciones básicas de igualdad a que se refiere el art. 149.1.1 CE, puede poner su poder de gasto al servicio de políticas de equilibrio social en sectores que lo necesiten, pero la gestión centralizada por el Estado de tales subvenciones debe ser excepcional, y es únicamente admisible si se cumplen los requisitos mencionados en relación con el cuarto supuesto de subvenciones definido por el TC.

Ahora bien, entre los pronunciamientos que se realizan en la STC 13/1992, interesa destacar que el Tribunal, en el fundamento jurídico 13 K a), apreció la concurrencia de los requisitos que justifican la gestión centralizada de las subvenciones destinadas a la realización de programas de cooperación y voluntariado sociales con cargo a la asignación tributaria del IRPF.

El TC admitió que estas ayudas se encuadran en el concepto de asistencia social, sobre el que las CC.AA. han asumido competencias exclusivas, pero que nada impide que el Estado destine una parte de sus recursos a la asistencia social, máxime si esta es la voluntad expresada por los contribuyentes como sucede con los recursos procedentes del IRPF destinados a los fines de interés social. Se trata de programas o planes de ayudas que, por su naturaleza y objetivos y por el carácter de las instituciones o entidades receptoras de las ayudas (Cruz Roja española y otras entidades sociales), tienen una dimensión de ámbito nacional, lo que justifica su consignación centralizada en los Presupuestos Generales del Estado. En definitiva, el TC justificó la centralización de las ayudas por las dificultades de regionalizar estas subvenciones para fines de interés social conexos al desarrollo de programas nacionales que, por sus dimensiones o por sus efectos, sólo pueden realizarse en el ámbito estatal, así



como por la necesidad de asegurar su plena efectividad, y para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de los potenciales destinatarios en todo el territorio nacional.

#### **4.2. La inflexión de la jurisprudencia constitucional sobre las subvenciones vinculadas al tramo social del IRPF.**

Esta doctrina establecida en la STC 13/1992, que permitía la gestión centralizada de las subvenciones en determinados supuestos, entre los cuales se encontraban expresamente las subvenciones del tramo social del IRPF, quiebra a partir de la STC 178/2011, de 8 noviembre.

En esta sentencia se analizó la constitucionalidad de las bases reguladoras para la concesión de subvenciones sometidas al régimen general de subvenciones del área de servicios sociales, familias y discapacidad, del entonces Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y del Instituto de Mayores y Servicios Sociales. No estaba afectada la asignación del IRPF para fines sociales, pero sí la concesión de subvenciones en materia de asistencia social. El Tribunal concluye que nos encontramos en el primer supuesto de los definidos en la STC 13/1992, en la medida en que el Estado, en la Orden, “no expresa su cobertura constitucional, ni tampoco el Abogado del Estado invoca título habilitante alguno de la competencia estatal, ni genérico, ni específico -la supraterritorialidad que aduce no es un título competencial- y la asistencia social es competencia exclusiva de la Generalitat de Cataluña”. Por ello, se concluye que los fondos de estas subvenciones deberían haberse territorializado.

La STC 178/2011 supone el primer paso doctrinal para negar la competencia estatal en la gestión centralizada de subvenciones en materia de asistencia social. Quizá para modular este importante paso, el propio TC contribuye a difuminar la diferencia entre los dos primeros supuestos de la STC 13/1992 al reconocer al Estado la competencia para regular, en ambos casos, los “aspectos centrales del régimen subvencional”. De modo que el parámetro jurisprudencial que se va a ir construyendo es el de admitir la competencia estatal para regular el procedimiento subvencional común –lo cual culmina en la reciente e importante STC 130/2013, que avala el carácter básico de la vigente Ley General de Subvenciones- pero rechazar la competencia estatal para la gestión centralizada en materia de asistencia social y en muchas otras áreas de gestión pública, exigiendo la territorialización de los fondos y su puesta a disposición de las CC.AA.

Si bien la STC 178/2011 se refería a las subvenciones de régimen general, tuvo una derivada que afectó a las subvenciones correspondientes a la asignación del IRPF para fines sociales. En efecto, el 16 de diciembre de 2011 el Tribunal



Supremo dictó sentencia que anulaba la Orden TAS/592/2008, de 29 de febrero, por la que se establecen las bases reguladoras y se convoca la concesión de subvenciones para la realización de programas de cooperación y voluntariado sociales con cargo a la asignación tributaria del IRPF. La Orden había sido impugnada por la Generalitat de Cataluña, quien alegó tanto motivos formales como motivos sustantivos de invasión competencial. El Tribunal Supremo advirtió defectos de tramitación, en concreto la ausencia de memoria económica, que bastaban para anular la Orden, por lo cual resultaba innecesario entrar a resolver sobre la alegada invasión competencial. Pero advirtió que, de haber tenido que valorar la alegación competencial de la Generalitat, hubiera aplicado la doctrina de la sentencia constitucional 178/2011. Con esta afirmación del TS la gestión estatal del 0,7% IRPF quedaba abiertamente cuestionada<sup>1</sup>.

1 En esta sentencia, el Tribunal Supremo anuló la Orden TAS/592/2008, de 29 de febrero, por la que se establecen "las bases reguladoras y se convoca la concesión de subvenciones para la realización de programas de cooperación y voluntariado sociales con cargo a la asignación tributaria del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas". El Estado invocó el art. 149.1.1 CE como título competencial que amparaba esta convocatoria de ayudas, añadiendo que la Administración del Estado tenía título para gestionar el programa del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas en aras a conseguir el interés general de la Nación, y además atender los intereses de carácter supracomunitario. La Generalidad de Cataluña solicitó la nulidad de la Orden invocando motivos formales y también de carácter sustantivo. Los primeros consistían en defectos de tramitación, puesto que no se había elaborado la necesaria memoria económica, ni se había emitido el informe preceptivo del Ministerio de Administraciones Públicas. Los motivos sustantivos consistían en la invasión de la competencia exclusiva de la Generalidad en materia de "asistencia social", materia sobre la que incidía la Orden.

Aunque en una primera sentencia la Audiencia Nacional rechazó los argumentos de la Generalidad, finalmente el Tribunal Supremo resolvió en sentido favorable a la Comunidad Autónoma, casando la sentencia de la Audiencia Nacional al tiempo que anulaba la Orden controvertida. El Tribunal Supremo acogió el motivo formal de insuficiencia de la memoria económica, por considerar que tal defecto equivale al incumplimiento del procedimiento para la aprobación de los reglamentos establecido en la Ley 50/1997. Al no presentarse memoria económica ni explicarse el impacto presupuestario de la norma, el TS declaró la nulidad radical de la Orden. La estimación de este motivo hacía innecesario el examen del segundo motivo alegado por Cataluña, es decir, la invasión competencial.

No obstante lo cual, el Tribunal Supremo invocó la sentencia del Tribunal Constitucional 178/2011, de 8 de noviembre, que resolvió un conflicto sobre subvenciones de régimen general y no vinculadas al IRPF, para concluir que "se reafirma, pues, la doctrina ya invocada por la Generalidad en el presente recurso, en el segundo motivo que analiza el orden constitucional de distribución de competencias en materia de asistencia social y actividad subvencional respecto a la exclusividad de la misma en cuanto a la fijación de las bases para la distribución y control de las ayudas aunque el Estado pueda determinar el montante".

En conclusión, el TS anuló la Orden por motivos formales, pero advirtió que, de haber tenido que valorar la alegación de competencia de la Generalidad, hubiera aplicado la doctrina de la sentencia constitucional 178/2011.



A partir de esta sentencia, tanto las normas estatales reguladoras de este tipo de subvenciones, como la Abogacía del Estado en su defensa, han invocado sin éxito diversos títulos de competencia estatal, tanto genéricos como específicos, concurrentes con el título exclusivo autonómico sobre “asistencia social”, para intentar decantar la aplicación del cuarto de los supuestos contemplados por la STC 13/1992. En esta relación de sentencias que rechazan la competencia estatal para la gestión centralizada de subvenciones se encuentran las SSTC 173/2012; 177/2012; 226/2012; 227/2012; 243/2012; y 23/2013.

Finalmente, es la STC 21/2013, de 29 de enero, la que definitivamente se pronuncia contra la gestión estatal de la asignación tributaria del IRPF, abandonando así el tribunal su doctrina de la STC 13/1992, en la que avaló la constitucionalidad de las partidas con cargo a dicha asignación. A partir de ella, el tribunal ratifica su nueva doctrina en las posteriores SSTC 40/2013; 52/2013; 70/2013; 113/2013; y 163/2013.

En todas ellas se resuelven sendos conflictos de competencias promovidos por diversas CC.AA. contra las Órdenes ministeriales que establecieron las bases reguladoras y convocaban las subvenciones para la realización de programas de cooperación y voluntariado sociales con cargo a la asignación tributaria del IRPF destinada a otros fines de interés social, en los ejercicios del año 2006 y posteriores.

Como es usual en este tipo de Órdenes anuales, las disposiciones contempladas la concesión de subvenciones “para la realización de programas de cooperación y voluntariado sociales, de interés general, encaminados a atender situaciones de necesidad y/o marginación de personas mayores de sesenta y cinco años, personas que sufran alguna discapacidad física, psíquica o sensorial, mujeres, familia, infancia y juventud, personas afectadas por problemas de drogodependencia, pueblo gitano, población reclusa y ex reclusa, refugiados y asilados, migrantes, víctimas del terrorismo, personas afectadas por el VIH/SIDA, así como actuaciones integrales contra la exclusión social y para la erradicación de la pobreza y demás actuaciones de solidaridad social con objeto de cubrir necesidades de interés general”.

La invocación por el Estado del título competencial del artículo 149.1.1º de la CE es considerada insuficiente para desplazar la prevalencia, por específico, del título autonómico sobre asistencia social, que acaba por decantar la inconstitucionalidad de las órdenes impugnadas. El TC descarta que “la regulación de estas ayudas pueda relacionarse con el título competencial ex art. 149.1.1 CE, pues ni por su objeto ni por su contenido cabe apreciar una conexión directa de las ayudas controvertidas con la regulación de las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales. En efecto, de una parte, los

beneficiarios de las ayudas previstas son organizaciones no gubernamentales y entidades sociales que reúnen determinados requisitos; de otra, el objeto de las ayudas previstas es la realización de programas de cooperación y voluntariado sociales de interés general, así como actuaciones integrales contra la exclusión social para la erradicación de la pobreza y demás actuaciones de solidaridad social. Resulta clara la desvinculación de la orden controvertida con respecto al título competencial estatal ex art. 149.1.1 CE”.

Por lo demás, cuando el TC resuelve los conflictos planteados dilucidando en cuál de los cuatro supuestos que enuncia la STC 13/1992 se subsume el supuesto en cuestión, concluye que las subvenciones se incluyen en el primer supuesto de los recogidos en la citada sentencia. En efecto, al no poder justificarse aquéllas en título competencial estatal alguno, ni genérico ni específico, no se cumple la premisa exigida por el cuarto supuesto de la STC 13/1992 para justificar la gestión centralizada —que el Estado ostente algún título competencial, genérico o específico, sobre la materia—, por lo que no es necesario entrar a examinar si se dan las otras circunstancias excepcionales que exige aquel supuesto.

En definitiva, todos estos pronunciamientos del TC reproducen, en esencia, los razonamientos jurídicos de la STC 178/2011 por lo que respecta al reparto constitucional de competencias en relación con las subvenciones relativas a la materia “asuntos sociales”, y consolidan la declaración de inconstitucionalidad de la asunción por el Estado de la gestión de las subvenciones de forma centralizada por carecer de título competencial al efecto.

Y ello, pese a los esfuerzos que el Estado ha realizado para apoyar sus competencias en diferentes títulos competenciales. Se invocaron infructuosamente ante el TC títulos horizontales o genéricos: la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de los españoles en el ejercicio de los derechos (art. 149.1.1 CE), Hacienda General (art. 149.1.14º CE), ordenación general de la economía (art. 149.1.13º CE), o bases del régimen jurídico de las administraciones públicas (art. 149.1.18º de la CE). Y también títulos específicos como el de asociaciones y fundaciones (art. 149.1.8º), fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica (artículo 149.1.15 CE), o el de inmigración (art. 149.1.2 CE).

Con el agravante, además, de que en algún caso (como el resuelto por la STC 243/2012) el TC advierte de que no va a seguir permitiendo este tipo de prácticas, pues al resolver los conflictos planteados con anterioridad a que se cierren los efectos de las convocatorias de ayudas estatales, que siempre tienen carácter anual, deja sin efectos las mismas en la práctica desde que se produce la sentencia anulatoria.



Esta insistente jurisprudencia del TC parte de que la materia “asistencia social” es una competencia exclusiva de las CC.AA., como se desprende de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía. No se niega que el Estado pueda ejercer algunas competencias en materia de asistencia social. Sin embargo, sus atribuciones se reducen a la fijación de las bases o principios generales que han de regir la adjudicación de las ayudas, sin que pueda interferirse en la función de regular pormenorizadamente su destino ni menos retener la gestión mediante la convocatoria de concursos, adjudicación o gestión de las ayudas. Como el Estado, según la jurisprudencia del TC, no ostenta ningún título competencial en materia de “asistencia social”, su función no puede sobrepasar la mera determinación del destino de las cantidades presupuestarias correspondientes, regulándolo de manera genérica o global. Lo que lleva al Tribunal a concluir en todas las sentencias que las ayudas procedentes de la asignación tributaria del IRPF deben territorializarse y situarse en los presupuestos autonómicos, para que su adjudicación sea regulada y gestionada por las CC.AA.

## 5. LA NECESIDAD DE UN NUEVO MARCO REGULADOR DE LA ASIGNACIÓN TRIBUTARIA PARA FINES SOCIALES.

El TC se apoya en que las actividades de interés social que se financian mediante estas subvenciones corresponden a la materia de “asistencia social”, sobre la cual las CC.AA. han asumido competencia exclusiva conforme al art. 148.1.20 de la Constitución. Admitido esto, cabe preguntarse si el Estado no tiene ninguna competencia, ninguna capacidad, para poder actuar en el ámbito de la solidaridad. La respuesta del Tribunal es negativa: el Estado no ostenta ningún título competencial que le permita intervenir ni actuar en este terreno .

Puesto que la Constitución no define qué es la “asistencia social”, el TC la ha definido atendiendo a algunos instrumentos internacionales como la Carta Social Europea, y la viene considerando de forma invariable como un mecanismo protector de situaciones de necesidad específicas sentidas por grupos de población a los que no alcanza el sistema de Seguridad Social.

En los conflictos ante el TC que desembocaron en estas sentencias, el Estado nunca negó que la materia a la que se destina la asignación tributaria del IRPF es la asistencia social, competencia autonómica. Pero añadió que el Estado puede asumir la gestión de esta asignación al amparo de otras competencias que le habilitan para intervenir en la concesión de ayudas a las personas y grupos en riesgo de pobreza, de exclusión o vulnerabilidad social. El TC ha rechazado de plano esta argumentación, concluyendo que el Estado carece de cualquier título competencial que le autorice para gestionar los fondos de la



asignación tributaria destinados a fines sociales, los cuales han de integrarse como un recurso de la hacienda autonómica.

Es difícil compartir una interpretación del título constitucional de "asistencia social" que niegue al Estado la más mínima capacidad para intervenir en materia de asistencia y servicios sociales. Sin embargo, el Tribunal rechaza que la acción del Estado pueda basarse en su competencia sobre la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes.

Descarta también que se pueda invocar la competencia estatal en materia de planificación general de la actividad económica, y rechaza que el art. 9.2 de la Constitución pueda invocarse para justificar la competencia estatal. Este artículo dispone que corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

A partir del mandato de este art. 9.2 no es aceptable la idea de una nación en la cual no se garanticen unos mínimos homogéneos de asistencia social, donde no existan programas de cooperación y voluntariado sociales enmarcados en Planes Nacionales, y donde no se garantice una igualdad en la obtención y disfrute de las ayudas por sus receptores finales.

Un posible origen del problema es la lectura del título competencial de "asistencia social" que ha realizado el Alto Tribunal. Una lectura "originalista", demasiado vinculada a la raíz histórica de la beneficencia, y que no ha valorado que, actualmente, la asistencia social debe ponerse en conexión con principios como el derecho a la inclusión social plena, la lucha contra la discriminación, o el principio de ejercicio real y efectivo de los derechos civiles, sociales y culturales por quienes están en riesgo de pobreza, exclusión o vulnerabilidad.

Una interpretación evolutiva del título de asistencia social hubiera llevado a admitir que, junto a las competencias de las CC.AA., el Estado tiene también títulos para actuar en este sector de la acción pública.

Ante esta situación, la Plataforma del Tercer Sector se manifestó abiertamente en favor de mantener la gestión estatal de los fondos que proceden de la asignación tributaria, y reclamó una actuación decidida de los poderes públicos en dicho sentido, que superara la situación de incertidumbre jurídica en el Tercer Sector sobre el futuro de la propia asignación y de sus programas.

Como consecuencia del diálogo entre la Plataforma del Tercer Sector y la Administración General del Estado, desarrollado en el ámbito de la Comisión para el Diálogo Civil, se ha reformulado jurídicamente la gestión de la asignación tributaria para fines sociales. El Real Decreto-ley 7/2013, de 28 de junio,



aprobado por el Gobierno y convalidado por el Parlamento, ha supuesto un cambio estructural en la regulación de la asignación tributaria; quizá el cambio jurídico más importante desde la creación de esta asignación en el año 1988.

La reforma legal de la asignación tributaria pretende dos grandes objetivos. El primero es mantener y respaldar la competencia del Estado para su gestión, cuestionada por la jurisprudencia del TC. El segundo objetivo consiste en fijar unos ejes prioritarios de actuación en los que se encuadrarán los programas financiados con la asignación.

Debemos insistir en la importancia que tiene el que este nuevo marco jurídico haya sido aprobado mediante una disposición con rango legal, lo cual le dota de la máxima relevancia en términos político-jurídicos. Igualmente relevante en términos jurídicos es que el Real Decreto-Ley 7/2013 no ha sido impugnado ante el Tribunal Constitucional ni por la Generalitat de Cataluña ni por ninguna otra comunidad autónoma.

Se ha reformulado el destino de la asignación tributaria en torno a cinco ejes que contemplan actividades de interés general consideradas de interés social. No se considera ya que estemos en el ámbito de la asistencia social, sino que el Estado gestionará la asignación tributaria porque ostenta competencia en las actividades de interés general que se contienen en estos ejes prioritarios.

A tenor del art. 2.1 del citado Real Decreto-Ley, estos ejes son cinco y contemplan las siguientes actividades de interés general consideradas de interés social: a) la atención a las personas con necesidades de atención integral socio-sanitaria; b) la atención a las personas con necesidades educativas o de inserción laboral; c) el fomento de la seguridad ciudadana y la prevención de la delincuencia; d) la protección del medio ambiente; y finalmente, e) la cooperación al desarrollo.

La reforma pretende una mayor coherencia sectorial y operatividad en la gestión de los programas de interés social financiados con la asignación tributaria del IRPF. El Real Decreto-ley señala que, hasta ahora, estas ayudas se han venido estructurando en función de los colectivos protegidos, pero que, en el momento actual, esa distribución carece de la operatividad necesaria para dar una respuesta eficaz a las demandas de aquellos sectores en los que es necesario incidir con una mayor urgencia.

Junto a estos cinco ejes prioritarios y en el marco de ellos, la reforma vincula la aplicación de la asignación tributaria a los fines de interés general que se determinen por el Gobierno de entre los contemplados por el artículo 4 de la Ley del Voluntariado de 1996. Con ello, se amplía el posible destino de estos fondos, pues la Ley del Voluntariado contiene una amplia enumeración de actividades de interés general. Conviene precisar este aspecto de orden conceptual. Hasta ahora, la asignación tributaria respondía únicamente al concepto



de los fines de interés social. La reciente reforma legal distingue entre fines de interés general, como concepto más amplio, y dentro de ellos, los fines de interés social.

Son fines o actividades de interés general las que recoge la Ley del Voluntariado: las actividades asistenciales, de servicios sociales, las cívicas, educativas, culturales, científicas, deportivas, sanitarias, de cooperación al desarrollo, de defensa del medio ambiente, de defensa de la economía o de la investigación, de desarrollo de la vida asociativa, de promoción del voluntariado, o cualesquiera otras de naturaleza análoga.

A partir de este concepto amplio, será el Gobierno mediante un Real Decreto, quien determinará qué actividades de interés general de las contempladas por la Ley del Voluntariado deben considerarse de interés social, y podrán acceder con ello a las subvenciones con cargo a la asignación tributaria, siempre que los concretos programas se encuadren en alguno de los cinco ejes prioritarios. La reforma tiene vocación de permanencia, pues se aplicará tanto en el ejercicio 2013 como en los ejercicios siguientes. En cuanto al porcentaje de la asignación tributaria, hoy del 0,7%, será fijado anualmente por la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

Otro aspecto importante del Real Decreto-ley 7/2013 es que reconoce expresamente que podrán obtener ayudas económicas y subvenciones con cargo a los créditos que se destinen a otros fines de interés general, la Cruz Roja Española y demás entidades u organizaciones no gubernamentales que desarrollen las actividades de interés general consideradas de interés social. De esta forma, ha quedado recogida legalmente la conexión entre la asignación tributaria del IRPF y las entidades y organizaciones no gubernamentales del Tercer Sector.

En aplicación del Real Decreto-Ley, se aprobó posteriormente el Real Decreto 536/2013, que establece las nuevas bases reguladoras de las subvenciones estatales con cargo a la asignación tributaria del IRPF, y destinadas a programas de interés general en el ámbito de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad.

Además de ordenar la aplicación de la asignación tributaria en torno a los cinco ejes prioritarios, señalábamos que el segundo gran objetivo de la reforma legal era respaldar la competencia del Estado frente a las Comunidades autónomas.

Para ello, se invocan en el propio Real Decreto-Ley las competencias que le corresponden al Estado en todas y cada una de las materias contempladas en los cinco ejes prioritarios. Al no encontrarnos ya en el ámbito material de la asistencia social, la ley atribuye al Estado la gestión de la asignación tributa-



ria en razón de sus competencias para cada una de las actividades de interés general que se contienen en los ejes prioritarios.

Por otra parte, la competencia estatal se refuerza en el Real Decreto 536/2013, cuando señala que las subvenciones sólo podrán concederse para la realización de programas de interés general en los que concurra alguno de los siguientes requisitos:

a) Que se trate de programas cuya ejecución corresponda a la Administración General del Estado, bien por referirse a una materia cuya competencia de ejecución es del Estado, o bien porque concurra en el programa considerado en cada caso el requisito de la supra territorialidad.

b) Que se trate de programas en los que el Estado ostente competencia para establecer las bases y se acredite alguna de las siguientes circunstancias: que resulten imprescindibles para asegurar la plena efectividad de las medidas dentro de la ordenación básica del sector, o para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, o bien para evitar que se sobrepase la cuantía global de los fondos estatales destinados al sector.

En definitiva, el debate sobre la competencia estatal o autonómica se traslada a cada programa para el cual se solicite y obtenga subvención con cargo a la asignación tributaria del IRPF.

Esta nueva regulación supone que el Estado ni territorializa los fondos entre las CC.AA. ni transfiere la gestión de las ayudas, pero anuncia que sólo concederá ayudas a aquellos programas de interés general para los cuales el Estado ostente competencia. A partir de estas bases reguladoras, se convocarán anualmente las subvenciones. En dichas convocatorias se fijarán las áreas y programas que se consideren prioritarios para que sean financiados con cargo a las subvenciones.

Podrán ser beneficiarias de estas subvenciones por una parte la Cruz Roja Española y todas las entidades que tengan la consideración de entidades del Tercer Sector colaboradoras con la Administración General del Estado. También podrán solicitar las subvenciones otras entidades u organizaciones no gubernamentales aunque no tengan ámbito estatal ni reconocimiento como entidades colaboradoras de la Administración del Estado. La normativa no les impide concurrir a la convocatoria, pero, como hemos señalado, los programas tendrán que tener carácter supra territorial o las demás características que justifican la gestión centralizada por el Estado.

Las subvenciones serán otorgadas por el Secretario de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, previa consulta a las Comunidades Autónomas y al Pleno del Consejo Estatal de ONG de Acción Social.



Estas bases se aplicarán únicamente y exclusivamente a las subvenciones en el ámbito del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Las subvenciones con cargo a la asignación tributaria que se apliquen a los ejes de protección del medio ambiente y cooperación al desarrollo, se convocarán por sus respectivos ministerios.

Al amparo de estas bases reguladoras, la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad convocó, mediante su Resolución de 16 de julio de 2013, las subvenciones para la realización de programas de interés general con cargo a la asignación tributaria del IRPF correspondientes al anterior ejercicio. En la Resolución se detallan un total de 37 grupos de programas de interés general, ordenados en torno a los tres ejes prioritarios que corresponden a esta Secretaría de Estado.

## **6. LA NUEVA LEGISLACIÓN SOBRE EL 0,7, SU VALIDEZ COMO SOLUCIÓN A LA CONTROVERSI JURÍDICA Y PERSPECTIVAS DE FUTURO.**

La Generalitat de Cataluña formuló requerimiento contra el Real Decreto 536/2013, por el que se establecen las bases reguladoras de las subvenciones estatales destinadas a la realización de programas de interés general, y también contra la Resolución de 16 de julio de 2013, de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, por la que se convocan dichas subvenciones para el ejercicio 2013. La comunidad autónoma ha optado por plantear la controversia en vía jurisdiccional contencioso-administrativa, sin recurrir ante el Tribunal Constitucional.

En sus requerimientos contra las bases y convocatoria de las subvenciones, la Generalitat cuestiona la centralización de las subvenciones en el Estado, pues los programas que se consideran subvencionables en las citadas disposiciones se encuadran dentro de las materias de asistencia social, voluntariado, juventud, políticas de género, e integración de personas marginadas e inmigrantes, materias sobre las cuales el Estado no tiene competencia y que, en el territorio de Cataluña, competen exclusivamente a la Generalitat de acuerdo con su Estatuto de Autonomía. Solicitó del Gobierno la anulación del Real Decreto y la territorialización de las partidas presupuestarias, para que la Generalitat pueda convocar las subvenciones en materia de asistencia social con cargo a la asignación tributaria del IRPF.

El Gobierno ha rechazado este requerimiento, considerando que la competencia estatal es indudable a partir del nuevo marco regulador contenido en el Real Decreto-ley 7/2013, de 28 de junio, el cual no fue impugnado por la Comu-



nidad Autónoma, y que establece las actividades de interés general consideradas de interés social a las que ha de destinarse la asignación tributaria del IRPF.

La principal novedad es la sectorialización de los programas subvencionados. El Real Decreto-ley 7/2013 define los ejes prioritarios de las ayudas que, de este modo, dejan de vincularse a la asistencia social y se fundamentan en el título competencial específico correspondiente a cada uno de los ejes. Posteriormente, el Real Decreto 536/2013 establece las bases reguladoras de las subvenciones estatales destinadas a la realización de programas de interés general con cargo a la asignación tributaria del IRPF, y fundamenta las ayudas económicas que se otorgan en las competencias estatales que concurren en los siguientes ejes prioritarios, definidos en el propio Real Decreto Ley 7/2013:

- a) La atención a las personas con necesidades de atención integral socio-sanitaria.
- b) La atención a las personas con necesidades educativas o de inserción laboral.
- c) El fomento de la seguridad ciudadana y prevención de la delincuencia.

Los títulos competenciales contemplados por nuestra Constitución que fundamentan la competencia estatal para la gestión centralizada de subvenciones en cada uno de los tres ejes son los siguientes:

La competencia del Estado en materia de bases y coordinación general de la sanidad (Constitución, art. 149.1.16), que fundamenta el eje de atención a las personas con necesidades de atención integral socio- sanitaria.

El eje de atención a las personas con necesidades educativas o de inserción laboral se fundamenta en la competencia exclusiva del Estado sobre la legislación laboral, y en su competencia en materia de normas básicas para el desarrollo del derecho a la educación (Constitución, art. 149.1. 7ª y 30ª).

Finalmente, el eje de fomento de la seguridad ciudadana y prevención de la delincuencia estaría fundamentado en la competencia estatal en materia de seguridad pública, conforme al art. 149.1.29ª de la Constitución.

Realmente, la Generalitat cuestiona en vía contencioso-administrativa, y no en vía constitucional, disposiciones reglamentarias que no hacen sino dar cumplimiento al mandato contenido en una disposición de rango superior. La Generalitat no cuestionó el Real Decreto-ley 7/2013, con lo cual la comunidad autónoma está ignorando el principio de jerarquía normativa, pues el Estado ha procedido, a través de las disposiciones objeto del requerimiento a dar cumplimiento a lo dispuesto por aquel. En segundo lugar, se obvia la modificación de planteamiento producida al establecer la sectorialización de



las ayudas, operada por norma con rango de Ley, que vincula las actividades subvencionadas con las competencias estatales, en términos no cuestionados por la Generalitat.

De lo expuesto se concluye que, en relación con todas las ayudas que se incluyen en el Real Decreto 536/2013 cuestionado, el Estado tiene un título competencial propio para su otorgamiento. Puede ser una competencia exclusiva, tal es el caso de la seguridad pública, o competencia sobre la legislación relativa a una materia, como en el caso de la legislación laboral, o bien competencia para establecer las bases o la coordinación general como sucede en materia de sanidad o en la educativa. Cuando la competencia estatal no es exclusiva, la centralización de las ayudas queda justificada bien por apreciarse en cada programa considerado la concurrencia del requisito de la supraterritorialidad, bien por acreditarse que dicha centralización resulta imprescindible para asegurar la plena efectividad de las medidas dentro de la ordenación básica del sector, o para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, o bien para evitar que se sobrepase la cuantía global de los fondos estatales destinados al sector.

En conclusión, el debate competencial se va a trabar en torno a determinar qué títulos competenciales están afectados en las disposiciones impugnadas por la Generalitat de Cataluña. En este debate sobre títulos invocables, el Estado tiene una nueva y más sólida posición, la que le brinda el Real Decreto-Ley 7/2013. Conforme a esta nueva regulación con rango legal, se invocan los nuevos títulos que fundamentan la acción del Estado, distintos de la asistencia social o de los títulos invocados hasta ahora en los conflictos competenciales que se han venido sucediendo.

## 7. CONSIDERACIONES FINALES

La asignación tributaria del 0'7 del IRPF para fines sociales se ha erigido como una de las más relevantes novedades de los últimos 25 años, dentro del panorama jurídico y de las políticas sociales en España. Desde una perspectiva más global, puede afirmarse que está siendo uno de los pocos instrumentos eficientes de financiación del Tercer Sector, considerado este, no sólo desde el ángulo de lo social, sino también, en el medioambiental y en cooperación al desarrollo; a lo que hay que añadir el indudable efecto beneficioso que la asignación a la Iglesia Católica ha supuesto también respecto de la acción social.

Este mecanismo de financiación social no sólo se ha mantenido desde finales de la década de los 80, sino que además ha ido extendiendo su ámbito funcional, incrementando el porcentaje asignado a estos fines respecto de la



recaudación fiscal, mejorando y flexibilizando los criterios de gestión tanto del procedimiento recaudador, como de la propia asignación de los recursos y finalmente, adaptándose a multitud de circunstancias y coyunturas pero, especialmente, al riesgo derivado de la jurisprudencia constitucional, mediante una reflexiva y consensuada solución imaginativa que lo ha rediseñado, con nuevos fundamentos constitucionales, en virtud del Real Decreto Ley 7/2013.

El contenido material de este mecanismo ha producido unos efectos de enorme valor social en la atención a los grupos o colectivos de personas más desfavorecidas o en situación de exclusión social. No constituye el objeto de este breve trabajo ahondar en cifras, pero la significativa cantidad de recursos asignados y el amplio segmento de la población beneficiado, permite constatar que estamos en presencia de un factor de justicia social que bien merecerá un trabajo más reposado, detallado y profundo que facilite un conocimiento pleno de extraordinario vigor.

Pero además, ha sido el principal soporte o basamento financiero sobre el que se ha apoyado el Tercer Sector en estas casi tres últimas décadas, lo cual se ha mostrado aún con mayor evidencia en este último lustro de devastadora crisis. Las organizaciones sociales de ámbito estatal, así como otras muchas, han encontrado en esta vía de financiación, no sólo una gran oportunidad para desarrollar sus fines sociales, sino también, un colosal referente que ha permitido su desenvolvimiento/supervivencia, lo que ha contribuido a su mayor solidez y sostenibilidad financiera y, desde esa posición avanzar en la articulación y cohesión del Tercer Sector en España.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de asistencia social ha evolucionado, desde su razonable sentencia de 1992, de un modo cada vez más reduccionista hasta llegar a los pronunciamientos de estos últimos tres años en los que, prácticamente, ha dejado sin margen de maniobra al Estado para desarrollar una acción social directa y generalizada en todo el territorio nacional. La interpretación del concepto de asistencia social sigue anclada en tiempos ya superados política y socialmente y ha dejado de estar al servicio del interés general que, indudablemente, comporta la realidad social de nuestro país. Es difícilmente comprensible esgrimir la tesis de que el Estado carezca total y absolutamente de mecanismos directos, operativos y eficaces para hacer frente a problemas sociales graves que generan desigualdad material y que atentan contra el principio de dignidad humana proclamado por el artículo 10.2.c de nuestra Carta Magna y que deben ser afrontados con visión de globalidad y de equidad territorial por una instancia superior que, junto a la acción social de las comunidades autónomas en su ámbito, completen un puzzle de respuestas institucionalizadas adecuadas y suficientes a cuestiones tan lacerantes, entre otras como la pobreza. Además dicha línea argumental





daría prácticamente jaque mate a las organizaciones sociales de carácter y ámbito estatal que son un elemento vertebrador de la iniciativa social y solidaria de la sociedad, absolutamente irrenunciable e insustituible y que aportan factores de cohesión y apoyo a las organizaciones sociales de ámbito autonómico o inferior.

Probablemente una posible línea interpretativa de futuro pueda basarse en el principio general del derecho de que las normas deban ser interpretadas y aplicadas de manera ajustada a la realidad social de cada tiempo. Y es menos discutible que la realidad de nuestro tiempo, que ha derivado en situaciones de injusticia y desigualdad contrarias a los pilares básicos de nuestra Constitución, exige con energía y perentoriedad soluciones integradas y coordinadas que permitan que, con respeto a las competencias autonómicas, la Administración General de Estado, desarrolle líneas globales y transversales de política social contra los nichos de indignidad humana que no pueden tolerarse por mor de enfoques interpretativos que conducen a un cierto absurdo consistente en que a mayores y más profundos problemas, menores instrumentos operativos para afrontarlos.

El esfuerzo realizado por el Gobierno y la Plataforma del Tercer Sector de búsqueda de soluciones en esta materia condujeron a la fórmula plasmada en el Real Decreto Ley 7/2013 cuyas normas de desarrollo y aplicación han sido impugnadas por vía contencioso-administrativa ante el Tribunal Supremo por la Generalitat de Cataluña y algunos sindicatos.

Albergamos la esperanza razonable de que estas impugnaciones no sean acogidas por nuestro Tribunal Supremo ni, en su caso, por el Tribunal Constitucional, en virtud del nuevo enfoque que el Real Decreto Ley citado ha supuesto. En todo caso, habrá que seguir atentamente la evolución de este asunto, bien para profundizar y mejorar en su fórmula actual, si resultara confirmada jurisprudencialmente, o bien, para afrontar aquellos ajustes y rediseños que, en su caso, pudieran precisarse si la jurisprudencia obligara a ello en el futuro.





# Análisis de los principales problemas de financiación de las entidades de la economía social en España

**Carmen Comos**

c.comos@cepes.es

**Elena Valiñani**

e.valinani@cepes.es

**Joana Gómez**

joana.gomez@fundacioseira.coop

**Carmen Comos** es Licenciada en Derecho por la Universidad Autónoma de Madrid y Máster in Business Administration (MBA) por la Universidad Antonio Nebrija de Madrid. Durante los últimos 18 años ha estado desempeñando varios puestos en la Confederación Empresarial Española de la Economía Social (CEPES), Inicialmente en el departamento de formación, para pasar después al diseño y gestión de proyectos empresariales financiados por fondos europeos y nacionales. Autora de artículos y ponencias relacionadas con el sector empresarial de la Economía Social. Desde hace 14 años ostenta el cargo de Directora de la Confederación

**Elena Valiñali González** es licenciada en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad Complutense de Madrid, y diplomada en dirección de sociedades cooperativas y otras empresas de participación por la Escuela de Estudios Cooperativos a la que sigue vinculada. En 2013 obtuvo el Diploma de especialización profesional universitario en gestión tributaria y contable para





cooperativas. Desde 1993 desarrolla su actividad profesional en CEPES, como Coordinadora de Economía y Finanzas.

**Joana Gómez** es Licenciada en Administración y Dirección de Empresas y Diplomada en Ciencias Empresariales por la Universidad Autónoma de Barcelona. Durante 16 años trabajó en CAIXA SABADELL asumiendo la Dirección y Gestión de diversas oficinas bancarias. Posteriormente trabajó en Consultoría de Estrategia Empresarial y Financiación. Actualmente es la Directora de la Fundación SEIRA, especializada en dar soporte Financiero a las cooperativas de trabajo asociado.

## RESUMEN

En el actual contexto económico, son las empresas de menor dimensión –y dentro de ellas las de la Economía Social- las que sufren en mayor medida las consecuencias de esta crisis financiera que nos azota al verse privadas de la liquidez y el acceso al crédito que necesitan para financiar tanto sus operaciones corrientes como sus proyectos de inversión. El acceso a la financiación es un problema endémico que frena radicalmente el desarrollo del tejido empresarial, por lo que la urgencia de poner en marcha medidas que agilicen el acceso a un crédito o la puesta en marcha de entidades financieras propias de la Economía Social, se convierten en una prioridad y en una necesidad.

Además del escenario económico, es necesario que las empresas mejoren su cultura financiera para garantizar un mejor acceso a la financiación que necesitan. Igualmente es la relativa ausencia –y desconocimiento- de fuentes alternativas de financiación para las pymes, y en particular para las empresas de Economía Social, lo que ha confirmado la extrema dependencia de estas de un sistema demasiado bancarizado. Contar con instrumentos financieros adecuados para estas empresas es condición esencial para un crecimiento económico sostenido que se asiente sobre bases sólidas que nos hagan vadear la coyuntura actual. A lo largo de este artículo se exponen algunas soluciones de financiación específicas para las empresas de Economía Social.

## PALABRAS CLAVE

Economía Social, CEPES, Financiación, Crisis, PYME

## ABSTRACT





In the current economic context, it is the smallest companies (and within these, those belonging to the Social Economy), that are suffering most from the consequences of the financial crisis which is ravaging us, by depriving them of the liquidity and access to credit that they need to finance both their current operations and their investment projects. Access to finance is an endemic problem which radically slows down the development of the business fabric, so that the call to put measures in place that speed up access to credit or to set up specific Social Economy financial bodies, becomes an urgently required priority.

In addition to the economic scenario, it is necessary for companies to improve their financial culture to guarantee the improved access to finance that they need. Of equal importance is that the relative absence (and ignorance) of alternative sources of finance for SMES, and in particular for Social Economy enterprises, has confirmed the high level of dependence of these on an excessively bank-reliant system. To have access to financial instruments that are tailored to these companies is an essential condition for sustained economic growth on which to build the solid foundations that will enable us to wade through the current situation. Throughout this article various finance solutions are set out aimed specifically at Social Economy enterprises.

## KEYWORDS

Social economy, CEPES, Financing, Crisis, PYME.



## 1. COMENTARIOS INTRODUCTORIOS SOBRE EL CONCEPTO Y DIMENSIÓN DE LA ECONOMÍA SOCIAL

La presencia de la Economía Social en España, su desarrollo e implantación en el ámbito económico y social es un hecho indiscutible, como lo es también el crecimiento que ha experimentado en los últimos años, hasta configurarse como una forma de emprender y generar riqueza imprescindible en nuestros días.

Las sociedades y entidades que constituyen la Economía Social española son actores socioeconómicos, plenamente adaptados a la economía de mercado, a los sectores empresariales emergentes y, en general, a las necesidades que requiere la actual sociedad abierta, plural y democrática.

El reconocimiento máximo del sector se alcanzó tras la aprobación de la Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social, que ha supuesto un punto de inflexión normativo e institucional para el movimiento de la Economía Social española. Es un reflejo de la sensibilidad política y social, hacia las demandas históricas del sector.

España ha sido el país pionero en contar con una legislación específica sobre Economía Social. En ella, se define a la Economía Social como el conjunto de actividades económicas y empresariales que, en el sector privado, llevan a cabo entidades que persiguen el interés general económico, social o ambos.

Los principios que orientan y definen a las empresas y entidades que se enmarcan en la Economía Social en España son:

- Primacía de las personas y del fin social sobre el capital. Las empresas y entidades de la Economía Social poseen una gestión democrática y participativa, que prioriza la toma de decisiones en función de las personas y sus aportaciones de trabajo y servicios prestados a la entidad o al fin social, más que en relación a sus aportaciones al capital social.
- Reparto equitativo y social de los beneficios. Aplicación de los resultados obtenidos de la actividad económica a sus socios y miembros –en función del trabajo aportado o servicio prestado– o al fin social.
- Solidaridad. Promoción del compromiso que favorezca el desarrollo local, la generación de empleo estable y de calidad, igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, la cohesión social, la inserción de personas en riesgo de exclusión, la consolidación de la vida personal, familiar y laboral; y compromiso por la sostenibilidad.
- Independencia frente a los poderes públicos.

Actúan en todos los sectores económicos y abarcan todo tipo de empresas, desde microempresas hasta firmas mundialmente conocidas. Son entidades competitivas, generadoras de empleo, creadoras de riqueza, de gran resistencia a la crisis y con un gran compromiso con su territorio.

Según la Ley 5/2011, de 29 de marzo, forman parte de este conjunto empresarial y diverso las Cooperativas, las Sociedades Laborales, las Mutualidades, las Empresas de Inserción, los Centros Especiales de Empleo, las Cofradías de Pescadores, y las Asociaciones y Fundaciones con actividad económica.

Las características antes descritas, hacen que el conjunto de entidades que componen la Economía Social, presenten un funcionamiento y toma de decisiones diferente a otro tipo de empresas de corte más tradicional. La implicación de los trabajadores en el proyecto empresarial hace que estas entidades se comprometan con la sociedad en los siguientes aspectos:

Son empresas competitivas, generadoras de empleo y que resuelven crisis sectoriales o territoriales, gracias a su capacidad colectiva de reaccionar frente a los problemas sociales. Son numerosos los documentos que avalan el papel que juegan este tipo de empresas en la generación y mantenimiento del empleo y en el fomento del espíritu emprendedor. Un ejemplo lo tenemos en la Resolución de 19 de febrero de 2009, sobre Economía Social del Parlamento Europeo en la que se pone de manifiesto que “la Economía Social contribuye a rectificar tres desequilibrios fundamentales del mercado de trabajo: el desempleo, la inestabilidad en el trabajo y la exclusión de los desempleados tanto en el plano social como en el mercado laboral. (...)” “La Economía Social tiene una función en la mejora de la empleabilidad y (...) crea empleos que normalmente no se deslocalizan (...)”

Es reconocido por todos que las PYMES son las empresas que en toda economía desarrollada sustentan el empleo. Pero no son conocidos por todos los esfuerzos que realizan dentro del sector de las PYMES, las de Economía Social. Son empresas que no suelen despedir trabajadores porque básicamente el 80% son socios. Son capaces de flexibilizar y socializar las pérdidas de horas de trabajo que suponga la falta de actividad. Reducen sueldos. Renuncian a cobrar, si es preciso, pagas extraordinarias para asumir gastos o jubilaciones y, al final, si todo esto no funciona, es cuando únicamente se plantea el cierre.

Esta afirmación se constata en los datos de creación de nuevas empresas y empleos. En los últimos cinco años, la Economía Social Española ha creado más de 20.000 empresas y 150.000 nuevos. Otro dato significativo es el que 42,9 % de los empleos de la Economía Social son personas entre los 25 y 39 años. Según el Ministerio de Empleo y Seguridad Social estas empresas destruyen 8 puntos menos de empleos que otros modelos empresariales.

La fuerza de este sector se apoya en su capacidad creativa, emprendedora, de personas que en colectivo, se atreven a asumir riesgos, que de otra forma aislada serían más complejos. Como dice el Comité Económico y Social Europeo (CESE), "La Economía Social es un tipo de actividad empresarial que, con frecuencia, atrae a grupos empresariales que tradicionalmente no se atreverían a fundar su propia empresa. La actividad empresarial colectiva les permite gestionar los recursos y compartir los riesgos. Ello les genera una seguridad que aumenta su tendencia al riesgo potenciando la creación de empresas colectivas." En estas declaraciones del CESE está la razón de pertenecer a este modelo de empresa, de por qué en momentos complicados económicamente como el actual, las personas se lanzan a crear empresas con modelos de Economía Social.

También son empresas generadoras de inclusión laboral y social, atendiendo a grupos sociales o a territorios que no tienen otra oportunidad, por lo que se constituyen en agentes incuestionables para la construcción de una sociedad más cohesionada.

Son empresas que transforman comportamientos sociales "pasivos" en activos, al desarrollar capacidades emprendedoras en las personas y fomentadoras del desarrollo local. Es importante resaltar que las empresas de Economía Social no se deslocalizan. Con frecuencia, constituyen el único tejido empresarial existente en amplias zonas del medio rural. Se convierte así en a principal fuente de creación de capacidades emprendedoras en zonas rurales en declive, donde lo que está en peligro no es solo la posibilidad de muchas personas de vivir en su lugar de origen, sino también el abandono y degradación de espacios y recursos de gran valor ciudadano y ecológico.

Es España, la Confederación Empresarial Española de la Economía Social (CEPES), constituida en 1992, es la máxima institución representativa de la Economía Social. ([www.cep.es](http://www.cep.es)). CEPES está constituido por 28 organizaciones de ámbito estatal, autonómico y grupos empresariales específicos de la Economía Social y cuenta con más de 200 estructuras de nivel autonómico.

En total, el conjunto de socios integrados en CEPES representan

- 145.299 millones de euros de facturación (12% del Producto Interior Bruto)
- 2.564.964 empleos directos e indirectos (1 de cada 6 trabajadores).
- Casi 43.000 entidades empresariales. (Una de cada 17 empresas española (17,68%) pertenece a la Economía Social).
- Más de 15.075.103 personas asociadas. (Un 32,27% de la población, Uno de cada tres españoles está vinculado a una entidad de Economía Social).

Una realidad económica incuestionable en España y también en Europa, donde la Economía Social representa el 10% de conjunto de las empresas europeas, es decir, 2 millones de empresas que suponen el 6% del empleo total, tal y como señala Parlamento Europeo.

Todo ello explica que, desde hace más de 20 años, la Economía Social haya sido foco de atención de las políticas públicas y de las Instituciones Europeas que, en diversos Informes, han reconocido su capacidad para corregir importantes desequilibrios económicos y sociales, así como para contribuir al logro de diversos objetivos de atractivo general.

En definitiva, las empresas de Economía Social son un modelo de desarrollo empresarial que demuestra que otra economía es posible, que son empresas donde priman las personas por encima del capital, que compaginan viabilidad económica y responsabilidad social, que se rigen por principios de solidaridad, equidad, democracia, participación o igualdad, que son ajenas a la especulación y que redistribuyen la riqueza y reinvierten los beneficios.

## 2. LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA FINANCIACIÓN DE LA PYME

Uno de los principales efectos que la crisis económica actual está provocando es una importante restricción del crédito, produciendo una repercusión muy negativa en el conjunto empresarial español, que se ve reflejado tanto en una reducción del número de nuevos proyectos empresariales acometidos, como en el cierre de una gran número de empresas que, siendo viables, se ven abocadas a su extinción y disolución ante la falta de financiación. En este contexto económico, son las empresas de menor dimensión –y dentro de ellas las de la Economía Social- las que sufren, en mayor medida, las consecuencias de esta crisis que nos azota al verse privadas de la liquidez y acceso al crédito que necesitan para financiar tanto sus operaciones corrientes como sus proyectos de inversión.

Este escenario se agrava si tenemos en cuenta que dos de cada tres españoles con empleo trabajan en empresas pequeñas o medianas, aquellas que tienen entre 1 y 250 empleados, por lo que el hecho de que estas empresas puedan volver a financiarse en condiciones asequibles es una cuestión de vida o muerte para la economía española. Esta situación la constata la Comisión Europea indicando que el 23% de las PYMES españolas han manifestado que el acceso a la financiación es el problema más acuciante al que se enfrentan.

También en el último sondeo efectuado entre PYMES por el Banco Central Europeo (BCE), publicado en noviembre pasado, refleja que los pequeños y medianos empresarios españoles están entre los que más dificultades tienen para acceder al crédito de toda la eurozona. Sólo las empresas de Chipre y Grecia están peor.

Todo esto hace que muchas pequeñas y medianas empresas españolas no acudan al banco porque ya están muy endeudadas y no quieren estarlo más. Sería suicida pedir más dinero y, además, saben que no se lo van a conceder. A otras se les exigen unas condiciones muy difíciles de cumplir (determinada cifra de negocio, avales, ...), y las más afortunadas se ven obligadas a aceptar unos tipos de interés altísimos, muy superiores a los de las PYMES de países europeos menos afectados por la crisis.

En general, los ciudadanos y las empresas europeas, en particular las PYMES, todavía se enfrentan a condiciones de crédito y tipos de interés muy diferentes en función de su país de referencia. Esta significativa fragmentación no está justificada por fundamentos económicos, según los informes anuales sobre integración financiera publicados recientemente por la Comisión y el Banco Central Europeo (BCE). Según el comisario de Servicios Financieros, Michel Barnier, el hecho de que las PYMES europeas tengan tantos problemas para encontrar financiación se debe a que *"las preferencias nacionales de las instituciones financieras se traducen en Europa en una asignación de capital que no es óptima. No podemos estar satisfechos con una situación en que sólo el 33% de las PYMES griegas y el 50% de las PYMES españolas e italianas obtienen la totalidad de su petición de crédito, frente al 87% en Alemania"*.

La diferencia en el tipo de interés que paga un empresario español frente a un empresario alemán (en noviembre de 2013 la diferencia era del 4,93% frente al 2,99%) podría suponer que un mismo proyecto de inversión sea rentable en Alemania e inviable en España.

Todo ello hace incuestionable que para la economía española sea fundamental que la banca vuelva a prestar dinero en buenas condiciones a las PYMES por varios motivos:

- En primer lugar porque el 90% del tejido empresarial de España son PYMES, y son las que generan más empleo. (2 de cada 3 personas con empleo trabajan en una PYME).
- En segundo lugar, porque sin crédito no hay inversión, sin esta no hay empleo, y sin empleo no habrá recuperación.

- Por último, porque las PYMES españolas, a diferencia de lo que ocurre en otros países de la eurozona, no tienen apenas posibilidades de obtener crédito por otras vías, como el capital riesgo o la banca no convencional.

Esta preocupación es compartida por el BCE, que no ha conseguido que las multimillonarias inyecciones de liquidez que ha realizado lleguen a la economía real. Hace dos años el BCE puso a disposición de los bancos más de un billón de euros en créditos baratos mediante dos operaciones de refinanciación a largo plazo. Sin embargo, las mayoría de las entidades financieras españolas en vez de utilizar este dinero para dar préstamos, lo han utilizado para invertirlo en deuda pública, beneficiándose de su rentabilidad (lo han tomado del BCE al 1% y lo han invertido al 4%).

A diferencia de las PYMES, las grandes empresas españolas han conseguido vadear la crisis recuperando parte de la competitividad perdida fundamentalmente mediante dos vías: reduciendo sus costes laborales unitarios mediante despidos y recortes salariales (medidas que las PYMES no pueden tomar con tanta facilidad) y recurriendo a las exportaciones como medio de supervivencia, vía a la que tienen muy difícil acceso las PYMES, ya que sin dinero no hay posibilidades de invertir fuera.

Otro problema adicional de la PYME española es que su tamaño medio es la mitad que el alemán, y ello dificulta tanto su salida al exterior, como su capacidad de negociación con la banca.

Ante este panorama descrito, las empresas de Economía Social se ven afectadas de igual manera que el resto de las empresas, si bien se podría añadir el agravante de que son menos conocidas por la sociedad en general. El acceso a la financiación es un problema endémico que frena radicalmente el desarrollo del tejido empresarial independientemente de la fórmula jurídica que tenga, por lo que la urgencia de poner en marcha medidas que agilicen el acceso a un crédito o la puesta en marcha de entidades financieras propias de la Economía Social, como la banca ética y la microfinanciación, se convierten en una prioridad y en una necesidad.

Desde hace unos años y ante el cuello de botella que esta situación está provocando en el tejido empresarial español, los Gobiernos, ya sean Estatales o Autonómicos, y también la Economía Social y el sector privado en general, están poniendo en marcha mecanismos de financiación que ayuden y permitan a cualquier empresa, ya sea de Economía Social o no, iniciar, desarrollar o consolidar su actividad. El objetivo es evitar que más empresas viables no prosperen por carecer de acceso a la financiación que cualquier empresa necesita para su gestión diaria.

### **3. LAS GRANDES CUESTIONES TRANSVERSALES QUE AFECTAN A LA FINANCIACIÓN DE LA ECONOMÍA SOCIAL EN SU DIMENSIÓN SOCIOEMPRESARIAL**

A pesar de la situación socio-económica y también política descrita, que se focaliza principalmente en la restricción de la banca a conceder créditos, entendemos es importante abordar la reflexión sobre qué política financiera tienen que diseñar las empresas para mejorar su relación con las entidades financieras.

El acceso a la financiación se debe entender como un proceso de entendimiento de la propia empresa en el tiempo y no como un momento puntual en el que se consigue dinero. Y a la vez, es necesario establecer la necesidad de cooperación con el entorno para acceder a ella, en un proceso de crecimiento y expansión.

En este proceso de acercamiento y entendimiento entre empresas y entidades financieras, es necesario conocer la realidad de cada una de ellas y así poder establecer los mecanismos de mejora.

Para ello es preciso analizar y establecer mejoras por parte de las empresas y por parte de las entidades financieras:

#### **3.1. Política financiera de la empresa**

Como ya hemos dicho anteriormente, aunque existen grupos empresariales importantes en Economía Social y empresas de gran tamaño, grosso modo, podemos afirmar que las empresas de la Economía Social son de reducida dimensión, lo cual las aproxima a pequeñas y medianas empresas, incluso a microempresas.

En este sentido es esencial abordar la política financiera de la empresa teniendo en cuenta la dimensión, y por tanto teniendo en cuenta que la problemática de la empresa de Economía Social es la misma que la de las pequeñas y medianas empresas.

En los siguientes apartados se repasarán diferentes conceptos de la cuenta de resultados y del balance de situación, que ayudarán a la empresa a conseguir el equilibrio económico financiero en el que se basa el acceso a la financiación.

##### **3.1.1. Estructura de capital**

Nos referimos a la proporción entre fondos propios y deuda en el pasivo del balance.

Lo verdaderamente importante de una empresa son sus decisiones de inversión, las de financiación también lo son, pero subordinadas a las primeras. No hay que olvidar que la inversión es el motor de una empresa, es lo que va a generar rendimiento futuro. El valor de la empresa es su capacidad de obtener rendimientos futuros a partir de esos activos. La empresa vale lo que va a poder generar en beneficios futuros.

Por tanto, es necesario diseñar el balance ideal de la empresa en cada momento, tanto activos (inversiones), como pasivos (financiación), de manera que se mantenga en el tiempo un balance que permita no tan sólo acceder a la financiación puntual de la inversión, sino también continuar manteniendo la financiación del circulante.

### 3.1.2. Proporción de la deuda a corto y largo plazo

En este punto nos referimos a lo que los analistas financieros llaman la "calidad de la deuda". Parece que cuanto mayor plazo tenga nuestro endeudamiento, de mejor "calidad" será.

Según la encuesta realizada por la Fundación Seira, con datos del año 2007, el endeudamiento de las cooperativas, y probablemente del resto de entidades que conforman la Economía Social, es mayoritariamente a corto plazo, hecho que provoca tensiones de tesorería.

Por lo tanto, una primera regla es la de financiar durante largo tiempo las inversiones a largo plazo y financiar a durante períodos cortos las inversiones a corto plazo, si bien existe una matización a esta regla, y es la de intentar que la financiación a largo plazo financie también algo de las inversiones a corto plazo. Esa parte de deuda a largo plazo que está financiando inversiones a corto plazo (activos corrientes) se llama fondo de maniobra.

Cada empresa debe calcular el fondo de maniobra necesario para no entrar en un proceso de insolvencia a corto plazo. Para ello se deben analizar tres conceptos: el período medio de cobro de clientes ( $365 \times \text{deudas clientes} / \text{ventas}$ ), la rotación de existencias ( $365 \times \text{existencias} / \text{coste de ventas}$ ), y el período medio de pago a los proveedores ( $365 \times \text{deudas con proveedores} / \text{compras}$ ).

### 3.1.3. Gastos financieros

Según datos de la Fundación Seira del año 2007, el coste de la financiación ha aumentado (los gastos financieros representan un 1,02% de las ventas el año 2007, mientras que eran del 0,81% el 2005).

En este punto, cabe destacar el incremento de gastos financieros que ha supuesto para las cooperativas y para las PYMES en general, la obligación de

contratar seguros vinculados a operaciones de financiación que ha impuesto la banca estos últimos años.

Es necesario controlar el aumento de los gastos financieros , y para ello, es necesario optimizar los recursos financieros y reducir la dependencia bancaria. En este punto, es prioritario negociar los plazos de cobro de clientes y los plazos de pagos a proveedores, con la voluntad de disminuir la financiación bancaria de circulante (según datos 2011-2013 de la Federación Catalana de Cooperativas de Trabajo Asociado, el 52,4% de las cooperativas paga a sus proveedores hasta 30 días y un 44,9% cobra de los clientes entre 30-60 días).

Otra regla importante es diversificar las fuentes de financiación, trabajando con diferentes bancos e instrumentos de financiación , disminuyendo de esta forma la dependencia bancaria.

El 67,2% de las empresas de Economía Social trabajan sólo con 1 o 2 bancos, dato que pone de manifiesto la dependencia financiera.

#### 3.1.4. Nivel de liquidez

La situación de liquidez en las empresas de Economía Social y, de forma general, en toda la PYME , se ha ido deteriorando rápidamente como consecuencia de la crisis del sector financiero y la falta de recursos de las administraciones.

Estos últimos años la financiación de circulante basada en pólizas de crédito y líneas de descuento de efectos, ha sido sustituida por la banca por préstamos liquidez a través de convenios ICO a devolver en plazos muy cortos, y por tanto provocando fuertes tensiones de tesorería en las empresas.

La crisis de financiación en capital circulante para las empresas es urgente y cada vez peor, y es en este punto donde es necesario trabajar en las soluciones.

Es necesario que las empresas presten especial atención en la eficiencia del activo corriente, reduciendo los plazos en la gestión de stocks y en técnicas de gestión del crédito a clientes.

#### 3.1.5. Financiación del circulante

La mayoría de empresas reflexionan cuando deben decidir la financiación del activo no corriente (a largo plazo), y no prestan la suficiente atención a la financiación del circulante (a corto plazo), que en muchos casos es más importante no sólo en cuantía sino en complejidad.

Es importante remarcar la necesidad de una correcta planificación financiero que nos permita cuantificar con mayor exactitud las posibles necesidades financieras. Una vez obtenidas, nos centramos en la financiación del circulante y específicamente en los productos que las entidades financieras ponen

a nuestra disposición para financiar la inversión en existencias y clientes, así como mejorar la financiación que nos conceden los proveedores.

La planificación financiera intenta responder a la pregunta de cómo evolucionan los estados financieros de una empresa en el tiempo y finalmente conocer si tenemos tensiones de tesorería. Una vez definida la necesidad financiera, hemos de determinar cómo resolverla de la manera más eficiente.

En primer lugar, hay que revisar el rendimiento de los activos para ver si generan suficiente beneficio de explotación. Los problemas pueden ser distintos a los financieros: producto, fijación de precios, costes excesivos, poca productividad, personal poco formado, etc.

En segundo lugar, hay que ver el nivel de endeudamiento actual, si es elevado respecto a los fondos propios, la proporción de pasivos automáticos como son los proveedores, y la proporción de deuda a largo plazo. Esto nos dará la foto del balance y nos empezará a mostrar si parte de la necesidad la podemos resolver con aumento de deuda.

Existen diversos productos que nos ayudan a resolver la problemática del circulante, y la elección depende del coste, la flexibilidad, el consumo de capacidad de endeudamiento y de la gestión de la cartera de clientes y proveedores (forma de cobro y pago y calidad de la cartera): póliza de crédito, descuento de efectos, factoring, confirming, financiación de exportaciones e importaciones,...

Uno de los errores que no debemos cometer en la utilización de estos productos es el uso de financiación a corto plazo para financiar inversiones a largo plazo, especialmente las pólizas de crédito. Durante muchos años las pólizas se han ido renovando año tras año sin necesidad de cancelarlas. Pero a partir de la crisis del año 2008 y los problemas del sector financiero, gran número de empresas han visto reducidas o canceladas sus pólizas de crédito. Se aconseja planificar presuponiendo la cancelación de la misma y sin asumir renovaciones tácitas.

Otro error es la utilización del descuento de efectos en caso de ventas a clientes de los que dudamos su cobro. De esta forma lo único que se consigue es aumentar el nivel de impagados, lo que forzará a la entidad financiera a subir el coste del descuento. Es necesario controlar el porcentaje de devoluciones para mantener saldos que nos permitan cubrir posibles impagos y evitar los descubiertos que tienen un coste elevadísimo.

Asimismo se aconseja combinar diferentes instrumentos financieros y diversificar entre distintas entidades financieras.

### 3.1.6. Planificación empresarial

Por mucho que se trabaje en la creación de nuevos instrumentos financieros y en desarrollar nuevas fuentes de financiación, se necesitan proyectos que transmitan la suficiente confianza al sector financiero, y para ello, es básico la planificación empresarial: pasado, presente y futuro de la empresa.

Es prioritario que la empresa no base su solicitud de financiación en aportar una serie de documentos fiscales y patrimoniales que justifiquen su capacidad de pago y solvencia, sino que es necesario que la empresa disponga de un plan estratégico y financiero, que transmita transparencia y profesionalidad, y que permita una mayor entendimiento de la empresa y las personas que forman parte.

La misión de este plan empresarial es dar transparencia, claridad y valor a la propia empresa. Transmitir confianza ante los distintos agentes internos (socios, empresas del grupo, clientes, proveedores, trabajadores, etc.) y externos (entidades financieras, administraciones públicas, partners, etc.), facilitando la toma de decisiones para garantizar la viabilidad presente y continuidad futura del negocio.

La transparencia y el tiempo en este proceso de cooperación entre empresa y entidades financieras, son claves para conseguir la confianza necesaria y así ir accediendo a la financiación en todo momento según las necesidades.

## **3.2. Entidades e instrumentos financieros**

Si bien hemos visto la necesidad de las empresas de mejorar su cultura financiera para optimizar los recursos financieros y garantizar el acceso a la financiación de forma permanente y constante en el tiempo, en este apartado se pretende analizar la situación de la banca en estos últimos años, y conocer otras fuentes de financiación alternativas.

Si analizamos la financiación de circulante, según "Dictamen sobre financiación de las empresas y mecanismos alternativos en Europa" tramitado por el Comité Económico y Social Europeo, las entidades de crédito señalan una escasez de nuevos proyectos y la consiguiente poca demanda de financiación del desarrollo. Por otro lado, los representantes de las PYMES suelen quejarse de la oferta de financiación para el desarrollo, así como del coste del crédito, afirmando que los bancos han sobrestimado la financiación del riesgo.

Con anterioridad a la crisis del sistema financiero (año 2008), el crecimiento del crédito, sobretudo el hipotecario, fue excesivo. Los préstamos hipotecarios implican un riesgo de larga duración que tiene atrapados a los bancos al no poder desprenderse de ellos. Esto provoca que se cierre el grifo por donde

puede cerrarse, en los préstamos a corto plazo que, en el caso de las empresas, sirven para financiar su circulante, su día a día.

Por otro lado, la financiación de la PYME, según datos del libro *Nuevas tendencias de financiación empresarial*, está estrechamente ligada a las entidades bancarias. El porcentaje de deuda bancaria respecto al total de financiación es del 90%, bastante superior al 75% de media en Europa. Los accesos a los mercados de capitales, la emisión privada de bonos y pagarés, al capital riesgo, y a otras formas de crédito tienen una significación mínima.

Es conveniente que, aprovechando los cambios forzados que ha provocado la crisis, la empresa empiece a pensar en diversificar sus fuentes de financiación.

Pero al igual que las empresas tienen deberes en la mejora de su cultura financiera, también se debe abordar la necesidad de que las entidades financieras sigan trabajando en la mejora de servicios y productos financieros sensibles a las necesidades empresariales.

La banca comercial debe conjugar los modelos de banca relacional y banca transaccional para conseguir que la relación entre banca y empresa mejore.

La banca relacional, que es el modelo predominante en España, muestra un interés especial por mantener un vínculo a largo plazo con el cliente. La principal ventaja de este modelo es que la operación da pie a un mayor conocimiento del cliente por su entidad, lo que facilita los sucesivos contratos entre ellos, y a una relación de confianza mutua que influye positivamente en el acceso al crédito y en la mejora de las condiciones financieras, que podrían ser peores debido a la falta de información sobre el cliente.

La banca transaccional es aquella que ofrece servicios integrales a las empresas e instituciones para la recaudación monetaria y pagos diversos. Dependiendo de la estructura del banco, incluye: banca institucional, *cash management*, negocio de comercio exterior y *leasing*.

En España, las entidades bancarias más importantes están implementando este nuevo modelo de negocio, basado en los dos tipos de banca, como clave para analizar la financiación de forma constante y creciente. Cuando crece la confianza que tiene el banco en su cliente puede ofertarle productos a más largo plazo y más complejos.

El primer paso es abrir una cuenta corriente para depositar y disponer del propio dinero cuando sea necesario para su actividad. Posteriormente, se inicia la relación crediticia con productos como el descuento, pagarés, líneas de crédito y préstamos, teniendo en cuenta la capacidad de pago, las garantías y la reputación de la empresa.

Para realizar este análisis hay ciertos aspectos que el banco debe valorar:

¿Quién pide el crédito?. Se valorara la vinculación con la entidad de crédito, el endeudamiento total, el riesgo en otras entidades de crédito y las características de los gestores.

¿Para qué lo quiere?. Estudio de la finalidad y viabilidad del proyecto de forma detallada.

¿Y cómo lo va a pagar?. Coherencia con los balances y la cuenta de resultados: crecimiento sostenido de la empresa, apalancamiento prudente, aportación de recursos propios, *cash-flows* suficientes para los distintos escenarios.

Para que el banco se decida a proporcionar la financiación las respuestas a estas tres preguntas deberán aportar la credibilidad suficiente. Una vez tomada la decisión de otorgar la financiación, se debe decidir qué tipo de producto es el más adecuado.

Dada la complejidad y dimensión de la economía y los mercados, la banca está evolucionado para dar respuestas a la financiación del circulante, ofreciendo una "línea paraguas" para que la empresa pueda escoger aquellos productos y servicios que le ayuden a gestionar el circulante de forma más eficiente (*factoring, confirmingf,...*).

Las recomendaciones internacionales del Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, conocidas como Basilea III, favorecen la ponderación del riesgo de este tipo de activos bancarios. Por tanto, estos son los productos de financiación de circulante ponderantes en los próximos años. Son productos donde la concesión del riesgo no depende de la empresa que solicita la financiación, sino de la segmentación y clasificación de su cartera de clientes. Las compañías de seguro especializadas en la cobertura de ventas y que se basan en la gestión de información de empresas, se están especializando cada vez más en dar este tipo de soluciones a la financiación del circulante basada en la segmentación y clasificación de clientes, tanto nacionales como internacionales, trabajando de forma conjunta y coordinada con las entidades bancarias.

Otro aspecto que cabe destacar de la banca transaccional es las facilidades para la internacionalización. Las empresas necesitan soluciones financieras que habiliten sus operaciones de comercio exterior, además de operar con entidades bancarias que tengan una sólida presencia exterior, a través de acuerdos con corresponsales bancarios, o bien a través de sus propias redes comerciales. Las empresas exportadoras necesitan que las transferencias del extranjero que reciben se gestionen de forma ágil y sin incidencias en sus abonos. Las empresas importadoras necesitan que la emisión de transferencias al extranjero sea inmediata, para que así sus pedidos no se vean entorpecidos con demoras administrativas. Los créditos documentarios son uno de los medios de pago más solicitados, tanto para garantizar el cobro de las exportaciones como para

gestionar el pago de las importaciones. El crédito documentario permite a la empresa agilizar los movimientos logísticos de sus mercancías y ganar tiempo en sus transacciones comerciales.

La banca transaccional también se ocupa de dar soluciones para la cobertura de riesgos de la empresa y la gestión de las inversiones de su tesorería. Esto sirve a la empresa para controlar las oscilaciones de los tipos de interés y las divisas (permitiendo así un mayor control de sus presupuestos), y para poder estabilizar los flujos de caja eliminando posibles incertidumbres.

Para las empresas con excedentes de tesorería, las entidades bancarias ofrecen soluciones que garantizan buenos rendimientos en plazos mínimos:

Depósitos estructurados vinculados a la evolución de los mercados de renta variable, inflación, divisas o materias primas.

Inversiones a corto plazo o colocaciones de puntas de tesorería, instrumentadas a través de pagarés, depósitos a plazo o fondos de inversión.

#### **4. ALGUNAS SOLUCIONES DE FINANCIACIÓN PARA LAS EMPRESAS DE ECONOMÍA SOCIAL**

En apartados anteriores se ha hablado de la necesidad de mejorar la cultura y política financiera de la empresa. Hemos visto la importancia de determinar desde el inicio de una empresa la estructura del capital, así como la capacidad para cumplir los compromisos financieros (capacidad de endeudamiento), que va en función del dinero generado en la empresa por su actividad ordinaria (beneficios antes de intereses, impuestos, provisiones y amortizaciones).

Cuando una empresa está en proceso de creación o expansión, necesita de recursos que generalmente no pueden ser cubiertos por los excedentes producidos. En este caso, la financiación por endeudamiento no es suficiente, o bien no es conveniente a la hora de crear unos balances sólidos que transmitan la suficiente confianza en un futuro a la hora de seguir financiando el circulante y renovándolo de forma periódica con la entidad bancaria.

También hemos ido transmitiendo la idea de financiación como proceso de cooperación en el tiempo, y por tanto es importante que, ante cualquier decisión de inversión y financiación, se considere el balance final que nos tiene que permitir continuar con las puertas abiertas de la financiación y por tanto facilitarnos el crecimiento y la expansión.

Es aconsejable acceder a otros fondos que contribuyan a su capitalización de manera que sean asequibles y suficientes para la creación y crecimiento empresarial. Esta es realmente la asignatura pendiente de la Economía Social.

A continuación vamos a exponer algunos ejemplos de entidades ligadas al mundo financiero que no sólo son concededoras de las características y del modelo de la empresa de Economía Social, sino que ponen a disposición del sector una serie de productos bancarios y financieros que están ayudando al desarrollo del conjunto de las entidades que se enmarcan en la Economía Social.

El primero al que nos referiremos es la experiencia de OINARRI, Sociedad de Garantía Recíproca especializada en las empresas de la Economía Social, las microempresas y PYMES .

Esta sociedad se constituyó en 1.996, bajo la iniciativa de las propias organizaciones de cooperativas y de sociedades laborales de la región española del País Vasco, con el objetivo de prestar avales a este tipo de empresas. Desde su constitución OINARRI ha estado en un proceso de crecimiento, de manera que en el 2001 amplió su actuación a toda la pequeña y mediana empresa vasca y a toda la Economía Social del Estado.

Una Sociedad de Garantía Recíproca es una entidad avalista, sin ánimo de lucro, cuyo objetivo principal es facilitar el acceso al crédito a las PYMES y mejorar sus condiciones de financiación a través de la prestación de avales financieros ante bancos, así como avales técnicos ante terceros, la Administración o clientes.

Con estos avales que concede OINARRI, se intenta:

- Solucionar las restricciones de liquidez para la atención de pedidos.
- Mejorar el acceso a la financiación de inversiones para mejorar la competitividad.
- Refinanciar el endeudamiento asumido.
- Abordar procesos de reestructuración o reconversión empresarial. Fenómeno de empresa que está cobrando un importante auge en España.

El aval en sí mismo es un instrumento positivo para la PYME y para la entidad financiera, ya que otorga un crédito que no tiene riesgo, y que además, en el caso de OINARRI, cuenta con el reaval básico de entidades públicas y de algunos gobiernos regionales que cubren como media el 50%. Ello implica que todo el riesgo del aval no es asumido al 100% por OINARRI, sino que es compartido por las entidades públicas que reavalan el proyecto empresarial. En función de cada región de España las entidades públicas son unas u otras.

Cuando una empresa solicita los servicios de ONIARRI, la exigencia legal es que la empresa avalada se convierta en socio partícipe de Sociedad de Garantía Recíproca.

Los socios de Oinarri son, en su mayoría, instituciones y federaciones que proceden del movimiento de la Economía Social (un 60,24 %). Por facilitar algunos datos del volumen de gestión de esta entidad, durante los últimos 15 años, ONIARRI ha avalado financiación a las empresas de Economía Social por valor de 330 millones de euros. Es un instrumento de gran aceptación, ya que en los tres últimos ejercicios 1.000 nuevas empresas se incorporaron como socios a ONIARRI y accedieron a estos avales.

Actualmente y, dado el éxito que está teniendo, ONIARRI está en un proceso de expansión, firmando convenios de colaboración con los Gobiernos Autonómicos y con el Gobierno Central para conseguir que todas las empresas de Economía Social del estado español puedan acceder a estos servicios.

Otra experiencia de referencia la encontramos en el modelo de Banca ética de FIARE. FIARE es una empresa que opera en España como agente exclusivo de la sociedad cooperativa italiana Banca Popolare Etica. Esta cooperativa de crédito actúa en Italia como un banco a todos los efectos. Ofrece todo tipo de productos y servicios, pero desde una perspectiva de ausencia de lucro y de democracia cooperativa y, por tanto, no especulativa.

La mayoría de los socios de FIARE son entidades cercanas o vinculadas a la Economía Social. FIARE financia principalmente proyectos de pequeña envergadura relacionados con la inserción socio-laboral o de atención a las personas con dificultades, así como entidades que trabajan en el ámbito del comercio justo o la cooperación, la cultura o la educación. El valor añadido de FIARE es que garantiza acceso al crédito a esta clase de proyectos empresariales los cuales, de otro modo, tendrían muchas dificultades para conseguirlos en circuito bancario tradicional.

El éxito de esta entidad se constata en sus datos de crecimiento, que le han llevado a un incremento del 15,70% de su volumen de ahorro en el último año, superando la barrera de los 30 millones de euros.

Otro ejemplo relevante, surgido también desde la propia Economía Social, es el de la Cooperativa de servicios financieros COOP 57.

Esta entidad de la Economía Social destina recursos a dar créditos de pequeña cuantía a proyectos de Economía Social que promuevan el empleo, fomenten el cooperativismo, el asociacionismo y la solidaridad, y que promuevan la sostenibilidad siempre sobre la bases de principios éticos y solidarios.

COOP 57 está integrado por 540 entidades de la Economía Social y por más de 2.700 personas físicas, como socios colaboradores, que depositan sus ahorros.

El mecanismo de funcionamiento se basa en las siguientes características:

- Las personas que aportan sus ahorros en COOP 57 reciben una remuneración anual al tipo de interés que fije la propia Asamblea General de la Cooperativa.
- Las entidades sociales, además, son susceptibles de recibir créditos con unas condiciones menores que la que encontrarían en el mercado

Junto a estas experiencias, que están fuera del sector bancario, es importante mencionar en este apartado al Grupo Cooperativo CAJAMAR o a CAJA LABORAL KUTXA. Ambas son entidades bancarias de la Economía Social solventes y competitivas, las cuales están ofreciendo productos bancarios específicos para satisfacer las necesidades de las empresas de Economía Social. CEPES ha firmado convenios con ambas entidades cuyo objetivo es facilitar el acceso al crédito mediante el ofrecimiento de productos bancarios que permitan el nacimiento, el desarrollo y la consolidación del conjunto de empresas y entidades de la Economía Social.

## 5. CONCLUSIONES

El acceso a la financiación implica una gestión consciente y eficiente de los recursos. Se ha comprobado que, en los años de bonanza previos a la crisis, el acceso a grandes importes de dinero de forma inconsciente, a medio y largo plazo ha sido perjudicial para personas, empresas y países.

Mucho más importante y prioritario, es la mejora de cultura financiera de las personas, empresas y sociedad en general. Las entidades financieras quieren financiar empresas y proyectos sólidos que aporten beneficios a sus cuentas de resultados, pero no están dispuestos, y tampoco pueden, asumir riesgos que puedan hacer peligrar su viabilidad.

Tal y como se desprende en todo este trabajo de recopilación de información de diferentes libros, estudios, encuestas, reuniones y reflexiones, la solución a la financiación en este presente y en el futuro, pasa por establecer acuerdos de cooperación, colaboración, alianzas, entre las dos partes, empresa y entidad prestamista, y a la vez mantener un proceso de intercooperación de estos con el entorno (organismos públicos y privados). La financiación no es conseguir dinero en un momento puntual para resolver una necesidad concreta, sino que

se entiende la misma, a en el presente y en el futuro, como un proceso de cooperación entre ambas partes que se lleva a cabo en el tiempo. Por tanto, es un proceso de aprendizaje y entendimiento de las dos partes.

La financiación y la cooperación son una estrategia a medio y largo plazo, por tanto, es necesario elaborar un plan estratégico y financiero de común acuerdo entre las dos partes. Es imprescindible analizar el pasado, saber dónde estamos y hacia dónde queremos ir. Además, es necesario adaptar estos objetivos individuales a los objetivos comunes del entorno (bancos, inversores, socios, clientes, proveedores, etc.), para conseguir cooperación y financiación, y por tanto, hacer seguro el crecimiento y la expansión.

La carencia de garantías reales suficientes en los momentos de creación y crecimiento, y el riesgo de quiebra, conlleva un elevado coste de la deuda. Existe una carencia de productos financieros específicos (en especial, capital riesgo y garantías crediticias) para la creación y el crecimiento. La financiación es un elemento crítico en la fase de creación de empresas y en el desarrollo de proyectos empresariales por parte de emprendedores.

La primera cuestión es que las entidades financieras cuando deciden proveer de fondos a las empresas, en los inicios de su actividad, tienen en cuenta el patrimonio personal de los emprendedores, la cuantía de patrimonio societario, el uso de capital propio para financiar las inversiones iniciales y la capacidad de generación de beneficios a corto y medio plazo. Estas restricciones financieras operan como barreras de entrada importante para la creación de nuevas empresas.

La gran mayoría de empresas no tienen conocimiento sobre vías de financiación que pueden ser importantes para los proyectos de innovación, como son los préstamos de la Unión Europea, los programas de la Empresa Nacional de Innovación (ENISA), las redes de *business angels*, los fondos y entidades de capital riesgo, las sociedades de garantía recíproca, los préstamos participativos, la Banca Ética y las posibilidades que ofrece el Mercado Alternativo Bursátil (MAB).

Todo esto acarrea una situación de dependencia de la PYME hacia las entidades financieras, que no están dispuestas a asumir riesgos en proyectos de innovación y en empresas pequeñas por falta de garantías.

La relativa ausencia –y desconocimiento- de fuentes alternativas de financiación para las PYMES, y en particular para las empresas de Economía Social, ha confirmado la extrema dependencia de estas de un sistema demasiado bancarizado. Contar con instrumentos financieros adecuados para estas empresas es condición esencial para un crecimiento económico sostenido que se asiente sobre bases sólidas que nos hagan vadear la coyuntura actual. El objetivo es

reducir la dependencia bancaria que en España es del 90% y en el resto de Europa del 75%.

La actuación de las Administraciones Públicas también contribuye a la existencia de dificultades en el acceso a la financiación por parte de las empresas innovadoras, principalmente en dos ámbitos:

Exceso de burocracia en la tramitación de subvenciones y ayudas a la innovación. La complejidad de los procesos administrativos provoca que muchas pequeñas empresas queden excluidas de esta fórmula de financiación.

Un tiempo de tramitación y gestión de las solicitudes demasiado largo, tanto en la resolución de las ayudas concedidas como en el pago.

Es necesario la adopción urgente de políticas públicas y privadas de fomento de la financiación y de la superación de las dificultades de acceso a los recursos financieros.

## 6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BAHÍA ALMANSA Belén. 2011. 2El microcrédito como instrumento de financiación al servicio de las entidades de economía social. Especial referencia al instrumento europeo de microfinanciación Progress". *Revesco*, Revista de Estudios Cooperativos. Madrid. Número 106, págs. 33-54

Boletín oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. Informe de la Subcomisión de Economía Social. 2 de junio de 2011.

Comunicación de la Comisión Europea "Iniciativa en favor del emprendimiento social. Construir un ecosistema para promover las empresas sociales en el centro de la economía y la innovación sociales".

Dictamen del Comité económico y social europeo sobre el tema Un Plan Europeo de Recuperación Económica. (Dictamen adicional). DOUE 288 del día 22 de septiembre de 2009.

Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social. BOE Núm. 76 miércoles 30 de marzo de 2011 Sec. I. Pág. 33023.

Manuales de finanzas para Cooperativas. Xarxa Financoop números 1, 2 y 3. Fundación Seira. Años 2011, 2012 y 2013.

MARTÍN LÓPEZ Sonia, GARCIA-GUTIERRÉZ FERNÁNDEZ Carlos y LEJARRIAGA PÉREZ DE LAS VACAS Gustavo. 2010. "Las dificultades de financiación de las empresas de participación ante la crisis económica: la creación de una entidad financiera de crédito como alternativa". *Revesco*, Revista de Estudios Cooperativos. Madrid. Número 100, págs. 11-42.



- MISSÉ Andreu, (2014) "El engaño de la banca explica la falta de crédito", Alternativas económicas, febrero 2014. Barcelona.
- PALOMO ZURDO Ricardo y GUTIÉRREZ FERNÁNDEZ Milagros. 2012. "El desajuste del crédito en el sistema bancario y la acción de la economía social: el camino de la reestructuración". *Revesco, Revista de Estudios Cooperativos*. Madrid. Número 109, págs. 138-169.
- Revista de Contabilidad y Dirección, Volumen 12, año 2011.
- Resolución del Parlamento Europeo, de 19 de febrero de 2009, sobre Economía Social (2008/2250(INI)).
- Resolución del Parlamento Europeo sobre un modelo social europeo para el futuro (2005/2248(INI)). Un modelo social europeo para el futuro.
- Resolución del Parlamento Europeo, de 2 de julio de 2013, sobre la contribución de las cooperativas a la salida de la crisis.
- VELÁZQUEZ-GAZTELU Juan Pedro, (2014) "La falta de crédito bancario está secando a las PYMES ", Alternativas económicas, febrero 2014. Barcelona.



# El fondo social europeo como instrumento financiero para la inclusión social: oportunidades para el Tercer Sector de acción social

**Miguel Ángel Cabra de Luna**  
mcabradeluna@fundaciononce.es

**Rafael de Lorenzo García**  
RDLG@once.es

**Miguel Ángel Cabra de Luna.** Doctor en Derecho por la Universidad de Granada. Diplomado en Alta Dirección de Empresas (PDG 89-90) por el IESE. Ha sido Secretario General de Cruz Roja Española y ha desempeñado cargos de responsabilidad en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Actualmente, es Director de Relaciones Sociales e Internacionales y Planes Estratégicos de la Fundación ONCE y Consejero del Comité Económico y Social Europeo en representación de CEPES. Autor de diversos libros relativos al Tercer Sector, el Empleo, la Seguridad Social y las Personas con Discapacidad.

**Rafael de Lorenzo.** Licenciado en Derecho por la Universidad Complutense. Obtuvo el Grado de Doctor en Derecho *cum laude* y premio extraordinario por la Universidad de Alcalá de Henares. Es Profesor asociado de la Facultad de Derecho de la UNED. Ha publicado más de 20 libros; diversidad de artículos; monográficos y colaboraciones sobre discapacidad, fundaciones, ONG, Economía Social, Derechos Humanos y temas europeos. Actualmente, es Secretario General del Consejo General de la ONCE; miembro del Club de Roma; miembro del Consejo Asesor de la Asociación Española de Fundaciones y Académico correspondiente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación.



## RESUMEN

El presente artículo analiza de manera pormenorizada la evolución histórica que ha experimentado el Fondo Social Europeo desde sus orígenes -hace ya más de medio siglo- hasta la actualidad. Una evolución que ha ido estrechamente de la mano de los nuevos retos sociales y políticos que la propia transformación de la Unión Europea ha ido planteando. También expone la experiencia de la cooperación en España entre organismos públicos y entidades sociales en la gestión del Programa Operativo de Lucha contra la Discriminación en el período 2007-2013 así como otras iniciativas europeas de cooperación y participación del Tercer Sector en la gestión del FSE. Finalmente, se analiza cómo en los últimos años, el contexto de una Europa en crisis ha marcado de manera definitiva la definición de las estrategias políticas, sociales y económicas de la UE y, por ende, el desarrollo del Fondo Social Europeo en su programación para el periodo 2014-2020.

## PALABRAS CLAVE

Inclusión socio-laboral, Renovación estratégica, Cohesión, Participación, Tercer Sector

## ABSTRACT

This paper examines in detail the historical evolution experienced by the European Social Fund since its inception -already more than half of a century ago- to the present, an evolution that has been closely linked to the new social and political challenges that the transformation of the European Union itself has posed. It also describes the experience of cooperation between public bodies and social entities in Spain in the management of the Operational Programme Fight Against Discrimination in the period 2007-2013 as well as other initiatives at European level of cooperation and participation of the Third Sector in the management of the ESF. Finally, it discusses how in recent years the context of a Europe in crisis has definitively marked the definition of the political, social and economic EU strategies and hence the development of the European Social Fund in its programming for period 2014-2020.

## KEYWORDS

Socio-Labor inclusion, Strategic Renewal, Cohesion, Participation, Third Sector



A través de sus ya más de cincuenta años de existencia, el Fondo Social Europeo se ha configurado como el principal instrumento financiero del presupuesto de la Unión Europea para lograr la inclusión social y luchar contra la discriminación. Su proceso de transformación, desde un instrumento estrictamente vinculado al desarrollo de reconversiones laborales, hasta un mecanismo complejo y altamente integrado en las estrategias a largo plazo de la Unión Europea, ha implicado también la apertura a una mayor participación de los actores sociales y el Tercer Sector en su planificación, ejecución y seguimiento. Sin embargo, la última palabra sobre la participación de la sociedad civil en su gestión sigue estando en manos de los gestores de los fondos, esto es, los Estados miembros y sus administraciones públicas correspondientes, quienes son los responsables de su programación y ejecución.

El presente artículo tiene como objetivo ofrecer una perspectiva histórica del Fondo, describiendo su desarrollo y transformación a lo largo del tiempo, e incidiendo en el último período de programación y en las perspectivas que ofrece el recién iniciado período 2014-2020.

## **1. NACIMIENTO Y EVOLUCIÓN DEL FONDO SOCIAL EUROPEO DESDE SUS ORÍGENES HASTA EL PERÍODO 2007-2013.**

### **1.1. Creación y primeras etapas, hasta 1988.**

El Fondo Social Europeo (FSE) es el principal instrumento de la Unión Europea para el fomento del empleo y uno de los más antiguos. Fue creado en 1957, a través de su incorporación en el Tratado de Roma, el cual, en su artículo 3.1, establece la creación de un Fondo Social Europeo para mejorar las posibilidades de empleo de los trabajadores y contribuir a la elevación de su nivel de vida. El fondo, tal y como es diseñado por el propio tratado de Roma, tiene como objetivo contribuir a la generación de oportunidades de empleo y de mejora de la calidad de vida de los trabajadores y de las trabajadoras. Su gestión correspondería a la Comisión Europea, asistida por un comité formado por representantes de los gobiernos, de las empresas y de los trabajadores y estaría destinado a la cofinanciación al 50% de las partidas presupuestarias destinadas por los Estados Miembros para financiar reconversiones profesionales, gastos de traslado de dichas reconversiones y ayudas a trabajadores cuyos empleos fueran suspendidos temporalmente por las reconversiones producidas<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea. Artículos 123 a 128.





El articulado del Fondo en el Tratado aparece en el capítulo III, destinado íntegramente a la política social, y como tal, es designado como el principal instrumento de la entonces Comunidad Económica Europea para el apoyo a dicha política social. En los años en los que se constituye el FSE, el desempleo estaba lejos de ser el problema masivo en el que se convirtió décadas después, y la principal tarea del fondo fue apoyar procesos de reconversión industrial, movilidad profesional y formación vinculada a nuevas dedicaciones profesionales.

Inicialmente, el Fondo Social Europeo se financiaba con contribuciones directas de los Estados miembros, las cuales no eran simétricas. Italia, el principal país beneficiario en esta primera etapa, no era el mayor contribuyente, por lo que el FSE llevaba implícito un carácter de elemento redistribuidor en el seno de la Comunidad. Sin embargo, a partir de 1969, Alemania pasó a ser el principal beneficiario, desvirtuando dicho papel redistribuidor. Esta realidad llevó a una primera reforma del mismo en 1971, la cual centró la naturaleza del fondo como instrumento de los objetivos comunitarios, más que nacionales, incrementó sustancialmente sus recursos, y planteó como prioridad el desempleo estructural en las regiones menos desarrolladas. De esta manera, el Fondo, que había nacido para favorecer la creación en un mercado de trabajo único en toda la Comunidad, se transformó en un instrumento de cohesión territorial y de compensación de los efectos laborales de otras políticas comunitarias. A través de esta nueva filosofía, materializada en un nuevo reglamento, el FSE centró su atención en los trabajadores de regiones menos desarrolladas, así como en aquellos que dejaban la agricultura y la industria textil, y en los afectados por las políticas de liberalización. A través de la reforma de 1971, el Fondo comenzó a operar con los primeros actores privados, dirigiendo sus acciones a la formación y a la promoción del empleo.

Pese a la reforma, el incremento del desempleo generado por la crisis económica de 1973 mostró pronto la insuficiencia de la misma, y en 1977 se incluyeron nuevos colectivos beneficiarios de su ayuda: los trabajadores migrantes y sus familias, las mujeres mayores de 25 años desempleadas, y los jóvenes menores de 25 años desempleados. La reforma de 1977<sup>2</sup> se complementó con la creación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), y permitió el incremento hasta el 55% del grado de cofinanciación comunitaria para las regiones consideradas prioritarias: Groenlandia, los departamentos de ultramar de Francia, Irlanda, Irlanda del Norte y el Mezzogiorno italiano.

En 1983, el empeoramiento de las condiciones de desempleo, especialmente entre las personas más jóvenes, llevó a una nueva revisión, que entró en vigor en 1985. Esta nueva revisión incidía en solventar algunas de las rigi-

<sup>2</sup> Reglamento del Consejo 2895/77





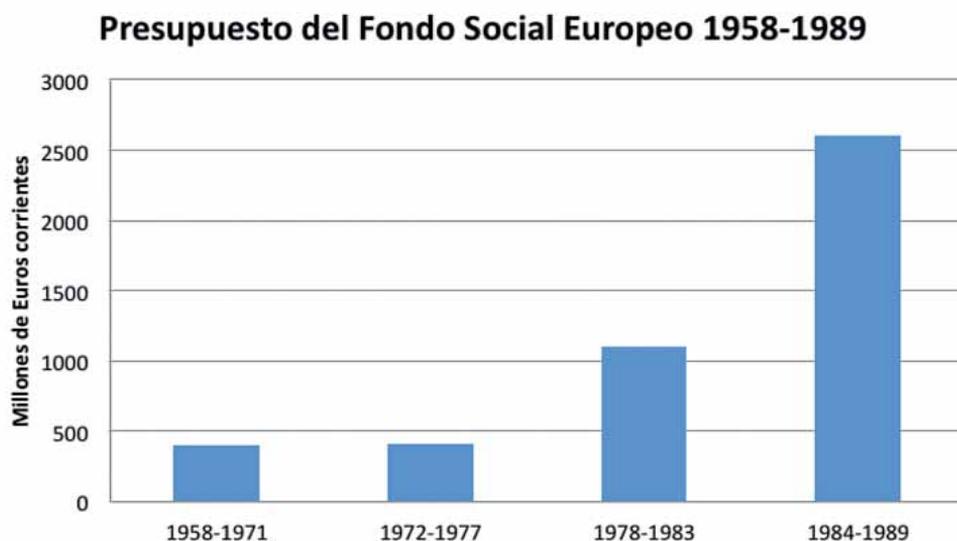
deces detectadas en la gestión del fondo, así como en el establecimiento de nuevas prioridades temáticas: el apoyo a la formación profesional de menores de 18 años y a la promoción de su primer empleo, la formación de jóvenes entre 18 y 25 años, y la creación de sistemas de apoyo a la creación de empleo en las regiones prioritarias.

En dicha revisión se profundizó también en su carácter de instrumento de cohesión territorial, en la medida en que se establecían límites mínimos de asignación de recursos para las regiones prioritarias, a las que se sumaba Grecia, que se había incorporado a la Comunidad Económica Europea en 1980. Poco después, en 1985, se incluían las regiones de España y Portugal. La definición de las regiones prioritarias se realizaba a través de un doble análisis basado en el producto interior bruto de dichas regiones y en el nivel de desempleo. El fondo debía destinar al menos el 40% de su presupuesto en las mismas. De igual manera, se ampliaron las modalidades elegibles para recibir financiación, hacia el apoyo a la modernización de las PYMES, el apoyo para la formación de formadores, la orientación profesional y la creación de agentes de desarrollo local. Para apoyar estas nuevas medidas innovadoras, el fondo incrementó su presupuesto en un 5%.

A pesar de estas reformas, el fondo adolecía de serios problemas de gestión, debido al carácter individual de cada uno de los proyectos de financiación. A partir de 1983, la Comisión comienza a recomendar el uso de programaciones territoriales integrales, en las que tomara parte también el FEDER, y que llevaron a la realización de los Programas Integrados Mediterráneos, los cuales, lanzados en 1986, atendían a las prioridades de las regiones mediterráneas de Francia, Italia y Grecia, dirigidas a paliar los efectos de la incorporación de España y Portugal. Estos primeros programas integrados mediterráneos y su experiencia serían de gran importancia para planificar la siguiente gran reforma del Fondo Social Europeo, esto es, la realizada en el marco del Acta Única Europea de 1987.



Gráfico 1



Fuente: Comisión Europea. Informes anuales del FSE.

## 1.2.- La política de cohesión y el salto cualitativo de 1988.

En 1987, entra en vigor el Acta Única Europea, dirigida a acelerar la creación de un mercado único, incorporando en sus provisiones un nuevo compromiso con la cohesión económica y social. Este nuevo escenario político da lugar a una reforma radical de los fondos estructurales que tiene lugar en 1988.

De esta manera, el Acta Única Europea consagra un nuevo capítulo a la cohesión económica y social del territorio de la Comunidad, señalando en su artículo 130<sup>3</sup>:

“La Comunidad se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las más favorecidas”.

Se trataba, sin duda, de un importante salto cualitativo que, abundando en la experiencia acumulada por la Comunidad en los años previos, situaba la cohesión como un elemento fundamental del proceso de construcción

3 Artículo 130<sup>a</sup> del Tratado de la Comisión Económica Europea, tras ser modificado a través del artículo 23 del Acta Única Europea.

europea. Para ello, prosigue el tratado, los Estados Miembros deben conducir su política económica con miras a alcanzar dicho objetivo, al tiempo que la Comunidad propone un apoyo específico para dichos fines a través de los fondos estructurales (FEDER, FSE y la sección "orientación" del Fondo Europeo de Garantía Agrícola), así como por medio del Banco Europeo de Inversiones. El Acta Única Europea mandató a la Comisión Europea para que desarrollase un marco global de actuación y coordinación de los diferentes fondos, con el objetivo de contribuir a dicha cohesión.

El 24 de Junio de 1988, se adopta el primer reglamento que precisa el funcionamiento de la política de cohesión, así como las modalidades de utilización de los fondos estructurales<sup>4</sup>. El giro en la gestión de los mismos, y, consecuentemente, del Fondo Social Europeo. Es un modelo copernicano. Se producen una serie de cambios en la programación, objetivos y gestión del FSE que, en buena medida, perduran hasta hoy, vinculados a dicha política de cohesión.

Los principios fundamentales de la nueva política de cohesión son los siguientes:

- Programación: se pasa de un mecanismo de gestión basado en las ayudas individuales por proyecto a la realización de programas integrados de ámbito territorial, de manera que los fondos estructurales se integran en planes de desarrollo regional multisectoriales. Se rompe de esta manera la especialización de los fondos es favor de una mayor coordinación y complementariedad de los mismos.
- Plurianualidad: el horizonte financiero pasa del presupuesto anual a la realización de programaciones plurianuales, inicialmente con una duración de cinco años ( el primer período de programación está comprendido por los años 1988-1993).
- Adicionalidad: se refuerza el principio de adicionalidad en la medida en que los fondos estructurales complementan, pero no sustituyen, los esfuerzos de los Estados miembros.
- Concentración: se refuerza el principio de concentración en objetivos específicos de intervención, focalizando las aportaciones de los fondos en las regiones menos avanzadas, así como en los sectores poblacionales más desfavorecidos. La tasa de cofinanciación europea varía entre el 50% y el 85% en función de la población y el territorio objetivo.
- Asociación: las contribuciones europeas deben ser gestionadas de manera compartida entre los diferentes niveles de las administraciones: nacional, regional y local. De igual manera, las organizaciones de la

4 Reglamento 2052/88

sociedad civil y los agentes sociales son progresivamente asociados a la gestión de los fondos estructurales.

- Evaluación: se refuerza el componente de evaluación y seguimiento de las acciones, tanto antes del inicio –evaluación ex, antes- como durante la ejecución y al final de la misma.

La dotación del FSE experimenta un importante aumento, y alcanza los 20 mil millones de Euros para los cinco años comprendidos en el período. Los objetivos prioritarios de las actuaciones de los fondos estructurales se establecen en cinco:

- Objetivo 1: desarrollo de regiones menos desarrolladas.
- Objetivo 2: reconversión de regiones en declive industrial.
- Objetivo 3: lucha contra el paro de larga duración.
- Objetivo 4: integración profesional de los jóvenes.
- Objetivo 5a: ajuste de estructuras agrícolas.
- Objetivo 5b: desarrollo de zonas rurales.

De igual manera, la Comisión se reserva un 8% del presupuesto global para la puesta en marcha de los denominados programas de iniciativa comunitaria<sup>5</sup>, esto es, programas que, lanzados desde la Comisión, tienen un componente innovador o de valor añadido transnacional que permite complementar los esfuerzos desarrollados en los Estados Miembros.

El Fondo Social Europeo, como parte del esfuerzo de creación de la política de cohesión, no es ajeno a estas transformaciones y, a partir de 1988, experimenta un importante cambio de orientación para ser integrado en las programaciones regionales y las iniciativas comunitarias. De esta manera, el FSE interviene en todos los objetivos (a excepción del objetivo 5a) y totaliza la intervención de la Comunidad Europea en los objetivos 3 y 4. De esta manera, el fondo amplía su abanico de colectivos de intervención para incluir no sólo a parados de larga duración y a jóvenes, sino también, y en virtud de su intervención en los objetivos 1, 2, y 5b, a los siguientes colectivos<sup>6</sup>:

- Parados.
- Personas en riesgo de desempleo.

5 Las financiadas en ese periodo por el FSE fueron EUROFORM, NOW Y HORIZON.

6 Reglamento 4255/88. Artículo 2.

- Personas que trabajen en pequeñas o medianas empresas.

De igual manera, el fondo reserva un 5% de su presupuesto para medidas innovadoras, intercambio de experiencias y asistencia técnica a la ejecución del mismo.

De este modo, el FSE se convirtió en el instrumento financiero por excelencia para catalizar las inversiones en capital humano vinculadas a la política de cohesión, favoreciendo un incremento de su calidad y mejorando el acceso a las mismas de colectivos desfavorecidos. Entre 1989 y 1993, un total de 7,5 millones de personas se beneficiaron del apoyo del FSE en relación con la lucha contra el desempleo de larga duración y el impulso a la inserción laboral de los jóvenes. Durante esos mismos años, un 10% del total de los fondos del FSE se destinaron a atender las necesidades formativas y de inserción laboral de discapacitados, y un 4% a las necesidades de los inmigrantes. Se favoreció el enfoque innovador y de intercambio de experiencias entre expertos y agentes, y se contó con una creciente colaboración de los agentes sociales y la sociedad civil en el diseño y ejecución de las acciones previstas<sup>7</sup>.

La reforma del FSE, dentro del marco de la política de cohesión, recibió un nuevo impulso en el siguiente período 1994-1999, a la luz del Libro Blanco sobre crecimiento, competitividad y empleo presentado por la Comisión en diciembre de 1993<sup>8</sup>. Los elementos clave del Libro Blanco son la propuesta de un cambio de enfoque en las políticas de empleo, buscando el desarrollo de políticas activas y la intensificación de iniciativas locales de empleo. Estas orientaciones se plasmaron en el nuevo marco para la gestión del FSE durante el período 1994-99, donde se realizaron las siguientes modificaciones:

- Se cambian los objetivos de concentración. El objetivo 3 pasa a ser “combatir el paro de larga duración y la inserción profesional de jóvenes y de las personas expuestas a la exclusión del mercado laboral”, y el 4 a “facilitar la adaptación de los trabajadores a las mutaciones industriales y a la evolución de los sistemas de producción”.
- Se precisan y amplían los colectivos susceptibles de recibir ayuda del fondo:
  - Apoyo a personas desempleadas de larga duración.

7 Kastrissianakis, Antonio “Inversión en Personas. Política y prioridades del Fondo social Europeo”. Revista Formación Profesional núm. 3/94. CEDEFOP. 1993.

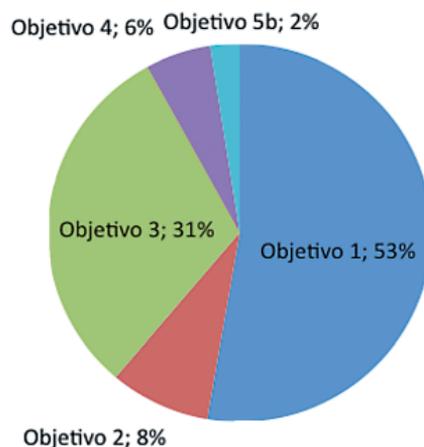
8 Comunicación de la Comisión COM 7/93

- Apoyo jóvenes que no han accedido al mercado laboral.
- Apoyo a personas expuestas a la exclusión del mercado laboral.
- Promoción de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.
- Apoyo a trabajadores sometidos a adaptaciones debidas a cambios industriales.
- Apoyo a la creación de empleo estable.
- Fortalecimiento del potencial humano en ciencia, tecnología e investigación.
- Fortalecimiento y mejora de la educación y los sistemas de formación.
- Formación de agentes responsables de políticas de desarrollo y ajuste estructural.

Durante este período, el Fondo Social Europeo movilizó 47.000 millones de Euros. España fue el principal receptor de fondos. El FSE centró su acción en financiar formación vocacional, orientación laboral, desarrollo de infraestructuras de formación, estudios de mercado laboral, formación de formadores y técnicos, intercambio de experiencias y fomento de medidas innovadoras.

Gráfico 2

**Distribución del Fondo Social Europeo por Objetivos 1994-1999**



Fuente: Comisión Europea.

También, a través de los programas de iniciativa comunitaria del FSE se financiaron acciones transnacionales de carácter innovador y con valor añadido europeo. La iniciativa Now, dirigida a la igualdad de oportunidades para las mujeres en el mercado laboral. La iniciativa Horizon, dirigida a hacer frente a las causas de marginación laboral de colectivos con obstáculos específicos, como personas discapacitadas. Y la Youthstart, dirigida a jóvenes menores de 20 años. Por su parte, la Iniciativa Adapt se dirigió a la formación y adaptación de los recursos humanos afectados por cambios industriales. Estas iniciativas sumaron el 9% de los recursos del FSE durante el período.

En relación a España, la puesta en marcha de la nueva política de cohesión coincidió en el tiempo con la plena integración de nuestro país en la Comunidad Europea, que fue uno de los principales receptores de fondos, incluyendo el Fondo Social Europeo. Entre 1986 y 1999, España recibió un total de 14.132 millones de euros, donde Andalucía fue la Comunidad Autónoma con mayor participación en su ejecución (22,23%), seguida de Cataluña (11,63%) y Valencia (9,75%). En términos per cápita, Extremadura es la mayor receptora de fondos por habitante, alcanzando los 714 euros per cápita, seguida de Canarias (474 euros per cápita) y Ceuta y Melilla (468 euros per cápita).

Gráfico 3



Fuente: Comisión Europea.

### **1.3. El nuevo milenio y la ampliación al Este. Novedades en la relación con la sociedad civil**

La Unión Europea inició su andadura por el nuevo milenio con numerosos retos en su agenda. La creciente competitividad internacional y el auge de la globalización, las perspectivas de ampliación al Este, que se culminarían en 2004, así como el propio proceso de reforma de la arquitectura institucional y la introducción del Euro, dieron como resultado un importante conjunto de desafíos que los Estados miembros y la propia Unión Europea debían afrontar.

La política de cohesión y sus instrumentos se vieron, obviamente, afectados por dichos retos y, ya en 1999, se inició el proceso de transformación de dicha política en el marco de la denominada Agenda 2000, completado con la aprobación, en marzo de 2000, de la Estrategia de Lisboa.

El nuevo marco estratégico de la Unión Europea para el decenio implicaba una nueva reforma de la política de cohesión, que focalizaba sus esfuerzos de concentración en tres nuevos objetivos:

- Objetivo 1: desarrollo y ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas.
- Objetivo 2: reconversión económica y social de las regiones con dificultades estructurales.
- Objetivo 3: adaptación y modernización de las políticas de empleo, educación y formación.

Las modificaciones estratégicas traen consigo una nueva orientación en la gestión de los fondos que experimentan una nueva re-nacionalización, de manera que la intervención de la Comisión pasa paulatinamente de ser un gestor del fondo a mantenerse en un papel de controlador, dejando a las autoridades nacionales y regionales el protagonismo en la ejecución de los mismos. De igual modo, se produce una simplificación en la gestión en materia de concentración de objetivos, reglas de control financiero y ámbito geográfico, al desaparecer las zonas de intervención subregionales.

Durante este período, el Fondo Social centra su atención en el objetivo 3<sup>9</sup>, así como en el apoyo al desarrollo del mercado de trabajo y en el apoyo a los planes nacionales de empleo. A través de la promoción de políticas activas de mercado de trabajo, combate al desempleo de larga duración, promoción de la igualdad entre hombres y mujeres en el mercado de trabajo, fomento de la formación profesional, promoción de mano de obra cualificada, etc. El fondo

9 Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo 1784/1999.

tendría en cuenta la dimensión de desarrollo local y la dimensión social de la sociedad de la información.

En el ámbito de las iniciativas comunitarias, las anteriores iniciativas del FSE se concentraron en la iniciativa EQUAL, dirigida a combatir la discriminación y las desigualdades en relación con el mercado de trabajo.

Durante el período 2000-2006, el Fondo Social Europeo movilizó un total de 70.000 millones de euros. España recibió durante el período 2000-2006 un total del 11.468 millones de euros, y se convierte de nuevo el estado miembro con mayor asignación. La mayoría de esos fondos fueron destinados al objetivo 1 (74%) y a regiones en período de transición, seguido del objetivo 3º (18%). La distribución de los fondos se realizó a través de programas operativos regionales (38%) y programas plurirregionales (42%). En relación a los Programas Operativos Regionales, Andalucía vuelve a ser la Comunidad Autónoma que más financiación recibe del Fondo Social Europeo, seguida de Cataluña y Galicia.

Gráfico 4

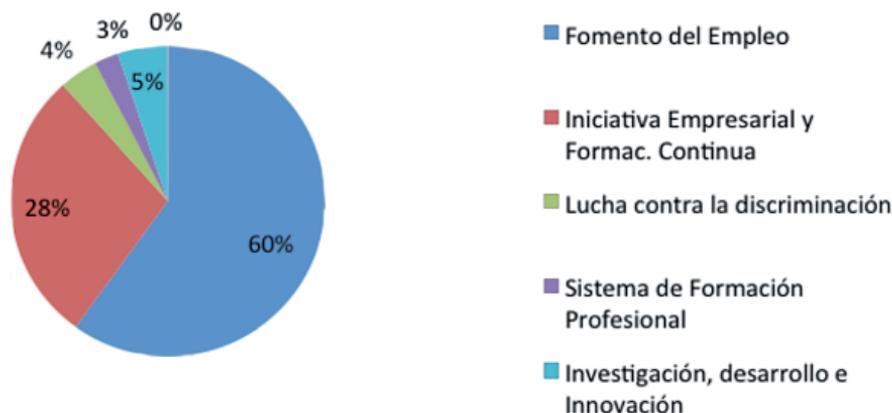


Fuente: Unidad Administradora del Fondo Social Europeo.

En cuanto a los programas operativos plurirregionales, el principal de ellos es el programa de Fomento del empleo, con un 60% de los recursos, seguido por el programa de iniciativa empresarial y formación continua.

Gráfico 5

**Distribución de Fondos Programas Operativos Plurirregionales  
2000-2006**



Fuente: Unidad Administradora del Fondo Social Europeo

Especial mención, por su naturaleza innovadora, merece la experiencia del Programa Operativo plurirregional de Lucha contra la Discriminación, gestionado por entidades públicas y sociales, entre las que destacan Cáritas, Cruz Roja Española, Fundación ONCE y Secretariado General Gitano. El Programa, que en aquel periodo era plurifondo, moviliza un total de 701 millones de euros, de los cuales el Fondo Social Europeo supone el 49%, donde el 24% es aportado por el FEDER, el 33% por las administraciones públicas, y el 3% por los fondos de las entidades sociales participantes.

La importancia del Programa se expresa en las cifras de participación de los operadores privados, que llegaron a gestionar, a través del programa, un total de 202 millones de euros provenientes del FSE, lo que representó el 2% del total de la financiación concedida por dicho fondo para ese período.

El Programa de Lucha contra la Discriminación tenía como objetivos generales los siguientes:

- Fomentar la participación de las mujeres en el mercado de trabajo.
- Promover la inserción laboral de las personas con discapacidad.
- Promover la integración laboral de las personas en situación o riesgo de exclusión.



Pero a su vez, cada una de las entidades participantes se responsabilizó de una serie de prioridades sectoriales y por colectivos, y llegó a una población beneficiaria directa de un total de 192.033 personas<sup>10</sup>.

Otra de las principales novedades del período fue la creación del instrumento de subvención global que aparece como fórmula de financiación finalista dentro de algunos Programas Operativos (entre ellos la Subvención Global que se aprobó dentro del Programa Operativo Lucha contra la Discriminación 2000-2006 y que gestionó la Fundación Luis Vives), para la realización de determinadas acciones consideradas prioritarias y que, en el caso del FSE, se decidió utilizar para facilitar el acceso de las ONGS y partenariados locales a pequeñas subvenciones.

El FSE, gestionado hasta entonces directamente por las instituciones públicas, se abre en 2000-2006 a la posibilidad de ofrecer subvenciones a entidades sociales y representativas de la sociedad civil para el desarrollo de actividades vinculadas a los objetivos del fondo. La experiencia fue considerada un éxito, en la medida en que permitió una mayor permeabilidad de las acciones del fondo en la lucha contra la exclusión social y la integración social y laboral de importantes colectivos. En España, once organismos intermedios de FSE concedieron hasta un total de 569 millones de euros, a entidades sin ánimo de lucro para el desarrollo de acciones de inserción social y laboral, promoción de igualdad de oportunidades, lucha contra el desempleo, formación en la prestación de servicios, o fortalecimiento del Tercer Sector<sup>11</sup>.

No faltan estudios sobre el impacto que dichos fondos han tenido en el fomento del empleo y el crecimiento económico de España. De acuerdo con Sosvilla-Rivero, el impacto en la generación de empleo de los fondos estructurales –sin diferenciar entre Fondo Social y otros fondos– permitió durante el período de 1989 a 1999 generar y mantener un promedio de 235 mil puestos de trabajo anuales, siendo el período 1994-1999 más efectivo en la medida en que permitió alcanzar los 317 mil puestos de trabajo anuales<sup>12</sup>.

10 "Logros y buenas prácticas del programa operativo de lucha contra la discriminación que gestiona las ONG de acción social". Disponible en <http://www.carm.es/ctra/cendoc/haddock/13718.pdf>

11 Spottorno Rubio, Blanca y González, Felix "Los fondos estructurales 2007-2013. La participación de las ONG". Cuaderno Europeo 3. Fundación Luis Vives. Madrid, 2006.

12 Sosvilla-Rivero S. "La Economía Española y la Política de Cohesión Europea." Revista Información Comercial Española número 837. Julio 2007.



## 2. EL FONDO SOCIAL EUROPEO ENTRE 2007-2013

### 2.1. El arranque del nuevo período de programación 2007-2013

A mediados de la pasada década, la Unión Europea hace efectiva la mayor ampliación territorial y de población de su historia. Y pasa a aceptar a 10 nuevos miembros en 2004 y a dos nuevos en 2007. La Unión Europea pasa de 15 a 27 miembros, con un importante desequilibrio en materia de renta per cápita, infraestructuras y desarrollo económico y social.

Al tiempo, las primeras evaluaciones intermedias de la Estrategia de Lisboa señalaban las dificultades para su cumplimiento, que amenazaban al conjunto de la Unión Europea con perder la senda de la competitividad y del crecimiento<sup>13</sup>. El debate sobre la utilidad de la política de cohesión se estaba planteando abiertamente a la luz de los resultados aparecidos en diversos informes, destacando las observaciones del informe Sapir sobre crecimiento en la Unión Europea<sup>14</sup>, en el cual se explicitaba que el impacto de la política de cohesión, no había sido determinante en la convergencia entre regiones dentro de la Unión Europea.

En el debate de renovación de las orientaciones estratégicas de los fondos estructurales, tanto la Comisión Europea como el Consejo apostaron por alinear la política de cohesión con los objetivos marcados en la Estrategia de Lisboa<sup>15</sup>, centrando el uso de los fondos en las siguientes prioridades:

- Mejora del atractivo de los Estados miembros, las regiones y las ciudades.
- Promoción de la innovación, la iniciativa empresarial y la economía del conocimiento.
- Creación de más y mejores empleos.

13 Informe del grupo de Alto Nivel sobre la revisión a medio término de la Estrategia de Lisboa. "Facing the Challenge". Disponible en [http://ec.europa.eu/research/evaluations/pdf/archive/fp6-evidence-base/evaluation\\_studies\\_and\\_reports/evaluation\\_studies\\_and\\_reports\\_2004/the\\_lisbon\\_strategy\\_for\\_growth\\_and\\_employment\\_\\_report\\_from\\_the\\_high\\_level\\_group.pdf](http://ec.europa.eu/research/evaluations/pdf/archive/fp6-evidence-base/evaluation_studies_and_reports/evaluation_studies_and_reports_2004/the_lisbon_strategy_for_growth_and_employment__report_from_the_high_level_group.pdf)

14 Informe del Grupo Independiente de Expertos de Alto Nivel presidido por André Sapir: "An Agenda for a Growing Europe". 2003. Disponible en [http://edz.bib.uni-mannheim.de/daten/edz-mr/pbs/agenda\\_en.pdf](http://edz.bib.uni-mannheim.de/daten/edz-mr/pbs/agenda_en.pdf)

15 Comunicación de la Comisión COM (2005) 0299. "Política de Cohesión en apoyo del crecimiento y el empleo: directrices estratégicas comunitarias, 2007-2013". Bruselas, 2005.

En relación con esta última prioridad, la Comisión propuso coordinar las estrategias de la política de cohesión con la Estrategia Europea de Empleo, de manera que las directrices de la prioridad de empleo se centrasen en:

- Atraer a más personas para que se incorporen y permanezcan en el mercado laboral.
- Mejorar la adaptabilidad de los trabajadores y las empresas y aumentar la flexibilidad de los mercados laborales.
- Incrementar la inversión en capital humano mejorando la educación y las cualificaciones.

Las directrices plantearon prestar especial atención a la aplicación del Pacto Europeo para la Juventud, el incremento de la participación de la mujer en el empleo, y el fortalecimiento del acceso de los inmigrantes al mercado laboral y a la integración social. En cuanto a la adaptabilidad de los trabajadores, la Comisión propuso prestar atención particular al desarrollo de estrategias y sistemas de formación continua, así como la contribución a la financiación de planes y actividades de formación.

De igual manera, se propuso que la Política de Cohesión pudiera apoyar la elaboración de políticas y programas, así como el fomento del aumento de la capacidad en la ejecución de dichas políticas.

En cuanto a la concentración territorial, el período de programación 2007-2013 marca tres objetivos:

- Objetivo de convergencia, dirigido a las regiones menos desarrolladas.
- Objetivo de competitividad y empleo, dirigido al resto de las regiones.
- Cooperación territorial.

Cada uno de estos objetivos ha estado sometido a diferentes reglas de cofinanciación y concentración de esfuerzos, de acuerdo con los parámetros establecidos en los reglamentos.

Sobre estas bases, el Consejo y el Parlamento aprobaron en 2006 el reglamento relativo al Fondo Social Europeo, en el que se explicitan los mecanismos de planificación y ejecución de los fondos.

De esta manera, y para el período 2007-2013, el Fondo Social Europeo ha articulado sus intervenciones en las siguientes prioridades<sup>16</sup>:

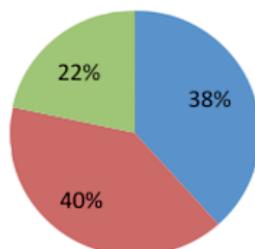
<sup>16</sup> Reglamento del Parlamento Europeo y el Consejo 1081/2006 sobre el Fondo Social Europeo.

- Para los objetivos "competitividad" y "convergencia":
  - Mejora de la capacidad de adaptación de los trabajadores, empresas y empresarios.
  - Acceso al empleo y la inserción duradera en el mercado de trabajo de personas inactivas, desempleados de larga duración, y jóvenes.
  - Promoción de la inclusión social de personas desfavorecidas con vistas a su inserción duradera en el empleo, así como la lucha contra la discriminación en el mercado de trabajo.
  - Promoción de asociaciones, pactos e iniciativas mediante la creación de redes.
- En el objetivo de "convergencia", se apoyarían además las siguientes acciones:
  - Ampliación y mejora de la inversión en capital humano.
  - Consolidación de la capacidad institucional y aumento de la eficiencia de las administraciones públicas y servicios públicos.

Estaba previsto asimismo que el fondo apoyara acciones de ámbito transnacional e interregional, a través del intercambio de información, experiencias, resultados y buenas prácticas. Para cumplir con sus objetivos, las acciones financiadas por el fondo debían ser coherentes con la Estrategia Europea de Empleo y con las acciones comprendidas en la misma.

### Fondo Social Europeo. Distribución 2007-2013 por objetivos

■ Convergencia ■ Multiobjetivo ■ Competitividad



Fuente: Comisión Europea.

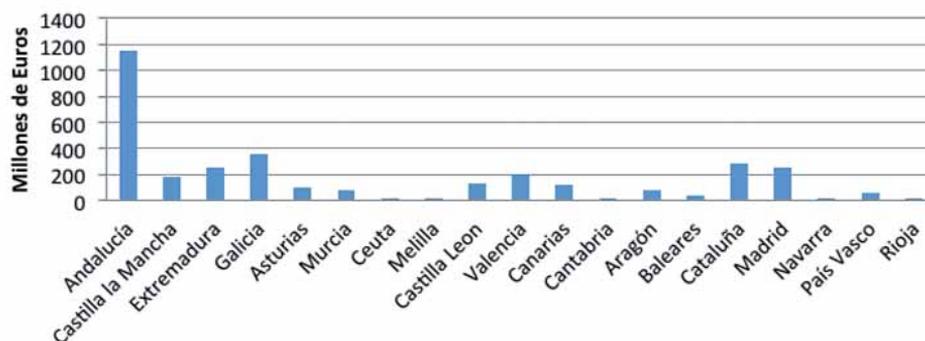
Otra de las novedades del período es la desaparición de las iniciativas comunitarias como EQUAL, aunque sus principios debían ser tenidos en cuenta en la elaboración de los programas operativos regionales y nacionales. En su lugar, la Unión Europea lanzó el programa de Fomento del Empleo y la Solidaridad Social 2007-2013 (PROGRESS) gestionado directamente por la Comisión con el objetivo de apoyar los compromisos de los Estados Miembros para crear más y mejores puestos de trabajo y brindar una igualdad de oportunidades a toda la ciudadanía.

La programación financiera de este período asigna 8057 millones de euros para España, lo cual significa su primer descenso cuantitativo desde su integración en la Unión Europea. Es así el tercer país receptor de fondos, detrás de Polonia (10.007 millones de Euros) y la República Federal de Alemania (9380 millones de Euros). De acuerdo con la concentración por objetivos, España destinó 5247 millones al objetivo de convergencia y 2809 millones al objetivo de competitividad. El 41% de los fondos fueron asignados a través de programas operativos regionales en las Comunidades Autónomas, y un 59% a Programas Plurirregionales.

De entre las Comunidades Autónomas, Andalucía vuelve a ser la Comunidad con más fondos gestionados a través de los Programas Operativos Regionales, con 1155 millones, seguida de Cataluña (284) y Madrid (256).

Gráfico 7

### Distribución del FSE 2007-2013 a través de Programas Operativos Regionales



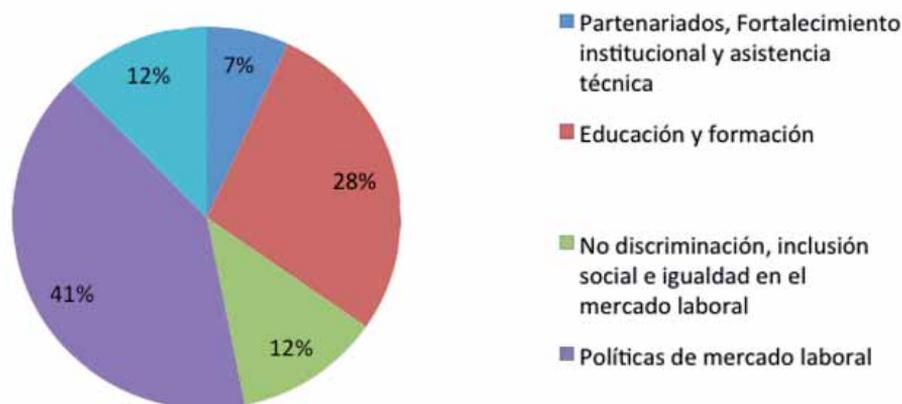
Fuente: Unidad Administradora del Fondo Social Europeo.

En cuanto a los programas plurregionales, para el período 2007-2013, se concentran en tres: adaptabilidad y empleo, lucha contra la discriminación, y asistencia técnica, donde el primero es el mayor de ellos con un total de 4301 millones de Euros y un total del 91% de los fondos destinados a programas plurirregionales. El programa de lucha contra la discriminación recibe, en programación, una asignación de 380 millones de Euros.

En términos de prioridades temáticas, el mercado laboral sigue siendo el gran ámbito de intervención del FSE, alcanzando el 41% de los fondos asignados, y seguido por la formación y la educación.

Gráfico 8

### Fondo Social Europeo 2007-2013. Distribución por prioridades de inversión en España



Fuente: Comisión Europea.

No obstante esta primacía del mercado laboral y las políticas de empleo, cabe destacar el importante peso que durante este período alcanzaron las prioridades de no discriminación, igualdad en el mercado laboral e inclusión socio-laboral de personas con desventaja. Buena parte de este peso es debido a la exitosa experiencia del Programa Plurirregional de lucha contra la discriminación.

Aunque es todavía pronto para realizar una valoración del período 2007-2013, existen ya los primeros datos que apuntan a buenos resultados, aunque muy mediatizados por la crisis económica. En la tabla 1 se pueden observar las principales magnitudes, tanto en términos de participantes como de resultados logrados.

<b>Impacto del FSE en España y la Unión Europea 2007-2013</b>			
	<b>UE 28</b>	<b>España</b>	<b>España como % de la UE</b>
<b>En cuanto a "outputs"</b>			
<b>Beneficiarios finales de las acciones del FSE</b>	68.291.452	11.234.650	16%
<b>Porcentaje de Mujeres participantes en las acciones</b>	52%	55%	
<b>Jóvenes participantes</b>	20.942.395	3.573.289	17%
<b>Mayores de 55 años</b>	4.039.108	786.958	19%
<b>Inmigrantes participantes en las acciones</b>	3.730.516	1.445.030	39%
<b>Pertenecientes a minorías participantes en las acciones</b>	2.672.267	81.844	3%
<b>Personas con discapacidad</b>	3.349.165	325.490	10%
<b>En cuanto a Resultados</b>			
<b>Personas que han accedido a un puesto de trabajo</b>	5.737.679	2.714.584	47%
<b>Personas que han mejorado su cualificación profesional</b>	8.599.638	941.361	11%

Fuente: European Commission. Final Synthesis Report. Main ESF Achievements 2007-2013. ESF Expert Evaluation Network.

## **2.2. El Programa Operativo de lucha contra la discriminación en el período 2007-2013 y otras experiencias de participación del Tercer Sector.**

Tras la exitosa experiencia del período anterior, en el período 2007-2013 se propuso la continuidad del modelo para la gestión del programa operativo de lucha contra la Ddiscriminación, el cual centraría sus actuaciones en torno a tres de los cinco ejes que establece el esquema de la Estrategia del Fondo Social Europeo 2007-2013:

- Eje 2: fomentar la empleabilidad, la inclusión social y la igualdad entre hombres y mujeres.
- Eje 4: promover la cooperación transnacional e interregional.
- Eje 5: asistencia Técnica.

Los tres Ejes seleccionados se desarrollaron tanto en las regiones de Convergencia como en las de Competitividad regional y empleo, a través de los siguientes objetivos:

En relación con el Eje 2: fomentar la empleabilidad, la inclusión social y la igualdad entre hombres y mujeres, los objetivos específicos que se marcaron fueron los siguientes:

- Mejorar la empleabilidad de las personas desempleadas.
- Favorecer la conciliación entre la vida laboral y personal.
- Impulsar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.
- Favorecer la integración social y laboral de las personas inmigrantes y personas con protección internacional.
- Proponer oportunidades de integración social y laboral a las personas con discapacidad.
- Proponer oportunidades de integración social y laboral a las personas excluidas y en riesgo de exclusión.
- Mejorar la adecuación de las organizaciones a las necesidades del mercado de trabajo, teniendo en cuenta la perspectiva de género y la inclusión social.

Además de la actuación en relación con el eje 4(promover la cooperación transnacional e interregional) se marcaron los siguientes objetivos para el eje de asistencia técnica:

- Apoyar la gestión, puesta en marcha, seguimiento y control del Programa Operativo.
- Promover la evaluación, la información y la comunicación, así como los estudios en el marco del programa operativo.

En cuanto a la puesta en marcha y desarrollo de las intervenciones del Programa Operativo de Lucha contra la Discriminación, la Unidad Administradora del Fondo Social Europeo decidió dar continuidad al esquema planteado en la primera experiencia, y para ello contó con la participación inicial, tanto en su elaboración como en su puesta en marcha y desarrollo, de cinco organismos públicos con competencia en el ámbito de los objetivos y actuaciones del PO de Lucha contra la Discriminación que tendrán la consideración de organismos intermedios, así como la de entidades del Tercer Sector.

Las entidades del sector público han sido, en calidad de organismos intermedios, los siguientes:

Por parte del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales:

- Dirección General de Integración de los Inmigrantes.
- Dirección General de inmigración.
- Instituto de la Mujer.

Por parte del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social:

- IMSERSO.

Por parte del Ministerio del Interior:

- Organismo Autónomo de trabajo penitenciario y formación para el empleo.

Además de estos organismos públicos, y partiendo de la experiencia positiva del PO de lucha contra la discriminación del período 2000-2006, se mantiene la participación de cinco Organizaciones sociales en la gestión y ejecución del PO.

En estas cinco organizaciones sociales designadas como organismos intermedios concurren las circunstancias objetivas que se enumeran a continuación

para garantizar tanto el cumplimiento de los objetivos del programa operativo, como el éxito en la gestión:

- a) Capacidad financiera suficiente que garantice la ejecución de las acciones cofinanciadas conforme a los requerimientos financieros del Reglamento 1083/2006, ya que con carácter general las ayudas de los fondos estructurales son ayudas de retorno sujetas para su abono a la realización previa de la acción y su correspondiente pago. A este respecto se han tenido en cuenta, el volumen del presupuesto en los tres últimos años, el patrimonio de la entidad, su capacidad para movilizar recursos de otros entes públicos o privados, y la posibilidad de aportar financiación privada.
- b) Tener como fines institucionales la realización de actuaciones coincidentes con las del FSE, lo que favorece el cumplimiento de los objetivos del programa operativo de forma eficaz y eficiente, de acuerdo con lo previsto en el artículo 60 del Reglamento 1083/2006.
- c) Disponer de capacidad técnica y estructura suficiente, en especial contar con recursos humanos suficientes para la gestión del programa, y tener establecidos sistemas de evaluación, control interno y calidad adecuados. Todo ello de acuerdo con lo previsto en el artículo 60 del Reglamento 1083/2006 antes mencionado.
- d) Tener ámbito estatal de actuación, en cumplimiento con lo establecido en el artículo 12 del Reglamento 1083/2006. Al ser el programa operativo de carácter plurirregional.
- e) Tener experiencia en la gestión de fondos estructurales, que redundará en una mayor economía de gestión, en aplicación de lo establecido en el artículo 60 del Reglamento 1083/2006.

Con esta lógica, los operadores privados, que fueron designados como organismos intermedios del programa, fueron de nuevo: Cáritas Española, Cruz Roja Española, Fundación ONCE y Fundación Secretariado Gitano.

La experiencia del Programa Operativo de Lucha contra la Discriminación 2007-2013 ha sido francamente enriquecedora para todos los actores implicados en su desarrollo. De esta manera, y a través de una evaluación de impacto desarrollada a lo largo de 2013, se han extraído las siguientes conclusiones<sup>17</sup>:

17 "El empleo de las personas vulnerables. Una inversión social rentable". Informe de impacto del Programa Operativo de Lucha contra la Discriminación. Madrid 2013. Disponible en <http://www.gitanos.org/publicaciones/EstudioImpactoPOLCD.pdf>

- El impacto económico del Programa Operativo es considerado positivo en la medida en que puede ser definido como un factor de dinamización de la economía española en términos de generación de ingresos fiscales y creación de empleo. De acuerdo con los cálculos, por cada Euro invertido se genera una producción de 1,38 Euros y se recuperarían 0,91 Euros en calidad de ingresos fiscales de diferentes tipos.
- El Programa Operativo ha tenido un impacto positivo en la inclusión socio-laboral. Entre 2007 y 2011, un total de 52.091 personas accedieron a un empleo mediante el programa de intermediación.
- Se ha evidenciado también una mejora en el fortalecimiento de la capacidad institucional. Las entidades han aumentado dicha capacidad a través de la multiplicación de convenios con empresas e instituciones, la innovación y la difusión de buenas prácticas, así como la colaboración entre las diferentes entidades y la generación de redes de cooperación.

Esta experiencia de asociación entre actores sociales y públicos no es exclusiva de España. A lo largo del continente se han ido desarrollando experiencias de cooperación y participación del Tercer Sector en la gestión del Fondo Social Europeo, destacando, como ejemplo, las siguientes iniciativas:

- En Alemania, el programa "Viento de Cola" se organizó en torno a un partenariado entre el Ministerio Federal de Trabajo y Asuntos Sociales y la Asociación Federal de Entidades de Bienestar Social. Dirigido a la formación y al desarrollo de capacidades de los empleados de la economía social. El programa movilizó 60 millones de Euros durante el período 2007-2013.
- En Bulgaria, la red nacional de infancia lideró la participación de la sociedad civil en el diseño y desarrollo del programa operativo de desarrollo de los recursos humanos para el período 2007-2013. Diez entidades sociales participaron en dicho diseño.
- En Portugal, la red EAPN Portugal propuso proyectos para el eje de gestión profesional y mejora de la educación, así como para el eje de ciudadanía, inclusión y desarrollo social del programa operativo "Potencial Humano", dotado con 8800 millones de Euros. A través de este partenariado, 89 organizaciones participaron dando formación a ONG para mejorar la calidad de sus servicios.
- En el Reino Unido, a través de la prioridad "Ampliar las oportunidades de Empleo", numerosas ONGS han participado en la gestión del mismo. En

el Reino Unido, un total de seis programas operativos del Fondo Social Europeo contaron con la participación de las organizaciones del Tercer Sector.

Sin embargo, durante el período 2007-2013, no se ha extendido el uso de las subvenciones globales, que ha quedado limitado a experiencias concretas, como las desarrolladas en el Reino Unido en el marco del Consorcio Formativo del Voluntariado de Londres o las desarrolladas en Francia a través de la Federación Nacional de Acogida e Inserción Social.

Sin utilizar el marco de las subvenciones globales, en España, el Fondo Social Europeo ha cofinanciado subvenciones en el marco de varios programas operativos regionales, como el de Castilla y León, la Región de Murcia, la Comunidad de Madrid, Andalucía, la Diputación Foral de Navarra o la región de Cantabria. Por su parte, el programa operativo de lucha contra la discriminación ha cofinanciado subvenciones a organizaciones sociales del Instituto de la Mujer. El objetivo de estas subvenciones varía en función de los planes operativos regionales y plurirregionales, entre los cuales destacan los siguientes ejes:

- Apoyo a la creación de empleo
- Apoyo a la inserción socio-laboral de personas en desventaja.
- Inserción de inmigrantes.
- Redes interculturales
- Promoción de la igualdad entre mujeres y hombres.

El mecanismo habitual de participación del Fondo Social Europeo en estas acciones es la cofinanciación de las subvenciones, que, de acuerdo a sus bases reguladoras, deben estar acordes con los objetivos y criterios de ejecución y elegibilidad marcados en el reglamento del Fondo Social Europeo.

### **3. EL NUEVO PERÍODO DE PROGRAMACIÓN 2014-2020**

#### **3.1. La Estrategia Europa 2020 y el Fondo Social Europeo en un contexto de una Europa en crisis.**

Con el estallido de la crisis financiera internacional, la Unión Europea se ve envuelta en un proceso de profunda revisión de su sistema de gobernanza económica y su estrategia de crecimiento, que toma lecciones de los resultados de

la evaluación de la Estrategia de Lisboa, la cual, de acuerdo con la evaluación que desarrolló la propia Comisión, no logró alcanzar sus objetivos<sup>18</sup>.

En 2010, el Consejo Europeo de Junio aprobó la que sería su continuación, la Estrategia Europa 2020, cuyo objetivo fundamental mantenía coherencia con lo planteado en la Estrategia de Lisboa, esto es, fomentar el dinamismo y el crecimiento de la economía europea a través de tres pilares: crecimiento inteligente, sostenible e inclusivo. La crisis de la eurozona, la puesta en marcha del Mecanismo Europeo de Estabilidad, el Pacto Fiscal, el Pacto por el Crecimiento y las negociaciones sobre la Unión Bancaria, todas ellas iniciativas vinculadas a los mecanismos de resolución de la crisis, han dibujado un nuevo escenario de actuación en el cual la estrategia de crecimiento a largo plazo va ganando peso tras la gestión de la crisis del Euro producida entre 2010 y 2013.

La estrategia Europa 2020 se basa en indicadores objetivables capaces de medir el progreso hacia el cumplimiento de las metas, y se articulaba a través del semestre europeo con el núcleo de la gobernanza económica europea, lo que garantizaba la coherencia con los otros objetivos de política económica vinculados al Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

Al igual que ocurriera en el período 2007-2013 con la Estrategia de Lisboa, el nuevo período de programación 2014-2020 de los fondos estructurales se ha alineado plenamente con las prioridades de la Estrategia Europa 2020, de manera que se convierten en el principal instrumento catalizador de recursos hacia la consecución de sus objetivos.

De esta manera, la Comunicación de la Comisión que establece el Marco Estratégico Común para los fondos estructurales durante el período 2014-2020 marca los siguientes objetivos temáticos<sup>19</sup>:

1. Potenciar la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación.
2. Mejorar el uso y la calidad de las tecnologías de la información y de las comunicaciones y el acceso a las mismas.
3. Mejorar la competitividad de las pequeñas y medianas empresas, del sector agrícola (en el caso del FEADER) y del sector de la pesca y la acuicultura (en el caso del FEMP).
4. Favorecer el paso a una economía baja en carbono en todos los sectores.
5. Promover la adaptación al cambio climático y la prevención y gestión de riesgos.

18 Wyplosz, Charles. "The failure of the Lisbon Strategy". Disponible en <http://www.voxeu.org/article/failure-lisbon-strategy>.

19 Reglamento 1303/2013 del Parlamento y el Consejo.

6. Proteger el medio ambiente y promover la eficiencia de los recursos.
7. Promover el transporte sostenible y eliminar los estrangulamientos en las infraestructuras de red fundamentales.
8. Promover el empleo y favorecer la movilidad laboral.
9. Promover la inclusión social y luchar contra la pobreza.
10. Invertir en la educación, el desarrollo de las capacidades y el aprendizaje permanente.
11. Mejorar la capacidad institucional y la eficiencia de la administración pública.

Con el fin de mejorar el impacto de la política de cohesión, los nuevos reglamentos establecen una serie de nuevas disposiciones en materia de concentración, asignación de recursos y gestión de los mismos, donde destacan los siguientes<sup>20</sup>:

- Se determinan dos tipos de objetivos geográficos: regiones menos desarrolladas (con un PIB per cápita menor del 75% de la media europea), regiones en transición (PIB entre el 75% y el 90%) y regiones más desarrolladas (PIB per cápita superior al 90% de la media europea).
- Se establece un criterio de concentración en los objetivos temáticos 1 a 4 con diferentes niveles de concentración de los fondos en función de las regiones a las que vayan destinados. Las regiones menos desarrolladas deben concentrar el 50% de los fondos en esas cuatro prioridades, las más desarrolladas el 80%. Al menos el 20% de la financiación del Fondo Social Europeo debe destinarse a la inclusión social y la lucha contra la pobreza.
- Se insta una "reserva de rendimiento" de manera que se realice un seguimiento exhaustivo del cumplimiento de objetivos y de progreso hacia los mismos. Los programas con buenos resultados podrán acceder a dicha reserva de rendimiento.
- Se establecen una serie de criterios de condicionalidad ex ante para maximizar el impacto de los fondos.
- Se mejora la coordinación entre los diferentes fondos (FEDER, FSE, FEADER, Fondo de Cohesión y Fondo Marítimo y de Pesca) y entre ellos y

20 "Cohesion Policy 2014-2020: The 10 key points of the revised policy". Revista Panorama Inforegion número 48. Invierno 2013. Disponible en [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag48/mag48\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag48/mag48_es.pdf)

- otros instrumentos financieros como el Horizonte 2020 (vinculado a la I+D).
- Se simplifican los procedimientos, incluyendo la simplificación de la verificación contable y el incremento de los procedimientos telemáticos.
  - Se incide en la necesidad de una mayor dimensión en zonas urbanas.
  - Se promueve la cooperación transfronteriza y se facilita la realización de proyectos transfronterizos.
  - Se vincula la ejecución de los fondos estructurales con la coherencia en materia de gobernanza económica y cumplimiento de las recomendaciones establecidas en el semestre europeo.
  - Se incentiva el uso de instrumentos financieros para el apoyo a las pequeñas y medianas empresas.

Se trata, por lo tanto, de una importante reforma que alinea los objetivos y criterios de la política de cohesión con la estrategia económica de la Unión Europea, tanto a corto plazo, a través del cumplimiento de los requisitos establecidos en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, como a largo plazo, a través de la Estrategia Europa 2020. En este contexto, el papel del Fondo Social Europeo deviene fundamental en la lucha contra el desempleo y por la inclusión social. De esta manera, las principales novedades vinculadas al desarrollo del FSE durante el período 2014-2020 son las siguientes:

- Se garantizará una participación mínima del FSE en la financiación de las políticas de cohesión de cada Estado miembro, que deberá ser como mínimo del 20% del total de los fondos estructurales.
- Se propiciará la igualdad entre hombres y mujeres de manera transversal y a través de iniciativas específicas, de modo que todas las acciones deberán promover la igualdad entre hombres y mujeres y la igualdad de oportunidades para todos, sin ningún tipo de discriminación.
- El empleo juvenil será una de las grandes prioridades, a través de la Iniciativa de Empleo Juvenil. Esta iniciativa ayudará a jóvenes de regiones con tasas de desempleo juvenil superiores al 25 % que no están trabajando, estudiando o formándose.
- El FSE centrará sus intervenciones en un número limitado de prioridades de inversión con el objetivo de garantizar una masa crítica de financiación que produzca un impacto real en los principales desafíos a los que se enfrentan los Estados miembros. El 20% de los fondos deberán estar

destinados a la inclusión social y lucha contra la pobreza y la discriminación.

- Se fomentará la innovación social, a través del ensayo y la difusión de soluciones innovadoras que resuelvan necesidades sociales, laborales y educativas.
- Se mejorará el principio de asociación, de manera que el FSE ejecutará sus acciones en estrecha colaboración con las autoridades públicas, los interlocutores sociales y la sociedad civil a escala nacional, regional y local, durante todo el ciclo de los programas.

Para el período 2014-2020, el Fondo Social Europeo contará con 83.000 millones de euros para distribuir entre los 28 países de la Unión. De acuerdo con el nuevo reglamento, el ámbito de aplicación del FSE se circunscribe a los objetivos temáticos 8 a 11, con las siguientes prioridades de inversión:

- En el ámbito de la sostenibilidad y calidad del empleo:
  - Acceso al empleo de demandantes y personas inactivas.
  - Integración en el mercado de trabajo de los jóvenes.
  - Apoyo al trabajo por cuenta propia, el espíritu emprendedor y la creación de empresas.
  - Igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.
  - Adaptación de trabajadores, las empresas y los empresarios al cambio.
  - Envejecimiento saludable y activo.
  - Modernización de las instituciones del mercado de trabajo.
- En relación con la inclusión social, la lucha contra la pobreza y la discriminación:
  - La inclusión activa, la participación activa y la mejora de la posibilidad de encontrar un empleo.
  - La integración socioeconómica de comunidades marginadas.
  - La lucha contra todas las formas de discriminación.
  - El acceso a servicios asequibles, sostenibles y de calidad.
  - Fomento del emprendimiento social y de la integración profesional.

- Estrategias de desarrollo local.
- El relación con la inversión en educación, formación y formación profesional:
  - Reducción y prevención del abandono escolar temprano.
  - Mejora de la calidad, eficacia y accesibilidad de la educación superior.
  - Mejora de la igualdad de acceso al aprendizaje permanente.
  - Mejora de la adecuación al mercado de trabajo de los sistemas de educación y formación.
- En relación con la mejora de la capacidad institucional de las autoridades públicas:
  - Inversión de capacidad institucional.
  - Desarrollo de capacidades de todos los agentes competentes en materia de educación, aprendizaje permanente, formación y empleo y políticas sociales.

Por tanto, a partir de la suma de los elementos anteriores, es posible hablar de una nueva evolución en el enfoque del Fondo Social Europeo. En el nuevo período de programación, se pretende que el FSE atienda de una forma más integrada necesidades diversas e interrelacionadas que se han hecho más evidentes en el contexto de crisis económica. En este sentido, se incorpora de forma explícita dentro de los Objetivos Temáticos la lucha contra la pobreza y se avanza hacia un enfoque más integral y multidimensional de la inclusión social, con la intención de hacer del FSE (junto al resto de fondos) una palanca que permita alcanzar los objetivos de la Europa 2020 vinculados con la reducción de la pobreza (en España reducir entre 1,4 - 1,5 millones las personas en situación o riesgo de pobreza y exclusión social) y el abandono escolar prematuro, uno de los factores principales de exclusión (en España se debe reducir hasta el 15%); por supuesto, haciendo del empleo el principal instrumento para la inclusión social.

Asimismo, la programación del Fondo Social debe contribuir y complementarse con el resto de iniciativas de la Estrategia Europa 2020, especialmente vinculadas con las nuevas cualificaciones para el empleo y el empleo joven, pero también con las vinculadas a la transición a una economía baja en carbono, el I+D+i, la agenda digital europea, etc.

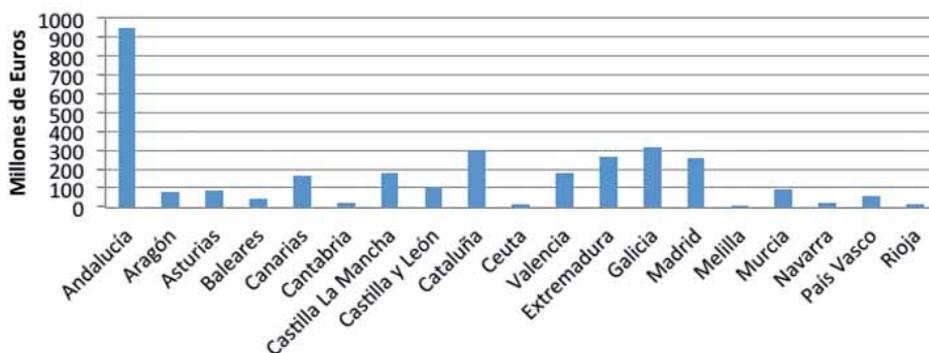
Se trata, por lo tanto, de un importante giro en la definición del Fondo Social Europeo, que aparece claramente inserto en una política de cohesión vinculada con la Estrategia Europa 2020 y con criterios de concentración, asociación y programación de resultados y rendimiento dirigidos al cumplimiento de los objetivos de esta estrategia.

En relación a la programación para España, todavía en el proceso de culminación del Acuerdo de Asociación y de los Programas Operativos, se asignan a España 8.446 millones de euros. Una cantidad superior a la obtenida en el período 2007-2013. De nuevo, los programas plurregionales obtienen la mayoría de la financiación, con un total del 62,9% de los fondos asignados, frente a un 37,1% de los programas operativos regionales.

En relación a estos últimos, de nuevo Andalucía es la Comunidad Autónoma que tiene prevista una mayor asignación de fondos (947 millones de euros), seguida por Galicia (313) y Cataluña (304,7).

Gráfico 9

**Distribución inicial del FSE a través de programas operativos regionales 2014-2020**



Fuente: Unidad Administradora del Fondo Social Europeo.

En cuanto a los programas plurirregionales, y de acuerdo con el borrador del Acuerdo de Asociación España-Unión Europea, se propone la realización de cuatro programas financiados por el Fondo Social Europeo: empleo, formación y educación, con un montante estimado de 2.178 millones de euros; empleo juvenil, con un montante de 2.367 millones de euros; y fomento de la inclusión

social, con 750 millones de euros, donde el eje de asistencia técnica recibe 20 millones de euros.

### **3.2. El refuerzo del principio de asociación y el enfoque de la gobernanza multinivel de los fondos**

Durante el actual período de programación 2014-2020, la Unión Europea ha decidido proceder a un impulso del principio de asociación, presente desde la reforma de 1988, y que incluye la conveniencia de articular los diferentes niveles de la administración –administración central, administraciones regionales y locales-, los interlocutores sociales y la sociedad civil en la programación, ejecución y seguimiento de los fondos.

La experiencia en el cumplimiento del principio de asociación ha sido considerada como muy positiva para el desarrollo de la gobernanza de los fondos. Sin embargo, la Comisión detectó que su implementación era desigual entre los Estados Miembros, por lo que aparecía como conveniente desarrollar una serie de orientaciones que permitieran una mejor comprensión del mismo, así como una mejor puesta en práctica por parte de las autoridades competentes en la gestión de los fondos.

El reglamento habilita a la Comisión para la realización de un acto delegado con el objetivo de establecer un código de conducta que sistematice el principio de asociación y su desarrollo en la programación, ejecución y seguimiento de los fondos.

Tanto el reglamento de disposiciones comunes a través de su artículo 5, como el reglamento delegado que establece el Código de Conducta, determinan tres tipos de actores que deben estar implicados en el desarrollo de la política de cohesión<sup>21</sup>:

- Autoridades públicas, tanto de ámbito estatal, como de ámbito local y regional.
- Interlocutores sociales.
- Agentes de la sociedad civil.

El código de conducta establece unas pautas para el desarrollo adecuado del principio de asociación, tanto en el sector de la programación y redacción de los programas operativos y en el del acuerdo de asociación con el Estado miembro, la selección de las prioridades y programas de inversión, así como en los comités de seguimiento. El reglamento establece los principios y criterios

21 Reglamento delegado 240/2014 de la Comisión Europea.

básicos de identificación, selección y transparencia en la información ofrecida a los diferentes socios, que deben ser tenidos en cuenta durante todo el ciclo de programación.

En concreto, y refiriéndose a la sociedad civil, el código de conducta establece los criterios para la selección de las entidades susceptibles para colaborar en la programación y ejecución de los fondos, el reglamento determina los siguientes criterios:

- Organismos que representen a la sociedad civil, tales como los interlocutores medioambientales, las organizaciones no gubernamentales y los organismos responsables del fomento de la inclusión social, la igualdad de género y la no discriminación, en especial:
- Los organismos que desarrollan su labor en las áreas relacionadas con la utilización prevista de los Fondos Estructurales y que contribuyan al programa y la aplicación de sus principios horizontales en función de su representatividad, y teniendo en cuenta la cobertura geográfica y temática, la capacidad de gestión, los conocimientos especializados y los enfoques innovadores.
- Los organismos que representan a los grupos de acción locales vinculados a las estrategias locales de desarrollo participativo, tal y como están previstos en el artículo 34 del reglamento de disposiciones comunes.
- Otras organizaciones o grupos a los que afecta de manera significativa o que puedan verse afectados de manera significativa por la aplicación de los Fondos Estructurales, en especial los colectivos que se consideren en riesgo de sufrir discriminación y exclusión social.

Se trata, por lo tanto, de un potente instrumento para ordenar y verificar la correcta participación de los diferentes actores en el desarrollo de las acciones de la política de cohesión, reforzando la gobernanza de los fondos y favoreciendo la implicación de los agentes clave en el cumplimiento de sus objetivos y, por ende, de los objetivos de la Estrategia 2020.

### **3.3. Las oportunidades de participación del Tercer Sector en el nuevo período de programación**

El nuevo marco de objetivos, dibujado en torno a la nueva política de cohesión y la Estrategia Europa 2020, abre un nuevo escenario para la participación de



la sociedad civil en la gestión del Fondo Social Europeo. El refuerzo del principio de asociación, así como el mantenimiento de instrumentos como la subvención global o la participación de actores relevantes del Tercer Sector en el proceso de ejecución de algunos programas operativos convierte este período en una fuente de oportunidades para las organizaciones de la sociedad civil, a la espera de una mayor concreción en el marco de los programas nacionales y regionales.

En relación a las subvenciones globales, la nueva reglamentación mantiene la posibilidad de utilizar este instrumento integrado en el marco de los programas operativos regionales o plurirregionales, permitiendo a las autoridades de gestión, si así lo han programado, trabajar con aquellas organizaciones con solvencia y capacidad técnica suficiente como para convertirse en organismo intermedio, gestionando de este modo diferentes acciones financiadas con cargo al Fondo Social Europeo.

De esta manera, el artículo 123 del reglamento de disposiciones comunes señala que:

“El Estado miembro o la autoridad de gestión podrán confiar la gestión de parte de un programa operativo a un organismo intermedio mediante un acuerdo por escrito entre el organismo intermedio y el Estado Miembro o la autoridad de gestión («subvención global»). El organismo intermedio deberá proporcionar garantías de su solvencia y su competencia en el ámbito de que se trate, al igual que de su capacidad administrativa y de gestión financiera.”

Esta modalidad se expresa también en el reglamento de gestión del Fondo Social Europeo, de manera que en su artículo 6, relativo a la participación de los socios señala:

*“La participación de los socios a que se refiere el artículo 5 del Reglamento (UE) n° 1303/2013 en la ejecución de los programas operativos podrá adoptar la forma de subvenciones globales según lo dispuesto en el artículo 123, apartado 7, del Reglamento (UE) n° 1303/2013. En tal caso, el programa operativo especificará cuál es la parte del programa operativo que corresponde a la subvención global, incluida la dotación financiera indicativa de cada eje prioritario.”*

También en su artículo 6, el reglamento del Fondo Social Europeo se refiere especialmente al fortalecimiento de las capacidades de las organiza-



ciones no gubernamentales en las regiones menos desarrolladas o en transición, de manera que:

*“Con el fin de fomentar la adecuada participación de las organizaciones no gubernamentales y su acceso a las medidas subvencionadas por el FSE, en particular en los ámbitos de la inclusión social, la igualdad de género y la igualdad de oportunidades, las autoridades responsables de la gestión de un programa operativo en una de las regiones definidas en el artículo 90, apartado 2, letras a) o b), del Reglamento (UE) nº 1303/2013 o en los Estados Miembros que puedan optar a una ayuda del Fondo de Cohesión destinarán una parte importante de los recursos del FSE a actividades de desarrollo de las capacidades de las organizaciones no gubernamentales.*

De esta manera, se habilita a la autoridad de gestión para proceder, bajo los criterios de competencia, solvencia, y capacidad administrativa y gestión financiera, a designar organismos intermedios con capacidad de gestionar subvenciones globales para el cumplimiento de los objetivos del programa, atendiendo a su naturaleza como administración pública, interlocutores sociales u organismos de la sociedad civil, si bien es cierto que esta designación debe recogerse en la programación operativa que se desarrolle, lo cual se corresponde con la etapa más temprana de la puesta en marcha del período de ejecución de los fondos.

El nuevo período pretende también favorecer el uso de partenariados público-privados en la ejecución de los fondos. Estos permitirían el uso de fondos privados como parte de la cofinanciación ofrecida por el Fondo Social Europeo. Esta posibilidad, que ya existía en el anterior período, se quiere hacer extensiva a nuevo período de programación a través de un uso más sistemático. De esta manera, los fondos aportados por organizaciones privadas se podrían considerar a los efectos del cálculo de las cofinanciaciones necesarias para la puesta en marcha de proyectos (cabe recordar que el FSE financia entre un 60% y un 80-85% del coste elegible de los programas, donde los Estados Miembros deben facilitar el resto de la financiación).

El reglamento define las asociaciones público-privadas de la siguiente manera:

*“Asociaciones público-privadas: modalidades de colaboración entre organismos públicos y el sector privado cuya finalidad es facilitar la inversión en proyectos de infraestructura o en otros tipos de operaciones por las que se prestan servicios públicos mediante reparto de los riesgos y puesta*



en común de competencias del sector privado, o bien fuentes de capital complementarias;”

Así, el reglamento de disposiciones comunes señala en su capítulo III (artículos 62 a 64) donde establece los criterios de puesta en marcha de dichas asociaciones público-privadas, incluyendo la necesidad de respetar las condiciones impuestas en materia de contratación pública y de ayudas de estado.

Otra modalidad de participación en la gestión de los fondos es a través del denominado Desarrollo Local Participativo. El reglamento de disposiciones comunes señala a estos efectos que se pueden constituir grupos de acción local compuestos por grupos de interés socio- económico local, en los cuales los poderes públicos no deben sumar más del 49% del poder de voto. En su capítulo II, artículos 32 a 35, el reglamento define los criterios para la puesta en marcha de estrategias de desarrollo local participativo, dejando en manos de las autoridades de gestión la selección de dichos grupos y de las estrategias que formarán parte de la programación. Estas estrategias de desarrollo local participativo podrán ser apoyadas tanto por el Fondo Social Europeo como por otros fondos estructurales.

En cualquier caso, conviene tener en cuenta que el uso de estas modalidades –así como de las más tradicionales subvenciones cofinanciadas por el Fondo Social Europeo- está sujeto a su inclusión en los programas operativos tanto regionales como plurirregionales, y por lo tanto es potestativo de las autoridades de gestión su incorporación a los mismos. Cabe destacar este hecho, teniendo en cuenta el poco uso que se ha dado a las subvenciones globales en el anterior período, o la no utilización de los partenariados público-privados, que ya estaban reconocidos en el anterior período de programación y que en España no se utilizaron.

Pero más allá del uso de las subvenciones globales, o de la participación en grupos de acción local, la participación de las organizaciones de la sociedad civil puede verse potenciada a través de la participación en los comités de seguimiento de los fondos, tal y como se recoge en el código de conducta para el principio de asociación. El objetivo, en última instancia, es fortalecer la participación de todos los actores relevantes en la puesta en marcha de las programaciones y en su ejecución, permitiendo una mejora de la gobernanza multinivel de la política de cohesión, y favoreciendo un avance rápido hacia los objetivos marcados en la estrategia Europa 2020.



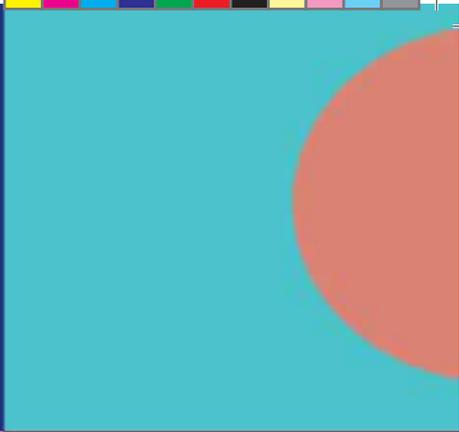
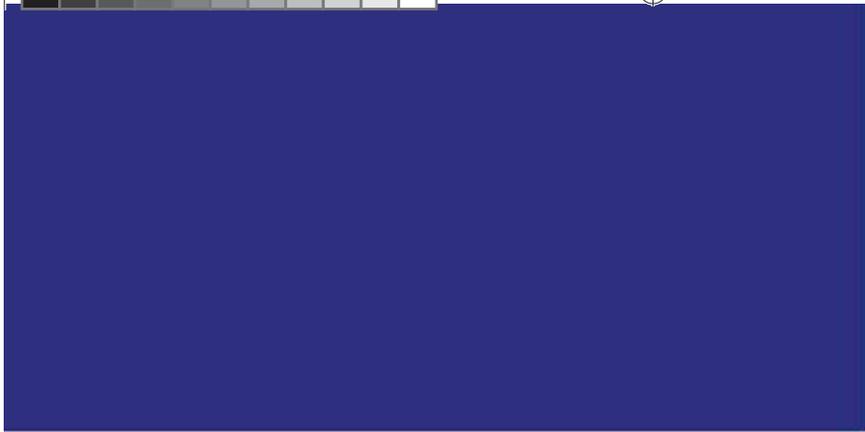
## 4. CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS

A lo largo de su trayectoria, el Fondo Social Europeo se ha constituido como el instrumento financiero clave para la ejecución de una política europea de inversión en capital humano. Su evolución histórica, inicialmente vinculada al desarrollo de la libertad de circulación de los trabajadores y al mercado laboral único, se ha ido complejizando, en primer lugar, a través de su incorporación plena a los esfuerzos de programación de la política de cohesión, y posteriormente con su alineamiento con la Estrategia Europea de Empleo y con las Estrategias de Crecimiento de Lisboa y Europa 2020.

Al mismo tiempo que se fortalecía su articulación con otros instrumentos y se reforzaba su sinergia con las grandes líneas estratégicas de la UE, el FSE ha ido progresivamente incorporando nuevos objetivos para lograr la inclusión sociolaboral y la no discriminación en el mercado de trabajo, a la vez que ofrecía un marco más receptivo a las diferentes aportaciones que, por su propia naturaleza, podrían desarrollar las organizaciones del Tercer Sector.

El nuevo marco reglamentario en el que nos encontramos para el periodo 2014-2020 abre la posibilidad de que las entidades del Tercer Sector protagonicen parte de las actuaciones encaminadas a la mejora de la inclusión social y la lucha contra la pobreza, y ello tanto a través de las propias actuaciones de un futurible nuevo programa operativo plurirregional que pueda dar continuidad al de lucha contra la discriminación, como a través de los programas operativos del FSE que articulen las propias Comunidades Autónomas, así como los posibles instrumentos de Subvención Global que aprueben la Comisión Europea y las Autoridades de Gestión dentro de alguno de estos programas operativos. La finalización de la negociación del acuerdo de asociación y la aprobación definitiva de los Programas Operativos regionales y plurirregionales, que tendrá lugar en la segunda mitad de 2014, permitirá iniciar las actividades del nuevo período en la finalización de este mismo año, por lo que el último trimestre de este año puede ser clave para el establecimiento de marcos de concertación y seguimiento, así como de determinación de prioridades sectoriales vinculadas a la asignación ya establecida en los diferentes programas operativos.

Experiencias exitosas no faltan en esta dirección, como se ha señalado en el presente artículo, las cuales nos permitan pensar que el rol del Tercer Sector en la gestión de los fondos y en la consecución de los objetivos de la Estrategia 2020 puede tener su protagonismo en este período que acaba de arrancar. En última instancia, el diálogo con las autoridades, la buena planificación y la orientación hacia los objetivos compartidos de una Europa más inclusiva y con mejor capital humano son las claves para fortalecer este rol, hoy por hoy, imprescindible para llevar a buen puerto la andadura que nos llevará hacia la Europa del año 2020.



# Panorama



**LUISVIVES**  
CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES  
ACCION CONTRA EL HAMBRE





# Características del sistema fiscal estadounidense del mecenazgo<sup>1</sup>

**Alejandro Blázquez Lidoy**

alejandro.blazquez@urjc.es

**Alejandro Blázquez Lidoy**, Profesor Titular de Derecho Financiero y Tributario, Universidad Rey Juan Carlos. Doctor en Derecho, Licenciado Jurídico-Empresarial, Auditor de Cuentas, Abogado en Ejercicio. Es miembro del Consejo Asesor de la Asociación Española de Fundaciones. 2 Master Anual en Asesoría Fiscal y en Auditoría de Cuentas. Autor de 10 monografías (siete en solitario), 29 capítulos de libros, 46 artículos extensos y 39 trabajos menores. Visting Scholar en la Havard Law School y en la Boston University School of Law.

## RESUMEN

El presente trabajo tiene por objeto recoger el régimen legal del mecenazgo en Estados Unidos, analizando tanto el sistema en las personas físicas como en las jurídicas, teniendo en consideración el importante desarrollo normativo y jurisprudencial que existe. Se estudiará el concepto de donación donde, a diferencia de España, alcanza a las operaciones mixtas (parte precio y parte donación), las donaciones en especie y sus problemas en la valoración, el problema de las donaciones de servicios y el voluntariado, así como todo el acervo referente al concepto de entidad beneficiaria del mecenazgo, el régimen de deducciones (que es en la base imponible y no en la cuota), límites y su fundamentación jurídica, así como un análisis de los requisitos formales. Se trata de un régimen que el Derecho español debe analizar con vistas a una futura reforma del mecenazgo.

<sup>1</sup> Este estudio está basado en otro trabajo más extenso ("Los incentivos fiscales al mecenazgo en Estados Unidos. ¿qué podemos aprender con vistas a la reforma de la ley 49/2002?", *Anuario de Derecho de Fundaciones* 2012, págs.195 a 304) y que fue resultado de un proyecto de investigación en la *Boston University* financiado por las Fundaciones Rafael del Pino y Telefónica.



## **PALABRAS CLAVE**

Impuesto sobre Sociedades, Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas  
Donaciones, Deducciones, Prestación de servicios

## **ABSTRACT**

This paper studies the legal system of patronage in the United States, analysing both the tax treatment in Corporate Tax and in Personal Income Tax, taking into account the important regulatory and jurisprudential development that exists. The paper will study the concept of donation which, unlike in Spain, reaches to mixed operations (part price and part donation), donations in kind, and its problems in the assessment, the issue of donations of services and volunteering, as well as the entire acquis concerning the concept of entities beneficiary of patronage, the deduction system (which are in the tax base and not share), limits and its legal basis as well as an analysis of the formal requirements. This is a regime where the Spanish law should analyze with a view to a future reform of patronage.

## **KEYWORDS**

Corporate Tax, Income Tax of Individuals, Donations, Deductions, Provision of services



## 1. EL MECENAZGO EN USA; PASADO Y FUTURO

El régimen fiscal del mecenazgo en Estados Unidos se reguló hace casi ya 100 años (en 1917 con la *War Revenue Act*) permitiéndose los incentivos al mecenazgo de las personas físicas con el objeto de conseguir mayores donaciones para las entidades no lucrativas (en adelante ENL). Se trata de unas de las deducciones más antiguas y que ha sido estudiada por la doctrina con mayor profundidad. Desde entonces, y a pesar de que el sistema ha ido cambiando, lo que se permite es que el importe de la donación, y hasta un determinado límite, sea deducible en la base imponible del contribuyente a su tipo marginal. Es decir, una reducción en la base y no una deducción en la cuota. A partir de 1935, se permitieron las deducciones para las personas jurídicas, aunque con distintos límites y porcentajes. La justificación económica del mecenazgo se basó, en sus orígenes, exclusivamente, en un análisis del mecenazgo como ahorro de gastos públicos; Las donaciones a ENL supondrían un ahorro de costes para la Administración en tanto estas entidades prestarán servicios que, en otro caso, esta debería asumir.

El régimen fiscal del mecenazgo, sin embargo, está siendo objeto de un profundo debate en los últimos años, derivado del coste económico que tienen para las arcas públicas. Y, al igual que en Europa, en Estados Unidos se está intentando controlar el déficit público, y una de las vías fundamentales que se maneja es mediante el incremento de recaudación tributaria. En el ámbito del mecenazgo, ese incremento vendría de la mano de la reducción de los incentivos fiscales. Sin embargo, esas reformas no han salido adelante y el *lobby* del sector no lucrativo se sigue resistiendo ante las propuestas. La más importante fue la promovida por el Gobierno OBAMA ya en 2012, que no salió adelante, pero que vuelve a proponerse para el ejercicio 2015. La reforma se fundamenta en que las cantidades aportadas al mecenazgo seguirían siendo deducibles en la base imponible, pero con el límite del 28%<sup>2</sup>. Es decir, si un contribuyente está en el tipo marginal del 35, sólo podría deducirse el 28%. Esta medida afectaría a los contribuyentes con tipos marginales superiores al 28%, esto es, a los contribuyentes con más capacidad económica. Por su parte, el 21 de febrero de 2014, se ha publicado en el Congreso el informe CAMP (HOUSE WAYS & MEANS COMMITTEE OF THE UNITED STATES CONGRESS) "To amend the Internal Revenue Code of 1986 to provide for comprehensive tax reform". En este proyecto, y en dirección contraria a la propuesta OBAMA, se trata de establecer para las donaciones un umbral mínimo para que puedan ser deducibles. Es necesario que se haga una donación mínima del 2% de la renta para que pueda aplicarse la deducción por

2. El efecto final de las dos medidas supone para los contribuyentes con recursos económicos de 1.000 unidades tributaria al tipo del 39,6% (3.960) y se podría deducir el 28% (2.800). Es decir, tiene una pérdida de un beneficio fiscal por la diferencia entre 3.960 y 2.800.



mecenazgo. De esta manera, no se trata de penalizar las grandes donaciones de los contribuyentes más pudientes (propuesta OBAMA) sino, por el contrario, de actuar en contra de los pequeños donantes, obligándoles a que su contribución sea significativa para gozar de los incentivos fiscales.

## 2. CARACTERES GENERALES DEL MECENAZGO EN ESTADOS UNIDOS

Con independencia de que posteriormente analicemos con más detalle el régimen del mecenazgo, resulta necesario avanzar cuáles son las características fundamentales que coinciden con las de nuestro país, en tanto el destinatario tiene que ser una ENL cualificada y no puede haber contraprestación a cambio (tiene que ser una donación).

En el caso de las personas físicas, el sistema opera como una reducción en la base imponible, y no como una deducción en la cuota como sucede en España. Esto implica que, desde el punto de vista fiscal, el contribuyente tiene un ahorro fiscal igual a su tipo marginal. De esta manera, en una donación de 100 unidades, si el tipo de gravamen marginal fuera del 15%, el beneficio fiscal será precisamente de 15 unidades, mientras que, si su tipo es del 35%, el beneficio sería de 35. Por otro lado, el importe de la donación que tiene derecho a la reducción está limitado en función del destinatario o del tipo de renta, aunque se puede decir que lo normal es que sea el 50% o el 30% de la base imponible<sup>3</sup>.

3 Los límites varían en función de diversos parámetros. (I) En el caso de donaciones en dinero y de bienes y derechos que no sean ganancias de capital, el límite de la base imponible es del 50% si el beneficiario es una *public charity* o del 30% si el beneficiario es una *private foundation*. (II) En el caso de donaciones de bienes y derechos que sean ganancias de capital donde los obligados tributarios computen su valor de mercado (*appreciated capital gain property*) el límite sería del 30% si el beneficiario es una *public charity* o del 20% si el beneficiario es una *private foundation*. En el caso de donaciones en especie, se toma generalmente como valor de la deducción el de mercado y no el de coste de adquisición. Eso implica que haya un beneficio tributario adicional al no tributar la apreciación del bien. Y ese beneficio adicional se compensa reduciendo el límite de deducción anual. (III) En el caso de donaciones de bienes o derechos que se califiquen como ganancias de capital (activos de más de un año), y donde el contribuyente opte por no computar el valor de mercado, y sí el valor de coste (siempre que el valor de mercado sea superior al de coste), el límite de la base imponible es del 50%, si el beneficiario es una *public charity* o del 30%, si el beneficiario es una *private foundation*. En este caso, como puede verse, se le da al contribuyente la opción de reducir el importe de la donación a cambio de aumentar el límite de la misma. De tal manera que para donaciones importantes se puede cambiar pagar menos tributos ahora (valor económico del dinero) a cambio de reducir el importe de la deducción. (IV) El último tipo de donaciones son las realizadas "*for the use*" de la ENL. Estas donaciones cubren los gastos por servicios realizados por los contribuyentes, como veremos posteriormente, así como aquellas donde la ENL tiene reconocidos legalmente unos derechos exigibles "*in trust for*". En este caso, el límite del 50% se reduce al 30%, y las de capital del 30 al 20%.



Aunque, a diferencia de lo que sucede en España, lo que no pueda reducir en el presente ejercicio, podrá hacerse en los 5 ejercicios posteriores<sup>1</sup>.

Desde el punto de vista conceptual, este sistema de mecenazgo incentiva más a aquellos que tienen tipos marginales elevados (equidad vertical), y estos son los contribuyentes con una base imponible significativa, mientras desincentiva a aquellos con menos recursos. Precisamente esta cuestión ha sido objeto de crítica por parte de la doctrina al no estar claro cuál es el beneficio social que se tutela concediendo un beneficio fiscal que aumenta con la renta del contribuyente (CORDES, 2011, pág. 1010). De hecho, se ha cuestionado si no sería preferible un sistema de deducción en la cuota (como en España) frente a un método de deducción en la base que se aplica a tipos marginales, ya que dicho sistema puede atentar contra alguno de los fundamentos de los incentivos fiscales al mecenazgo. Sin embargo, en Estados Unidos, parece que el objetivo de la norma es incentivar las donaciones totales del modo más eficiente, y eso supone centrar la atención en los donantes de rentas altas que son quienes responden a los beneficios fiscales (SCHIZER, 2008-2009, pág. 234). Por tanto, frente a otros criterios, ha prevalecido la idea de que con la deducción se incentiva la respuesta de los que más donan (aquellos con rentas altas) buscándose la eficiencia de la medida sobre otras consideraciones de justicia.

En el caso de las personas jurídicas, el sistema del mecenazgo se ha diseñado también como una deducción en la base imponible y es muy parecido al sistema español. No se considera como gasto correlacionado con los ingresos (sección 162) sino como un gasto calificado como donación (sección 170). El IS de Estados Unidos es de carácter progresivo, hasta un tipo del 35%. Con relación a los tipos, las rentas superiores a 75.000 dólares ya tributan al tipo del 34%, por lo que, a efectos reales de las donaciones, el tipo de gravamen se podría decir que es proporcional a partir de dichas cantidades. Por tanto, teniendo en consideración que las compañías sólo se pueden deducir hasta el 10% de la base imponible, se podría afirmar que la deducción en el IS es proporcional al tipo del 34-35% por 100. Con relación a los límites de las cantidades a deducir se ha fijado en el 10% de la base imponible

1 En el ámbito de la tributación de las personas físicas, en el sistema estadounidense, existe un derecho de opción con relación al sistema tributario con relación a las donaciones. En efecto, la reducción por donación se califica para las personas física como una "*itemized deduction*" (deducción individualizada) cuya operativa se opone al de "*standard deduction*" (deducción global). En el caso de las deducciones globales, el contribuyente elige una deducción a tanto alzado, que no necesita justificación ni gasto real, y que impide a su vez deducirse por operaciones individuales de mecenazgo. Es decir, no será aplicable el régimen anterior descrito. Si lo será, por el contrario, si se opta por el sistema de "*itemized deduction*" si elige acogerse a la deducción estándar, no podrá aplicar la reducción por mecenazgo



### 3. JUSTIFICACIONES Y CRÍTICAS AL RÉGIMEN FISCAL DEL MECENAZGO

Desde un punto de vista de económico, el mecenazgo es una transferencia de fondos indirecta de la Administración Pública a una ENL elegida por el donante. Es, por decirlo en otros términos, una subvención indirecta<sup>2</sup>. Por su parte, la ENL debe destinar los fondos recibidos a proveer bienes y servicios que sean necesarios para el bien público. Fiscalmente, el incentivo fiscal supone una menor recaudación de tributos y un mayor gasto público. Ese gasto es un subsidio público a la ENL excluido de los controles públicos. De esta manera, si una persona física dona 100 unidades a una ENL, con un tipo marginal del 35 por 100 en su base, la situación final sería la siguiente:

- (I) El contribuyente ha ganado 100 unidades y debería haber pagado 35 unidades a la Hacienda Pública.
- (II) Como consecuencia de la donación, el contribuyente no paga las 35 unidades, por lo que el precio real de la donación después de impuestos es de 65 unidades. Es decir, el contribuyente pierde "neto" 65 unidades, en tanto el mecenazgo implica que el donante renuncia a su consumo o inversión en favor del consumo de los terceros beneficiarios.
- (III) La ENL elegida por el donante recibe 100 unidades, de las cuales 65 vienen del donante y 35 es una subvención indirecta de la Hacienda Pública.
- (IV) La ENL hará uso del dinero destinado a fines de interés general.

Este es el almacén que sustenta el mecenazgo. Y, en general, había un amplio consenso en afirmar que el régimen fiscal del mecenazgo suponía un medio razonable para financiar actividades destinadas a intereses públicos (CORDES, 2011, pág. 1002). Sin embargo, lo cierto es que, en los últimos tiempos, se está analizando y poniendo en tela de juicio cuáles son las razones o fundamentos que avalan realmente un régimen tributario del mecenazgo<sup>3</sup>

2 El Tribunal Supremo Americano señaló en la Sentencia *Regan V. Taxation with Representation* (461 US 540, 544, 1983) que las deducciones por mecenazgo eran similares a las subvenciones en una cantidad correspondiente a una parte de la contribución del donante. Y en la sentencia *Bob Jones University v. United States* (461 U.S. 574, 1983) afirmó que las deducciones por mecenazgo implican que el resto de contribuyentes no donantes sean "donantes indirectos y vicarios". Con relación a la consideración del mecenazgo como un "indirect governmental subsidy" vide, por todos, BENSALOM (2009, págs. 1048 y ss).

3 En la actualidad se afirman que se carece de una teoría satisfactoria que permita justificar los actuales beneficios fiscales a las ENL y al mecenazgo (ZOLT, 2011-2012, pág. 364).

Dejando al margen los enfoques de carácter moral del propio donante<sup>4</sup>, las teorías y tesis que fundamentan la existencia de beneficios fiscales al mecenazgo son varias, y se centran fundamentalmente, aunque no solamente, en la actividad que realiza la ENL que merece ser financiada mediante contribuciones de la Administración a través del mecenazgo. Las principales justificaciones son las siguientes<sup>5</sup>:

- (I) Las ENL ofrecen un mecanismo para aquellos bienes y servicios que no son proveídos por el mercado y alternativos al sector público. Se trata de bienes y servicios que las Administraciones no son capaces de proveer o donde hay preferencias heterogéneas (como colegios).
- (II) Desde el punto de vista económico, muchas de las actividades que realizan las ENL son actividades que en otras circunstancias deberían proveer las propias Administraciones. Es incluso posible que las Administraciones prefieran que sean terceras entidades las que lo hagan y no ellas. En estos casos, es necesario evitar que estas ENL carezcan de fondos suficientes y se les provee mediante incentivos fiscales al mecenazgo. Además, al ubicar recursos públicos en estas entidades, se está imponiendo un impuesto indirecto en el resto de personas que no donan y que en otro caso disfrutarían de los servicios ofrecidos por las ENL (*free rider*).
- (III) Un argumento recurrente es que las ENL se especializan en ciertos servicios y permiten una mayor efectividad y eficiencia que la que puede

4 La realización de donaciones se ha justificado con que los donantes se sienten bien al donar y la razón de su donación radica en los beneficios morales y personales que ellos obtienen. Bajo esta perspectiva, se considera que la donación es asimilable a un gasto personal y se cuestiona que en dichos casos deba existir un incentivo fiscal al mecenazgo. Además, cuando se dona por motivos personales, se ha señalado que, en el caso de que el sector público cubriera las necesidades que son financiadas por el mecenazgo, no habría una disminución de las donaciones privadas (que ya no serían necesarias al estar cubiertas por la Administración) al ser los motivos de la donación personales. El otro enfoque es donar por altruismo. En este caso es la ENL quien se enriquece y el donante no obtiene ningún beneficio personal. Se dona a ENL para que estas provean de bienes y servicios a ciertos colectivos. En este caso, sí se encuentra justificación para el mecenazgo, en tanto ese gasto no constituye un consumo de carácter personal. Por otro lado, cuando el sector público cubre las necesidades que son afrontadas por el mecenazgo, el donante disminuirá sus aportaciones al no ser necesarias.

5 Debido a que son muchos los autores que han tratado el tema, hemos agrupado en forma de lista las razones principales que se argumentan, sin distinguir a los autores que las sostienen. Pueden verse, por todos, HANSMANN (1980), GERGEN (1988, págs. 1397 y ss), LEVMORE (1998, págs. 387 y ss), FERRIS (1998, págs. 137 y ss), COLOMBO (2001, págs. 667 y ss), POZEN (2006, págs. 548 y ss) SCHIZER (2008-2009, págs. 221 y ss), BENSALOM (2009, pág. 1047 y ss), CORDES (2011, págs. 1014 a 1016), McCORMACK (2011, págs. 857 y ss).

dar la propia Administración. Por otro lado, las ENL ofrecen flexibilidad, innovación y competitividad, parámetros que no pueden darse en la rígida estructura de las subvenciones.

- (IV) Las ENL pueden superar los inconvenientes que se producen en el mercado cuando existe información asimétrica entre los proveedores y los consumidores en el caso de bienes y servicios cuyas cualidades son complejas de verificar. Cuando estamos ante un mercado imperfecto, los consumidores se encuentran en una situación de desventaja frente a los proveedores donde el elemento lucrativo de los empresarios puede hacer que se intente obtener ventaja. La carencia de ese ánimo de lucro subjetivo en las ENL hace que no tengan motivos para explotar esas ventajas y se muestren en el mercado de una manera más leal.
- (V) Las ENL pueden ser proveedoras de "club goods" (bienes públicos impuros o bienes sujetos a congestión), abasteciendo de estos cuando los particulares son excluidos debido a que no contribuyen para su prestación.
- (VI) Incluso en aquellos casos donde los destinatarios pueden ser, no la sociedad en general, sino ciertos colectivos los efectos van mucho más allá del servicio a estos individuos particulares (externalidades positivas).
- (VII) Las ENL no sólo tienen como función prestar servicios y entregar bienes, sino que también proveen una plataforma para que los particulares puedan defender políticas públicas.
- (VIII) Desde un punto de vista político, y al ser las deducciones fiscales una transferencia de fondos públicos indirecta a una ENL elegida por el contribuyente, supone permitir a los ciudadanos "votar" con su dinero y elegir sus preferencias para gastar el dinero público, lo que potencia el pluralismo en el uso de los recursos gubernamentales.
- (IX) Los incentivos fiscales al mecenazgo favorecen a los contribuyentes con rentas altas frente a los de rentas bajas, ya que opera como una deducción en la base a tipos marginales. Pero incentivar más el mecenazgo de las rentas altas puede verse como una justicia redistributiva si se considera que las ENL reparten los fondos entre aquellos que lo necesitan.

Frente a los anteriores argumentos que sustentan los incentivos fiscales al mecenazgo, también existen posturas críticas.

- (I) Con el sistema actual el donante elige quién es el destinatario de los fondos, lo que puede suponer un incentivo no equitativo o injusto. Es



el donante quien, en cada caso, elige cuánto y a quién se va a transferir el dinero, pero teniendo en consideración que parcialmente está entregando fondos públicos<sup>6</sup>. En el caso de donaciones en especie, esta cuestión se acentúa, porque el donante elige también el bien que da (a diferencia del dinero, donde la ENL elige dónde gastarlo), de tal manera que puede incluso determinar el uso de la donación. La elección directa por parte de los contribuyentes se ha visto como una medida de participación directa en actividades de carácter político. Y se plantea si cuestiones de política pública (en cuanto están subvencionadas indirectamente a través de reducciones fiscales) pueden ser determinadas por empresas o particulares y no profesionales de la Administración. Es más, se cuestiona en qué medida los fondos sólo deberían ir destinados a aquellas actividades que tuvieran un mayor retorno social.

Una idea derivada de la anterior tiene que ver con el propio proceso democrático de toma de decisiones. Señala BENSALOM (2009, págs. 1067 y ss) que las deducciones por mecenazgo suponen incentivar una medida antidemocrática de asignación de recursos públicos, en tanto que, en lugar de determinar el destino mediante un proceso de decisión mayoritaria, son los particulares quienes deciden a costa de los impuestos de la mayoría. Además, ese derecho se concede sólo a los contribuyentes que pueden practicar deducciones por mecenazgo y, en distinta medida, en función de sus rentas. Ello supone reconocer la existencia de dos tipos de ciudadanos (aquellos con recursos que pueden elegir y el resto), instaurando una plutocracia.

- (II) Se critica que en muchos casos las ENL no prestan servicios a la comunidad en general o a un amplio grupo de beneficiarios, sino que los destinatarios son ciertos colectivos específicos. Y cuando hay un coste fiscal atribuible a todos los contribuyentes el destino tiene que ser también general. En estos casos, se cuestiona que, en tanto los beneficiarios no son generales, las donaciones realizadas parecen más bien aportaciones para gastos privados y, por tanto, un régimen fiscal de beneficio no debería estar permitido. Esto da lugar al problema de determinar

<sup>6</sup> ZOLT (2010-2011, pág. 373) señala que cuando es la Administración la que, por ejemplo, quiere destinar fondos a museos, los museos pueden solicitar la ayuda en función de cuáles son los criterios de selección, mientras que, cuando se trata de particulares, el único criterio es sus preferencias. De la misma manera, BRUDNEY y FERRELL (2002, pág. 1208) advierten que, cuando nos encontramos con subvenciones, el poder público tiene representantes que deciden o que establecen un procedimiento para fijar los criterios de selección. Pero cuando son los privados quienes deben elegir, los criterios de selección son distintos.



cuándo una ENL presta servicios suficientemente públicos para ser merecedora del mecenazgo.

- (III) Otra de las cuestiones que se ponen en entredicho de los incentivos fiscales es, precisamente, la actividad desarrollada por la ENL destinataria de los fondos. No hay duda de que muchas ENL realizan actividades merecedoras del mecenazgo, donde prestan y desarrollan servicios públicos y en beneficio de la sociedad o valores tutelados y de una manera eficiente. Pero tampoco puede olvidarse que en muchos casos las ENL no cumplen dichos parámetros.
- (IV) Se cuestiona igualmente la bondad de algunos de los argumentos que sustentan el mecenazgo como el hecho de una mayor eficiencia en la prestación de los servicios por parte de las ENL. BENSALOM (2009, pág. 1070 y ss) hace mención a la existencia de costes necesarios para poder acceder a las donaciones (*fundraising*). Lo que puede distorsionar la propia actividad de la ENL<sup>7</sup>. Así mismo al hecho de que las donaciones fluctúan y no son una fuente fija de ingresos, lo que impide realizar planes a largo plazo generando ineficiencias. Además, la falta de los controles públicos que sí existen en las subvenciones puede suponer que en la ENL se tomen decisiones poco transparentes, exista falta de profesionalidad, nepotismo y un gasto innecesario. Por otro lado, cierto tipo de gastos requieren una fuerte acción gubernamental centralizada, como sucede en el caso de desastres. Por último, es cierto que los donantes pueden conocer mejor cómo elegir ciertas necesidades públicas, especialmente de carácter local, pero tienen peor conocimiento de cómo proveer o priorizar en muchos otros bienes públicos que merecen ser financiados.
- (V) Otra cuestión que se plantea es hasta qué punto debe incentivarse el mecenazgo, ya que se ha llegado a señalar que un régimen fiscal muy beneficioso podría ocasionar un efecto perverso, pues podrían destinarse recursos a ciertas actividades más allá de lo deseable, de tal manera que los beneficios para la sociedad fueran menores que en el caso de que estos se pudieran destinar a otras actividades (CONGRESS BUDGET OFFICE, 2011, pág. 5). Esto, por ejemplo, ha sucedido en el caso de ciertos desastres, donde las ENL se pueden enfrentar a la situación de haber recibido más recursos de los que pueden ser empleados para las víctimas. Pero, al margen de lo anterior, este efecto puede aparecer cuando donantes particulares deciden donar para construir, por ejemplo, “un Museo sobre la historia del Ketchup” de tal manera que se

7 POZEN (2006, págs. 557 y 558) señala que las ENL gastan una gran cantidad de recursos en *fundraising* y administración.



invierten fondos en proyectos no prioritarios en lugar de otros que sí lo son (SCHIZER, 2008-2009, págs. 229-230).

- (VI) De la misma manera, se cuestiona la necesidad de fomentar ciertas actividades de las ENL cuando no se plantean problemas de financiación. En este sentido, cuando las ENL proveen beneficios directos a donantes cualificados y, a la vez, sirven para dar bienes y servicios a otros beneficiarios con quienes los donantes tienen relaciones sustanciales (como ocurre con las iglesias o colegios) los problemas de financiación insuficiente de la ENL pueden ser mínimos y los incentivos fiscales al mecenazgo innecesarios.

#### 4. ENTIDADES BENEFICIARIAS DEL MECENAZGO

En Estados Unidos, la regulación de los incentivos o subsidios a las ENL tiene dos partes distintas. Por una lado, el régimen fiscal de exención de las propias ENL (sección 501 del IRC), que implica una renuncia por parte de la Hacienda a recaudar<sup>8</sup>. Por otro, la regulación del mecenazgo para las ENL. Se trata de dos medidas distintas pero con la misma finalidad; realizar subsidios públicos indirectos<sup>9</sup>. Al igual que sucede en España, para que las donaciones realizadas por personas físicas y jurídicas den derecho al mecenazgo el destinatario tiene que ser una ENL cualificada en el momento de la donación o una Administración pública. Pero, a diferencia de nuestro país, las ENL merecedoras del mecenazgo no se vinculan legalmente a que la ENL también pueda estar exenta. Es decir, formalmente la definición de ENL exenta a los efectos del IS no coincide con la de las ENL merecedoras del mecenazgo. Sin embargo, en la realidad, casi todas las organizaciones que se consideran ENL exentas del IS [sección 501(c)(3)] son merecedoras del mecenazgo, por lo que, a efectos prácticos, existe una casi identidad (HOPKINS, 2010, pág. 99).

La sección 170(c) determina cuáles son las ENL que permiten la aplicación de los beneficios fiscales. Básicamente, las entidades que dan derecho al mecenazgo deben cumplir los siguientes requisitos<sup>10</sup>:

8 Puede verse en España el trabajo de MONTERO SIMÓ (2009) sobre el régimen fiscal de la exención de las ENL en el ámbito del Impuesto sobre Sociedades.

9 Vide COLOMBO (2001, pág. 689). El Tribunal Supremo Americano señaló en la Sentencia *Regan V. Taxation with Representation* (461 US 540, 544, 1983) que las exenciones fiscales y las deducciones por mecenazgo son una forma de subsidio que son administradas a través del sistema fiscal.

10 La Sección 170(c) enumera 5 tipos entidades beneficiarias del mecenazgo. Además de las ENL de la sección 501(c)(3) están -conforme la enumeración que hace la norma - (1) Administraciones Públicas; (3) Organizaciones de veteranos de guerra; (4) Hermandades que cumplan ciertos requisitos; (5) Cementerios sin ánimo de lucro.



- (I) Tienen que tener la forma jurídica de “*corporation, trust, or community chest, fund or foundation*”<sup>11</sup>.
- (II) Tiene que ser una ENL de Estados Unidos<sup>12</sup>.
- (III) Deben perseguir exclusivamente uno o varios de los siguientes fines: religioso, caritativo, científico, literario, educativo, para la prevención de la crueldad en niños y animales, para el fomento nacional o internacional del deporte aficionado<sup>13</sup>.
- (IV) Se prohíbe que las rentas se destinen al beneficio privado de las personas especialmente relacionadas con la ENL (patronos, directores, etc.) (*private inurement*)<sup>14</sup>.
- (V) No tiene como una parte sustancial de su actividad la de intentar influenciar en la normativa (*lobby*), ni participar o intervenir en ninguna campaña política<sup>15</sup>.

11 Las formas jurídicas empleadas en Estados Unidos son de difícil aprehensión para nuestro Derecho, aunque a los efectos de este estudio la forma jurídica de la ENL no es relevante. Con relación a la clasificación de ENL en Estados Unidos, pueden verse en España los trabajos de MONTERO SIMÓ (2009, págs. 19 y ss) y de ALLÍ TURRILLAS (2012, págs. 214 y ss). Señala HOPKINS (2010, pág. 108) que teóricamente una ENL debería organizarse como una fundación. Sin embargo, como la norma tributaria no concede ningún trato de privilegio a esta figura, frente a otras, se evita con el objeto de sortear las obligaciones y deberes que impone la misma.

12 No se permite aplicar la normativa del mecenazgo en el caso de que las donaciones se realicen directamente a ENL no residentes en Estados Unidos. El origen de esta norma data de 1938 y su justificación inicial era que la deducción por mecenazgo tenía como finalidad compensar el ahorro de recursos por parte de la Hacienda, ya que la ENL realizaba las tareas que, en otro caso, tendría que haber hecho la Administración. Y si la donación se realizaba a una ENL extranjera no se producía esa compensación de pérdida de recursos fiscales a cambio de servicios (por todos, HOPKINS, 2010, pág. 600). Sin embargo, pero sí pueden gozar del mecenazgo las donaciones realizadas a ENL de USA cuyo destino sea para actividades en el extranjero, aunque la condición que se establece es que la ENL de los Estados Unidos sea el donatario real y no un mero intermediario que actúa en nombre de un tercero no residente.

13 HOPKINS (2010, pág. 102) señala que el desarrollo de este artículo tiene que completarse con la jurisprudencia, la normativa de Hacienda y las consultas emitidas por el IRS. Este autor analiza los distintos tipos de actividades que pueden perseguirse dentro las actividades no lucrativas.

14 Puede verse al respecto la explicación de MONTERO SIMÓ (2009, pág. 33) sobre el *private inurement*.

15 Esta restricción se justifica en el hecho de que la Hacienda Pública tiene que ser neutral en cuestiones políticas y no puede subvencionar mediante deducciones a las donaciones las actividades políticas (APRIL, 2000-2001, pág. 843 y 844).



Además de los anteriores requisitos, el IRS añade que los beneficiarios de las actividades deben ser suficientemente amplios o de un clase indefinida, a no ser que se trate de los beneficiarios específicos secundarios (HOPKINS, 2010, págs. 106-108). Es decir, la ENL no puede operar para intereses privados salvo que sean insustanciales. Además, el Gobierno puede negar el derecho al mecenazgo por razones de política pública, como sería el caso de donaciones a ENL que financiaran el terrorismo o a Universidades que prohibieran relaciones interraciales.

Una de las características fundamentales del régimen de las ENL en Estados Unidos radica en la forma de acreditar que una ENL es privilegiada y da derecho a los incentivos fiscales al mecenazgo. Con carácter general, las ENL tienen que ser reconocidas por la Administración. No se trata, a diferencia de lo que sucede en España, de un sistema de comunicación, sino de autorización. Y esa autorización puede ser revocada por el IRS. Las ENL autorizadas se incorporan a una lista pública (en la página web del IRS) que pueden consultar los contribuyentes<sup>16</sup>. No sería deducible una donación a una ENL que no esté dicha lista, por lo que los obligados tributarios tienen el deber previo de verificar la situación de la ENL<sup>17</sup>. De esta manera, todas las donaciones realizadas por un contribuyente a una ENL privilegiada serán deducibles y dejarán de serlo cuando a la ENL se le revoque su estatus de privilegio. Pero no serán deducibles a partir de dicho momento, sin que la revocación tenga efecto sobre las donaciones ya realizadas. En la *Revenue Procedure* 2011-33 se determina que, incluso en los casos de donaciones realizadas por personas que desconocían la revocación, estas serán deducibles fiscalmente si se producen antes de su publicación<sup>18</sup>. Pero es que el sistema fiscal americano reconoce el derecho a la deducción por

16 IRS *Publication* 78 y en 2012 se creó la aplicación *on line* de búsqueda *Exempt Organizations Select Check* (se actualiza de forma mensual). Sin embargo, sólo se incluyen aquellas entidades que han presentado declaraciones de reconocimiento de ENL y han sido aceptadas por el IRS. No se incluyen otras entidades, como las iglesias, que están excluidas de ese reconocimiento. En la IRS *Publication* 526 se señala que los contribuyentes pueden llamar por teléfono al IRS a los efectos de verificar si una ENL da derecho a los incentivos al mecenazgo. Puede verse también la información del BMF (*Exempt Organizations Business Master File Data*).

17 En el documento del IRS "*Application of IRC 6700 and IRC 6701 to charitable contribution deductions*" (by Michael Seto, David Jones and Gerry Sack)(1999 EO CPE Text) y en la página web del IRS (<http://www.irs.gov/pub/irs-tege/eotopicm99.pdf>) se señala que una ENL no privilegiada que afirma que las donaciones que se le hagan dan derecho a los incentivos fiscales al mecenazgo, es una promotora de *tax shelter* y puede ser sancionada bajo la Sección 6700 por realizar falsas manifestaciones (9.B. *Situation* 2).

18 El IRS puede impedir dicha deducción en el caso de que el donante haya tenido conocimiento de la revocación de forma previa a la publicación, o bien fuera consciente de que dicha revocación era inminente, o ha sido responsable o estaba al corriente de las actividades y deficiencias que son la causa de la pérdida de los privilegios (*Revenue Procedure* 2011-33).



mecenazgo, incluso cuando se está litigando en los tribunales la denegación o la revocación de los beneficios fiscales por parte de la ENL y finalmente se pierde dicha condición, aunque la cantidad deducible se limita a los 1.000 dólares y sólo opera para las personas físicas (Sección 7428 del IRC).

Por último, es necesario reseñar que el tratamiento fiscal de las donaciones varía en función de quien sea la ENL receptora de los fondos ("*public charitie*" o "*private foundation*"). Las "*private foundations*" son ENL controladas por un grupo pequeño de donantes que son los que financian la entidad, mientras que el resto de entidades se denominan "*public charities*"<sup>19</sup>. Las "*private foundations*" se han visto como una posible fuente de abusos y se les han impuesto una serie de condicionantes adicionales<sup>20</sup>.

En concreto, si la donataria es una "*public charity*" el donante persona física puede deducirse hasta el límite del 50% de su base imponible (o el 30% para las donaciones en especie que sean ganancias de capital), mientras que si el destinatario es una "*private foundation*", esos límites se reducen respectivamente hasta el 30 y el 20%. Además, en el caso de donaciones en especie, la base de la deducción será el valor de mercado para las donaciones a las "*public charities*" mientras que normalmente para las "*private foundations*" (excepto los valores del mercado secundario) el valor a tomar en consideración será el de coste de adquisición<sup>21</sup>.

19 Señala HOPKINS (2010, pág. 108) que la nomenclatura incita al error, porque ni el término público significa en este ámbito que exista participación pública, ni el término privado se relaciona con una empresa privada. Sobre el concepto de "*public charities*" y "*private foundations*" puede verse HOPKINS (2010, págs. 108 y ss) y en España MONTERO SIMÓ (2009, págs. 16 y ss) y ALLÍ TURRILLAS (2012, págs. 223 y ss).

20 Como respuesta a los abusos que se pusieron de manifiesto en el caso de ENL controladas por un grupo pequeños de donantes, se impusieron una serie de controles adicionales y normas antiabuso. Son las llamadas "*Private Foundation*". Así, se limita su participación en entidades mercantiles; se impone una serie de sanciones si se realizan actividades prohibidas como la autocontratación; están obligadas a destinar a fines (*qualifying distributions*) un 5 por 100 de sus activos netos; entre esos fines no pueden estar donaciones a ENL foráneas, salvo que se acredite que la ENL es equivalente a una "*public charity*" en USA; están sujetas a impuestos especiales para ciertos gastos.

21 A pesar de que el tratamiento tributario para las "*private foundations*" es peor que para las "*public charities*", se prefiere el control que se puede tener sobre los fondos que obtener mayores beneficios fiscales (GERZOG, 2008, págs. 1167-1168).

## 5. EL CONCEPTO DE DONACIÓN Y EL DESDOBLAMIENTO DE LOS NEGOCIOS EN GRATUITOS Y CON CONTRAPRESTACIÓN

Conforme a la Sección 170 del IRC, para que una donación realizada a una ENL privilegiada dé derecho al mecenazgo tiene que ser una *donación (gift)*. Es decir, debe ser una transferencia de bienes, derechos o dinero sin contraprestación y hecha de manera voluntaria. Legalmente, sin embargo, la regulación sobre el concepto de donación es muy escasa. El Tribunal Supremo determinó inicialmente que una donación lleva implícita una "*imparcial y desinteresada generosidad*" por parte del donante, centrando los requisitos en el elemento subjetivo<sup>22</sup>. Posteriormente el análisis se ha desplazado hacia los caracteres objetivos, y se entiende que existirá una donación cuando el importe satisfecho no se realice como contrapartida de un beneficio económico (*Hernández v. Commissioner*, 490 U.S. 680, 1989)<sup>23</sup>. Es decir, se eliminan del análisis las intenciones o motivaciones del donante<sup>24</sup>. De esta manera, se entiende que una donación es una transferencia de recursos sin que exista expectativa de un beneficio financiero "*en proporción con la cantidad de la transferencia*" [*Treasury Regulation* 1.170A-1(c)(5)]. La carga de probar que se ha realizado una donación es del contribuyente [*Treasury Regulation* 1.170A-1(h)(1)].

En Estados Unidos, la donación puede no ser pura. El Tribunal Supremo reconoció en *United States v. American Bar Endowment* que no sería adecuado, con la finalidad de la Sección 170, denegar una deducción cuando en una operación con contraprestación el beneficio es mucho menor que el pago realizado a la ENL, ya que, en este caso, el negocio debe tener un "*carácter dual*" de pago y donación. Por tanto, en los negocios mixtos, parte de la operación puede cali-

22 La Sentencia *Commissioner v. Duberstein* (363 U.S. 278, 1960) aplicó por primera vez el llamado test de la "*imparcial y desinteresada generosidad*" (citado por COLLITON, 1980, pág. 978).

23 Dos de las sentencias más significativas son *Hernández v. Commissioner*, (490 U.S. 680, 1989) y *Commissioner v. Duberstein* (363 U.S. 278, 1960). En *Duberstein* se fundamentó en intención subjetiva de donar, mientras que en *Hernández* se impuso un criterio objetivo para determinar cuándo el dinero era transferido a cambio de un beneficio. Lo cierto es que, como señala STONE (2007, pág. 232 nota a pie 83), en la mayoría de los casos, la única evidencia de la intención del donante será el recibir o no un retorno. Con relación a *Hernández*, donde se trataba de contribuciones a la Iglesia de la Cienciología por acudir a sesiones espirituales y donde el Tribunal Supremo acordó que se trataba del pago por un servicio (puede verse COLOMBO, 2001, pág. 664 y ss).

24 De una manera clara, un tribunal inferior determinó (*Haak v. U.S.*, 4 451 F. Supp. 1087, W.D. Mich.1978) que el término "*charitable contribution*" no se define en referencia con los destinatarios ni con la finalidad perseguida por el donante eligiendo a dichos destinatarios, sino que la intención de la norma es centrarse en los objetivos de las ENL y en el hecho de que no se reciba ningún beneficio como contraprestación de la donación.

ficarse como donación (y gozar de los derechos del mecenazgo) y parte como operación sinalagmática. Lo que se valora es si el precio recibido o pagado por la ENL a cambio del bien o servicio es proporcional a la cantidad entregada (*quid pro quo contribution*, Sección 6115 del IRC)<sup>25</sup>. Si el retorno recibido por el donante es incidental o indistinguible de los beneficios generales que obtiene la comunidad, la deducción se aplicará por el total. En otros casos no resulta sencillo identificar estas operaciones, especialmente cuando el menor precio se vincula a un posible beneficio futuro<sup>26</sup>.

### 5.1. Servicios o ventas por encima del valor del mercado

Las ENL realizan ventas o prestan servicios donde se factura por encima del valor de mercado. Se trata de banquetes, conciertos, eventos deportivos, mercadillos, etc. En estos casos, se *vende* la entrada u otro tipo de derecho (como la asistencia a la cena) y, además se pide una *donación*, de tal manera que el precio efectivamente pagado por la persona tiene dos componentes; precio en sentido estricto (y no deducible para la persona física al ser consumo), y donación, que da derecho al mecenazgo.

El IRS detectó que este tipo de eventos estaba dando lugar a numerosos malentendidos, en muchos casos, debido a que eran las propias ENL las que inducían al error. En el supuesto de las personas físicas el consumo personal no es deducible en renta, pero sí lo pueden ser las donaciones, de tal manera que

25 La Sección 6115, que regula las obligaciones formales, determina que a los efectos de dicha Sección el término "*quid pro quo contribution*" es un pago realizado parte como una donación y parte en contraprestación por los bienes y servicios recibidos. Pero señala que no incluye los pagos realizados a organizaciones religiosas donde reciba un beneficio religioso intangible que no sea objeto del mercado. Las *quid pro quo* alcanzan a los pagos en metálicos, la instrucción religiosa, la educación, los servicios prestados, los bienes tangibles, los bienes comprados, bienes inmuebles, cancelación de deudas, privilegios o derechos de admisión, etc.

26 En el caso *Singer Co. v. US* [449 F.2d 413 (Ct. Cl.1971)] esta entidad vendía maquinas de coser a escuelas con descuento. Por la diferencia entre el valor de mercado y el precio cobrado entendía que había realizado una donación con derecho al mecenazgo. El Tribunal entendió que no era una donación, sino que el contribuyente esperaba un futuro beneficio como consecuencia del incremento de ventas. En BNA TAX MANAGEMENT PORTFOLIOS (2012, apartado D.6.e) se pueden ver numerosos supuestos donde se han permitido o impedido deducciones en el caso de "*quid pro quo contributions*". Y especialmente importante es lo que acontece con relación a los gastos educativos. El IRS (*Revenue Ruling* 83-104, 1983-2, C.B 46) entiende que las transferencias de fondos de los padres a un colegio sólo pueden ser consideradas donaciones en el caso de que una persona razonable, tomando en consideración la totalidad de circunstancias, concluyera que la admisión del niño no dependa del pago; el pago no se realice con la finalidad de convertir gastos educativos no deducibles en donaciones con derecho a deducción; y la recepción de los beneficios no sea dependiente del hecho de realizar el pago. Puede compararse esta situación con lo que pasa en España con las donaciones "voluntarias" a fundaciones de centros educativos donde los estudiantes cursan estudios.



a aquéllas les interesaba que sus aportaciones se transformaran en donaciones y, por su parte, la ENL no tenían un interés contrapuesto que les hiciera actuar en sentido contrario. Ante dicha situación, el IRS, tomando como fundamento las distintas regulaciones y las decisiones judiciales, dictó la *Revenue Ruling* 67-246 (1967-2 CB. 104) donde se identificaban cuáles eran los requisitos necesarios para poder acceder al mecenazgo en el caso de las operaciones duales:

- (I) Cuando existe el pago de un precio por un servicio o derecho, hay una presunción de que el precio pagado sea el derivado de una relación sinalagmática y que no exista donación.
- (II) Si se reclama la existencia de una donación en parte del precio pagado, la carga de la prueba recae en quien solicita el beneficio fiscal. A estos efectos, el donante deberá demostrar:
  - Qué parte del precio representa un exceso sobre lo recibido a cambio, para lo cual será necesario probar que excede del valor de mercado de la contraprestación. Sólo aquella parte que supere el valor de mercado puede ser considerada una donación.
  - Que el precio superior satisfecho se hizo con la intención de hacer una donación. Con relación a esta condición, se señala que no es un requisito obligatorio en todo caso y puede ser inferido por otras circunstancias. Sin embargo, es determinante en aquellos casos donde existan dudas sobre lo que si se pagó fue una donación o un precio.
  - El precio de mercado se convierte en un elemento clave para determinar qué parte puede ser donación. Si hay un precio comparable, éste deberá tomarse en consideración, con independencia de cuál sea la intención de las partes. En caso contrario, debe estimarse de manera razonable.
  - La ENL privilegiada debería realizar procedimientos tendentes a demostrar que se ha pedido una donación relacionada con dicho evento y determinar qué cuantía se ha solicitado. En este sentido, de forma previa, debería estar determinado cuál es el precio real del evento o del derecho y cuál es la parte que corresponde a la donación y, además, deberían recogerse dichas realidades en los justificantes o facturas que se den a los solicitantes.
- (III) El hecho de que un mecenas no haga uso de su derecho o privilegio no implica que el total de lo adquirido pase a ser una donación. El requisito para la deducibilidad no es que un derecho se ejercite, sino si ese



derecho fue aceptado o no por el contribuyente. En el caso de que no tuvieran intención de disfrutar de sus derechos, lo que debe hacer es una donación pura y simple (*Revenue Ruling 67-246*, 1967-2 CB. 104).

## 5.2. Bienes adquiridos por valor inferior a su valor de mercado (*bargain sale*)

El desdoblamiento de la operación también se produce cuando se venden bienes o derechos a la ENL privilegiada por valor inferior al mercado. Es lo que se denomina *bargain sale*. En este caso se considera que nos encontramos ante una venta y ante una donación y su tratamiento debe ser correlativo. Y también se aplica esta normativa en el caso de bienes que tiene una deuda aparejada, como sucede en las hipotecas, y donde se dona el mismo a cambio de que la ENL se haga cargo de la deuda. En este supuesto se entiende que la donación no es pura, sino que el donante recibe como contraprestación la liberación de la carga<sup>1</sup>.

Este tipo de ventas puede suceder con cualquier tipo de propiedad, sea del propio tráfico empresarial o un activo de otro tipo. Si la base de la deducción que tiene que aplicar el contribuyente es el valor de mercado, el importe de la deducción estará compuesto por la diferencia entre el precio que recibe y el valor de mercado del bien. Es decir, si vende por 100 un bien con un valor de mercado de 1.000, habrá realizado una donación deducible de 900. Si la base de la deducción es el valor de coste, entonces es necesario realizar un paso adicional. En este caso, la base de la deducción será el valor de coste por la proporción que representa el valor real de la donación frente al valor del total bien. En nuestro ejemplo, si el valor de coste fuera de 200, se podría deducir el 90% de 200 (200/1000). Es decir, 180 unidades.

## 5.3. El reconocimiento del donante

En el ámbito del Derecho de los Estados Unidos es necesario destacar el tratamiento de las grandes aportaciones a las ENL donde, en consideración a las mismas, la ENL denomina un determinado inmueble o partes del mismo (biblioteca, auditorio, laboratorio, etc.), colección, clínica, escuela, con el nombre del donante. DRENNAN (2011, págs. 56 y 57) advierte que en la actualidad no existe normativa específica cuando una ENL concede al donante el derecho a que se asocie su nombre a una determinada donación. El Departamento del Tesoro y el IRS no se han acercado a esta materia bajo los parámetros de dividir

<sup>1</sup> Señala el Tribunal Supremo en la Sentencia *Ebben v. Commissioner* (783, F2d 912, 9th Cir. 1986) que el negocio es el mismo que si la ENL toma dinero prestado y con el mismo paga al vendedor para que salde la deuda hipotecaria que tenía.



la operación entre donación y publicidad, sino que su postura ha sido valorar a cero estos derechos a que el nombre se reconozca, por lo que se considera que el 100% de lo aportado es una donación. En concreto, lo que se mantiene es que ser conocido como un benefactor no tiene significativos retornos, incluso cuando se pone el nombre a un edificio<sup>2</sup>. Esa calificación ha sido criticada por parte de la doctrina, especialmente cuando el reconocimiento al donante alcanza muchos años, y donde se firman acuerdos específicos reconociendo los derechos del donante. Por el contrario, y a pesar de las resoluciones del IRS y el Departamento del Tesoro, se mantiene que los derechos tienen valor y su tratamiento tributario tiene que ser dual, dividiendo la operación en donación y en precio por el valor de la publicidad del nombre (DRENNAN, 2011, págs. 61 y ss).

## 6. EL TRATAMIENTO DE LAS DONACIONES EN ESPECIE

En Estados Unidos un porcentaje significativo de las donaciones realizadas son en especie. Esto es especialmente relevante en el caso de las sociedades mercantiles, donde alcanzan hasta un tercio de las donaciones realizadas. El tratamiento tributario de este tipo de donaciones consta, tanto para las personas físicas como para entidades mercantiles, de dos partes. Por un lado, la base de la deducción. La regla general es que la base de la deducción no es el valor de adquisición o contable de los bienes o derechos, sino el valor de mercado de los bienes. En el caso de los empresarios que donan existencias, la base de la deducción se limita al coste de producción o valor de adquisición (*basis*). Por otro lado, cuando se produce una entrega sin contraprestación de un bien se pone de manifiesto, un beneficio determinado por la diferencia entre el valor de adquisición y el que hubiera correspondido si el contribuyente hubiera enajenado el bien por su valor de mercado. En este caso, esa renta no tributa para el contribuyente. Es decir, si una persona tiene un bien que adquirió por 100 y su valor de mercado actual es de 250, en el caso de que lo done a una ENL, su reducción de la base imponible será de 250, pero sin tener que tributar por la diferencia entre 250 (valor de mercado) y 100.

El tratamiento de las donaciones en especie (tomar como base de la deducción el valor de mercado y que no tribute el beneficio por la diferencia) se ha considerado por la doctrina como muy generoso y se ha justificado en la necesidad de incentivar el mecenazgo<sup>3</sup>. El beneficio aparece cuando se compara

2 *Revenue Ruling* 68-432, 1968-2 C.B. 104 y *Treasury Regulation* § 53.4941(d)-2(f)(2)(1973)

3 FOLLAS (2007-2008, págs. 1785) advierte que la actual regulación incentiva las *long-term capital* donaciones frente al resto, ya que le concede beneficios adicionales. Y, ciertamente, en caso de bienes con un valor de mercado mayor al coste, será mejor siempre donar aquellos bienes que se permiten valorar por mercado.



la situación en que se encontraría un donante si primero vendiera el bien a un tercero y luego donara el dinero. En dicho caso tendría que tributar por la ganancia de patrimonio, lo que no hace en el caso de que done directamente el bien<sup>4</sup>.

Sin embargo, también el tratamiento ha sido objeto de crítica y es visto como un nicho de fraude fiscal y de abusos.

- (I) Uno de los problemas que aparecen en el caso de las donaciones en especie es el de la valoración de mercado, en tanto es compleja y los donantes tienden a sobrevalorar los bienes y derechos con el objeto de obtener mayores deducciones. La situación es tan relevante que el IRS hace públicos en cada ejercicio los llamados "*Dirty Dozen Tax Scams*" (la docena sucia de fraudes fiscales) y, dentro de los mismos, se incluía hasta 2012 de forma recurrente una referencia a las donaciones y la sobrevaloración<sup>5</sup>.

Cuando se sobrevalora un bien a los efectos del mecenazgo, el sistema se puede pervertir. El objetivo del mecenazgo es que el donante se beneficie fiscalmente, a costa de la Hacienda Pública, pero exige que la ENL obtenga un beneficio que sea proporcionado a la pérdida del Erario y al incentivo del contribuyente. De esta manera, la pérdida de recaudación se transmite a la ENL, que a su vez retornará los beneficios obtenidos al sistema. Pero cuando se produce una sobrevaloración, se beneficia al contribuyente, perjudicando los intereses de la Hacienda y de la propia ENL.

- (II) Este régimen también puede incentivar a que las donaciones se hagan con la estricta finalidad de buscar un beneficio fiscal y no con intención de realizar un verdadero mecenazgo. De hecho, a los efectos de valorar las donaciones por su valor de mercado, es indiferente cuál es el uso efectivo que se le va a dar al bien donado, de tal manera que la ENL privilegiada puede transferir el mismo para obtener recursos, emplearlo en su propia actividad o no hacer nada con él. Es incluso posible que

4 El PRESIDENT'S ADVISORY PANEL ON FEDERAL TAX REFORM (2005, pág. 77) recomendaba que los contribuyentes que vendieran propiedades y donaran el total de lo recibido en el plazo de 60 días desde la venta no tuvieran que tributar por el beneficio obtenido por la venta. Es decir, que el tratamiento fuera el mismo que si se donara el bien. Esta propuesta sería, además, un beneficio para las ENL, que prefieren donaciones de dinero. La venta supondría valorar la propiedad por su valor real de mercado y reduciría los costes de la ENL.

5 La mención a este fraude aparece de forma ininterrumpida en las *dirty dozen* desde 2008 (que es la última que este autor ha revisado) hasta 2012. La de 2012 puede verse en <http://www.irs.gov/newsroom/article/0,,id=254383,00.html>



los bienes donados no sean de ayuda real para los beneficiarios y sean complicados de vender.

- (III) Las donaciones en especie, sobre todo si los bienes están apreciados, se ven como una forma de diversificar las inversiones (HALPERIN, 2002-2003, págs. 11 y 12). Si un contribuyente tiene bienes y efectivo para donar, y dona los bienes sobrevalorados, teniendo en consideración que la deducción es un ahorro en dinero en efectivo, que en otro caso tendría que pagar, lo que está consiguiendo mediante la deducción fiscal es mayor efectivo para poder reestructurar su patrimonio. Esta idea es importante en tanto permite a los donantes cambiar recursos monetarios actuales a cambio de bienes en especie.
- (IV) Dentro de las donaciones de bienes en especie con motivos fiscales estarán las de aquellos bienes que estén obsoletos, que sean incapaces de producir beneficios y aquellos que son poco comercializables. Y especialmente relevante está siendo el caso de las propiedades inmobiliarias en época de crisis económica, donde cierto tipo de contribuyentes están donando dichos bienes con el único objeto de poder maximizar su fiscalidad. En efecto, se ha puesto de manifiesto que para cierto tipo de contribuyentes puede ser mejor donar un bien inmueble que incluso mantenerlo en su activo. Tienen que ser obligados tributarios con rentas positivas que tengan capacidad de absorber el beneficio fiscal. En general (por todos, ROSE, 2010-2011, págs. 130 y ss), se tratará de bienes adquiridos por precios reducidos, donde su venta daría lugar a la obligación de pagar un impuesto significativo; bienes que no están afectos a la producción o que no son empleados de manera efectiva; bienes que tienen costes de mantenimiento recurrentes (impuestos, consumos, reparaciones); bienes que pueden tener hipotecas; y, además, bienes que tienen difícil salida en el mercado, especialmente en época de crisis. La situación ha llegado al extremo de que ENL realizan programas para captar donaciones de inmuebles ofreciendo importantes beneficios fiscales, a través de lo que se llama "*561 exchange program*". Se trata de usar las posibilidades de valoración que ofrece la circular 561 del IRS para tasar los bienes por encima de lo que sería un precio real de venta (ROSE, 2010-2011, págs. 138 y ss). En concreto, la circular 561 permite emplear una serie de métodos de valoración que permiten soslayar el mercado y las condiciones económicas, de tal manera que la situación de crisis y recesión no afecte en la valoración.



## 6.1. La regla del valor de mercado frente al coste de adquisición

La norma tributaria de los Estados Unidos baraja dos valores como base de la deducción. O el valor de mercado o el coste de adquisición. En cualquier caso, y como límite, opera el valor del mercado, si es menor que el coste de adquisición.

- (I) El valor de mercado se aplica, dentro de las actividades empresariales, desarrolladas por personas físicas o jurídicas, a las llamadas *long-term capital gain*. Es decir, se trata de activos de la empresa que se han producido en más de un año. Por tanto, las existencias y los activos de duración inferior al año tomarán como base de la deducción, y salvo las excepciones a las que haremos mención, el coste de adquisición<sup>6</sup>.
- (II) En el caso de las personas físicas, se toma en consideración el valor de mercado para los bienes no afectos a actividades económicas que sean tierras y propiedades y del resto de bienes tangibles (*tangible personal property*)<sup>7</sup>. En este caso último caso, la norma impone una condición para que la deducción opere sobre el valor de mercado, y es que la ENL debe destinar los bienes adquiridos por donación a sus actividades exentas de impuestos<sup>8</sup>. En caso contrario, la deducción se hará sobre el coste de adquisición. Al vincular las bases de la deducción al uso, se han establecido normas adicionales en el caso de que la ENL se desprenda de los mismos mediante la venta. Si la enajenación se produce dentro del año siguiente a la donación, el donante deberá regularizar su situación y valorar por el coste en el año de la venta. Si la venta se produce después del año y antes de los tres años siguientes, el donante puede estar obligado a regularizar las deducciones realizadas en exceso sobre el valor de coste si se dan dos condiciones: que la donación se haya valorado en más de 5.000 dólares y que la ENL no dé un certificado donde declare que el bien fue utilizado en la actividad de la ENL o que su utilización no fue posible. Esta declaración realizada por la ENL se hace bajo pena de perjurio.

6 HALPERIN (2002-2003, pág. 14, nota a pie 14) señala que la razón de limitar al coste o precio de adquisición de ciertos bienes se justifica en que en otro caso el régimen sería demasiado generoso, especialmente cuando los tipos de gravamen son altos.

7 Los *tangible personal properties* son obras de artes, objetos de colección, libros, antigüedades, joyas, coches, barcos, aviones, etc.

8 Señala FOLLAS (2007-2008, pág. 1788) que la condición de que los bienes donados se destinen a sus actividades exentas ha tenido poco desarrollo por parte del IRS, y pone el ejemplo de obras de arte a un Museo, donde no se ha determinado si basta con que el Museo tome posesión de la obra de arte o es necesario que la obra se exponga.



(III) En el caso de donaciones en especie cuyo beneficiario sea una *private foundation*, se aplica como regla general el valor de adquisición.

## 6.2. Las donaciones de existencias

En el caso de donaciones que no sean *long-term capital gain* y las donaciones de existencias (*ordinary income property*), la base de la deducción es, como regla general, el valor contable de las mismas (valor de coste). De esta manera, se evita que mercancías que no han tributado por beneficios, den lugar a una deducción por esa renta exenta de imposición.

Esta regla general tiene excepciones para las entidades que tributan en el IS, aunque no para los empresarios<sup>9</sup>. Se puede deducir más que el valor neto contable si el destino de los bienes donados va a ser usado por la ENL para el cuidado de los pobres, enfermos o niños [170(e)(3)(B)]. En estos casos, las entidades no se deducen por el valor contable, sino por uno superior, de tal manera que pueden deducirse cantidades por las que no hayan tributado, haciendo que la donación por estos bienes sea más atractiva que donar la misma cantidad de dinero<sup>10</sup>. En este caso, la base de la donación será la menor de sumar al coste de adquisición la mitad del incremento de valor que se produciría, o dos veces el valor de coste<sup>11</sup>. No obstante, la aplicación de esta normativa está sometida a ciertos requisitos formales y materiales.

Desde un punto de vista de igualdad, se ha criticado esta opción legislativa por varias razones (SUGIN, 2006-2007, págs. 157-158). En primer lugar, no se entiende por qué se excluye a otros tipos de contribuyentes y se limita a las personas jurídicas. En segundo, porque no parece claro que el legislador deba determinar qué bienes son los más necesarios para las ENL. Y por último, no se encuentra una justificación a que se conceda un mayor beneficio tributario a la entrega de bienes en lugar de efectivo, cuando son las propias ENL las que están en mejores condiciones de determinar qué bienes son los más necesarios, que es lo que sucedería si lo que se les entrega es dinero en efectivo.

9 Están excluidas de esta norma las personas físicas y las entidades que tributan en el régimen de transparencia fiscal ("*S Corporations*").

10 Si un bien está contabilizado por 100 y la base de la deducción es 200 resulta más atractivo donar el bien que te ha costado 100 que donar 200 unidades monetarias en efectivo, teniendo en consideración que el incremento de patrimonio no tributa.

11 Advierten ACKERMAN y AUTEN (2011, pág. 653) que el objeto de esta norma es evitar que el contribuyente obtenga un beneficio después de la deducción fiscal por la donación de objetos, lo que se puede producir si el coste es bajo y la valoración que se hace es muy elevada, en tanto tendría un *after-tax profit*. Sería el caso, por ejemplo, de un bien con un coste de 10, que se dona y se valora en 90. En dicho caso, una deducción de la donación al tipo del 35% supondría un ahorro de impuestos de 31,5 cuando el coste del bien es de 10.



### 6.3. Reglas especiales para valorar ciertos elementos

Anteriormente señalamos que uno de los grandes problemas de las deducciones en especie, cuando la base es el valor de mercado, es la existencia de abusos en su determinación. De hecho, señala GERZOG (2008, pág. 1139 y ss) que muchas de las reformas recientes que se han realizado van precisamente en la dirección de controlar las donaciones en especie o las donaciones *quid pro quo*. Al margen de las obligaciones de tasación y los deberes de declaración a los que haremos mención en el siguiente apartado, se han establecido normas específicas en materias de vehículos, propiedad intelectual y la ropa y menaje del hogar, como elementos especialmente vulnerables a los fraudes.

- (I) Vehículos; si el vehículo va a ser usado por la ENL, la base de la deducción es el valor de mercado. Sin embargo, si el vehículo va a ser enajenado y el contribuyente se deduce más de 500 dólares, la deducción será el menor de los dos siguientes valores; el valor de mercado de los bienes o los ingresos obtenidos por la ENL en el caso de venta<sup>12</sup>. La ENL tiene que entregar un certificado que contenga toda la información necesaria y precisa para que el contribuyente pueda solicitar su deducción. Esto supone que el código americano haya establecido para la propia ENL un régimen infractor particular. El IRC determina en la Sección 6720 que, si la ENL emitiera conscientemente un certificado falso o fraudulento, o cuando de forma voluntaria se negara a emitir el certificado en el plazo establecido, será sancionada.
- (II) Ropa y menaje del hogar; en las donaciones de ropa o cosas de la casa (excluidas esculturas, antigüedades, joyas, pinturas, comida, etc.) tales como muebles, electrodomésticos, sábanas, etc., la regla general de aplicación sería, en principio, el precio de adquisición o valor de coste. Sin embargo, al ser el valor de mercado normalmente inferior a lo que sería el valor de coste, se va aplicar valor de mercado. En estos casos se exige para practicar la deducción que los bienes estén en buenas condiciones o que estén mejorados<sup>13</sup>. Si no se cumple dicha condición sólo puede proceder a la deducción si el valor de los bienes es superior a 500

12 Se aplicará el valor de mercado declarado en el caso de que la ENL lo transmita a un necesitado en cumplimiento de sus fines o cuando haya hecho un uso sustancial del mismo. Desde el punto de vista formal, el contribuyente debe adjuntar a su declaración el documento que muestre el ingreso obtenido por la ENL y, en caso de que no lo aporte, pierde su derecho.

13 Con anterioridad a 2006, se producían abusos con relación a la deducción por donación de ropa. GERZOG (2008, nota a pie 42) cita un artículo de un periodista señalando que cuando el ex presidente BILL CLINTON era gobernador de Arkansas se deducía 2 dólares por la donación de cada calzoncillo usado.



dólares y se adjunte a la declaración una tasación (*qualified appraisal*). Por otro lado, en el caso de bienes de un mínimo valor el Departamento del Tesoro puede denegar la deducción.

- (III) Patentes y propiedad intelectual; cuando se donan patentes o propiedad intelectual se ha establecido una regla especial. En el momento de la donación se podrá deducir el menor del coste o el valor de mercado. Sin embargo, si las patentes o la propiedad intelectual reportara ingresos futuros para la ENL, se puede incrementar la deducción por donación en ejercicios sucesivos en función de los ingresos.

#### **6.4. El valor de mercado: su justificación y la IRS publication 561**

En el caso de las donaciones en especie, la base de la deducción es, en muchos casos, el valor de mercado. Como hemos señalado, la valoración puede ser objeto de abuso. Para combatir ciertos fraudes la norma ha impuesto la obligación de que sea el contribuyente que quiera practicarse una deducción, y no la ENL, el que determine el valor de mercado, exigiendo una tasación (*qualified appraisal*) para bienes de un importe superior a 5.000 dólares. El resultado de esa tasación y la descripción de los bienes debe acompañarse a la declaración y si el importe es superior a 500.000 dólares se debe incorporar la tasación a la declaración. El concepto de *qualified appraisal* viene definido en la sección 170(e)(11)(E) y determina que debe ser efectuada por un profesional con cualificación suficiente y la tasación del bien debe ser realizada mediante criterios generalmente aceptados para dichos bienes<sup>14</sup>. La tasación no es vinculante para el IRS y, si no ha seguido las directrices fijadas por la *publication 561*, no se "le dará mucha relevancia" (*publication 561*).

Con el fin de determinar el valor de mercado (*Fair Market Value*) en la deducción por donaciones y con el objeto de dotar seguridad jurídica, el IRS editó la "*Publication 561*" bajo el título de "*Establecimiento del Valor de las Propiedades Donadas*". En dicha publicación se analizan de forma detallada los requisitos de la tasación (la cualificación de los tasadores, la forma de valoración, la documentación, las incompatibilidades, etc.) y las formas de determinar el valor de ciertos bienes (joyas, obras de arte, ropa usada, colecciones, coches, patentes, inmuebles, etc.).

<sup>14</sup> El importe satisfecho para la tasación no es deducible como mayor valor de la donación o de forma separada. Pero sí se puede deducir dentro de otro epígrafe, que limita la deducción al 2% de la base imponible, y donde expresamente, entre otros, se incluyen los gastos de tasación consecuencia de donaciones (IRS *publication 529*).



## 7. LA NO DEDUCCIÓN POR MECENAZGO DE LOS SERVICIOS PRESTADOS

La sección 170(c) del IRC define las aportaciones que dan derecho al mecenazgo como "a contribution or gift to or for the use of..." (una contribución o regalo o para el uso de...). No es posible, por tanto, la aplicación del mecenazgo a los servicios prestados<sup>15</sup>. Se permite la deducción por dinero, por bienes, pero no por tiempo. Señala HOPKINS (2010, pág. 338) que las razones de no permitir la deducción son dos. Por un lado, en la medida en que el servicio no se computa como ingreso, permitir la deducción por mecenazgo sería, de facto, permitir una doble deducción. Por otro, por las dificultades que para el IRS existirían en la valoración de tales servicios.

Lo que sí permite la normativa es la deducción de los gastos en que las personas físicas incurren para la prestación de esos servicios de carácter gratuitos a una ENL privilegiada<sup>16</sup>. La razón de ser se encuentra en que no son gastos personales<sup>17</sup>. Si los gastos no se llevan a cabo en beneficio propio sino de la ENL, entonces se puede entender que son gastos realizados *para el uso* de las ENL. A efectos prácticos, lo anterior implica que se pueden deducir los gastos en que se incurran por desplazamiento (lo que incluiría la gasolina del vehículo, taxis, autobuses, gastos de comida, alojamiento, etc.), uniformes, reparaciones, etc<sup>18</sup>. No son deducibles los gastos generales de reparación, mantenimiento o

15 Sí son deducibles por mecenazgo los *derechos* de terceros donados. Así, un contribuyente que adquiere el derecho a recibir lecciones de baile y dona esos derechos a una ENL puede deducirse por mecenazgo el valor de los mismos (*Revenue Ruling* 68-113, 1968-1 C.B.80).

16 La *Treasury Regulation* 1.170A-1(g) establece que "No deduction is allowable under section 170 for a contribution of services. However, unreimbursed expenditures made incident to the rendition of services to an organization contributions to which are deductible may constitute a deductible contribution. For example, the cost of a uniform without general utility which is required to be worn in performing donated services is deductible. Similarly, out-of-pocket transportation expenses necessarily incurred in performing donated services are deductible. Reasonable expenditures for meals and lodging necessarily incurred while away from home in the course of performing donated services also are deductible. For the purposes of this paragraph, the phrase while away from home has the same meaning as that phrase is used for purposes of section 162 and the regulations thereunder".

17 La *Revenue Ruling* (56-508-1956-2 C.B. 126), en relación al voluntariado con la Iglesia y Cruz Roja, determina que no son deducibles los gastos personales.

18 La sección 170 (j) hace mención a la deducibilidad de los gastos de desplazamiento, lo que incluye comidas y desplazamientos, siempre que se produzcan "while away from home" (mientras que estén fuera de casa). Con relación a la comida, señala la IRS *publication* 526 que no es deducible el coste de las mismas cuando se prestan servicios a ENL privilegiadas salvo que sea necesario pernoctar fuera, ya que en otro caso se consideran gastos personales. En el caso de la deducción por desplazamiento en vehículo propio, la Sección 170(j) establece el importe de la deducción en 14 centavos por milla.



seguros genéricos, y sólo como excepción, lo serán si están directamente relacionados con la prestación de los servicios gratuitos<sup>19</sup>. En cualquier caso, y tal y como exige la norma, la deducción por mecenazgo alcanza a los "pagos" [sección 170(a)] por lo que no será deducible la amortización de los bienes.

Para la deducibilidad de los gastos se exigen varios requisitos (HOPKINS, 2010, pág. 340 y ss). (I) La cantidad no debe ser reembolsada; (II) Debe tener una relación directa por los servicios que se prestan por la ENL; (III) Son gastos en que se haya incurrido con ocasión del servicio; (IV) Deben ser necesarios y razonables en la cuantía; (V) Como se establece en la sección 170(j) no puede haber en esos gastos un elemento significativo de vacaciones, ocio o placer<sup>20</sup>.

La deducción opera incluso en el caso de que la ENL compensara al voluntario, pero lo hiciera por un valor menor al coste. Si la ENL concede una compensación para cubrir dichos gastos, el contribuyente sólo debe tributar por el exceso de la retribución sobre sus gastos deducibles, y si estos fueran mayores, podría deducirse por la diferencia (IRS *publication* 526).

## 8. OBLIGACIONES FORMALES PARA LA DEDUCCIÓN FISCAL DE LAS DONACIONES

Hemos visto hasta ahora cuál es la normativa sustantiva del mecenazgo en Estados Unidos. Junto con dicho acervo, se regulan una serie de obligaciones formales que resultan esenciales a los efectos de controlar los efectos fiscales del mecenazgo<sup>21</sup>.

La sección 170(f)(17) determina que no se permitirá la deducción por mecenazgo en el caso de donaciones en dinero, a no ser que el donante guarde

19 *Revenue Ruling* 58-279 (1958-1 C.B. 145). En la misma se señala que esos gastos generales no son deducibles, ni siquiera en la parte proporcional imputable a la ENL, ni que tampoco es deducible la amortización. Y en el caso del seguro, como su finalidad es la protección del individuo, tampoco da derecho al mecenazgo.

20 Lo que se ha puesto de manifiesto con relación a ciertos servicios de voluntariado es cuál debe ser el tratamiento cuando se trata de actividades mixtas, donde la persona tiene que trabajar durante un tiempo y el resto lo tiene disponible para actividades personales, de tal manera que no es una ocupación plena. Esto se produce en viajes, campamentos, proyectos, etc. Señala HOPKINS(2010, págs. 344 y 345) que en estos casos el IRS entiende que el tiempo empleado en la actividad en comparación con el tiempo libre disponible tiene que ser muy elevado para que opere la deducción. Es decir, el elemento de disfrute personal tiene que ser insignificante.

21 El PRESIDENT'S ADVISORY PANEL ON FEDERAL TAX REFORM (2005) aconsejaba que para las donaciones pequeñas se redujeran las cargas administrativas referentes a la documentación, en tanto para el IRS verificar dichas deducciones tiene un coste/efectividad que hace que no tenga sentido revisarlas. Por otro lado, recomendaba que las ENL tuvieran que comunicar al IRS y



como justificante de dicha transferencia un resguardo bancario o bien una comunicación por escrito del donante donde conste: nombre de donatario; fecha de la donación y cuantía de la contribución. El justificante debe tenerlo el donatario antes de la fecha de presentación de su declaración de la renta. La documentación se configura como un requisito de la deducción y la falta del mismo da lugar a la no deducción y a la posible imposición de sanciones.

En el caso de que la donación sea de 250 dólares o superior, tomada de forma individual, no bastará con el resguardo bancario, y será necesaria la emisión de un certificado por parte de la ENL. La sección 170(f)(8) condiciona la aplicación de la deducción a que el donante obtenga el certificado de la ENL. La declaración por donaciones superiores o iguales a 250 dólares debe contener la cantidad donada en dinero y la descripción (pero no el valor) de los bienes. Es decir, la ENL no determina en su certificado el valor de los bienes donados por un tercero, pero sí los identifica. Además, el certificado debe determinar si la ENL ha entregado algún bien o servicio a cambio (y en su caso del valor del mismo) como contrapartida de la donación realizada "*quid pro quo*".

Cuando analizamos el concepto de donación hicimos mención a las "*quid pro quo contributions*" y al supuesto de operaciones que se podían desdoblarse en dos, parte en donación y parte en precio. La Sección 6115 del IRC ha determinado una serie de obligaciones documentales en el caso de prestaciones de servicios o entregas de bienes realizados por la ENL. Si la ENL recibe una "*quid pro quo contribution*" superior a 75 dólares, debe acompañar un justificante donde: (1) se informe al donante que la cantidad deducible a efectos fiscales se limita al exceso de la contraprestación que correspondería al valor de los bienes y servicios prestados por la organización; (2) debe proporcionar al donante un valor estimado "*de buena fe*" del valor de los bienes o servicios prestados por la ENL.

En aquellos casos donde se realizan donaciones en especie la norma ha establecido una serie de deberes documentales específicos.

- (l) Si el importe es inferior a 250 dólares, la ENL debe emitir un recibo donde conste el nombre de la ENL, la fecha y localización de la donación y una razonable descripción detallada de la propiedad. El donante, por su parte, debe guardar la documentación necesaria para acreditar el derecho a la deducción. En concreto, tiene que poder justificar el valor de la donación. Si este es el de mercado, ha de determinar cómo

---

al donante la información sobre la donación, aunque en el caso de donaciones inferiores a 600 dólares y, con el objeto de reducir las cargas administrativas, se exceptuara ese deber.

- se ha fijado y, si ha habido una tasación, debe guardar una copia de la misma.
- (II) Si el importe es superior a 250 dólares, deberá contener la información a la que hacíamos mención anteriormente para las donaciones en dinero (en concreto, justificación de que la ENL no prestó ningún bien o servicio o, si los prestó, el importe de los mismos).
  - (III) Si el importe de la donación supera los 500 dólares, el obligado tributario debe adjuntar a su declaración tributaria un impreso informativo específico como condición para que la donación sea deducible [Sección 170(f)(11)]. Esta obligación no se exigirá a los sujetos pasivos del IS.
  - (IV) Como regla general, se exige que se obtenga una tasación cualificada (*qualified appraisal*) para donaciones de bienes o derechos por un valor superior a 5.000 dólares donde debe adjuntar a la declaración información sobre los bienes y sobre la tasación.
  - (V) En el caso de donaciones superiores a 500.000 euros, se debe realizar una tasación cualificada (*qualified appraisal*) y adjuntar dicha tasación a la declaración.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACKERMAN, D. y AUTEN, G. (2011), "Tax Expenditures for Noncash Charitable contributions", *National Tax Journal*, núm. 64,
- ALLÍ TURRILLAS, J. C., (2012), *La fundación ¿una casa sin dueño? (gobierno, responsabilidad y control público de las fundaciones en Inglaterra, EE.UU., Alemania y Francia)*, Iustel-Fundación Alfonso Martín Escudero, Madrid.
- APRILL, E.P., (2000-2001), "Churches, Politics, and the Charitable Contribution Deduction", *Boston College Law Review*, núm. 42.
- ARCHER, C. C., (2011-2012), "Private Benefit for the Public Good: Promoting Foundation Investment in the «Fourth Sector» to Provide More Efficient and Effective Social Missions", *Temple Law Review*, núm.84
- BENSHALOM, I., (2009), "The Dual Subsidy Theory of Charitable Deductions", *Indiana Law Journal*, núm. 84.
- BLÁZQUEZ LIDOY, A., y MARTÍN DÉGANO, I.,(2012a), *Manual tributario de Entidades no Lucrativas (Asociaciones y Fundaciones)*, Centro de Estudios Financieros
- (2012b) "Aspectos Problemáticos y Propuestas de Reforma de la Ley 49/2002 en Materia de Mecenazgo", *Crónica Tributaria*, en prensa.
- BNA TAX MANAGEMENT PORTFOLIOS (2012), *Definition of Charitable Contribution*, en Westlaw,

- BRUDNEY, V., y FERRELL, A., (2002), "Corporate Charitable Giving", *University of Chicago Law Review*, núm. 69.
- CENTER ON PHILANTHROPY AT INDIANA UNIVERSITY (2011, October) "Impact of The Obama Administration's Proposed Tax Policy Changes on Itemized Charitable Giving", en <http://www.philanthropy.iupui.edu/Research/docs/ObamaTaxChanges2011.pdf>.
- COLLITON, J. W., (1980) "The Meaning of «Contribution or Gift» for Charitable Contribution Deduction Purposes", *41 Ohio St. L.J.*
- COLOMBO, J. D., (2001), "The marketing of Philanthropy and the Charitable Contributions Deduction: Integrating Theories for the Deduction and Tax Exemption", *Wake Forest Law Review*, núm. 36.
- CONGRESS BUDGET OFFICE (CONGRESS OF THE UNITED STATES), (2011, May), "Options for Changing the Tax Treatment of Charitable Giving", en <http://www.cbo.gov/>.
- CORDES, J., (2011), "Re-Thinking the Deduction for Charitable Contributions: Evaluating the Effects of Deficit-Reduction Proposal", *National Tax Journal*, December, 64 (4)
- CORDES, D., (2007-2008), "Charitable Contributions for Disaster Relief: Rationalizing Tax Consequences and Victim Benefits", *Catholic University Law Review*, núm. 87.
- DEPARTMENT OF THE TREASURY (December 2011), "Report to Congress on Supporting Organizations and Donor Advised Funds Department", en <http://www.treasury.gov/resource-center/tax-policy/Documents/Supporting-Organizations-and-Donor-Advised-Funds-12-5-11.pdf>.
- DRENNAN, W. A., (2011), "Where Generosity and Pride Abide: Charitable Naming Rights", *University of Cincinnati Law Review*, núm. 80
- EISENBERG, M. A., (1998) "Corporate Conduct That Does Not Maximize Shareholder Gain: Legal Conduct, Ethical Conduct, the Penumbra Effect, Reciprocity, the Prisoner's Dilemma, Sheep's Clothing, Social Conduct, and Disclosure", *Stetson Law Review*, núm. 28
- ELHAUGE, E., (2005), "Sacrificing Corporate Profits in the Public Interest", *New York University Law Review*, núm. 80.
- EUSTICE, J. S. (2012), *Federal Income Taxation of Corporations and Shareholders*, Thomson Reuters.
- FAULHABER, L. V., (2012), "The Hidden Limits of the Charitable Deduction: an Introduction to hypersalience", *Boston University Law Review*, núm. 92.
- FERRIS, J. (1998). "The Role of the Nonprofit Sector in a Self-Governing Society: The View from the United States" *Voluntas* 9 (2).
- FOLLAS, E. J., (2007-2008), "«It belongs in a Museum»: Appropriate Donor Incenti-



- ves for Fractional Gifts of art”, *Notre Dame Law Review*, núm. 83.
- GALLE, B., (2009-2010), “Keep Charity Charitable”, *Texas Law Review*, núm. 88.
- GERGEN, M. P., (1988), “The Case for a Charitable Contributions Deduction”, *Virginia Law Review*, núm. 74.
- GERZOG, W. C., (2008), “From the Greedy to the Needy”, *Oregon Law Review*, núm. 87.
- HALPERIN, D., (2002-2003), “A Charitable Contribution of Appreciated Property and the Realization of Built-In Gains”, *Tax Law Review*, núm. 56.
- (2011), “Is Income Tax Exemption for Charities a Subsidy?”, *Tax Law Review*, Vol. 64 (en <http://ssrn.com/abstract=1920430>).
- HANSMANN, H., (1980), “The Role of the Nonprofit Enterprise”, *Yale Law Journal*, núm. 89,
- HENDERSON, M. T., MALANI, A., (2009), “Corporate Philanthropy and the Market for Altruism”, *Columbia Law Review*, núm. 109.
- HOPKINS, B. R., (2010), *The Tax Law of Charitable Giving*, 4<sup>th</sup> edition, John Wiley & Sons, New Jersey.
- HUSSEY, M. J., (2010), “Avoiding Misuse of Donor Advised Funds”, *Cleveland State Law Review*, núm. 58.
- JENN, B. H., (2007-2008), “The Case for Tax Credits”, *Tax Lawyer*, Vol. 61, Núm. 2
- JOINT COMMITTEE ON TAXATION (27 de junio de 2005), *Options to improve tax compliance and reform tax expenditures*.
- (2011, October 14), *Present Law and Background Relating to the Federal Tax Treatment of Charitable Contributions*, (JCX-55-11).
- KARAYAN, C. A., (2010-2011), “What Artworks May Come (to a Museum Near You): The State of Fractional Charitable Giving at the Intersection of Museology and Tax Policy”, *Southern California Interdisciplinary Law Journal*, núm. 20.
- KLEIN, E., y DU PLESSIS, J. J., (2005), “Corporate Donations, the Best Interest of the Company and the Proper Purpose Doctrine”, *UASW Law Journal*, núm. 28.
- KNAUER, N. J., (1994), “The Paradox of Corporate Giving: Tax Expenditures, The Nature of the Corporation, and the Social Construction of Charity”, *DePaul Law Review*, núm. 44.
- LEVMORE, S., (1998), “Taxes as Ballots”, *The University of Chicago Law Review*, núm. 65.
- MALANI, A., y POSNER, E. A., (2007), “The case for for-profit charities”, *Virginia Law Review*, núm. 93.
- MCCORMACK, S. W., (2011), “Too Close to Home: Limiting the Organizations Subsidized by the Charitable Deduction to Those in Economic Need”, *Florida Law*



- Review*, núm. 63.
- MONTERO SIMÓ, M., (2009), "La Fiscalidad de las *Noprofit Organizations* en Estados Unidos: El Disfrute del Estatus de Entidades Exentas y la Tributación de sus Beneficios Empresariales", *Documentos de Trabajo* del IEF, núm. 24.
- NOCHAR, A. P., (2000-2001), "The 2000 Proposed Regulations on Corporate Sponsorship Payments: a Step Towards Restoring the Public's Trust in Charitable Organizations", *Tax Lawyer*, núm. 359
- NOTE CHARITABLE DEDUCTIONS (1984-1985), "Does Charity Begin at Home? The Tax Status of a Payment to an Individual as a Charitable Deduction", *Michigan Law Review*, núm. 83.
- PRESIDENT'S ADVISORY PANEL ON FEDERAL TAX REFORM (2005), "Simple, Fair, and Pro-Growth: Proposals to Fix America's Tax System" en <http://www.taxpolicycenter.org/taxtopics/upload/tax-panel-2.pdf>.
- POZEN, D. E., (2006), "Remaping the Charitable Contribution", *Connecticut Law Review*, núm. 39.
- RESOR, F. R., (2012), "Benefit Corporation Legislation", *Wyoming Law Review*, núm. 12.
- ROSE, S. (2010-2011), "Booming Incentives to Donate Real Property in a Busting Economy", *Estate Planning and Community Property Law Journal*, núm. 3
- SAMANSKY, A., J., (2004-2005), "Deductibility of Contributions to Religious Institutions", *Virginia Tax Review*, núm. 24.
- SCHIZER, D. M., (2008-2009), "Subsidizing Charitable Contributions: Incentives, Information, and the Private Pursuit of Public Goals", *Tax Law Review*, núm. 62
- SCHOENJAHN, A., (2011-2012), "New Faces of Corporate Responsibility: Will New Entity Forms Allow Businesses to Do Good?", *The Journal of Corporation Law*, núm. 37.
- SHAPIRA, R., (2011-2012), "Corporate Philanthropy as Signaling and Co-Optation", *Fordham Law Review*, núm. 80.
- STEUERLE, C., E., y SULLIVAN, M., A., (1995), "Toward More Simple and Effective Giving: Reforming the Tax Rules for Charitable Contributions and Charitable Organizations", *The American Journal of Tax Policy*, núm., 12.
- STONE, E. G., (2007), "Halos, Billboards, and the Taxation of Charitable Sponsorships", *Indiana Law Journal*, núm. 82.
- SUGIN, L., (2006-2007), "Encouraging Corporate Charity" *Virginia Tax Review*, núm. 26
- TURNIER J., y KELLY, D. G., (1984) "The Economic Equivalence of Standard Tax Credits, Deductions, and Exemptions", *University of Florida Law Review*, núm. 36.
- ZOLT, E. M., (2012), "Tax Deductions for Charitable Contributions: Domestic Activities, Foreign Activities or None of the Above", *Hastings Law Journal*, Vol. 63.



# Visión panorámica de los problemas de financiación del Tercer Sector y de la economía social en la Unión Europea

**Tony Venables**

tonydavidvenables@gmail.com

**Tony Venables**, es licenciado en Lenguas modernas (francés, alemán), ha desarrollado gran parte de su vida laboral realizando tareas de coordinación y representación hacia las instituciones de la UE y otros organismos. Cuenta además con experiencia como funcionario europeo. En la actualidad, y desde 1991 es el Director de EPIC (European Public Interest consultancy), entidad que ofrece servicios de asesoramiento para los ciudadanos y las entidades sociales en tres áreas concretas: desarrollo de asociaciones europeas en los Estados miembro de la UE y de los Estados candidatos, la ciudadanía europea, y la libre circulación de las personas.

## RESUMEN

Este artículo se divide en dos partes. La primera es una reflexión general sobre el Tercer Sector y el impacto de la crisis. Argumenta que las nociones de economía social y de sociedad civil pueden acercarse como partes de un enfoque más holístico. La segunda examina las estrategias que las distintas organizaciones están siguiendo para lograr sostenibilidad a pesar de la crisis y cómo el sector en su conjunto puede defender su postura con mayor eficacia. Concluimos con una lista de puntos de acción para el sector, que incluye una valoración de las estructuras de apoyo sectorial y territorial junto con las fusiones, e insiste en el valor de la innovación social y de las fuentes mixtas de financiación para la provisión efectiva de servicios y la incidencia política.





## **PALABRAS CLAVES**

Tercer sector, Sociedad civil, Economía social, Crisis, Financiación, Innovación

## **ABSTRACT**

This paper is divided in two parts. The first is a general reflection on the Third Sector and the impact of the crisis. It argues that the notions of social economy and civil society can be brought closer together as part of a more holistic approach. The second considers strategies being followed by individual organisations to achieve sustainability despite the crisis and how the sector as a whole can argue its case more effectively. We conclude with a list of action points for the Third Sector, including the consideration of sectorial or territorial support structures alongside mergers, and emphasising the value of social innovation and mixed funding to support the effective provision of services and advocacy.

## **KEYWORDS**

Third sector, Civil society, Social economy, Crisis, Financing, Innovation



## 1. PRIMERA PARTE. SOBRE EL TERCER SECTOR Y EL IMPACTO DE LA CRISIS <sup>1</sup>.

En esta parte, se plantea la consabida cuestión sobre la necesidad de medir y definir el Tercer Sector, si lo que persigue es fortalecer su voz frente a los responsables políticos. Basándose en pruebas dispersas de los recortes y sus impactos en los grupos más desfavorecidos de la sociedad, se pregunta por qué no hubo más protesta.

### 1.1. ¿Una visión panorámica, pero de qué?

Un estudio reciente reveló que “la principal conclusión es que la economía social en Europa es muy importante, tanto en términos humanos como económicos, proporcionando empleo a más de 14,5 millones de europeos o aproximadamente el 6,5 % de la población activa de la UE-27 y aproximadamente el 7,4 % en los 15 Estados Miembros ‘más antiguos’ de la UE”<sup>2</sup>. En la UE hasta 160 millones de personas son miembros de una organización de economía social<sup>3</sup>. Incluso una generación después de la caída del muro de Berlín, todavía hay una brecha entre la fuerza del Tercer Sector en los 15 antiguos y los 13 nuevos Estados Miembros de la UE, lo que demuestra que, si bien la sociedad civil puede surgir como un catalizador espectacular para el cambio, su crecimiento es un proceso a largo plazo. Cerrar esta brecha será evidentemente un proceso más lento aún como consecuencia de la crisis, un punto examinado más adelante. Los promedios ocultan también grandes diferencias entre los países y dentro de las regiones de un mismo país, ya que “desiertos relativos” del Tercer Sector coexisten con algunas regiones en las que la economía social juega un papel importante. Los políticos no estarán convencidos de la magnitud del sector y su contribución al empleo y la cohesión social sin el desarrollo de una cartografía nacional más actualizada, con comparaciones europeas e internacionales.

1 Este artículo, escrito en un corto plazo no se basa en una investigación exhaustiva. Por lo tanto, estoy aún más agradecido al personal experto y servicial en el International Centre of Research and Information on the Public, Social and Cooperative Economy (CIRIEC – “Centro Internacional de Investigación e Información sobre la Economía Pública, Social y Cooperativa”). El centro de documentación del CIRIEC en Lieja es un destino obligado para cualquier persona interesada en la economía social. También me gustaría dar las gracias a Jeremy Kendall quien me orientó hacia el Third Sector Research Centre (TSRC – “Centro de Investigación del Tercer Sector”) en la Universidad de Birmingham.

2 *The social economy in the European Union* (“La economía social en la Unión Europea”). Informe del CIRIEC para el Comité Económico y Social Europeo (CESE).

3 Sitio web sobre la economía social de la Dirección General (DG) de Empresa e Industria de la Comisión Europea.

les<sup>4</sup>. La necesidad actual de tal encuesta mientras los Estados europeos salen de la recesión es evidente, pero una de las primeras víctimas de los recientes recortes presupuestarios ha sido, precisamente, anunciar la viabilidad de llevar a cabo esa labor<sup>5</sup>. Sin embargo, es claramente un primer paso necesario para dar más visibilidad al Tercer Sector.

## 1.2. ¿Pueden las nociones de economía social y de sociedad civil acercarse?

A su vez, la medición del Tercer Sector requiere consenso sobre sus definiciones. Este es un reto debido a que el Tercer Sector no está claramente delineado o claramente diferenciado de los otros dos sectores. Por ejemplo, las mutuas que gestionan los pagos a la seguridad social se encuentran cerca del Estado, mientras que las cooperativas son parte de una economía social de mercado. El Tercer Sector se podría describir como “un polo de utilidad social entre el sector capitalista y el sector público”<sup>6</sup>, un campo de tensión entre los dos, inspirándose en cada uno pero, sin embargo, distinto. Qué organizaciones incluir o excluir en la medición del Tercer Sector es en sí mismo un tema controvertido entre los académicos. Lo que distingue y es común al Tercer Sector son los valores compartidos. Estos valores incluyen: ser independiente y autónomo y no controlado por el sector público o el mercado y sus accionistas – una entidad jurídica de miembros libremente asociados, que se reúnen para compartir un propósito común, donde el apoyo de los demás y el bien común tienen prioridad por encima de cualquier beneficio personal o afán de lucro.

Siendo la naturaleza humana lo que es, la retórica y los valores en general a veces se observan más en la violación que en la observancia, por lo que las organizaciones del Tercer Sector deben evitar una actitud de “soy más santo que tú”. Por otro lado, además de los valores de la democracia interna, las organizaciones del Tercer Sector promueven la dignidad humana y la igualdad, así como la participación ciudadana, que se ve, por ejemplo, como algo esencial para la innovación social. ¿Cómo captar en las encuestas que no se trata sólo de la contribución al PIB, sino también de la creación de capital social? ¿Cómo medir el impacto del Tercer Sector al poner nuevas ideas en la agenda política,

4 El 13 de diciembre de 2013, el Instituto para la Investigación Social en Noruega comunicó la realización por su parte de un nuevo proyecto financiado por la UE sobre el Tercer Sector, junto con otros 13 institutos de investigación.

5 La encuesta realizada por la Universidad John Hopkins entre 1999 y 2003 “Global civil society, an overview” (“Sociedad civil global, una visión general”) por Lester Salamon y equipos nacionales abarcaba una serie de Estados Miembros antiguos y nuevos de la UE.

6 Véase el informe de la CIRIEC para el CESE citado anteriormente.

extremo que históricamente ha sido considerablemente más significativo que su contribución a la economía?

El Tercer Sector reúne dos vertientes, siguiendo aproximadamente la distinción entre la prestación de servicios y organizaciones de incidencia política. No hay espacio aquí para una descripción completa, pero a nivel europeo existe una política de doble vía para el Tercer Sector:

- La economía social entendida como conformada por cooperativas, mutualidades, asociaciones y fundaciones ha sido reconocida en varias comunicaciones de la Comisión, representada en pequeñas unidades administrativas y reflejada en las propuestas de estatutos europeos que han sido aprobadas, excepto en el caso de las asociaciones, mientras que un Estatuto de la Fundación Europea está pendiente. Dónde colocar la economía social en la estructura administrativa es problemático, pero el enfoque actual es sobre las empresas sociales y el mercado interior. Se han hecho progresos, por ejemplo en el fortalecimiento del principio de asociación en los Fondos Estructurales europeos, en los que se ha integrado (*mainstreaming*) el desarrollo comunitario local, la innovación social y la lucha contra la discriminación y la exclusión social. Se trata de llegar a sectores de la economía que no son atendidos por el mercado<sup>7</sup>.
- La sociedad civil llegó a figurar en el orden del día poco después con el "Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea"<sup>8</sup> de 2001 de la Comisión Europea, y en el debate europeo; fue sin duda un reflejo de los movimientos cívicos que habían conducido a la caída del muro de Berlín. A nivel europeo, el péndulo tiende a oscilar entre los intentos, por un lado, por ejemplo por parte del Comité Económico y Social Europeo para definir los criterios para la representación de la sociedad civil "organizada", el "diálogo civil" y la asociación, y una política de puertas más abiertas para incluir a la sociedad civil y los movimientos de protesta "no organizados" que los funcionarios y los políticos conservadores de la UE observan con una mezcla de fascinación y temor. El Artículo 11 del Tratado de Lisboa introdujo iniciativas ciudadanas por las cuales 1 millón de ciudadanos pueden exigir una nueva ley europea, pero también si fuera correctamente implementado llevaría a la creación de una esfera pública europea<sup>9</sup>.

7 En la página 22, el informe del CESE sobre la economía social realiza un intento de definición.

8 Diario Oficial C287/11 de 12.10.2001.

9 Un artículo de Annette Zimmer y Brigit Settermann, "Brussels civil society" ("Sociedad civil de Bruselas") (Universidad de Munster) es útil y traduce las distintas iniciativas políticas y

La distinción entre la economía social y la sociedad civil es artificial, siendo con creces las asociaciones su mayor masa cuantitativa – a menudo operando como híbridos en ambos campos – tanto en la prestación de servicios en la comunidad cómo en la actuación como defensores de sus beneficiarios y del público en general. Lo ideal sería que la evidencia generada por el trabajo a nivel de base se introdujera en los pasillos del poder. Ninguna definición por sí misma refleja la naturaleza de una economía, en gran parte social y no comercial, que genera invitaciones individuales o colectivas para fortalecer la democracia deliberativa y participativa. La economía social y la sociedad civil son las dos caras de una misma moneda. El problema en reunir las es que la primera es reconocida de forma demasiado estrecha y la segunda de forma tan amplia y difusa como para ser difícil de comprender, por lo que también se utilizan términos como sector voluntario o sin ánimo de lucro. También ha habido un reciente avance en el reconocimiento de la empresa social, la innovación social y los emprendedores sociales, pero, en realidad, ¿no es esto simplemente parte del proceso por el que el tercer sector se reinventa? El informe del CESE sobre la economía social en la Unión Europea constituye una prueba útil de las dificultades para alcanzar una definición única aplicable al Tercer Sector<sup>10</sup>.

Para darle más visibilidad y peso, académicos y líderes del Tercer Sector deberían reflexionar sobre si puede alentarse un enfoque más holístico de la definición del Tercer Sector, que reconozca su naturaleza fluida y su diversidad. Se trata a la vez de servir a la comunidad a través de un apoyo práctico e incidir en su nombre. Puede verse como una “red compleja de diferentes agrupaciones organizativas... estructurada en diversas relaciones jerárquicas entre sí y mediada por las organizaciones de coordinación y el Estado<sup>11</sup>. Esto incluye no solamente los cuatro componentes tradicionales de la economía social, sino

---

describe las principales plataformas de ONG europeas. También se han realizado trabajos por parte del CESE comenzando con “The role and contribution of civil society organisations in the building of Europe” (“El papel y la contribución de las organizaciones de la sociedad civil en la construcción de Europa”) y sus publicaciones más recientes.

10 El término “economía social” por sí solo tiene niveles de reconocimiento muy diferentes en toda la UE-28, donde se puede dividir a los países en 3 grupos: países en los que el concepto de economía social es ampliamente aceptado como Francia, España (el primer país tener una legislación de la UE sobre la economía social en el año 2011), Portugal, Bélgica, Irlanda y Grecia; países en los que el concepto goza de un nivel moderado de aceptación: Italia, Chipre, Dinamarca, Finlandia, Luxemburgo, Suecia, Malta, Polonia, el Reino Unido y Bulgaria; países en los que hay poco o ningún reconocimiento del concepto de economía social incluyen Austria, Alemania, la República Checa, Estonia, Lituania, Hungría, los Países Bajos, Eslovaquia, Rumania, Croacia y Eslovenia.

11 “The third sector in unsettled times”, una guía práctica publicada en agosto del 2013 por el Third Sector Research Centre (TSRC – “Centro de Investigación del Tercer Sector”) (documento de trabajo 109).



también a las empresas sociales, grupos comunitarios locales o proveedores de servicios especializados para el sector que operan a todos los niveles geográficos. En un marco más holístico ¿es el tipo de organización el que constituye el rasgo característico? Más importante es el grupo particular de la sociedad al que intenta servir, ya sea los jóvenes o los mayores, o aquellos que sufren discapacidad o desventaja, o la causa en particular a la que se dedica, como la salud mental o el desarrollo local.

### 1.3. El impacto de la crisis en el Tercer Sector

El Tercer Sector se enfrenta a un complejo conjunto de retos: los costes del sector público, cambios institucionales importantes, cambio en la organización del Estado de bienestar y el aumento de la demanda de sus servicios como consecuencia de la crisis. “El Tercer Sector, entendido como un grupo diverso de organizaciones benéficas, organizaciones de voluntarios, grupos comunitarios y empresas sociales se enfrenta a una convulsión radical en sus múltiples entornos políticos y económicos. En muchos países, la crisis en el sistema financiero a partir de 2008 se ha desplazado hasta convertirse en una crisis fiscal de la deuda pública y del gasto deficitario, una crisis económica más amplia de crecimiento bajo, irregular y estancado, y podría decirse que una crisis social, dadas las medidas de austeridad que incluyen las reformas significativas del sistema de bienestar implementadas en respuesta a aquella por los gobiernos (Gough (2011). Los comentaristas y defensores del Tercer Sector han argumentado que las organizaciones se ven doblemente afectadas por esas medidas, en un contexto de aumento de la demanda de servicios de bienestar y asistencia social mientras que el apoyo financiero a las organizaciones (vía subvenciones, donaciones y contratos de servicio público) tiende a comprimirse (Wilding 2010, Clifford et al., 2013)”<sup>12</sup>.

La encuesta comparativa de la Universidad John Hopkins publicada mucho antes de la crisis de 2008 – 2013 ya puso de relieve el talón de Aquiles del Tercer Sector en Europa – una dependencia excesiva, en comparación con Estados Unidos, de la financiación pública – más del 60% en muchos países. La venta de servicios y otros ingresos propios generados a través del mercado (i.e. cuotas de sus miembros) están en un nivel relativamente bajo en Europa, mientras que la contribución de la responsabilidad social corporativa es mucho menor que en los Estados Unidos. La crisis en los últimos cinco años podría significar que muchas organizaciones tienen que llevar a cabo importantes cambios en sus fuentes de financiación para sobrevivir. Con recortes de, digamos, el 20% de los fondos públicos a las organizaciones nacionales en el inicio de la crisis en Irlanda, igualados en muchas otras partes de Europa, no hay suficientes fondos

12 “The third sector in unsettled times”, op. cit.



públicos para todos<sup>13</sup>. Aunque este periodo de crecimiento lento y alto desempleo pueda llevar a un período de crecimiento mayor y más sostenible, parece poco probable que haya un retorno a los niveles de gasto público accesibles para el Tercer Sector antes de 2008. O bien el sector se reducirá aún más, o dispondrá de fuentes alternativas y abiertas de financiación. Aunque la situación no es en absoluto la misma en toda Europa, la tendencia general será hacia la reducción de la financiación pública, incluso en los países fuertes de la zona Euro, así como del presupuesto europeo, acompañada por el fomento de una mayor profesionalización y orientación al mercado por parte de las organizaciones del Tercer Sector.

El acceso a la financiación pública se ha vuelto más difícil además con la reducción del tamaño de administraciones que buscan gestionar un número menor de contratos más grandes y más seguros, abriendo a menudo la puerta a los proveedores de servicios del sector privado en áreas como el cuidado domiciliario, la administración de sistemas de cupones o la reinserción en el mercado laboral, tradicionalmente de dominio exclusivo del Tercer Sector. Otra tendencia emergente es la descentralización del gasto público hacia las autoridades regionales y locales, que varían mucho en sus actitudes a favor o en contra de los partenariados con el Tercer Sector. La crisis de financiación del sector público se ve agravada a menudo por las crisis en las esferas políticas y administrativas, de modo que las organizaciones no tienen idea de cuál es su situación, con lo que la contingencia y la planificación a largo plazo resultan muy difíciles.

Mientras que la dependencia hacia el gasto público va a continuar aunque de forma modificada, el Tercer Sector contemplará cada vez más las fuentes privadas de ingresos. En el período inmediatamente posterior a la crisis bancaria y con la reducción de sus reservas e ingresos a raíz del colapso del mercado de valores, muchas fundaciones recortaron o incluso suspendieron temporalmente sus programas de concesión de subvenciones. Asimismo, los programas de responsabilidad social corporativa se suspendieron y muchos desaparecieron con la fusión o desaparición de sus empresas matrices. Sin embargo, los mercados de valores se han recuperado, por lo que las fundaciones tienen la oportunidad de intervenir y jugar un papel más decisivo ante la retirada de la oferta del sector público. Lo mismo puede decirse de las corporaciones con abundante liquidez que están siendo criticadas por las diferencias salariales

13 Véase por ejemplo en el Reino Unido "New data from the shrinking sector" ("Nuevos datos del sector en contracción") publicado por *Third Sector* el 8 de abril de 2014. En 2011/12, los ingresos procedentes del gobierno local y central se redujeron en £1,3 mil millones, una disminución del 8,8% respecto al año anterior.

excesivas y sus programas de evasión fiscal, para demostrar que, después de todo, han aprendido las lecciones de la crisis y están dispuestas a reparar algunos daños causados. Por encima de todo, el Tercer Sector y la sociedad civil tienen que desarrollar con mayor decisión sus vínculos con los hogares, cuyas donaciones, excepto en circunstancias extremas de privación, se ha mantenido notablemente durante esta crisis. ¿Darán lugar estas tendencias a un Tercer Sector más orientado hacia el comercio, pero también más democráticamente arraigado en la comunidad y más independiente del gobierno?

Un informe publicado por el Centro Europeo de Fundaciones (European Foundation Centre – EFC)<sup>14</sup> sobre el sector de la discapacidad reveló que “los 80 millones de personas de Europa con discapacidad corren un grave riesgo de pobreza, exclusión social y discriminación como resultado de las medidas de austeridad de sus gobiernos”. Por ejemplo, “en Grecia, los servicios del sector público de salud mental están en completo desorden”. La crisis ha afectado a los cuidados a largo plazo en la comunidad de tal forma que muchos pacientes están siendo re-institucionalizados en los servicios de salud. Los Estados miembros del este y del sur de la UE como Bulgaria, Grecia, Hungría y Rumania han constatado un “impacto devastador en el sector de los servicios sociales no gubernamentales, donde muchas organizaciones han suspendido o cancelado sus actividades. El cierre de los servicios sociales no gubernamentales debe ser contemplado conjuntamente con la disminución de los volúmenes de los servicios sociales por parte del sector público”.

Mientras que el bienestar social es un área de futura preocupación, no debe conducir a los investigadores y líderes del Tercer Sector a desatender la incidencia política, un campo igualmente dependiente de la financiación del sector público. Una de las prioridades de la incidencia política debe ser el fortalecimiento de la sociedad civil para apoyar el proceso de fomento de la democracia y el Estado de Derecho en los nuevos Estados Miembros de la UE y de los países vecinos. Esta preocupación sin duda se ha renovado en el contexto de los programas y acontecimientos dirigidos a examinar las vías de fortalecimiento de la sociedad civil en los nuevos Estados Miembros y los países vecinos de la UE, los Balcanes occidentales y Turquía. Antes de la crisis, se estaban realizando avances con el impulso de reformas por la Comisión Europea, junto con la incidencia de la sociedad civil y los debates de reflexión con la administración nacional abogando por dichos cambios<sup>15</sup>.

14 *Assessing the impact of European governments' austerity plans on the rights of people with disabilities. ("Evaluación del impacto de los planes de austeridad de los gobiernos europeos sobre los derechos de las personas con discapacidad")* Octubre del 2012. Este informe ha sido elaborado por el consorcio sobre derechos humanos y discapacidad de la EFC.

15 Véase por ejemplo la declaración de Liubliana por el Servicio Europeo de Acción Ciudadana-

Sobre el papel se han realizado muchos avances en la puesta en marcha de un marco jurídico para la sociedad civil, leyes de libertad de información, y mejores estándares de consulta. Sin embargo, en la práctica todavía existe una brecha con los estándares de Europa Occidental, como se demuestra por ejemplo en Bulgaria y Hungría, donde la libertad de asociación, los derechos de las minorías y el Estado de Derecho están en regresión. Los recortes, combinados con el desplazamiento de las subvenciones a la prestación de servicios están encaminados a retrasar los esfuerzos para cerrar esta brecha y apoyar las reformas, sobre todo en momentos en que la crisis en la zona Euro ha hecho que sea más difícil de presentar a la Unión Europea como un modelo para la reforma, lo que a su vez ha animado a las fuerzas reaccionarias y nacionalistas. La Comisión Europea y el Tercer Sector se revelan, por ejemplo, mucho peor equipados que antes de la crisis para ayudar a responder a algunos de los desafíos que enfrentan las reformas en Ucrania, por ejemplo.

Otra de las prioridades para la incidencia política debe ser la creación de un mejor equilibrio entre el interés público y las prácticas de presión comercial no sólo a nivel nacional sino también a nivel europeo. Una vez más, se estaban realizando avances antes de la crisis, y ahora parecen estancados. A pesar de la recesión económica, el aumento de la presión comercial en Bruselas no ha disminuido, con al menos 30.000 grupos de presión, el doble de hace diez años<sup>16</sup>, mientras que ha habido una cierta contracción de la presencia de los medios de comunicación, las autoridades locales y regionales y el Tercer Sector. La única manera encontrada hasta el momento para comenzar a corregir este desequilibrio ha sido la concesión de subvenciones por parte de la Comisión Europea con un apoyo limitado de las fundaciones. Como promedio, las organizaciones de la sociedad civil obtienen más del 40% de sus ingresos para actividades de incidencia política a nivel europeo de subvenciones de la UE<sup>17</sup>. Las prácticas de presión cada vez más despiadadas al estilo de Estados Unidos (EE.UU.) en Bruselas y Estrasburgo ha llevado a la industria del tabaco y otros a denunciar las subvenciones, y el mensaje es bien recibido en algunos de los grupos políticos y entre los euroescépticos en el Parlamento Europeo. El hecho es que en una recesión económica, las subvenciones tienen escasa popularidad. Un informe publicado por un *think tank* de derechas (Institute of Economic Affairs o "Instituto de Asuntos Económicos") en el Reino Unido titulado "*Euro-puppets: The*

---

na (ECAS) y el trabajo de la red de la sociedad civil de los Balcanes.

16 Estimación derivada de "The art of lobbying the EU" ("El arte de las prácticas de presión ante la UE") subtítulo "More Machiavelli in Brussels" ("Más Maquiavelo en Bruselas") (2012) por Rinus Van Schendelaan, Amsterdam University Press.

17 Véase el estudio del registro de transparencia "Interest groups and advocacy" ("Grupos de interés e incidencia política") publicado el 23 de abril de 2013 por Justin Greenwood.



*European Commission's remaking of civil society*" ("Euro-marionetas: refundación de la sociedad civil por parte de la Comisión Europea") ha sido especialmente crítico con el programa más pequeño de la UE, "Europa con los Ciudadanos", y ha explotado con éxito el escepticismo acerca de las subvenciones con la afirmación implícita de que las organizaciones del Tercer Sector no pueden ser independientes de sus fuentes de financiación<sup>18</sup>.

Mientras que el bienestar social y la incidencia política parecen haber sufrido de forma desproporcionada por la crisis económica, una visión panorámica clara, sin embargo, no es realmente posible. A medida que se desarrollaba la crisis, las diferencias en el desempeño económico de los Estados Miembros de la UE se hicieron más evidentes. En general, los recortes de los servicios sociales que afectan a los grupos más pobres y vulnerables de nuestras sociedades han sido más drásticos que los de la seguridad social, los sistemas sanitarios o la educación. Pero esta generalización no se aplicaría en la misma medida a todas las partes de Europa o a los países menos afectados, como los del Benelux, Escandinavia (con la notable excepción de Islandia), Austria o Alemania. Al igual que el tema de la falta de una clara identidad europea y una definición del Tercer Sector, los impactos dispersos en el conjunto de la UE y las divisiones dentro de los países de la zona Euro dificultan la tarea de forjar prioridades comunes y la solidaridad.

El impacto de la crisis también es difícil de medir y variado dentro del Tercer Sector. Cuando se trata de organizaciones individuales, la misma política del gobierno, como un recorte lineal de porcentaje a todas las organizaciones del sector en su conjunto, puede tener resultados muy diferentes en cada una de ellas. Puede tener un impacto limitado en los pequeños grupos comunitarios a cargo de voluntarios, en los clubes de ocio o deportivos, que son también parte del Tercer Sector. Las actitudes también difieren. Dentro del sector están los que se resignan a la crisis – "hay que hacer más, pero no tenemos el dinero" – y los que la ven como una oportunidad positiva "De acuerdo, no tenemos el dinero así que encontraremos otra manera". La magnitud y el impacto varían considerablemente incluso entre las organizaciones en un mismo campo. Por ejemplo, los centros de suministro de información y de asesoramiento para la capacitación del sector han sufrido las consecuencias de la crisis, dado que dependen de la financiación del gobierno o de las autoridades locales. Después de todo lo que ofrecen es más bien apoyo administrativo (de tipo "back office"), no servicios de primera línea para los más necesitados. Por otro lado, los centros que proporcionan espacios físicos para el intercambio de conocimientos y servicios para reducir costes, en particular entre las pequeñas organizaciones del Tercer Sector, parecen haber ampliado su actividad. La crisis también está

18 Investigación de la IEA publicada el 6 de marzo de 2013.



dando lugar a una reorganización del sector con revisión de las formas tradicionales de hacer las cosas. Un ejemplo es el crecimiento explosivo de todo tipo de iniciativas de autoayuda para el intercambio de bienes y servicios con monedas alternativas, ofreciendo soluciones de bajo costo para la reparación de electrodomésticos o automóviles – el desarrollo de la innovación social. Esto demuestra que los ciudadanos y el Tercer Sector tienen una capacidad de movilización y de búsqueda de nuevas formas de resolver viejos problemas. También hay diferencias entre los ámbitos políticos, con un sufrimiento tal vez menor del desarrollo internacional, teniendo en cuenta el mantenimiento de las ayudas públicas, que de la caridad en casa.

#### 1.4. ¿Por qué no hubo más protesta contra los recortes?

A pesar de la capacidad de auto-renovación en el Tercer Sector, uno no puede evitar preguntarse por qué no ha habido un movimiento mucho más vigoroso de protesta contra los recortes en el sector público<sup>19</sup>. Donde ha habido protestas, han sido en gran medida en las iniciativas informales de autoayuda del Tercer Sector y en la sociedad civil no organizada – en torno a las diferentes iniciativas de tipo “occupy” que alcanzaron resonancia pública y lograron un impacto en los políticos. ¿Eran todos los recortes y las perturbaciones causadas realmente tan necesarios? En las zonas donde el Tercer Sector ha sido lo más afectado, la provisión de bienestar a los grupos más vulnerables de la sociedad también ha sufrido recortes: las personas con discapacidad, el número creciente de personas en pobreza o exclusión social, inmigrantes, ex reclusos o parados de larga duración, sus beneficiarios también se han visto afectados por la reducción de las prestaciones en efectivo y de la asistencia social. El daño en el tejido social ha fomentado el surgimiento de una política nacionalista extremista y xenófoba. De todos modos, los gobiernos y las autoridades locales a menudo se han visto obligados a buscar soluciones urgentes frente a la protesta pública.

Hay una serie de posibles explicaciones para el perfil relativamente bajo del Tercer Sector durante la crisis:

En primer lugar, en el período previo a la crisis en 2008, el Tercer Sector – como consecuencia de lo que la encuesta John Hopkins llamó la “revolución asociativa” – disfrutó de un período de expansión y estabilidad relativa. Una organización de 3GE (tercera generación de medio ambiente) me parecía resumir el clima. Después de una generación de conservación, seguida de protesta,

19 Por supuesto, hay muchas excepciones a esta generalización. Un buen ejemplo es una campaña liderada por la Charities Aid Foundation en el Reino Unido llamada “Give it back George” (“Devuélvela George”) para persuadir al Gobierno que retire la propuesta de limitar la desgravación fiscal de grandes donaciones caritativas.

la nueva generación se posicionó a favor del partenariado, ocupando incluso un asiento en la mesa y ayudando a los gobiernos reacios a enfrentar los desafíos del cambio climático. El Tercer Sector fue considerado como un socio de confianza, tanto para la prestación de servicios como por su experiencia y contribución a las políticas. Los acuerdos de partenariado aumentaban las posibilidades de que el Tercer Sector fuera escuchado y consultado. Algunas tendencias ya eran evidentes en este período relativamente benigno, que se han vuelto más pronunciadas con la crisis (i.e. la coordinación de los donantes, la eficacia de la ayuda, la nueva gestión pública). La demanda de profesionalidad para la prestación eficiente de servicios condujo a la contratación de gerentes cualificados para modernizar las instituciones caritativas más antiguas, en lugar de ser defensores carismáticos para el sector. ¿Ha puesto la crisis de manifiesto una falta de liderazgo? El Tercer Sector no estaba preparado para la crisis. También es necesario reflexionar seriamente sobre si es suficientemente independiente de los gobiernos.

En segundo lugar, la primera víctima de la crisis fue la destrucción o marginación en muchos países de los acuerdos de partenariado social, y los recortes de los diferentes servicios para las relaciones con la sociedad civil o de las estructuras para la comunicación intersectorial tanto dentro del gobierno como en el propio sector. Las organizaciones de la sociedad civil han perdido muchos de sus foros para influir en la política gubernamental. Cuando éstos se han mantenido, se ha producido una sensación de que han seguido existiendo en una especie de limbo, sin ser ya escuchados por los políticos. El problema está bien ilustrado por los cambios que la crisis trajo en la toma de decisiones en Europa, con un cambio hacia las innumerables reuniones de crisis de los jefes europeos de gobierno alejadas del Tercer Sector y de la sociedad civil y apartadas de las instituciones europeas con las que están en contacto regular. El énfasis ya no era desde luego el “diálogo civil” o nuevas iniciativas, sino la innovación social o las empresas sociales que tienen potencial de empleo y crecimiento. La participación regular ha sido sustituida por la participación ad hoc, cuando sea estrictamente necesario. El papel de la sociedad civil se ha alejado de la propuesta de desarrollo de nuevas políticas hacia la implementación. Cuando los gobiernos intentan, a pesar de los recortes, garantizar que se mantengan los servicios de primera línea, todo está dirigido hacia su provisión. El espacio del Tercer Sector también se ha reducido a causa del peso muerto de un discurso ideológico opresivo alegando que no hay alternativa a las políticas gubernamentales y europeas actuales.

En tercer lugar, la realización de amplias alianzas sectoriales, por no decir intersectoriales, que permitan al Tercer Sector hablar con una sola voz, es difícil de alcanzar, ya que requiere una considerable inversión de tiempo y discusión en las mejores circunstancias. En un contexto de crisis que crea más divisiones

dentro del sector, cuando menos lo necesita, es aún más difícil. "... Hay una gran cantidad de consultas y debates sobre cómo se organiza y opera el campo, y cómo se debe desarrollar en el futuro. Un ejemplo podría ser la forma en la que "empresa social" como discurso y modo de organización se ha movilizó para desafiar la noción de caridad "tradicional", o cómo las principales organizaciones de prestación de servicios han sido regularmente criticadas por las organizaciones más pequeñas por su dominio financiero y supuesta cercanía con el gobierno"<sup>20</sup>. Estas tensiones se reflejan en la representación de los diferentes destinatarios en diferentes grupos paraguas nacionales, con muy diferentes estilos. Por encima de todo, sin embargo, la creación de redes consume también mucho tiempo de los participantes, así como de los convocantes cuando la mayoría de las organizaciones, por cuestión de supervivencia, tienen que atender sus propios asuntos. La creación de redes dentro de un proyecto en respuesta a una convocatoria de licitación, tiene prioridad sobre la creación de redes con fines de incidencia política. Por otra parte, el impacto de la crisis en las organizaciones del Tercer Sector ha sido muy desigual, por lo que es más difícil de identificar intereses comunes. Las organizaciones también pueden llegar a ser atrapadas en una situación de impotencia y esperar a ver qué pasa con los recortes de los fondos esperados, pero retrasados, y sin saber a qué atenerse. Todo esto redundará en beneficio de los gobiernos y las autoridades locales, lo que les permite dividir más y gobernar mientras salen del paso de la crisis.

## 2. SEGUNDA PARTE. ESTRATEGIAS DE LAS ORGANIZACIONES PARA LOGRAR LA SOSTENIBILIDAD

En esta parte, el objetivo es valorar las estrategias internas para las organizaciones del Tercer Sector, a medida que Europa salga de la crisis. Aquellas van desde la reducción de costes y la reestructuración, a la diversificación de la financiación con el propósito de una mayor sostenibilidad, a la cooperación y la posible fusión, y finalmente estrategias de cambio de imagen para demostrar que la organización puede producir resultados. En segundo lugar, merece la pena considerar brevemente qué argumentos puede desplegar el Tercer Sector en su conjunto para aumentar el tamaño del pastel de la financiación. Estos van desde el papel del Tercer Sector tanto como un colchón contra la crisis y un agente para la salida estructurada, un creador de nuevos puestos de trabajo y un catalizador para la identificación de nuevas necesidades y formas innovadoras de satisfacer las mismas en una economía más sostenible.

<sup>20</sup> "The third sector in unsettled times", op. cit.

## 2.1. La financiación no trata solamente de dinero

Este título se inspira en el “paquete introductorio sobre la financiación y las finanzas”<sup>21</sup>, una guía de treinta páginas orientada a la sostenibilidad. Hace hincapié en que “con demasiada frecuencia ‘la financiación sostenible’ es vista como una cuestión de simple mejora en la recaudación de fondos o de localización de una fuente duradera de ingresos. De hecho, debe ser vista más bien como un enfoque estratégico y holístico para garantizar la viabilidad duradera de una organización – se trata de la exploración de la ‘ronda de financiación’”. La sostenibilidad, por tanto, ¡no se inicia con el dinero sino con una planificación y una consulta interna y externa generalizada para evaluar el papel y la capacidad de la organización y luego producir un plan de negocios<sup>22</sup>! Claramente a favor de la diversificación de ingresos (con la finalidad de no poner todos los huevos en una misma cesta) la guía distingue a continuación cuán diferentes son las habilidades para acceder a la gama de fuentes de ingresos disponibles para el Tercer Sector: donaciones, subvenciones, contratos o comercio, que a su vez tienen sus subcategorías. Más adelante, se discuten las cuestiones en torno a las fuentes de financiación mixtas. La guía resalta de manera excelente que el logro de una financiación mixta no es suficiente. Tiene que ser bien administrado y encajar adecuadamente dentro del conocimiento y la cultura de la organización<sup>23</sup>. Cada vez en mayor medida también, se les pide a las organizaciones que demuestren los resultados que pueden lograr. Esta excelente guía se centra de manera apropiada en la estrategia de las organizaciones, no dónde encontrar el dinero, que está allí<sup>24</sup>.

21 Deborah Turton, Sustainable Funding Project (“Proyecto de Financiación Sostenible”), National Council of Voluntary Organisations (NCVO – “Consejo Nacional de Organizaciones de Voluntariado”) en partenariatio con el Finance Hub (“Núcleo Financiero”) ([www.ncvo-vol.org.uk/sfp](http://www.ncvo-vol.org.uk/sfp); [www.financehub.org.uk](http://www.financehub.org.uk)).

22 La guía recomienda un ciclo de planificación y 2 herramientas básicas – los análisis DAFO (Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades) y PEST (factores Políticos, Económicos, Sociales y Técnicos).

23 Existen organizaciones del Tercer Sector que se reducen a una mezcla artificial de diferentes proyectos, pero ¿quién querría trabajar para ellas?

24 Véase, por ejemplo, la excelente guía de financiación de la Comisión Europea elaborado por ECAS, y que demuestra que para prácticamente cualquier proyecto europeo en cualquier campo, existe una línea presupuestaria correspondiente. Durante la crisis, la financiación europea se ha mantenido relativamente bien y representa un “refugio seguro”, pero difícil de alcanzar.

## 2.2. Estrategias internas para las organizaciones del Tercer Sector a medida que Europa salga de la crisis

### 2.2.1.- Reducción de costes y reestructuración

No cabe duda de que en los últimos cinco años, cientos de miles de empleados del Tercer Sector han hecho enormes sacrificios personales para sus organizaciones al aceptar la congelación de salarios, la reducción del tiempo de trabajo y de la remuneración, e incluso los retrasos en el pago. Gran parte de la magnitud de los sacrificios voluntarios asumidos probablemente queden sin registrar al menos en pequeñas organizaciones del Tercer Sector. No cabe duda de que el Tercer Sector ha logrado mantener niveles de empleo durante la crisis que no serían posibles en el sector privado. Las cooperativas en España perdieron un 9% de sus empleados, pero la cifra equivalente para el sector privado fue del 19%<sup>25</sup>.

La diversificación de las fuentes de financiación, en lugar de depender meramente de los mercados, puede convertirse en una ventaja, como lo puede también su dependencia de los empleados en prácticas y voluntarios, el activo oculto del sector. La dirección entretanto ha estado involucrada en la "planificación rigurosa e interminable de escenarios financieros"<sup>26</sup> ya que la crisis no sólo se ha caracterizado por los recortes, sino también por la incertidumbre. La necesidad de reducir costes no siempre ha sido totalmente negativa. Con el tiempo, algunas organizaciones de mayor tamaño han adquirido estructuras complejas que vinculan la sede nacional con oficinas regionales y una proliferación de jerarquías y estructuras locales de gestión de la responsabilidad democrática que podrían simplificarse y reducirse para la consecución de economías de escala, sin necesidad de recortar los servicios a los ciudadanos. Hay límites. La evidencia disponible sugiere que en muchas organizaciones el virtual estancamiento en la promoción y en los aumentos salariales puede hacer que sea más difícil, una vez que la economía mejore, retener al personal más talentoso en el Tercer Sector.

### 2.2.2.- Diversificar las fuentes de financiación de forma sostenible

Está claro que en todo el sector, la preferencia va hacia la combinación de fondos, y así lo propugnó el informe NCVO, como la mejor respuesta a la crisis económica. Esto es cierto incluso en el emergente campo de la innovación social, donde a los emprendedores sociales probablemente les gustaría romper con la dependencia de las subvenciones. Una red de investigación<sup>27</sup> financiada por

25 CESE, "The social economy in the European Union", op.cit.

26 "The third sector in unsettled times", op.cit.

27 TEPsIE significa "Theoretical, Empirical and Policy Foundations for building Social

la Comisión Europea, denominada TEPsIE concluye: “como ha confirmado la investigación, el sector de la innovación social está aún lejos de operar en los mercados establecidos. Cuanto más graves son los problemas sociales, menos probable es que generen suficientes ingresos”<sup>28</sup>, ya que los beneficiarios simplemente no tienen la capacidad de pagar. La investigación sugiere que los conceptos tomados del mercado, como la bolsa de valores sociales y los bonos de impacto social, todavía tienen que demostrar que pueden reemplazar las subvenciones o donaciones. El consejo es que la preferencia “para un único instrumento de financiación social tendrá consecuencias adversas”, y que “parece prudente orientarse hacia un enfoque equilibrado en lugar de centrado”. Por lo tanto, se sugiere que “a pesar de tratarse como pasadas de moda a raíz de los nuevos instrumentos, las exenciones tributarias y los subsidios tendrán que seguir siendo los métodos de elección para la promoción de la innovación social en una parte muy amplia de la arena social”. Continúa: “Por último, en ningún caso las donaciones y subvenciones deberían de ser descartadas por no ser aptas para la promoción de la innovación social. Por el contrario, la mayoría de las innovaciones sociales dependen de algún tipo de apoyo filantrópico (incluyendo nuevas formas de capital como la filantropía empresarial con ninguna o muy modestas expectativas de rentabilidad financiera, o las nuevas formas de recaudar este capital como el *crowdfunding*, o micro-financiación)”.

Mientras que los innovadores sociales están promoviendo nuevas formas de inversión y apoyo financiero más cerca del mercado, no pueden pasar por alto la necesidad de una financiación mixta. Por otro lado, las organizaciones más tradicionales del Tercer Sector que dependen de las subvenciones y los contratos de servicios públicos harían bien en considerar fuentes de ingresos más cercanas al mercado. Aparte de la reducción de riesgos, las fuentes mixtas de financiación tienen también otras ventajas, como la mejora del flujo de caja, la ampliación de la base de conocimientos y de la gama de contactos de la organización, y la apertura de nuevos horizontes para el desarrollo futuro. Sin embargo, la combinación puede resultar difícil de gestionar por parte de la organización y nunca será perfecta. El objetivo es lograr lo que se llama un efecto de atracción (*crowding-in*). El argumento podría ser que dado que un proyecto ya está a medio camino de ser financiado, la co-financiación correspondiente será rentable, por lo que podría atraer un consorcio de proveedores

---

Innovations in Europe” (“Fundaciones Teóricas, Empíricas y de Políticas para construir la Innovación Social en Europa”). Vigente hasta enero del 2015, el proyecto está liderado por el Instituto Tecnológico Danés con la Fundación Young a cargo del contenido.

28 “Report on the feasibility and opportunities of using various instruments for capitalising social innovations” (“Informe sobre la viabilidad y las oportunidades de usar varios instrumentos para capitalizar las innovaciones sociales”).

de fondos, por ejemplo. Si se combina con una solicitud de fondos públicos, se logrará un efecto multiplicador real. Por otro lado, también puede darse un efecto de exclusión (*crowding-out*), en caso de que los financiadores privados pierdan su interés si el gobierno ya concede una subvención o quieren que el proyecto sea exclusivamente “suyo”.

### 2.2.3.- Fusiones y cooperación

Desde el punto de vista de los gobiernos o de las autoridades locales, tanto en su papel de responsables políticos y de poderes adjudicadores, tiene sentido tener un único interlocutor en lugar de una dispersión de las diferentes organizaciones, de modo que en su calidad de proveedores de fondos han dado lugar a algunas fusiones. El problema central es: “tenemos que reconocer que el sector es la forma equivocada de lograr un uso máximo de los limitados recursos de los que dispone: tener una multitud de pequeñas organizaciones que duplican el trabajo de otros no constituye un buen uso de la capacidad existente en el sector. Así que tenemos que fomentar más trabajo en partenariado, una mayor compartición de las instalaciones administrativas, y más fusiones”<sup>29</sup>.

Recuerdo haber asistido en el período inmediatamente posterior al inicio de la crisis a un taller del Centro Europeo de Fundaciones, en el verano de 2009 en Roma, donde un participante señaló lo fácil que es fusionarse. Cada organización tiene su propia Asamblea general en la mañana con un sólo punto en el orden del día: su propia disolución. Los dos grupos se reúnen por la tarde para fundar el nuevo órgano conjunto. Impresionado por este ejemplo, lo he mencionado en muchas ocasiones desde entonces, sólo para ser recibidos por un silencio sepulcral. Como resultado de la crisis, la reestructuración está ocurriendo, encontrándose algunas organizaciones en la situación contrastante de enfrentarse por un lado a un recorte, o por otro desarrollando una nueva actividad o absorbiendo otra entidad. Sin embargo, es difícil no tener la impresión de que cuando las organizaciones se preocupan por su propia supervivencia, son muy reacias a sondear el terreno para realizar posibles fusiones, a pesar de que podría ser una respuesta lógica.

Muchas organizaciones del Tercer Sector se resisten a las fusiones, ya que trabajan acorde con una fórmula específica, que consideran como única – pero que en realidad podría seguir funcionando con mayor apoyo, como un departamento de una unidad mayor. Por ejemplo, existe un dilema sobre si proporcionar refugios especiales es o no una buena política – que puede significar una alternativa a vivir en la calle para muchas personas, pero no aborda los problemas centrales – o si es mejor llevar a cabo un asesoramiento más inten-

29 “The third sector in unsettled times”, citando Bubb and Mitchell (2009).



sivo y un apoyo a la reintegración de los beneficiarios en la sociedad. ¿No es cuestión de realizar ambas actuaciones de forma cooperativa, o como parte de la misma organización? Cuando se trata de la posibilidad de fusión entre las organizaciones que hacen prácticamente el mismo trabajo, surgen cuestiones de confianza, sobre todo en un clima de crisis, en cuanto a la verdadera naturaleza de su situación financiera.

Con el desplazamiento de las subvenciones hacia los contratos de servicio, muchas organizaciones más pequeñas saben que ya no son viables o competitivas. A medida que las fusiones lleguen, no será de forma inmediata y es probable que involucren a las organizaciones locales en lugar de a las organizaciones nacionales establecidas. A falta de fusiones, las organizaciones del Tercer Sector que desean mantener su independencia e identidad hablan de opciones de compartición más flexibles. Esto implica: la creación de coaliciones con fines de incidencia política, para reducir los costes de las prácticas de presión y aumentar su impacto; la creación de un partenariado o consorcio mixto para presentar ofertas para obtener contratos del sector público de mayor tamaño; el establecimiento de instalaciones físicas comunes para compartir y reducir los costes de los servicios y la infraestructura, mientras que se extiende este enfoque a las plataformas web y redes sociales. A partir de tales ejemplos de puesta en común y creación de más centros de recursos sin ánimo de lucro, podría darse una ampliación más ambiciosa de la infraestructura cooperativa – un nuevo modelo de Tercer Sector en el que muchas más personas puedan trabajar para varias organizaciones, en lugar de sólo una. Por ejemplo, como consecuencia de la crisis, Europa puede enfrentarse a la contracción del sector cultural, compuesto por organizaciones elitistas y comerciales. Las organizaciones más pequeñas podrían responder a esta tendencia con la creación de unidades cooperativas sectoriales o territoriales que compartan los costes estructurales y operativos, incluyendo el marketing<sup>30</sup>.

#### 2.2.4.- Evaluación y estrategias de cambio de imagen

Una estrategia seguida por muchas organizaciones del Tercer Sector como consecuencia de la crisis es la de revisión y evaluación para cambiar su imagen y ser más profesionales y eficaces, con el fin de aprovechar la lenta mejora en el clima económico. Esta estrategia va en la dirección opuesta a la fusión o la cooperación, porque se centra principalmente en señalar al mundo exterior que la

30 Véase por ejemplo "The Financial Crisis and its Impact on the Current Models of Governance and Management of the Cultural Sector in Europe" ("La Crisis Financiera y su Impacto en los Actuales Modelos de Gobernanza y la Gestión del Sector Cultural en Europa") por Lluís Bonet y Fabio Donato, publicado en *ECATIC Journal of Cultural Management and Policy*.



organización está aquí para quedarse y va a salir fortalecida de la crisis. Dicha estrategia no puede ser criticada desde el momento en que los gobiernos y otros financiadores buscan cada vez más resultados evidentes. La evaluación, en lugar de un suplemento, es probable que se convierta en una parte obligatoria de todo el proceso de prestación de servicios de principio a fin. Existen múltiples tipos de evaluación que tienen en cuenta los valores y las características específicas de las organizaciones del Tercer Sector, como la creación de capital social y los resultados sostenibles<sup>31</sup>. Características tales como el coste, la eficacia, la participación, la equidad, la incidencia política y la innovación están mejor integradas en el propio sector. Es posible combinar los procesos de evaluación participativa interna y de evaluación externa a través de entrevistas a los beneficiarios y el seguimiento de su experiencia.

Sin embargo, en esta estrategia de enfatizar resultados medibles hay una serie de trampas para las organizaciones del Tercer Sector que hay que evitar. Cada vez más, los gobiernos y las autoridades locales están buscando la satisfacción de los consumidores en lugar del impacto en el bienestar. Ellos saben que las organizaciones del Tercer Sector dedican más tiempo y esfuerzo para mejorar las oportunidades de vida de los beneficiarios como personas en lugar de las estadísticas, y siguen un enfoque de desarrollo comunitario que produce resultados más duraderos pero que inevitablemente, frente a la vida real, se desvía del contrato original y de los estrictos criterios de evaluación. Por otro lado, saben que si el mismo servicio está a cargo de una empresa comercial, dicha empresa respetará las condiciones del contrato, que es su principal preocupación. Sin embargo, es probable que la empresa se lave las manos de los otros problemas descubiertos y, después de que los beneficiarios hayan pasado por su programa, no se realice un seguimiento de modo que se demostrarán pocas mejoras reales de bienestar y resultados. No hay duda de que el Tercer Sector está poblado por organizaciones cuyos efectos son difíciles de medir, sobre todo en el área de los servicios a los grupos de difícil acceso en la sociedad. Otra dificultad es medir no sólo el resultado sino también el compromiso del Tercer Sector con el proceso y la participación. Finalmente, la evaluación del desempeño se realiza dentro de un conjunto dado de parámetros, mientras que el trabajo y las actividades de incidencia política de muchas organizaciones del Tercer Sector se llevan a cabo precisamente para cuestionar los supuestos en que se basan. Sin lugar a duda, la proliferación de diferentes técnicas de evaluación se adaptan mejor a las organizaciones del Tercer Sector que los enfoques unidimensionales. En su búsqueda de un cambio de imagen

31 Véase por ejemplo Roger Spear, "Social accounting and social audit in the UK" ("Rendición de cuentas social y auditoría social") en *The Worth of the Social Economy* ("El Valor de la Economía Social").

más profesional y de un posicionamiento para garantizar los resultados, las organizaciones del Tercer Sector pueden estar poniéndose trampas<sup>32</sup>.

### 2. 3. Dar más visibilidad al Tercer Sector en su conjunto

Como ya hemos subrayado, las encuestas comparativas y actualizadas son necesarias para dar mayor visibilidad al Tercer Sector y proporcionar los datos y ejemplos necesarios para mostrar cómo contribuye a una economía más democrática. En las publicaciones ya citadas, los “argumentos de venta” del Tercer Sector se presentan en general de las maneras siguientes:

- Un colchón frente a la crisis. ¿Hasta qué punto ha sido capaz de desempeñar este papel del Tercer Sector? En algunas partes de la Unión Europea, la crisis ha sido demasiado grave para que el sector sea capaz de responder de manera efectiva. Sin embargo, parece que hay cierta evidencia dispersa de que las pérdidas de empleo en el Tercer Sector han sido menores que en el resto de la economía. ¿Ha sido capaz el sector de contribuir a la creación de empleo en mayor medida que otros sectores a través de su reclutamiento de voluntarios y programas de formación? ¿Hasta qué punto el Tercer Sector ha sido capaz de ofrecer servicios alternativos de bajo coste y más seguros a las personas como sus pioneros lo hicieron en el siglo XIX con las cooperativas y las uniones de crédito?
- Un agente para el cambio y la salida sostenible de la crisis. Hay una gran cantidad de ejemplos de buenas prácticas, que muestran a través de ejemplos concretos cómo el Tercer Sector puede contribuir a la satisfacción de las necesidades no satisfechas de manera imaginativa. La presentación de los estudios de campo es una forma más eficaz de explicar la innovación social que las definiciones y descripciones abstractas<sup>33</sup>. Una organización fundamental a partir de la cual se pueden identificar ejemplos de buena práctica es la Young Foundation en el Reino Unido. “*Social innovation; what it is, why it matters and it can be accelerated*” (“La innovación social; qué es, por qué es importante y puede ser acelerada”), por Geoff Mulgan, es un documento potente de incidencia política para el sector<sup>34</sup> que pretende explicar la dinámica de abrir nuevos caminos:

32 Doy las gracias a Jeremy Kendall, quien dirige un Máster sobre la sociedad civil en la Universidad de Kent, por sus conocimientos y por señalar un artículo que escribió, disponible en academia.edu bajo el título “Measuring the performance of voluntary organisations” (“Medición del desempeño de las organizaciones de voluntarios”).

33 Véase por ejemplo 10 proyectos seleccionados en un concurso organizado con el apoyo de la DG Empresa e Industria de la Comisión Europea.

34 Publicado por el Skoll Centre for Social Entrepreneurship (“Centro Skoll para el Empresa-

“Muchas de las ideas más importantes se sitúan en el límite entre sectores y disciplinas”. En general también, las soluciones están ahí, pero enteradas: “Durante muchas décadas ha habido mucha discusión sobre los problemas relacionados con la ampliación de iniciativas locales aparentemente excelentes. Una y otra vez, unos empresarios sociales carismáticos han establecido proyectos brillantes y luego se dedicaron durante décadas a intentar la implantación del modelo en otros lugares, sin éxito”. La ampliación de la economía social puede contribuir a satisfacer las necesidades que no serán satisfechas por el mercado por sí solo o por el sector público en áreas tales como la salud, la educación, el cambio climático o el envejecimiento de la población.

– Un agente para la participación ciudadana y la renovación democrática.

Se ha puesto de manifiesto en este trabajo que existe un argumento a favor del acercamiento de los conceptos de la economía social y la sociedad civil en el Tercer Sector. Las áreas que se superponen son mucho más significativas que las que los separan. En la medida en que la gente realmente practica lo que predica acerca de los valores de la asociación libre y democrática, los dos conceptos están igualmente comprometidos con la causa de la democracia participativa y deliberativa. El Tercer Sector podría buscar de manera más sistemática la utilización de herramientas tales como los presupuestos participativos o la nueva Iniciativa Ciudadana Europa mencionada anteriormente. Todos los protagonistas de la innovación social, por ejemplo, apuntan al valor de la participación ciudadana, sin la cual incluso las ideas más creativas no llegan a perdurar y propagarse.

### 3. CONCLUSIONES

1. El Tercer Sector tiene que aumentar su visibilidad.
2. Las encuestas comparativas y actualizadas que indican el tamaño, las características y la contribución del sector al empleo, al PIB y al capital social son necesarias para este propósito.
3. Las organizaciones líderes y los académicos deben tener en cuenta el argumento a favor de una definición amplia del Tercer Sector que incluya la economía social, la sociedad civil sin ánimo de lucro y los conceptos como la innovación social.

---

riado Social”) en Oxford.

4. Los gobiernos y las autoridades locales deben ser emplazados y obligados a rendir cuentas por los recortes al Tercer Sector, en momentos en que hay una creciente demanda de sus servicios.
5. Las estructuras para el diálogo entre el sector y las autoridades públicas dedicadas a fomentar la participación en el desarrollo de políticas, destrozadas o marginadas por la crisis, deben ser reinventadas.
6. Una lección de la crisis es apostar por un enfoque de financiación mixta para reducir la dependencia del sector público y conectar más con el mercado y las familias.
7. Se tienen que crear estructuras comunes de apoyo sobre una base sectorial o territorial para que las organizaciones pequeñas sobrevivan, pero también deben ser valoradas junto con las fusiones.
8. En cada vez mayor medida, los organizadores del Tercer Sector tendrán que demostrar la rentabilidad y los resultados, lo que hará necesario realizar la tarea de establecer técnicas de evaluación apropiadas.
9. La crisis ha tenido un impacto muy diferenciado en diferentes organizaciones, sectores y países. Sin embargo, las palancas del poder y los objetivos de la política económica están cada vez más sujetos a la coordinación y las normas europeas. Por lo tanto, una mayor europeización del Tercer Sector es esencial, sobre todo para aumentar su influencia en cada país.
10. Por último, aunque la contribución del Tercer Sector al desarrollo de la participación ciudadana y a la profundización democrática no se ha analizado con detenimiento en este artículo, debe ser expresada con más fuerza. Tanto la economía social como la sociedad civil comparten estos valores y es por esta misma razón que van de la mano.





# **NC** **Notas y** **Colaboraciones**



# Consideraciones acerca de la incidencia del proyecto de ley de modificación de la ley de subvenciones sobre la financiación de las entidades del Tercer Sector

**Rafael de Lorenzo García**

Secretario General de la Plataforma del Tercer Sector

## 1. COMENTARIOS PREVIOS

Recientemente, el Gobierno ha redactado un Anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (en adelante, el Anteproyecto y LGS o la Ley, respectivamente), que ha sido sometido a consultas de distintos sectores, entre los que se encuentra la Plataforma del Tercer Sector. En la fecha de redacción de este artículo, el texto aún no ha sido aprobado como Proyecto de ley.

El citado Anteproyecto tiene por objeto la modificación de la regulación contenida en la vigente Ley de Subvenciones, y ello según señala la propia Exposición de motivos, *“en un entorno de máxima austeridad y contención del gasto público”*, con el fin de incorporar *“mejores prácticas”* en la materia, atendiendo a la experiencia obtenida en los últimos años.

Dada la particular incidencia del régimen subvencional sobre la financiación de las entidades del Tercer Sector y, por ende, sobre su actividad, proyección de futuro e incluso su supervivencia, a continuación se analizarán los principales ejes de la reforma proyectada y su eventual repercusión sobre dichas entidades y su actividad.



## 2. MARCO DE LA INICIATIVA Y PRINCIPALES EJES DE LA REFORMA

Según se ha avanzado, la reforma proyectada se enmarca en un contexto de máxima austeridad y contención del gasto público, tal y como enuncia la Exposición de motivos.

En concreto, las modificaciones en la Ley de Subvenciones tendrían como fin esencial *"incorporar mejores prácticas que contribuyan a la lucha contra el fraude y la corrupción y liberen recursos para dirigirlos de forma más eficaz al cumplimiento de la utilidad pública o el interés general que se les reclama"*, todo ello articulado en torno a cuatro principios esenciales: (i) transparencia e igualdad; (ii) simplificación administrativa; (iii) eficacia y eficiencia en la aplicación de fondos públicos; y (iv) la lucha contra el fraude y la corrupción.

Según se señala en el propio Anteproyecto, las modificaciones a la Ley de Subvenciones se agruparían, según efectos analíticos, en torno a las categorías siguientes: (I) modificaciones que afectan al procedimiento de concesión; (II) modificaciones que afectan al régimen financiero; (III) modificaciones que afectan a la aplicación de los fondos percibidos por los beneficiarios; y (IV) modificaciones que abordan el régimen de control, reintegro e infracciones en materia subvencionadora.

A continuación, se destacan de forma resumida las novedades principales que se proyecta introducir en la Ley de Subvenciones, a cuyo análisis, en lo que respecta a su incidencia sobre el Tercer Sector, se dedicará un apartado posterior, siguiendo para ello, en la medida de lo posible, el esquema propuesto en el propio Anteproyecto.

### 2.1. Cuestiones previas: aspectos relacionados con la distribución competencial en materia de subvenciones

Sin tener, quizá, un claro encaje entre las categorías analíticas apuntadas, pero con una relevancia notable, una primera modificación prevista en el Anteproyecto va dirigida a *"coordinar las políticas de fomento desarrolladas desde las diferentes administraciones públicas"*.

En concreto, entre otras medidas, se incorporaría a la norma la doctrina constitucional reflejada en la Sentencia 13/1992 del Tribunal Constitucional acerca del régimen de distribución de competencias, *"con el propósito de reducir el alto grado de litigiosidad que viene advirtiéndose hasta la fecha en el ámbito de las subvenciones"*.

En esta línea, se modifican varios preceptos de la norma, con los objetivos esenciales siguientes:

- (i) Enumerar como “*supuestos de distribución de competencias estatales y autonómicas*” en los que habrán de respetarse los “*principios*” que se prevén en cada caso, los diferentes escenarios de concurrencia competencial que el Tribunal Constitucional ha distinguido doctrinalmente desde la Sentencia 13/1992.
- (ii) Recoger los principios que han de regir la gestión de las subvenciones (colaboración, solidaridad y lealtad institucional entre las Administraciones Públicas), previéndose la necesidad de diseñar un sistema de información entre las Comunidades Autónomas y el Estado para los casos en que “*se precise una actuación conjunta*” de ambos.
- (iii) Modificar el vigente artículo 17.1 de la LGS, sobre las bases reguladoras de la concesión de subvenciones, con objeto de especificar que “*en aquellas materias de competencia compartida en las que corresponde al Estado el establecimiento de las normas básicas y a las Comunidades Autónomas el desarrollo normativo y ejecución de las mismas, la instrumentación de las bases deberá adoptar al menos rango de Real Decreto*”.

## 2.2. Modificaciones relativas al procedimiento de concesión

De entre las medidas relativas al procedimiento para otorgar las subvenciones, cabe destacar las siguientes:

1. Se propone modificar el ámbito subjetivo de aplicación de la Ley, equiparando, a los efectos de la Ley, a las Administraciones Públicas territoriales con los organismos autónomos, a las agencias, entidades de derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas. Adicionalmente, se incluyen en su ámbito las subvenciones otorgadas con cargo a fondos carentes de personalidad jurídica cuya dotación proceda mayoritariamente de los anteriores.
  - (a) Además, se excluye de forma expresa que las entidades públicas empresariales, fundaciones públicas y sociedades mercantiles públicas puedan conceder subvenciones, ayudas, donaciones o cualquier otra entrega dineraria que no suponga contraprestación, sin perjuicio de la posibilidad de actuar como entidades colaboradoras.
2. Se propone modificar los requisitos para ser beneficiario de subvenciones, mediante la modificación del artículo 13, ampliando los supuestos de prohibiciones para ser beneficiario.

3. Se suprime la posibilidad de conceder subvenciones de forma directa, con carácter excepcional, cuando se acrediten razones de interés público, social, económico o humanitario u otras debidamente justificadas que dificulten su convocatoria pública. Este aspecto es destacado en la exposición de motivos del Anteproyecto y en la Memoria como un elemento esencial, justificado en que *"se ha advertido que, con el paso del tiempo, se estaba empleando de forma abusiva, extralimitándose respecto a los márgenes previstos en la Ley"*.
4. Adicionalmente, se limita la posibilidad de otorgar subvenciones directas (con el objeto de *"reconducir todos los procedimientos de concesión"* al de concurrencia competitiva) a los siguientes casos:
  - Las previstas nominativamente en los Presupuestos, las cuales no podrán restringir *"el acceso en igualdad de condiciones a otros potenciales solicitantes de subvenciones que puedan contribuir en similares circunstancias al fin público perseguido"*, circunstancia que, en la práctica, puede convertirse en un requisito de difícil justificación. Además, se puntualiza que la consignación de una subvención nominativa, por sí sola, no crea ningún derecho subjetivo a favor del beneficiario mientras no se concreten las bases reguladoras.
  - Las impuestas a la Administración por una norma con rango legal, que se regirán supletoriamente por la LGS.

En general, se profundiza en la regulación de los requisitos procedimentales de las subvenciones de concesión directa, exigiendo la aprobación de unas bases reguladoras que, en el caso de las subvenciones nominativas, incorporarán una memoria explicativa, la existencia de una resolución de otorgamiento, etc.

- (b) Tal y como se refleja en la Memoria, *"se traslada a las subvenciones nominativas el mismo régimen legal exigido a las de concurrencia competitiva, donde se exigen a partir de ahora la redacción de unas bases reguladoras con el contenido previsto en el artículo 17 de la Ley y la aportación por parte del beneficiario de un presupuesto en el que se proponga el destino de los fondos a percibir"*.
5. Se incluye la prohibición de que las bases restrinjan el acceso a subvenciones mediante la *"acotación artificiosa de la finalidad o del objeto social"*.



### 2.3. Medidas de carácter financiero

La principal modificación que se propone introducir en esta materia consiste en que *“se acomoda el ritmo de anticipos por parte de la Administración al calendario de ejecución previsto por parte del beneficiario, de tal forma que se evite el anticipo de cantidades cuya aplicación se prevé realizar, no en el año corriente, sino en ejercicios futuros. De este modo se persigue reducir el recurso a la Deuda pública cuando el destino de los fondos es el abono a terceros que no los van a emplear de forma inmediata”*.

Igualmente, se prohíbe el pago de anticipos a beneficiarios que hayan obtenido un aplazamiento o un fraccionamiento de deudas tributarias con dispensa de garantía, cuando la entrega de la subvención está sujeta a la realización de una actividad o la ejecución de un proyecto.

### 2.4. Aplicación de los fondos

El Anteproyecto prevé modificar la Ley al objeto de reforzar el principio de complementariedad, que, según la Memoria justificativa del Anteproyecto, *“viene a reconocer la necesidad de que los beneficiarios contribuyan con fondos propios a la financiación de la actividad, como medida para imprimir un mayor rigor en la gestión de los fondos públicos”*. En la misma línea, la Exposición de Motivos del Anteproyecto destaca que *“se introduce el principio de complementariedad financiera, de tal forma que las actividades no sean financiadas única y exclusivamente con fondos públicos sino que el propio beneficiario tenga que contribuir parcialmente con sus propios medios a la realización de la actividad. Con esta medida se pretende impulsar un mayor esfuerzo en el ahorro de los recursos por parte de los beneficiarios de subvenciones”*.

De acuerdo con la modificación propuesta, el importe de las subvenciones, además de quedar limitado al coste de la actividad subvencionada (criterio que ya estaba en la LGS), cuando se determine en función del coste de la actividad o proyecto, no podrá superar el 75% de dicho importe. Esto es, se exige, al menos, un 25% de financiación propia por el beneficiario.

Por otro lado, también se introduce un límite al importe de los gastos de personal que pueden ser objeto de subvención, para *“evitar ciertos abusos detectados en la fijación de sueldos excesivos con motivo de su financiación con fondos públicos”*, y se incluye la figura justificativa de los *“partes de trabajo”*.



## 2.5. Régimen de control, reintegro y sancionador

En esta materia, se prevé integrar los procedimientos de control financiero y de reintegro, en caso de que se adviertan circunstancias que motiven su exigencia, otorgando competencias a la IGAE en materia de reintegro a este respecto.

También se ha reforzado de manera significativa el régimen sancionador, según la Memoria, *“no tanto por la vía del incremento de las sanciones (por el contrario, se reduce el importe de las sanciones individualmente imponibles), como por la vía de la generalización de su imposición, como medida disuasoria de prácticas ilícitas”*. Según se destaca en la Exposición de Motivos, las medidas en torno al régimen sancionador son, fundamentalmente, las siguientes:

- Las actuaciones administrativas encaminadas a comprobar o controlar las subvenciones *“interrumpen el plazo para incoar el expediente sancionador”*, si bien en el articulado se alude a la interrupción *“del plazo de prescripción para imponer sanciones”*.
- Se vincula el régimen sancionador al daño sufrido por la Administración, de tal forma que se catalogan como infracciones leves las que no motiven la exigencia de reintegro y como graves o muy graves las actuaciones que motivan la exigencia de reintegro, calificándose, a su vez, como muy graves aquellas en las que se empleen medios fraudulentos o resistencia a las actuaciones de control. La graduación de las sanciones se concreta, en definitiva, atendiendo al daño económico sufrido por la Hacienda Pública, comisión reiterada de infracciones o resistencia al control.
- Se prevé la posibilidad de rebajar el importe de la sanción en caso de pronto pago, *“promoviendo de ese modo una más ágil recaudación y una menor litigiosidad”*.

Además, se mantienen medidas sancionadoras accesorias, tales como inhabilitación o pérdida de la posibilidad de obtener subvenciones, ayudas públicas y avales de las Administraciones públicas u otros entes públicos, o la pérdida de la posibilidad de actuar como entidad colaboradora y la prohibición de contratar con las Administraciones públicas durante determinado plazo. Por otro lado, se han ampliado a cinco años los plazos de prescripción de la exigencia de reintegro, de las infracciones y de las sanciones.

A este respecto, también se *“refuerza el régimen de responsabilidades”*, regulando la transmisión de la obligación de reintegro y de las sanciones a los socios de entidades disueltas y liquidadas y a las entidades que suceden a otras extinguidas y no liquidadas.



En definitiva, como se desprende de las modificaciones mencionadas, la reforma de la Ley de Subvenciones se dirige:

- a) Por un lado, a endurecer el acceso a las subvenciones en el actual contexto de austeridad (p.ej. limitando la tipología de entidades que pueden otorgar subvenciones, ampliando los casos de prohibiciones para ser beneficiario, estableciendo nuevos límites cuantitativos a las subvenciones, sujetando a nuevos requisitos la concesión directa de subvenciones, el pago de anticipos, etc.).
- b) Por otro lado, a reforzar el régimen de control de las subvenciones otorgadas (p. ej. reforzando las competencias de la IGAE, ampliando los plazos de prescripción, reforzando el catálogo de infracciones y sanciones, etc.).

### **3. ANÁLISIS CRÍTICO DE LA INCIDENCIA DEL ANTEPROYECTO SOBRE LAS ENTIDADES DEL TERCER SECTOR**

La propia descripción de las reformas proyectadas revela, por sí sola, que gran parte de las medidas, en caso de incorporarse en los términos proyectados en la Ley de Subvenciones, dificultarán enormemente el acceso de las entidades del Tercer Sector a las subvenciones y que tendrán una incidencia total y directa sobre dichas entidades.

A este respecto, es necesario partir de una realidad, relativa al papel esencial y la configuración del Tercer Sector como intenso colaborador de la Administración pública en la prestación de servicios sociales.

Así, debe tenerse en cuenta que las entidades sociales son proveedoras, en un modo que se ha revelado imprescindible e insustituible, de servicios sociales que se insertan en la responsabilidad pública, circunstancia relevante que ha de tomarse en consideración en el contexto de las medidas que afecten -máxime de manera tan negativa, como se verá- a su sistema de financiación, que no deja de ser, en definitiva, el sistema de financiación de las prestaciones sociales de responsabilidad pública.

Este papel esencial de las entidades del Tercer Sector ha sido reconocido, por ejemplo, en el Real Decreto-ley 7/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes de naturaleza tributaria, presupuestaria y de fomento de la investigación, el desarrollo y la innovación, en cuya Exposición de Motivos se señala que *“se hace inaplazable el reconocimiento jurídico del papel esencial que determinadas organizaciones y entidades sin ánimo de lucro tienen a la hora de dar respuesta*



*a las necesidades cada vez más acuciantes de la sociedad, colaborando directamente con las Administraciones Públicas, queda así, al mismo tiempo, garantizada la vía de canalización de los fondos públicos imprescindibles para que las mismas puedan cumplir y desarrollar los fines que les son propios”.*

Partiendo de las anteriores consideraciones, se hace preciso destacar que algunas de las medidas señaladas presentarán una incidencia particularmente negativa sobre las entidades del Tercer Sector.

Así, en su conjunto, la reforma, lejos de reconocer la singularidad de las entidades del Tercer Sector en el contexto subvencional, las somete a un régimen dirigido, más bien, a entidades productivas y, desde luego, no se adapta ni es sensible con la singularidad, actividad y características subjetivas de las entidades del Tercer Sector.

Concretamente, la restricción de las subvenciones nominativas podría poner en cuestión la supervivencia de muchos proyectos, por lo que, desde el Tercer Sector, se propone el mantenimiento de dichas subvenciones o, cuanto menos, posibilitar aquellas dirigidas a entidades de carácter social.

Por su parte, la previsión de la exigencia de cofinanciación (o complementariedad financiera) de los proyectos presenta una incidencia clave en el sistema de financiación de las entidades de carácter social. Dicha medida, de aprobarse la norma en los términos previstos, supondrá que las entidades del Tercer Sector tengan que financiar en parte los servicios sociales prestados con otro tipo de fondos privados, lo cual implicará, de nuevo, igualar en condiciones a tales entidades con otro tipo de sociedades que realizan actividades lucrativas y, nuevamente, ignorar su particular naturaleza y funciones.

Sería preciso, por tanto, excepcionar a las entidades del Tercer Sector de esta exigencia, pues condenaría a la desaparición a muchas entidades de naturaleza social que no serían capaces de asumir la cofinanciación de sus proyectos y actividades, máxime en un contexto restrictivo de los anticipos. Este elemento, cabe insistir, resulta vital para el funcionamiento del Tercer Sector y, por tanto, sería esencial modificarlo.

Adicionalmente, cabe destacar que no parecen claros los planteamientos relacionados con la simplificación de la justificación de los costes, de forma que algunos de los mecanismos propuestos (partes de trabajo) pueden constituir, en realidad, mayores trabas. Este aspecto, de nuevo, podría ser mejorado en versiones posteriores del texto, con el objetivo de no dificultar la labor justificativa.

Finalmente, no puede dejar de incidirse en que el manifiesto endurecimiento del régimen sancionador y de responsabilidad en la materia pueden resultar devastadores en el contexto de entidades, como las del Tercer Sector,



no lucrativas que, fundamentalmente, basan su financiación en la percepción de subvenciones públicas. La regulación propuesta, en opinión del Tercer Sector, transforma el mecanismo en un sistema restrictivo en el que cualquier cambio en el devenir del Proyecto podría derivar en la imposición de una sanción, abocando a las entidades a una gestión dirigida a evitar la aplicación de un eventual régimen sancionador más que a la consecución de los esenciales fines sociales de este tipo de entidades. Desde esta perspectiva, el endurecimiento del régimen sancionador -ya de por sí estricto- podría generar aun un mayor perjuicio, en función de cómo se ejerciten las potestades sancionadoras.

Aunque no se refiera particularmente al Tercer Sector, cabe también apuntar que el aspecto competencial no queda resuelto definitivamente.

Las graves consecuencias que esta modificación, en los términos del borrador facilitado, supondrían para el Tercer Sector han sido puestas de manifiesto de forma abierta por la Plataforma del Tercer Sector en varias ocasiones y, en particular, en el contexto del Seminario celebrado el 31 de marzo pasado precisamente para valorar el Anteproyecto, en la que se expresó la profunda preocupación por el mismo y su impacto negativo.

Por tanto, el Tercer Sector en su conjunto se verá perjudicado en caso de mantenerse el texto normativo que se conoce a la fecha y, con ello, toda la sociedad, particularmente aquellas personas que se encuentran en riesgo de exclusión y que son, en definitiva, las últimas beneficiarias de las subvenciones.

En definitiva, si el Gobierno quiere realizar enfoques y acciones que favorezcan la acción social y la solidaridad, debe hacer un esfuerzo a tal fin, plasmando en la nueva norma aquellas regulaciones que primen la supervivencia y el fortalecimiento de lo social, articulando regulaciones específicas que establezcan condiciones y requisitos adaptados a la realidad social y finalidad perseguida.

#### **4. PROPUESTAS BÁSICAS DE SOLUCIÓN**

Partiendo de que el Anteproyecto, en su redacción inicial, no ha tenido en cuenta las singularidades del Tercer Sector de Acción Social y las devastadoras consecuencias que presentará sobre la acción social privada sin ánimo de lucro en España, resulta necesario proponer una posible línea de mejora que pueda paliar, como medida mínima e indispensable, los efectos negativos descritos.

Desde la Plataforma del Tercer Sector se ha propuesto la incorporación de una disposición adicional en la LGS, a través del mencionado Anteproyecto, que recoja determinadas particularidades del régimen subvencional a aplicar a las entidades sociales sin ánimo de lucro o del sector social, dirigida, fundamentalmente, a entidades y organizaciones cuya actividad principal sea de



carácter social. Ello, con la vocación de que se contemple la singularidad de las entidades del Tercer Sector y exceptúe los aspectos más problemáticos.

Así, el tenor literal de la Disposición que se propone incorporar en la Ley sería el siguiente:

“Artículo X. Se introduce una nueva disposición adicional Y con el siguiente contenido:

*«Disposición adicional Y. Subvenciones en materia de acción social:*

*1. Las subvenciones otorgadas en materia de acción social se regirán por lo establecido en la presente ley, con las especialidades que se especifican en la presente Disposición, y sin perjuicio de su posterior desarrollo reglamentario.*

*2. Se consideran subvenciones en materia de acción social aquellas destinadas a garantizar la satisfacción de derechos sociales otorgadas a entidades u organizaciones sin ánimo de lucro cuya actividad principal esté dirigida a la consecución de fines de interés general consistentes en la promoción de la acción social, asistencia social, servicios sociales, la atención a colectivos de personas en riesgo de exclusión social, la cooperación al desarrollo, desarrollo de la vida asociativa o de análoga naturaleza social. Se considerará que la actividad principal de las entidades u organizaciones se dirige a los fines señalados cuando destinen al cumplimiento de los mismos, al menos, el 70% de sus recursos ordinarios.*

*3. Serán de aplicación a las subvenciones en materia de acción social las siguientes especialidades, en atención a la naturaleza social y sin ánimo de lucro de las entidades y a las necesidades de las personas destinatarias últimas, sin perjuicio de las que pudieran establecerse reglamentariamente respecto de otros aspectos del régimen de control, reintegros o sanciones:*

*a) Podrán concederse de forma directa subvenciones en aquellos casos en que se aprecien razones de interés público, social o humanitario, u otras análogas que aconsejen exceptuar la modalidad de la convocatoria pública.*

*b) El importe de las subvenciones en ningún caso podrá ser de tal cuantía que, aisladamente o en concurrencia con otras subvenciones, ayudas, ingresos o recursos del sector público, supere el coste de la actividad subvencionada. Cuando el importe de las subvenciones se determine en función del coste de la actividad o proyecto a subvencionar, la suma de subvenciones podrá alcanzar el 100% del coste de la actividad, incluyendo los gastos indirectos de las entidades prestadoras de los servicios, los intereses financieros y el coste del servicio de voluntariado, en los que éstas pudieran incurrir.*



*c) Salvo que las bases reguladoras establezcan lo contrario, se realizarán pagos anticipados en los términos y condiciones previstos en el artículo 34.4 de la presente Ley en los supuestos de subvenciones destinadas a financiar las actividades a que se refiere la presente Disposición.*

*d) En aquellos casos en los que los costes se hayan fijado mediante sistemas de simplificación para la determinación de los costes de acuerdo con lo previsto en el artículo 30 de la presente ley, para acreditar los gastos directos de personal que hayan servido de base para la estimación de otros costes, deberá presentarse justificación documental de la carga de trabajo de todo el personal imputado a la actividad.*

*e) El control y evaluación de resultados derivados de la aplicación de los planes estratégicos a que se hace referencia en el artículo 8 de esta ley será realizado por la Intervención General de la Administración del Estado, sin perjuicio de las funciones que, por razón de la materia, correspondan a los departamentos ministeriales, organismos y demás entes públicos competentes, quienes emitirán informe preceptivo al efecto».*

Se trata, insistimos, de una propuesta de mínimos o de elementos indispensables para limitar el impacto del Anteproyecto en su actual redacción, sin perjuicio de que lo esperable sería una reacción del legislador para evitar los graves perjuicios que se generarían para las entidades del Tercer Sector y, en consecuencia, a los millones de personas en situación de vulnerabilidad social a las que atienden.





# Financiación del Tercer Sector: perspectiva fiscal y propuestas de mejora

**Miguel Cruz Amorós**

Socio de Landwell – PwC Tax & Legal Services  
miguel.cruz@es.pwc.com

## 1. INTRODUCCIÓN

Aunque pueda parecer una obviedad realizar el siguiente comentario, a nadie se le escapa que en estos momentos de contención presupuestaria motivada por la crisis económica en la que nos encontramos en el momento de redacción de los presentes comentarios, es más necesaria que nunca la implicación de la sociedad civil en la financiación de las entidades del Tercer Sector que son las canalizadoras de la realización de actividades dirigidas al bien común y por ende, al cumplimiento de fines de interés general.

Para ello, resulta imprescindible contar con un sistema tributario que incentive esta participación, máxime si se tiene en cuenta que, conforme a las últimas estadísticas del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y del Impuesto sobre Sociedades que se han publicado y que corresponden al ejercicio 2011, se desprende que sólo el 0,5 por ciento de los contribuyentes del Impuesto sobre Sociedades ha aprovechado el beneficio fiscal previsto para la realización de donaciones a entidades del Tercer Sector, mientras que en el caso del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, este porcentaje supone algo más y alcanza el 13,40 por ciento de los contribuyentes por el citado Impuesto.<sup>1</sup>

Estos reducidos porcentajes podrían incrementarse, sin duda, si los contribuyentes contaran con mejores incentivos fiscales, que si bien no son el único motor para realizar donaciones, sí son una de las mejores “armas” con las que el legislador cuenta para incentivar la realización de determinadas actividades,

<sup>1</sup> [www.aeat.es](http://www.aeat.es)



porque como ya reconoce la propia Ley General Tributaria<sup>2</sup> en su artículo 2.1, *“los tributos, además de ser medios para obtener los recursos necesarios para el sostenimiento de los gastos, podrán servir como instrumentos de la política económica general, y atender a la realización de los principios y fines contenidos en la Constitución.”*

Dicho lo anterior, comenzaremos por analizar los actuales incentivos fiscales al mecenazgo para finalizar realizando una serie de propuestas de mejora de éstos, aprovechando además que en fechas recientes se ha publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales (Congreso de los Diputados) una Proposición de Ley de modificación de la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo presentada por el Grupo Parlamentario Catalán (Convergencia i Unió), prueba de que es claro el interés de la sociedad en su mejora<sup>3</sup>.

## 2. INCENTIVOS FISCALES AL MECENAZGO

Básicamente, los incentivos fiscales al mecenazgo están regulados salvo una excepción<sup>4</sup>, en la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin ánimo de lucro y de los incentivos fiscales al mecenazgo.

Pero antes de comenzar con su análisis, en primer lugar, hay que señalar que para aplicar estos incentivos fiscales al mecenazgo, la Ley establece en su artículo 16 y en determinadas disposiciones adicionales de la norma, qué entidades se consideran como beneficiarias del mecenazgo, concretándose en él, que entre las entidades beneficiarias estarán las entidades a las que sea de aplicación el régimen fiscal establecido en la Ley 49/2002, el Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, Organismos Autónomos del Estado y entidades autónomas de carácter análogo de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales, universidades públicas, colegios mayores, Instituto Cervantes, determinadas entidades religiosas, etc.

En principio, salvo las otras formas de mecenazgo que se comentarán más abajo, los incentivos fiscales en el Impuesto sobre Sociedades, Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas e Impuesto sobre la Renta de no Residentes se configuran como deducciones en la cuota, a diferencia de determinados países

2 Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria

3 [www.congreso.es](http://www.congreso.es)

4 Deducción por donativos recogida en el artículo 68.3.b) de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Se prevé para donaciones a fundaciones legalmente reconocidas que rindan cuenta a los protectorados, así como a asociaciones declaradas de utilidad pública, que no estén acogidas a la Ley 49/2002.



de nuestro entorno, en los que se articulan como gastos deducibles (operando por tanto a nivel de la base imponible).

Así, en cuanto a los donativos, donaciones y aportaciones deducibles, o sea, que generan derecho a deducción, el artículo 17 de la Ley 49/2002 señala que darán derecho a las deducciones que posteriormente se comentarán, aquellos **donativos y aportaciones que sean irrevocables, puros y simples, que se configuren del siguiente modo:** donativos y donaciones dinerarios, de bienes o derechos; cuotas de afiliación que no se correspondan con el derecho a percibir una prestación presente o futura; constitución de un derecho real de usufructo sobre bienes, derechos o valores, realizada sin contraprestación; donativos o donaciones de bienes que formen parte del Patrimonio Histórico Español (inscritos en el Registro correspondiente o incluidos en el Inventario general a que se refiere la Ley 16/1985, de 25 de junio), donativos o donaciones de bienes culturales de calidad garantizada a favor de entidades que persigan entre sus fines la realización de actividades museísticas y el fomento y la difusión del patrimonio histórico artístico.

La **base de la deducción** dependerá de los bienes y/o derechos que se aporten y tendrá como límite máximo el valor normal de mercado del bien o derecho transmitido, estableciendo la ley lo siguiente: en los donativos dinerarios, la base será su importe; en los donativos o donaciones de bienes o derechos, el valor contable que tengan en el momento de la transmisión, y, en su defecto, el valor determinado conforme a las normas del Impuesto sobre el Patrimonio; en la constitución de un derecho real de usufructo sobre bienes inmuebles, el importe anual que resulte de aplicar, en cada uno de los periodos de duración del usufructo, el 2 por 100 del valor catastral (en proporción al número de días que corresponda en cada periodo impositivo); en la constitución de un derecho real de usufructo sobre valores: el importe anual de los dividendos o intereses percibidos por el usufructuario en cada uno de los periodos impositivos de duración del usufructo; en la constitución de un derecho real de usufructo sobre otros bienes y derechos, el importe anual resultante de aplicar el interés legal del dinero de cada ejercicio, al valor del usufructo determinado en el momento de su constitución conforme a las normas del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y en los donativos o donaciones de obras de arte de calidad garantizada y bienes que formen parte del Patrimonio histórico español, se tomará como base la valoración efectuada por la Junta de Calificación, Valoración y Exportación, valorándose además la suficiencia de la calidad de la obra.

Los beneficios fiscales con los que cuentan los donantes y que dependerá de su condición de contribuyente por el Impuesto sobre la Renta de las Per-



sonas Físicas, sujeto pasivo del Impuesto sobre Sociedades, o No Residentes (artículos 19 y siguientes de la Ley 49/2002), pueden resumirse como sigue:

- En el caso de contribuyentes del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), la deducción se cuantifica en un 25 por ciento de la base de la deducción calculada conforme a los criterios mencionados más arriba, base que no podrá exceder del 10 por 100 de la base liquidable del contribuyente (artículo 69.1 de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas).
- En caso de que los donantes sean sujetos pasivos del Impuesto sobre Sociedades (IS), la deducción se cuantifica en un 35 por ciento de la base de la deducción, sin que pueda exceder del 10 por 100 de la base imponible del periodo impositivo.
- Las cantidades correspondientes al periodo impositivo no deducidas podrán aplicarse en los periodos impositivos que concluyan en los diez años inmediatos y sucesivos. Asimismo, las cantidades que excedan del límite del 10 por 100 de la base imponible podrán ser aplicadas en un periodo de 10 años como se menciona en el párrafo anterior.
- En el supuesto de que el donante sea un No Residente sin Establecimiento Permanente, este podrá aplicar la deducción en las declaraciones que se presenten por dicho impuesto, en los mismos términos que los previstos para los contribuyentes residentes.

Estas deducciones podrán elevarse en cinco puntos porcentuales en cuanto a su porcentaje y límites para aquellas actividades que se califiquen como Actividades prioritarias de mecenazgo, lo que debe hacerse en la Ley de Presupuestos Generales del Estado de forma anual.

Asimismo y, con el fin de que la tributación no suponga un freno en la realización de estas donaciones, hay que señalar que el artículo 23 de la Ley 49/2002 prevé expresamente la exención en el IRPF, Impuesto sobre Sociedades e Impuesto sobre la Renta de No Residentes que grave la renta del donante, de las ganancias patrimoniales que se pongan de manifiesto con ocasión de los donativos, donaciones y aportaciones que se han detallado más arriba.

Por último y para cerrar de una forma coherente la fiscalidad de las donaciones, el propio artículo 23.2 prevé que estén exentos del Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana los incrementos de valor que se pongan de manifiesto en las transmisiones de terrenos, o de derechos reales de goce sobre ellos. El régimen fiscal de estas deducciones se complementa con la consiguiente exención en el Impuesto sobre Sociedades



de las donaciones y donativos percibidos por las entidades sin ánimo de lucro que apliquen el régimen fiscal previsto en la Ley 49/2002.

Además de las deducciones comentadas, la Ley configura otra serie de incentivos fiscales al mecenazgo que bajo la denominación de **“otras formas de mecenazgo”** pretenden completar los incentivos fiscales a la colaboración privada en actividades de interés general.

En primer lugar nos encontramos con los Convenios de Colaboración empresarial en actividades de interés general, figura similar al contrato de patrocinio publicitario que contempla una colaboración mediante la cual las entidades beneficiarias del mecenazgo, a cambio de una ayuda económica (bien monetaria, bien en especie según la opinión administrativa) se comprometen por escrito a difundir, por cualquier medio, la participación del colaborador en dichas actividades, no estando esta difusión calificada como prestación de servicios a efectos del Impuesto sobre el Valor Añadido.

Además, el artículo 26 de la norma contempla los Gastos en Actividades de Interés general, figura que prevé que aquellos gastos relacionados con la realización de fines de interés general por los contribuyentes, sea deducible.

Por último, nos encontramos con el discutido incentivo recogido en el artículo 27 de la Ley 49/2002, que se refiere a los Programas de Apoyo a Acontecimientos de Excepcional Interés público<sup>5</sup>.

Este incentivo, que fue objeto de modificación con el objeto de limitar su aplicación, supone que los gastos de publicidad que realicen los contribuyentes en apoyo de este tipo de acontecimientos que son declarados como tal por la Ley de Presupuestos Generales del Estado, cuentan con una deducción en la cuota que, dependiendo del tipo de publicidad que se realice (esto es, si se considera esencial o no para publicitar el acontecimiento de que se trate), varía del 15 por 100 al 25 por 100, siempre con el límite del 90 por ciento de las donaciones efectuadas al consorcio encargado de llevar a cabo los planes y programas de actividades.

### 3. PROPUESTAS DE FUTURO

Visto el panorama de la fiscalidad de los donantes y mecenas, es el momento de realizar unas reflexiones sobre las líneas básicas que deberían presidir una

<sup>5</sup> El Informe de la Comisión de Expertos para la Reforma del Sistema Tributario Español propone su eliminación.



reforma de los incentivos actuales cuyo fin debiera ser dar un marco fiscal favorable para el incremento de los donativos y donaciones.

Así, en primer lugar, resultaría deseable que la configuración de los incentivos fiscales se siguiera manteniendo mediante el actual sistema de deducciones.

Dicho esto, y asumiendo que un incentivo fiscal no supone una total pérdida de recaudación, sino que lleva implícito un retorno al dejar mayor renta disponible a los contribuyentes, bien vía un mayor consumo, una mayor inversión, etc., sería deseable que en lo que al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas se refiere se elevara el porcentaje de deducción con el horizonte europeo estableciéndose un tratamiento singularizado para las pequeñas aportaciones (100-150 euros<sup>6</sup>), básicas para la financiación de muchas entidades sin fin de lucro, como la práctica viene demostrando. Esquemas fiscales de incentivos a donaciones desde nómina por los trabajadores han resultado muy estimulantes en algunos países.

En lo que se refiere al Impuesto sobre Sociedades, sería coherente con el planteamiento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas un incremento paralelo del importe de la deducción actualmente vigente.

Ambas medidas deberían ir acompañadas de la consiguiente elevación del límite de las deducciones, que actualmente se cifran en el 10 por 100 de la base liquidable (en el caso de las personas físicas) y de la base imponible (en el caso de sujetos pasivos del Impuesto sobre Sociedades), siendo deseable, además, que la aplicación de las deducciones por insuficiencia de base en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas pudiera extenderse al menos al período de prescripción del tributo, ya que es incoherente con la regulación prevista en el Impuesto sobre Sociedades. Tributo en el que las deducciones no aplicadas por insuficiencia de base en este caso pueden ser llevadas a ejercicios futuros.

Además, se proponen estas mismas deducciones para los contribuyentes por el Impuesto sobre la Renta de los no Residentes con o sin establecimiento permanente.

Otra posibilidad para abordar por parte del legislador sería estimular de algún modo las grandes donaciones, permitiendo, por ejemplo, deducir sin límite las aportaciones a la dotación patrimonial de las entidades sin ánimo de lucro durante un periodo de tres años, lo que sin duda contribuiría a la capitalización de estas entidades y, por tanto, a asegurar la estabilidad y continuidad de sus prestaciones.

Asimismo, y puesto que no existe apoyo actualmente para que empresarios y profesionales donen sus servicios tan útiles como las donaciones moneta-

6 Esta propuesta asume que el importe medio de los donativos se acerca a esta cifra.



rias o de bienes y derechos en muchos casos, sería deseable que el legislador aborde de una vez la consideración de estas donaciones “en especie” como mecenazgo fiscalmente deducible, equiparándolas así con las donaciones de bienes y/o derechos, práctica que ya se reconoce en otros ordenamientos jurídicos, como el francés.

Por último debería incentivarse el voluntariado permitiendo que se pudieran deducir de la renta personal, los gastos en los que incurran en el desempeño de estas labores, vitales para el tipo de entidades del que estamos hablando.

Alguna de estas medidas se han plasmado en la Proposición de Ley mencionada al comienzo de estos comentarios, proponiéndose por ejemplo en el caso del Impuesto sobre Sociedades que la deducción se eleve hasta el 55 por 100 así como la posibilidad de que las donaciones de servicios tengan derecho a los incentivos fiscales previstos para el resto de donaciones contempladas en el artículo 17 de la Ley 49/2002, mientras que en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas se propone la elevación hasta el 65 por ciento, elevándose este porcentaje en 2 puntos porcentuales en el caso de realización de donaciones con carácter recurrente y previéndose además que puedan ser llevadas a futuro.

En suma, reforzar incentivos si no fuera posible otro medio en la actual coyuntura; reconocimiento de la eficacia del “micromecenazgo”; incorporación de las actividades “pro bono” al ámbito de protección y apoyo al voluntariado, podrían ser los motores de una nueva etapa de desarrollo de la colaboración privada en la consecución de los fines públicos de interés general.

## BIBLIOGRAFÍA

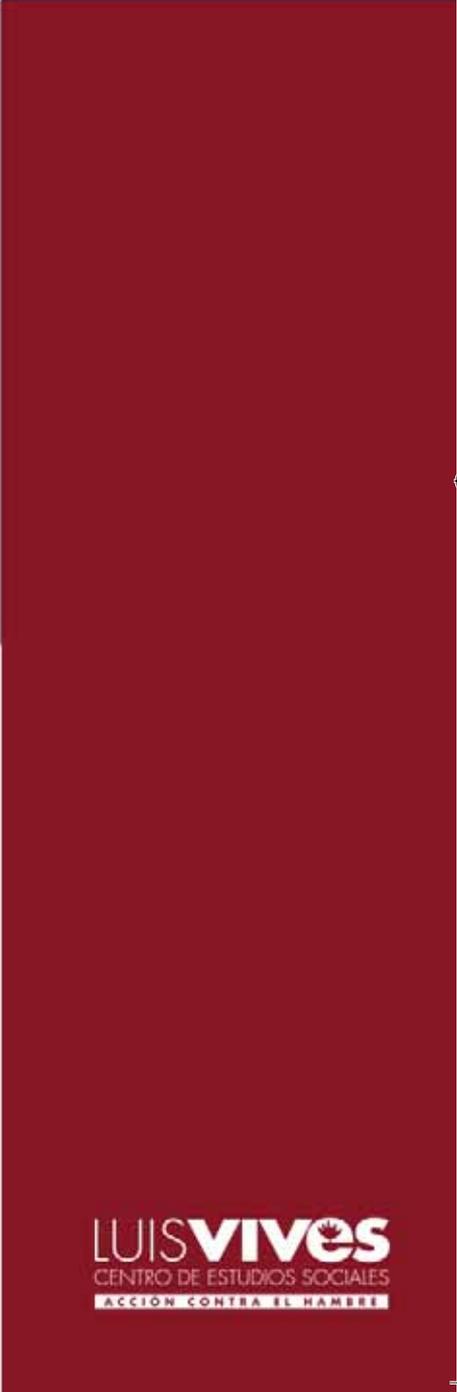
- DE LORENZO, Rafael, PIÑAR, José Luis, SANJURJO, Teresa (Directores). *Tratado de Fundaciones*. Thomson-Reuters Aranzadi, 2010.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago, CRUZ AMORÓS, Miguel, DE LORENZO GARCÍA, Rafael (Directores). *Comentarios a las Leyes de Fundaciones y Mecenazgo*. IUSTEL-Fundación ONCE, 2005.
- CRUZ AMORÓS, Miguel, LÓPEZ RIBAS, Silvia. *La fiscalidad en las entidades sin ánimo de lucro: estímulo público y acción privada*. CIDEAL. 2004.







**R**ecensiones y  
**H**emeroteca



**LUIS VIVES**  
CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES  
ACCION CONTRA EL HAMBRE



# Propuestas para mejorar la financiación del Tercer Sector de acción social

## Plataforma de ONG de Acción Social. Madrid 2010.

A partir de la realización del I Plan Estratégico del Tercer Sector de Acción Social, realizado en el marco del Consejo Estatal de ONG, la Plataforma de ONG de Acción Social (POAS) realizó un diagnóstico y una propuesta para mejorar la financiación pública del Tercer Sector de Acción Social (TSAS). Este estudio, breve en su extensión pero intenso en su contenido, fue realizado con una metodología participativa, y contó con el asesoramiento de un equipo técnico (Fresno Servicios Sociales, S.L) encabezado por José Manuel Fresno García y Andreas Tsolakis.

Es un documento que recoge los frutos de ese trabajo que, a pesar de que posteriormente han ocurrido grandes cambios surgidos a raíz de la crisis económica, mantiene la vigencia de su diagnóstico, aunque éste deba ser ampliado, y de sus propuestas, pues su necesidad deviene de una estructura de relaciones entre lo público, lo privado y lo no lucrativo que no ha sido suficientemente abordada a lo largo del recorrido del TSAS, especialmente en su desarrollo en el presente siglo. En esto coincide con numerosos estudios y análisis que señalan que el sistema de financiación pública del TSAS es inadecuado e insuficiente, y no se ajusta a la realidad y evolución de un sector que ha tenido un gran desarrollo en las últimas décadas. Una financiación inadecuada que va en detrimento de los servicios que las organizaciones prestan a las personas más vulnerables de la sociedad.

Por ello el estudio mantiene su vigencia, aunque igualmente constata que la situación actual no puede quedar reducida a los problemas estructurales de financiación, pues también constata cómo su situación financiera se ha agravado y evidenciado aún más si cabe en el actual contexto de crisis, en el que los servicios y programas del Tercer Sector están siendo desbordados, de modo



que las entidades sociales han de incrementar y ampliar su atención, mientras que se reducen y precarizan sus vías de financiación.

El estudio aborda esta problemática en tres apartados. Una primera describe brevemente el panorama actual del TSAS en España, sus características, situaciones y tendencias, así como sus activos, valores añadidos y potencialidades, que le convierte en un actor social imprescindible en tiempos de crisis.

En el segundo apartado se abordan los problemas de financiación del Sector e identifica una serie de aspectos, tanto de carácter normativo como procedimentales, que no solamente suponen un agravio, sino una auténtica barrera para su desarrollo, además de ir en detrimento de las personas a las que atienden estas entidades. Entre los aspectos que señala, se pueden destacar los siguientes: el cortoplacismo, la falta de estabilidad y continuidad, la precariedad y la rigidez, la orientación al control, la fiscalidad gravosa, los agravios comparativos.

De este apartado, entre las muchas reflexiones que se podrían destacar, se pueden destacar estas tres. Una primera referida a cómo el actual sistema de financiación es inadecuado, pues muchas de las actividades, programas y servicios que desarrollan las entidades sociales, no solamente son de utilidad pública, sino que satisfacen necesidades sociales de primer orden. Sin embargo cuando la administración financia esas actividades, las fórmulas habituales son restringidas y limitadas a la contratación pública y a las subvenciones, muchas de ellas materializadas posteriormente bajo la forma de convenios. Cuando las fórmulas previstas por la propia administración, tales como los convenios, los contratos programa o los conciertos, están muy restringidos en la práctica a las entidades del TSAS y algunos de ellos cuando se llevan a cabo, siguen en la práctica dinámicas muy similares a las subvenciones, en cuanto a duración, sistemas de control y justificación, etc., de modo que a la postre tampoco resultan idóneos.

Una segunda tiene que ver con la normativa reguladora de las subvenciones. La Ley de Subvenciones aprobada en el año 2003, que tiene por objeto regular el régimen jurídico general de las subvenciones otorgadas por las administraciones públicas, ha supuesto en la práctica una restricción de las formulas de cooperación más estables que previamente tenían las ONG, especialmente los convenios de mayor duración; y un aumento de la complejidad de los procedimientos administrativos, más adecuados a una lógica de grandes subvenciones a sociedades mercantiles. La falta de una Ley de Subvenciones adaptada a las sociales no lucrativas hace cada vez más difícil el acceso y la justificación de las mismas, aun tratándose de servicios que debe hacer la propia administración pública.



Y una tercera tiene que ver con la fiscalidad gravosa especialmente en lo que concierne a algunos impuestos como es el caso del IVA, que estas entidades soportan pero que luego no pueden repercutir. Así como tampoco se han previsto mecanismos específicos a este sector para el acceso al crédito para disponer de unos recursos que van dirigidos a la prestación de servicios de interés general realizados sin ánimo de lucro.

Todo ello hace que la contratación pública no valore objetivamente la especificidad del sector especialmente en el sistema de acceso a la contratación pública y otros sistemas de concurrencia competitiva en los que no se tienen en cuenta la especificidad ni el papel que cumplen éstas entidades.

El tercer apartado está dedicado a la urgencia de avanzar hacia un nuevo modelo de financiación. El estudio expresa la necesidad de avanzar hacia un nuevo modelo de financiación que se adecue a la realidad, necesidades y función social que las entidades sociales prestan actualmente a la sociedad. Un nuevo modelo de financiación más adecuado a la realidad y función del sector y una serie de medidas operativas que deberían de ser tomadas a corto plazo pues, de lo contrario se corre el riesgo de regresión de los progresos que las entidades sociales han hecho en los últimos años, de debilitamiento de las mismas y del tejido social que éstas representan, precisame en los momentos en los que son más necesarias y útiles a la sociedad.

Este modelo debe partir de la función social específica e irremplazable que cumplen las entidades del TSAS y potencie su desarrollo, respetando su autonomía e independencia y fomentando la transparencia de las entidades.

De acuerdo con las ineficiencias detectadas en el apartado anterior debe prever fórmulas de financiación que van más allá del limitado modelo de subvenciones o la inadecuada concurrencia competitiva, garantizando la estabilidad, eficacia y suficiencia con una asignación adecuada y estable de recursos y un sistema de control menos burocrático y más orientado a los resultados.

En cuanto a los mecanismos e instrumentos de financiación, acordes con su función y actuación, se propone explorar cuatro fórmulas: el desarrollo del sistema de concierto y de los convenio-programa en el campo de los servicios sociales; la implantación de programas marco tomando como modelo el procedimiento usado por la Unión Europea para la gestión de los Fondos Estructurales; la generalización y uso adecuado de la fórmula del convenio; la habilitación de fondos especiales para la actuación del TSAS.

Y cierra sus propuestas con una serie de medidas a corto plazo. De ellas se pueden destacar las siguientes: Una primera: adaptación y desarrollo específico de la Ley de subvenciones a la realidad y necesidades de las entidades sociales mediante un desarrollo específico de la misma. Una segunda, considerar el incremento del coste final que puede tener para la entidad contra-





tante el Impuesto sobre el Valor Añadido, en la valoración del precio en los procedimientos de licitación. Una tercera, la implantación generalizada de las cláusulas sociales en la contratación pública y fomento de la misma en la contratación privada. Por último, habilitar a través del ICO una línea específica de financiación al TSAS dirigida a aminorar sus tensiones de tesorería y a facilitar la inversión y capitalización.

Ciertamente se podría plantar que es un documento que no ha podido tratar el actual proceso económico y legislativo. Pero cabría señalar que los supuestos, análisis y propuestas que plantea, deberían ser aplicados a la nueva Ley de Subvenciones que está en tramitación, pues mantienen tienen su vigencia. Igualmente a la necesidad de una Ley del Tercer Sector que recoja la especificidad del mismo, pues no es acorde con su naturaleza que se le aplique leyes cuyo objeto y destinatario son otros agentes de naturaleza bien diferenciada. En definitiva, el carácter de su función social, no lucrativo y de interés general, debe ser algo más que una característica, sino que debe ser tratado como una estructura diferenciadora cuyo correlato financiero y legal debe ser acorde a su ser y a su función.

**Víctor Renes**





# Financing Nonprofits. Putting Theory Into Practice

**ALTAMIRA PRESS, Rowman&Littlefield Publishers,  
Inc. USA. 2006  
Dennis R. Young (coord.)**

No son abundantes los manuales de estudio sobre las entidades sin fines lucrativos (ESFL) y menos aún sobre algo tan específico como son sus fuentes de financiación. Obviamente, en los manuales de gestión sobre estas entidades existe algún capítulo dedicado a las fuentes de financiación pero no de forma tan exhaustiva. De ahí el interés de rescatar este tratado que llega a atreverse a proponer una teoría normativa sobre los fondos de las entidades sin fines lucrativos.

¿A qué es debido tanto atrevimiento? Pues responde a que este libro sobre “La financiación de las entidades sin fines lucrativos. Poniendo en práctica la teoría”, es fruto de un proceso de trabajo exhaustivo de varios años. Surge por iniciativa del Centro Nacional de Iniciativas No Lucrativas (NCNE- National Center on Nonprofit Enterprise) que es una organización cuya misión consiste en el desarrollo de las entidades sin fines lucrativos, asesorándolas en el empleo de las diversas fuentes de financiación. Mediante su iniciativa y coordinación a través de coloquios, conferencias y jornadas celebrados entre 2003 y 2005 en varias localidades de Estados Unidos (Cleveland, Virginia) se ha convocado a especialistas en la materia tanto del Tercer Sector como a estudiosos del ámbito académico. Y no, no es el típico libro que se limita a recoger meramente las ponencias de unas jornadas, sino que se han podido contrastar, modificar y depurar sus contenidos en los distintos foros enunciados. Al frente de esa coordinación se encuentra el profesor Dennis R. Young que es el que hace la propuesta final de una Teoría Normativa sobre los recursos financieros de las entidades del Tercer Sector.



Tampoco debe desanimarnos que sea un manual del año 2006. El Tercer Sector en Estados Unidos lleva muchos años de adelanto en la gestión y profesionalización de estas organizaciones, amén de la conciencia de contribución y aportación social que existe en la población. Igualmente trasladable al entorno anglosajón (se ha editado también una copia del manual en el Reino Unido).

En sus 372 páginas y a lo largo de sus trece capítulos o estudios, va desgranando los distintos recursos económicos y humanos de que puede disponer una entidad sin fines lucrativos: las donaciones individuales, la filantropía institucional como apoyo del mundo empresarial, las subvenciones gubernamentales y los incentivos fiscales, los ingresos de iniciativas comerciales y los procedentes de cuotas de usuarios, cuotas de socios y afiliados, los ingresos y rendimientos patrimoniales, el recurso del voluntariado, las operaciones en común entre varias entidades y las posibilidades de las permutas, las donaciones en especie, las oportunidades y amenazas que ofrecen el préstamo y la deuda, la gestión de donaciones y activos, el rendimiento de carteras de valores y la salud financiera o viabilidad de la entidad. Y como colofón, la mencionada propuesta de una Teoría de los Fondos de las entidades sin fines lucrativos. Este orden no es baladí, se estructura en torno a tres ejes: ingresos corrientes, ingresos no corrientes o de capital y gestión financiera.

A su vez los contenidos adjuntan anexos complementarios, que visualizan de forma práctica la realidad de estas entidades y que el conjunto no quede en un marco teórico abstracto; se ilustran con ejemplos de fracasos y éxitos en la gestión de entidades sociales, de iniciativas culturales, se aportan ratios de análisis y evaluación de estas organizaciones, se proponen modelos de distribución de deuda, etc. También es bastante abundante el rincón bibliográfico que puede invitar a futuros estudios en nuestro ámbito europeo y español.

No obstante, en un manual tan ambicioso es inevitable el resultado desigual de las aportaciones aunque la gran mayoría han respetado un marco de trabajo homogéneo para cada capítulo que oscila entre 24 y 28 páginas. Lógicamente, el sistema subvencional norteamericano se queda un tanto alejado de nuestro espacio europeo. Pero con la crisis y disminución de la ayuda de los fondos públicos no viene mal un estudio intenso del capítulo 5 sobre la colaboración y proyectos conjuntos entre entidades del sector; el capítulo 3 sobre filantropía empresarial, del que acumulan las entidades sin fines lucrativos americanas una gran experiencia; o el capítulo 11 sobre préstamos.

Por tanto, sería muy recomendable la traducción de este manual al español. El escenario que vivimos de crisis y recortes presupuestarios debe fomentar la búsqueda de recursos que asegure la supervivencia de las entidades de este Tercer Sector y el camino es la captación, gestión y diversificación de los recur-



Los financieros. Este manual puede ayudar sin duda a los gestores de las organizaciones a reflexionar sobre su financiación en un contexto cada vez más exigente. Ojala que se pueda abrir la senda de estos estudios sobre financiación en Europa y en España que fomenten la consolidación y visibilización de un sector pujante en emprendimiento e innovación social y cultural.

**Luis Ureña García**  
**Cáritas Española**





# Estudios sobre el Tercer Sector

Las referencias bibliográficas seleccionadas estudian las organizaciones del Tercer Sector incluyendo epígrafes referidos a su financiación.

EDIS (2010 y 2012): *Anuario del Tercer Sector de Acción Social*. Fundación Luis Vives. Madrid.

FUNDACIÓN PWC, INSTITUTO DE INNOVACIÓN SOCIAL DE ESADE Y FUNDACIÓN LA CAIXA (2014): *Estudio sobre el presente y futuro del Tercer Sector social en un entorno de crisis*.

<http://www.pwc.es/es/fundacion/assets/reaccion-3sector.pdf>

GARCÍA DELGADO, J.L. (2009): *Las cuentas de la economía social. Magnitudes y financiación del Tercer Sector en España, 2005*. Civitas-Thomson Reuters-ONCE. Navarra.

MONSERRAT, J (2005): *Las fuentes de financiación de las organizaciones no lucrativas de acción social* en Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales , nº 55, pgs: 121:140. Madrid.

MONSERRAT, J: (2013): “El impacto de la crisis económica en las organizaciones del Tercer Sector”, en Revista del Tercer Sector, nº 23. Fundación Luis Vives. Madrid.

MONZÓN, J.L. (dir.) (2010): *Las grandes cifras de la economía social en España. Ámbito, entidades y cifras clave. Año 2008*. Año de Publicación: 2010. Editor: CIRIEC-España.

[http://www.ciriec.es/CIRIEC\\_Grandes\\_Cifras\\_Economia\\_Social.pdf](http://www.ciriec.es/CIRIEC_Grandes_Cifras_Economia_Social.pdf)

PÉREZ DÍAZ, V y LÓPEZ NOVO, J. (2003): *El Tercer Sector en España*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid.

RODRÍGUEZ CABRERO, G. (coord) (2012): “*El sector de la discapacidad: realidad, necesidades y retos futuros. Análisis de las entidades de la discapacidad y sus fuentes de financiación actuales y futuras*”. Fundación ONCE. Madrid.

RODRÍGUEZ CABRERO, G. (coord) (2003): “*Las entidades voluntarias de Acción Social en España*”. Fundación FOESSA. Madrid.



- RODRÍGUEZ CABRERO, G y MONTSERRAT CODORNIU, J. (dir.) (1996): *Las Entidades Voluntarias en España: Institucionalización, estructura económica y desarrollo asociativo*. Ministerio de Asuntos Sociales. Madrid.
- RUIZ OLABUÉNAGA, J.I. (2000): *El sector no lucrativo en España*. Fundación BBVA. Madrid.
- SALAMON, L. ANHEIER, H. et alii (2001): *La sociedad civil global. Las dimensiones del sector no lucrativo*. (Proyecto de estudio comparativo del sector no lucrativo de la Universidad Johns Hopkins. Fundación BBVA. Bilbao.

## REFERENCIAS EN INTERNET

James, E y Rose-Ackerman, S (2013): *The Non-Profit Enterprise in Market Economics*. books.google.com

PALMER, P (2005): *Financial management in the voluntary sector: new challenges*. books.google.com

Existe un buscador de Google con una extensa relación de artículos y libros:

[http://scholar.google.es/scholar?q=funding+non+profit+organisations&hl=es&as\\_sdt=0&as\\_vis=1&oi=scholar&sa=X&ei=37FsU5\\_xGOHJ0QWGp4HoAg&ved=0CDEQgQMwAA](http://scholar.google.es/scholar?q=funding+non+profit+organisations&hl=es&as_sdt=0&as_vis=1&oi=scholar&sa=X&ei=37FsU5_xGOHJ0QWGp4HoAg&ved=0CDEQgQMwAA)



# D

## ocumentación



# Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre contratación pública

La presente Directiva, publicada el 28.3.2014 en el Diario Oficial de la Unión Europea L 94/65, deroga la, hasta este momento vigente, aprobada en 2004 y es de reciente aprobación <sup>1</sup>. Evidentemente, es una Directiva sobre la contratación pública, muy amplia, compleja, y cuyo ámbito de aplicación expone en el artículo 1: "A efectos de la presente Directiva, se entenderá por contratación la adquisición mediante un contrato público, de obras, suministros o servicios por uno o varios poderes adjudicadores a los operadores económicos elegidos por dichos poderes adjudicadores, con independencia de que las obras, los suministros o los servicios estén o no destinados a un fin público". Y dentro de los servicios, se contemplan los servicios contemplados en el Anexo XIV que incluye los servicios sociales.

Ciertamente la amplitud de lo contemplado en esta Directiva supera con creces los ámbitos de actuación del Tercer Sector, pues se incluyen todas las obras públicas y sus condiciones, por citar uno de los diversos ámbitos de actuación. Ahora bien, dada la inclusión de los servicios sociales, es una Directiva que deberá ser tenida en cuenta por el Sector Social, pues condicionará el procedimiento de contratación pública, que es uno de los aspectos relevantes de con su financiación. Siendo de reciente aprobación, su inclusión en la sección Documentos sólo pretende poner de relieve la importancia que se debería dar desde el propio sector y ser objeto de un detenido estudio. En este momento sólo se presentan los aspectos que se pueden considerar que más motivan la necesidad para ser tenida en cuenta y la necesidad de su estudio, tanto más cuanto que, en su momento, se deberá trasladar al ordenamiento legislativo,

<sup>1</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32014L0024>



momento en que habría que plantear las cuestiones que afectan al sector y la forma en que se deberían afrontar.

El TÍTULO I trata del ámbito de aplicación, definiciones y principios generales. En su capítulo II sobre normas generales, después de tratar sobre los principios de contratación y los operadores económicos está el artículo 20 sobre los contratos reservados, que es de vital importancia para el Tercer Sector: "1. Los Estados miembros podrán reservar el derecho a participar en los procedimientos de contratación a talleres protegidos y operadores económicos cuyo objetivo principal sea la integración social y profesional de personas discapacitadas o desfavorecidas o prever la ejecución de los contratos en el contexto de programas de empleo protegido, a condición de que al menos el 30 % de los empleados de los talleres, los operadores económicos o los programas sean trabajadores discapacitados o desfavorecidos". Y añade como apartado 2.: "La convocatoria de licitación deberá hacer referencia al presente artículo". Por lo que su trasposición y las normas que lo regulen, será de vital importancia para este sector.

El TÍTULO II se refiere a las normas aplicables a los contratos públicos, y el TÍTULO III a los regímenes de contratación particulares. Y es en este título en el que encontramos el capítulo I dedicado a los servicios sociales y otros servicios específicos (artículos del 74 al 77). El artículo 74 remite al Anexo XIV en que se especifican cuáles deben entenderse como **servicios sociales y otros servicios específicos, que** se adjudicarán de conformidad con el presente capítulo.

Y son los artículos 76 y 77 los que se refieren a los principios de adjudicación de contratos y los contratos reservados para determinados servicios. En cuanto a los principios de adjudicación, el artículo 76, en su apartado 1., remite a las normas que establezcan los Estados Miembros para su adjudicación respetando los principios de transparencia y de igualdad de trato de los operadores económicos. Y, como una determinación importante, dice que las normas de procedimiento aplicables que se determinen deben permitir a los poderes adjudicadores "tener en cuenta la especificidad de los servicios en cuestión".

Y en el apartado 2, determina que "los Estados miembros velarán por que los poderes adjudicadores puedan tener en cuenta la necesidad de garantizar la calidad, la continuidad, la accesibilidad, la asequibilidad, la disponibilidad y la exhaustividad de los servicios, las necesidades específicas de las distintas categorías de usuarios, incluidos los grupos desfavorecidos y vulnerables, la implicación y la responsabilización de los usuarios y la innovación" (el subrayado no es de la directiva).

El artículo 77 se refiere a los contratos reservados para determinados servicios. En el apartado 1, establece que: "los Estados miembros podrán disponer que los poderes adjudicadores estén facultados para reservar a determinadas



organizaciones el derecho de participación en procedimientos de adjudicación de contratos públicos exclusivamente en el caso de los servicios sociales, culturales y de salud que se contemplan en el artículo 74". Así mismo deben ser los servicios que lleven determinados códigos, a los cuales el artículo enumera. Y en el apartado 2. especifica las condiciones que deben cumplir las organizaciones a que se refiere el apartado 1. Por su significado merece la pena destacar algunas de ellas, como las referidas a que "su objetivo sea la realización de una misión de servicio público vinculada a la prestación de los servicios contemplados en el apartado 1". Como también que "los beneficios se reinviertan, con el fin de alcanzar el objetivo de la organización". Y que "las estructuras de dirección o propiedad de la organización que ejecute el contrato se basen en la propiedad de los empleados o en principios de participación o exijan la participación activa de los empleados, los usuarios o las partes interesadas".

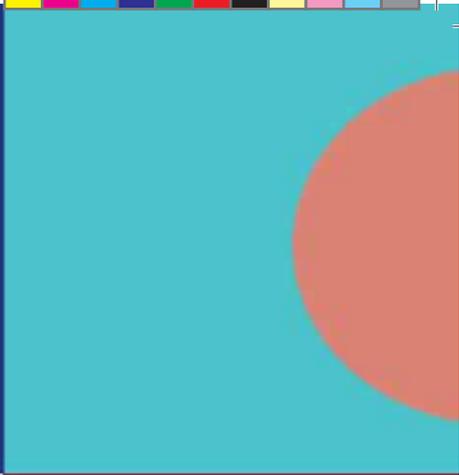
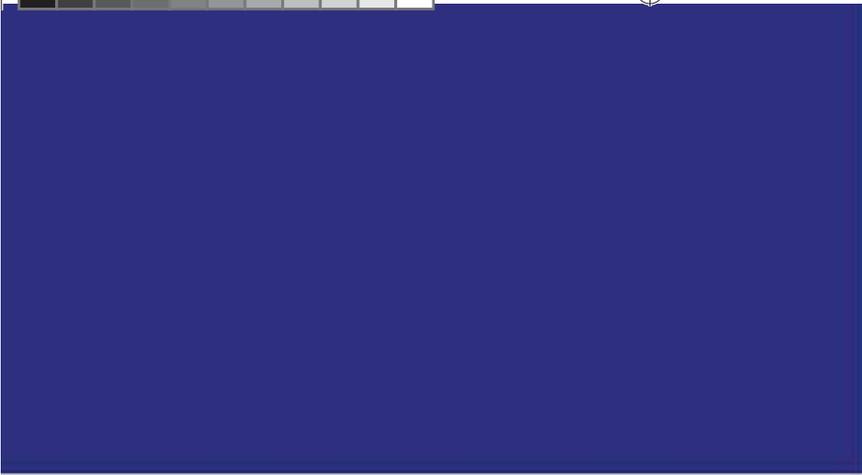
La importancia y la trascendencia de estas determinaciones para el Tercer Sector deberá verse contrastada en la trasposición de esta directiva. Lo que hace que sea de la mayor importancia la normativa que regule estas condiciones.

La directiva tiene dos títulos más. El TÍTULO IV referido a gobernanza, y el TÍTULO V sobre la delegación de poderes, competencias de ejecución y disposiciones finales.

Como ya hemos indicado, la directiva tiene una amplia relación de Anexos. Y, según aparece en los artículos referidos, el Anexo que es de aplicación es el Anexo XIV, debido a que es un anexo dedicado a los SERVICIOS CONTEMPLADOS EN EL ARTÍCULO 74.







# Evaluadores



**LUIS VIVES**  
CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES  
ACCIÓN CONTRA EL HAMBRE





La *Revista Española del Tercer Sector* agradece la inestimable colaboración por la evaluación anónima realizada a los trabajos recibidos para esta revista en el período 2012, 2013 y 2014 a:

Aguilar Hendrickson	Manuel	Universidad de Barcelona
Alguacil	Julio	Universidad Carlos III de Madrid
Alonso	David	Entreculturas
Aranguren Gonzalo	Luis A.	Editorial Promoción Popular Cristina (Centro de Estudios Tomillo)
Arnanz	Enrique	Consultor, Iniciativas Culturales
Arriba	Ana	Universidad Alcalá De Henares
Azúa Berra	Paulino	Confederación Española de Organizaciones en Favor de las Personas con Discapacidad Intelectual FEAPS
Ballesteros	Carlos	Universidad Pontificia de Comillas
Barciela	Sergio	Cáritas Española
Belzunegui	Ángel	Universitat Rovira i Virgili
Benlloch Sanz	Pablo	Universidad Rey Juan Carlos
Boal Velasco	Nohemí	Universidad CEU San Pablo
Cabrera	Pedro José	Universidad Pontificia de Comillas
Carrasco Carpio	Concepción	Universidad Alcalá De Henares
Casado	Demetrio	Director del Seminario de Investigación en Política Social (SIPOSO)
Cayo Bueno	Luis	Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI)
de Castro Sanz	Marcos	Ex-Presidente de CEPES
de la Cuadra	Fernando	Sociólogo
Domínguez	Rafael	Universidad de Cantabria
Elizalde Hevia	Antonio	Sociólogo
Fanjul	Gonzalo	Consultor



Franco Rebollar	Pepa	Folia Consultores
Gaitán	Lourdes	Universidad Complutense de Madrid
García	Álvaro	Matía Instituto
García	Puerto	Observatorio del Pluralismo Religioso en España
Gómez Serrano	Pedro J.	Universidad Complutense de Madrid
González Portillo	Mª auxiliarora	Universidad Pablo de Olavide
González Bueno	Gabriel	Unicef-Comité Español
Illescas	Elisa	
Jarráiz	Germán	Universidad Pablo de Olavide
Jerez	Ariel	Universidad Complutense de Madrid
López	Jose Manuel	Fundacion Pluralismo y Convivencia
Lorenzo	Francisco	Cáritas Española
Malgesinni	Graciela	EAPN
Malo Ocaña	Miguel angel	Universidad de Salamanca
Marbán Gallego	Vicente	Universidad de Alcalá de Henares
Mataix	Carlos	Universidad Politécnica de Madrid
Mora Rosado	Sebastián	Cáritas Española
Navarro García	Fernando	Acción contra el Hambre
Pérez Eransus	Begoña	Universidad Pública de Navarra
Piñar Mañas	José luis	Colegio Universitario San Pablo Ceu
Red Vega	Natividad de la	Universitat de Valencia
Rodríguez	Pilar	Fundación Pílares
Rodríguez Cabrero	Gregorio	Universidad de Alcalá de Henares



Rúa Alonso Corrales	Enrique	Asociación Española de Fundaciones
Sanzo	Luis	Responsable Área estadística, Gobierno Vasco
Segovia Bernabé	José luis	Universidad Pontificia de Salamanca en Madrid
Segurado	María	Cáritas Española
Tamarit	Javier	Confederación Española de Organizaciones en Favor de las Personas con Discapacidad Intelectual FEAPS
Thayer Correa	Eduardo	(CISPO) de la Universidad de Los Lagos
Ureña	Luis	Cáritas Española
Vidal	Fernando	Universidad Pontificia de Comillas





# Revista de Responsabilidad Social de la Empresa

Nº 17 · 2014 · Cuatrimestre II

## Artículos

Las memorias de sostenibilidad GRI y los informes de progreso del pacto mundial:  
una comparación internacional

*M<sup>a</sup> Luisa Gallén Ortiz, Begoña Giner Inchausti*

Los valores de la RSE: cálculo de su estimación económica y no económica

*Antonio Márquez Zamohano*

En busca de insights: una aplicación de comunicación integrada de marketing a  
los alimentos ecológicos

*Lizbeth Salgado-Beltrán, Verónica Utrillas-Rosales, Silvia Galindo-Rosas, Dena María  
Camarena-Gómez*

La responsabilidad social en las pymes andaluzas. Análisis de la percepción del  
empresariado andaluz

*Jesús Herrera Madueño, Manuel Larrán Jorge, María Paula Lechuga Sancho*

Implementación de responsabilidad social empresarial en operadores de turismo  
en Ecuador: prácticas, instrumentos y percepciones

*Johana Carrillo Vásquez, Francesc Romagosa Casals*

NH hoteles: ejemplo de gestión responsable, transparente e innovadora

*M<sup>a</sup> del Amor Jiménez Jiménez, Ana Gessa Perera, Marta Martín Martín, Antonio Ruiz  
Jiménez*



21

TERCERA ÉPOCA  
ENERO-JUNIO 2013

# IPS

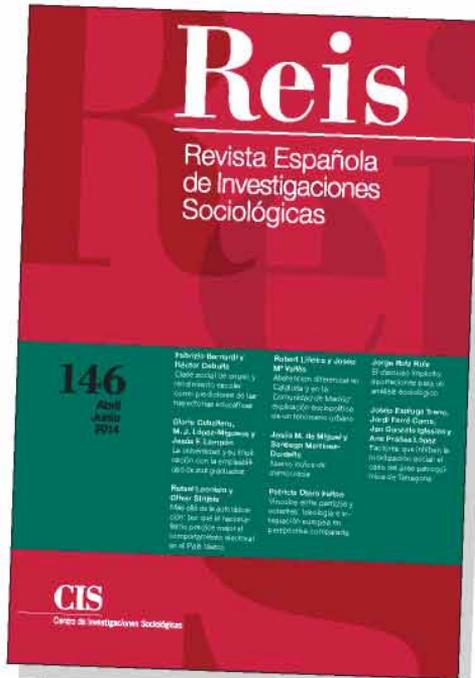
# Pedagogía Social

REVISTA INTERUNIVERSITARIA

MONOGRÁFICO

Programas eficaces  
de intervención con familias





# Revista Española de Investigaciones Sociológicas

www.reis.cis.es  
reis.metapress.com

## 146

Abril-Junio 2014

**Jesús M. de Miguel y Santiago Martínez-Dordella**  
Nuevo índice de democracia

**Patricia Otero Felipe**  
Vinculos entre partidos y votantes. Ideología e integración europea en perspectiva comparada

**Jorge Ruiz Ruiz**  
El discurso implícito: aportaciones para un análisis sociológico

**Josep Espluga Trenc, Jordi Farré Coma, Jan Gonzalo Iglesias y Ana Prades López**  
Factores que inhiben la movilización social: el caso del área petroquímica de Tarragona

**Fabrizio Bernardi y Héctor Cebolla**  
Clase social de origen y rendimiento escolar como predictores de las trayectorias educativas

**Gloria Caballero, M. J. López-Miguens y Jesús F. Lampón**  
La universidad y su implicación con la empleabilidad de sus graduados

**Rafael Leonisio y Oliver Strijbis**  
Más allá de la autoubicación: por qué el nacionalismo predice mejor el comportamiento electoral en el País Vasco

**Robert Liñeira y Josep M<sup>a</sup> Vallès**  
Abstención diferencial en Cataluña y en la Comunidad de Madrid: explicación sociopolítica de un fenómeno urbano

**Solicitudes de suscripción**  
EBSCO Subscription Services España, S. L.  
Avda. Bruselas, 7. 28109 Alcobendas (Madrid)  
Tel.: 91 490 25 02 - Fax: 91 490 23 25  
E-mail: ndiaz@ebSCO.es - www.ebsco.com

Metapress  
E-mail: support@metapress.com  
reis.metapress.com

### Director

Félix Requena Santos

### Secretaría

M<sup>a</sup> Paz Cristina Rodríguez Vela

### Consejo Editorial

Inés Alberdi Alonso, Miguel Caínzos López, Teresa Castro Martín, Elisa Chuliá Rodrigo, José Ramón Flecha García, Luis Garrido Medina, Rafael Gobernado Arribas, Rodolfo Gutiérrez Palacios, Amparo Lasén Díaz, Francisco Llera Ramo, Pablo Oñate Rubalcaba, Carlota Solé i Puig, Benjamín Tejerina Montaña, Cristóbal Torres Albero

### Edita

Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS)  
Montalbán, 8. 28014 Madrid  
www.cis.es - E-mail: publicaciones@cis.es

### Precios

Suscripción anual (4 números)

- Electrónica:
 

Instituciones	160 €
Particulares	50 €
- En papel y electrónica:

	España	Resto del mundo
Instituciones	180 €	220 €
Particulares	60 €	100 €

- Compra de números sueltos en papel:  
Cada número 20 €

# CIS

Centro de Investigaciones Sociológicas







# ECONOMISTAS

COLEGIO DE  
MADRID



La revista **Economistas** es la publicación del **Colegio de Economistas de Madrid**. Durante el año se editan dos números ordinarios que son monográficos y uno doble extraordinario que recoge el análisis y la valoración de la economía española en el año anterior y sus perspectivas para el año en curso. Se presenta como un plural y completo balance del año, realizado por un amplio grupo de especialistas y estructurado en nueve áreas del ámbito económico.

**Información, ventas y suscripciones:**

Colegio de Economistas de Madrid  
Flora, 1 - 28013 Madrid  
Tel. 91 559 46 02 Fax 91 559 29 16  
revista.economistas@cemad.es  
[www.colegioeconomistasmadrid.com](http://www.colegioeconomistasmadrid.com)



# Revista Internacional de Sociología

Volumen 71

Nº 3

septiembre-diciembre 2013

Córdoba (España)

ISSN: 0034-9712

## Artículos/Articles

La gobernanza de la crisis. Opinión de los ciudadanos de la Unión Europea  
*Antonio Álvarez Sousa*

Violencia simbólica en el Chile contemporáneo.  
Estrategias de respuesta en relaciones de alteridad  
*Andrea Aravena Reyes y Manuel Antonio Baeza*

Bienestar subjetivo, renta y bienes relacionales.  
Los determinantes de la felicidad en España  
*Emma Iglesias Vázquez, José Atilano Pena López  
y José Manuel Sánchez Santos*

La educación no formal.  
Desigualdades en el acceso a la formación de los trabajadores en España  
*Isabel García Espejo y Marta Ibáñez Pascual*

La influencia de la atmósfera política local sobre la conducta electoral.  
Un estudio del voto socialista en las elecciones locales andaluzas de 2011  
*Carmen Ortega Villodres, Giselle García Hipola y José M. Trujillo Cerezo*

El modelo de demandas-control-apoyo y su relación con el riesgo percibido de enfermedad-accidente.

Una aplicación a la Comunidad Autónoma andaluza  
*M<sup>o</sup> José Montero Simó, Pilar Rivera Torres y Rafael Ángel Araque Padilla*

Crisis de los cuidados, Ley de dependencia y confusión semántica.  
*Amparo Serrano Pascual, Alba Artiaga Leiras y María Celeste Dávila de León*

## In Memoriam

Raymond Boudon (1934-2013)  
*Salvador Giner*

## Distribuye

Servicio de Publicaciones del CSIC  
Vitrubio, 8. 28006 Madrid (España)  
Telf. 34-915612833 / 915681619/ 620/640  
Fax. 34-915680173

### PRECIOS DE SUSCRIPCIÓN 2013

Para España	Para el extranjero
Anual (3 números) ... 47,12 €	Anual (3 números) ... 73,08 €
Número suelto ..... 20,20 €	Número suelto ..... 29,81 €

## Edita

Instituto de Estudios Sociales Avanzados  
Consejo Superior de Investigaciones Científicas  
Junta de Andalucía

C/ Campo Santo de los Mártires, 7  
14004 CÓRDOBA. ESPAÑA  
Tlf. 34-957760625/26. Fax. 34-957760153

[www.iesa.csic.es](http://www.iesa.csic.es)  
<http://revintsociologia.revistas.csic.es>  
e-mail: [ris@iesa.csic.es](mailto:ris@iesa.csic.es)





# TEORÍA Y REALIDAD CONSTITUCIONAL

N.º 33 1.º semestre 2014

MONOGRÁFICO

LA INTEGRACIÓN POLÍTICA  
DE EUROPA (II)

UNED

fundación  
**Manuel Giménez Abad**  
de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico

 Editorial Universitaria  
Ramón Areces

UNIVERSIDAD NACIONAL DE EDUCACIÓN A DISTANCIA





# Normas de publicación



# Próximos números

## NÚMEROS ABIERTOS

La *Revista Española del Tercer Sector* invita a investigadores y expertos que deseen presentar artículos académicos a que lo hagan a la secretaría técnica de la misma publicación, a través del correo:

**[secretaria.rets@luisvives-ces.org](mailto:secretaria.rets@luisvives-ces.org)**

Los artículos que se presenten deberán **seguir las normas de publicación.**





# Normas de publicación

## PROCEDIMIENTO DE PUBLICACIÓN DE TRABAJOS

El Consejo Científico decide la admisión de los originales recibidos por la Revista, en cuyo caso estos serán enviados a dos evaluadores anónimos, externos a la entidad editora, de reconocida solvencia científica en el campo de estudio sobre el que versen los originales. Con los informes de los evaluadores, el Consejo Científico decide finalmente aceptar o no el trabajo para su publicación en la **Revista Española del Tercer Sector**. Únicamente se someterán a evaluación externa los artículos. El material para el resto de secciones será evaluado por la dirección de la revista.

## NORMAS PARA LA PRESENTACIÓN DE ORIGINALES

1. Los trabajos para su publicación deben enviarse electrónicamente en formato Microsoft Word a la siguiente dirección de correo electrónico: [secretaria.rets@luisvives-ces.org](mailto:secretaria.rets@luisvives-ces.org).
2. Dado que el proceso de evaluación es ciego, los autores deberán enviar **dos versiones**. Una de ellas incluyendo el nombre, afiliación, dirección postal, teléfono, número de fax e e-mail y un breve curriculum vitae, y otra sin datos identificativos. Asimismo, se aportará un resumen, en español e inglés, de 150 palabras aproximadamente, así como al menos un código JEL y un máximo de cinco palabras clave.
3. La Revista acusará recibo de los originales y el Consejo Editorial resolverá a la vista de los informes de los evaluadores. Las pruebas serán remitidas a los autores antes de su publicación.



4. Los artículos enviados a la Revista deberán ser inéditos y no estar sometidos a procesos de aceptación o publicación en otro medio.
5. La **extensión del texto** no deberá superar los 570.000 caracteres (contando espacios), lo que aproximadamente son 30 páginas tamaño DIN A 4 a doble espacio, incluyendo gráficos, tablas, notas y bibliografía. Es importante no hacer doble «intro» después de cada punto y aparte.
6. Las **distintas secciones** han de numerarse de forma correlativa siguiendo la numeración arábica (incluyendo, en su caso, como 1 la sección de introducción), y la rúbrica correspondiente se consignará en letras mayúsculas. Consecutivamente, los apartados de cada sección se numerarán con dos dígitos (1.1., 1.2.,...) y tipo negrita sin mayúsculas, y tres dígitos (1.1.1., 1.1.2.,...) y tipo subrayado sin mayúsculas.  
  
Los cuadros, tablas y figuras, en su caso, se numerarán de forma consecutiva y siempre con números arábigos. Cada una dispondrá de título y fuente.
7. **Las notas** se numerarán correlativamente con números arábigos, a espacio sencillo, y serán ubicadas a pie de página, cuidando que se correspondan con un número volado indicado sobre el texto. Sólo incluirán la referencia bibliográfica concreta (por ejemplo, direcciones de Internet) o/y una brevísima anotación, nunca grandes textos. Si éstos fueran necesarios, se llevarán al final del trabajo.
8. Todas las **tablas, cuadros, diagramas, gráficos y otras ilustraciones** irán mnumeradas correlativamente y situados en el lugar que les corresponde dentro del texto. Además en los casos de gráficos, diagramas e ilustraciones deberán incluirse los archivos jpg a 300 ppp de resolución como documento aparte.
9. En caso de entregar un texto destinado a las secciones de «Notas y Colaboraciones», «Herramientas», «Recesiones», «Experiencias» y/o «Documentos», éste deberá tener entre tres y diez páginas. En la sección de **documentos de interés** se especificarán en la cabecera del texto el autor, título del libro, editorial, lugar y fecha de publicación del documento. En el caso de las **recensiones de artículos**, se indicará el autor, título del artículo, nombre de la revista, número y año, y páginas. El reseñador podrá firmar la reseña al final del texto. En **notas y colaboraciones** aparecerá en la cabecera del texto el autor, cargo e institución o entidad a la que representa.
10. En el caso de resultar el **original aceptado** para su publicación, el autor o autores se comprometen a revisar las pruebas de imprenta pertinentes en un plazo máximo de cuatro días desde su recepción. Serán igualmente bien



recibidas sugerencias de temas y otras colaboraciones para cualquiera de las secciones previstas en la revista.

11. Las **referencias bibliográficas** se incluirán en el texto indicando el nombre del autor, fecha de publicación, letra y página. La letra, a continuación del año, sólo se utilizará en caso de que se citen obras de un autor pertenecientes a un mismo año. Dichas letras deberán guardar el orden correlativo desde la más antigua a la más reciente obra publicada. Al final del trabajo se incluirá una sección de referencias bibliográficas que contendrá las obras citadas en el texto. Las referencias deben corresponderse con las recogidas en el texto, y deberán ser ordenadas alfabéticamente por el primer apellido de los autores y después por el año, siguiendo las siguientes pautas:

Apellido (en mayúsculas) y nombre (en minúsculas) del autor, año de publicación (entre paréntesis y distinguiendo a, b, c, etc. en caso de existir varias citas de un mismo año), título del libro (en cursiva) o título del artículo (entre comillas), nombre de la revista (en cursiva) y número, editorial (en libros), lugar de publicación y, finalmente, páginas (págs. xxx). En el caso de trabajos no publicados, se incluirá el enlace de Internet «http//» completo y la fecha de acceso.

## NORMAS PARA CITAR

Las citas aparecerán en el texto según el formato «autor-fecha» (por ejemplo, Martínez, 2005) y, en su caso, página (Martínez, 2005: 26). Las referencias en el texto que incluyan más de dos autores usarán la fórmula *et al* (Martínez *et al*, 2005).





# Articles Publication Guidelines

## CORPORATE SOCIAL RESPONSIBILITY JOURNAL

The Scientific Council decides the admission of the original received for the magazine, in which case they will be sent to two anonymous reviewers, external to the publishing body of recognized scientific in the field of study that related to the original. With reports of the evaluators, the Scientific Council decides to finally accept or reject the work for publication in the journal of social responsibility of the company. Only be arbitrated and external evaluation articles, the material for the rest of the sections will be evaluated by the direction of the magazine.

The electronic version of the articles will need to be sent by e-mail to **secretaria.rets@luisvives-ces.org** to be considered in the selection process.

## NORMAL FOR THE PRESENTATION OF ORIGINALS

1. Works for publication should be sent electronically in Microsoft Word format to the following email address: [secretaria.rets@luisvives-ces.org](mailto:secretaria.rets@luisvives-ces.org)

2. Since the evaluation process is blind, the authors should send two versions:

One of them should include your name, affiliation, postal address, phone, fax, e-mail, number and a brief CV; and another one without any identifying information. Also, a summary of 150 words will be provided in Spanish and English, and at least one JEL code and a maximum of five keywords.

3. The journal will acknowledge receipt of the original and the Editorial Board will resolve in the light of the reports of the referees. Tests will be remitted to the authors before publication.





4. Articles sent to the magazine must be unpublished and not be subjected to processes of acceptance or publication in other media.

5. The extension of the text must not exceed 570,000 characters (counting spaces) that are approximately 30 pages DIN A4 size double spaced, including charts, tables, notes and bibliography. It is important not to double « enter» after each stop.

6. The different sections have numbered correlatively following the Arabic numerals (including where appropriate, such as 1 the introduction section) and the corresponding heading in capital letters. Consecutively, the paragraphs of each section is numbered with two digits (1.1, 1.2...) and bold type without capital letters and three digits (1.1.1, 1.1.2...) and type underlined not- capitalized.

Pictures, tables and figures, if any, are numbered consecutively and always with Arabic numerals. Each will have title and source.

7. The notes are numbered consecutively with Arabic numbers, single-spaced and will be located at bottom of page, taking care to correspond with a number flown indicated on the text. Only include the specific bibliographic reference (for example, Internet addresses) and/or a brief annotation, never great texts. If these were necessary, they will be at the end of work.

8. all tables, pictures, diagrams, charts and other illustrations will be numbered consecutively. Also in case of graphics, diagrams and illustrations must be the jpg files at 300 dpi resolution, besides going inserted in the Word document.

9. If you submit a text for the sectioned of « notes and collaborations», «tools»«recession», «experiences» and or « documents», must be between three and ten pages. In the section of documents of interest are specified in the header of the text the author, title of the book, publishing, place and date of publication of the document. In the case of the reviews of articles, indicate the author, title of article, name of the journal, number and year. The reviewer may sign the review at the end of the text. In notes and collaborations will be shown at the top of the text author, Manager and institution or entity you represent.

10. In case the original is accepted for publication, the author/authors undertake to revise the relevant printing proofs with a maximum period of four days of its receipt. They will be equally well received suggestions for themes and other collaborations for any of the sections referred to in the magazine.

11. Bibliographic references will be included in the text indicating the name of the author, date of publication, letter and page. The letter in the following year will be used when citing works by an author belonging to a same year.



Ten letters stored in sequential order from the oldest to the most recent published work. At the end of the work will include references section containing the cited works in the text. References containing the works cited in the text. References must match the containing in the text, and must be ordered alphabetically by the last name of the authors and then by year. According to the following guidelines:

Surname (in capital letters) and name (lowercase) of the author, year of publication (in parentheses and distinguishing a, b, c, etc.) If there are several quotations from the same year), title of the book (*italic*) or title of the article (in quotation marks), name (*italics*) magazine or title of the article (in quotation marks), name of journal (in *italics*) and number, publishing (in books), place of publication, and finally, pages (pp.. xxx).

In the case of unpublished work, will include the link «[http://](#)» complete and the date of access.

## **RULES FOR QUOTE**

Quotations appear in the text according to the format « Humanities» (for example, Martínez, 2005) and, where applicable, page (Martínez, 2005:26). The references in the text to include more than two authors will use the formula et al (Martínez et al, 2005).





# Normes abrégées de publication

## REVUE DE RESPONSABILITÉ SOCIALE DE L'ENTREPRISE

Les articles envoyés à la *Journal Espagnol Du Tiers Secteur* doivent être inédits et ne peuvent avoir été publiés ou être en attente de publication dans d'autres revues. Tous les articles originaux doivent être évalués par des experts anonymes et externes à la rédaction de la Revue.

L'auteur doit envoyer la version électronique de son article à l'adresse suivante: **secretaria.rets@luisvives-ces.org**.

Quand au format, l'article doit être présenté suivant les indications ci-dessous:

1. La police utilisée est Times New Roman, taille 12, double ligne, sans espaces entre les paragraphes. Le document doit comprendre des marges de 2,5 cm de chaque côté.
2. La longueur de l'article ne peut pas dépasser les 40 pages (images incluses).
3. La mise en page du texte doit être standard et dans un programme informatique communément employé.
4. La première page doit inclure le nom de l'auteur ou des auteurs ainsi qu'un court résumé de leur Curriculum Vitae suivi de leur adresse (postale et électronique) et téléphones respectifs.
5. Pour chaque article, l'auteur doit envoyer un résumé (de maximum 120 mots) en espagnol et en anglais ainsi qu'une liste de mots clefs (entre deux et cinq mots) et les références bibliographiques citées/utilisées suivant la bonne classification scientifique internationale correspondante.
6. Les différents chapitres doivent être numérotés en utilisant le numéro «1» pour l'introduction. Les titres doivent s'écrire en caractères majuscules. Les sous-titres doivent énumérés consécutivement en utilisant deux ou trois nombres simples (1.1., 1.2.; 1.1.1, 1.1.2., etc.). Les sous-titres de deux nombres doivent s'écrire en caractère gras et ceux de trois nombres doivent être soulignés (Ex: 1.1 Sous-titre ou 1.1.1 Sous-titre).



7. Toutes les images (tableaux, figures, etc.) utilisées pour illustrer l'article doivent être numéroté. Par voie électronique, ces images doivent être envoyées séparément.
8. Les notes de bas de page doivent aussi être numérotées, espacement simple, et placées au bas de la page.
9. Les citations doivent apparaître dans le texte suivant le format «auteur - date» (par exemple, «Martínez, 2005»). Si nécessaire, il est possible d'également inclure la page (Martínez, 2005: 26). Les références à plus de deux auteurs doivent suivre la formule et al (Martínez et al, 2005).
10. Les références bibliographiques doivent s'inclure en fin d'article sous la rubrique «Références bibliographiques» (sans énumération) par ordre alphabétique des auteurs et en suivant le modèle suivant: Nom de famille (en majuscule) et prénom (en minuscule) de l'auteur, année de publication (entre parenthèse et en distinguant avec les lettres a, b, c, etc. si les références correspondent à des années différentes), titre du livre (en italique) ou de l'article (entre guillemets), nom de la revue (en italique) et maison d'édition, ville de publication et, finalement, les pages (pages xxx). Si la référence est électronique, il faut inclure l'adresse complète Internet «http://www.» suivie de la date d'accès.

Les auteurs recevront cinq exemplaires du numéro de la Revue où l'article sera publié.

# Revista Española del Tercer Sector

Si está interesado en suscribirse a la **Revista Española del Tercer Sector** en la versión impresa, por favor complete e imprima el siguiente formulario, entregando la parte inferior a su oficina bancaria y haciéndonos llegar la parte superior a la fundación Acción contra el Hambre, por correo postal a la Calle Duque de Sevilla, 3 (28002-Madrid) o por e-mail secretaria. [rets@luisvives-ces.org](mailto:rets@luisvives-ces.org)

2014 (Nºs 26, 27 y 28)

La suscripción a la versión en papel es gratuita. Los gastos de envío ascienden a la cantidad de 21 euros (sólo para España).

A través de la editorial Sepha se puede adquirir la **versión ePub (0,99€ por número)**:

<http://www.editorialsepha.com/n/len/0/cal/23/revistas-de-accion-contra-el-hambre>

## Datos del suscriptor (envío)

ENTIDAD:

Nombre y apellidos:

NIF/ CIF

Teléfono

Dirección

Email:

CP

Localidad

Provincia

## Datos de facturación: (solo si son diferentes del suscriptor)

NOMBRE DE LA PERSONA O ENTIDAD:

Nombre y apellidos:

NIF/ CIF

Teléfono

Dirección

CP

Localidad

Provincia

## FORMA DE PAGO

- Transferencia bancaria (cuenta nº: 2038-1052-45-6000833929 de la Fundación Acción contra el Hambre)
- Cheque
- Efectivo
- Domiciliación. Si elige esta opción, por favor rellene la tabla de Datos Bancarios.

## Datos bancarios

Banco/caja

Dirección Sucursal

Localidad

Titular de la c/c

IBAN

En \_\_\_\_\_, a \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_

Fdo. \_\_\_\_\_ (envíos por email, firma digital)

## IMPRESO PARA LA OFICINA BANCARIA (en caso de que la forma de pago elegida sea domiciliación bancaria)

Ruego carguen a mi cuenta abajo indicada los recibos que en adelante les remita la Fundación Acción contra el Hambre, en concepto de suscripción a la *Revista Española del Tercer Sector*.

En \_\_\_\_\_, a \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_



## PROTECCIÓN DE DATOS



A los efectos de lo dispuesto en la Ley 15/99, de Protección de datos de Carácter Personal y en el Real Decreto 1720/2007, le informamos de que sus datos van a formar parte de un fichero titularidad de la Fundación Acción contra el Hambre, que es así mismo el Responsable del citado Fichero que será procesado con el fin de poder prestar los servicios por usted solicitados y que se encuentra debidamente inscrito en la Agencia Española de Protección de Datos. Con la cumplimentación de sus datos, usted autoriza a la Fundación Acción contra el Hambre para incluir sus datos en el referido fichero, así como su utilización y tratamiento automatizado o no, para la gestión y registro de sus relaciones con la Fundación Acción contra el Hambre.

Asimismo autoriza el tratamiento de sus datos personales para el envío de información sobre actividades y servicios de la Fundación Acción contra el Hambre por cualquier medio, salvo que usted indique expresamente en la casilla correspondiente que no desea recibir ningún tipo de información.

De conformidad con lo dispuesto en la Ley, la Fundación Acción contra el Hambre se compromete al cumplimiento de su obligación de secreto de los datos de carácter personal, y al deber de guardarlos y adoptará la medias necesarias para evitar su alteración, pérdida, tratamiento o acceso no autorizado, habida cuenta en todo momento el estado de la tecnología. Asimismo, establecerá los contratos y compromisos de confidencialidad con aquellos terceros que en función de una relación jurídica accedan a estos datos personales para la gestión del servicio por usted solicitado.

Usted podrá ejercitar sus derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición con arreglo a lo previsto en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre y demás normativa aplicable al efecto, mediante el envío de una solicitud firmada por él, acompañada de una fotocopia del DNI a la siguiente dirección: C/ Duque de Sevilla 3, 28002 Madrid, a la atención de TRATAMIENTO DE DATOS PERSONALES, o por cualquier otro medio que permita reconocer la identidad del usuario que ejerza cualquiera de los derechos anteriores. En todo caso, la Fundación Acción contra el Hambre se compromete a comunicar al titular de los datos las variaciones que en éstos se puedan derivar del ejercicio de los anteriores derechos, incluida su cancelación.

La Fundación Acción contra el Hambre se reserva el derecho a modificar unilateralmente y sin previo aviso su política de privacidad, siempre de acuerdo a la normativa vigente. Realizado el cambio, los titulares de los datos serán informados por correo electrónico, o cualquier otro medio equivalente.

- No deseo recibir información de otros servicios y actividades de la Fundación Acción contra el Hambre



# Revista Española del Tercer Sector

If you are interested in subscribing to the **Revista Española del Tercer Sector**, please complete and print this form. Please send it to the Fundación Acción contra el Hambre by fax (+34 91 391 53 01), e-mail (secretaria.rets@luisvives-ces.org.) or by post (C/ Duque de Sevilla, 3, 28002, Madrid, Spain).

I would like **to subscribe** to the **Revista Española del Tercer Sector** 2013 issues which has an annual cost of 10€ (VAT and postage costs\* not included), and I would also like to receive the issues from the following years

- 2009 (issue 1, 2 and 3)
- 2010 (issue 4, 5 and 6)
- 2011 (issue 7, 8 and 9)
- 2012 (issue 10, 11 and 12)
- 2013 (issue 13, 14 and 15)

I would like to receive a specific issue of the **Revista Española del Tercer Sector** which has a cost per issue of **4€ + postage costs\*** (VAT included): \_\_\_\_\_  
(Please indicate the issues you would like to receive)

- I would like to subscribe to the **digital edicion journal (for free)**

\* When we receive this form we will inform you of the postage costs.

## Contact details of subscriber

NAME OF ORGANISATION: \_\_\_\_\_

Name and Surname: \_\_\_\_\_

Tax Identity Number \_\_\_\_\_

Telephone \_\_\_\_\_

Address \_\_\_\_\_

E-mail: \_\_\_\_\_

Postal Code \_\_\_\_\_

City \_\_\_\_\_

State/Region Country \_\_\_\_\_

## Invoicedetails: (only if they are different from the subscriber)

NAME OF PERSON OR ORGANISATION: \_\_\_\_\_

Tax Identity Number \_\_\_\_\_

Telephone \_\_\_\_\_

Address \_\_\_\_\_

Postal Code \_\_\_\_\_

City \_\_\_\_\_

State/Region Country \_\_\_\_\_

## TYPE OF PAYMENT

- Bank account transfer: Bankia. C/ Duque de Sevilla, 3 - 28002 Madrid, Spain. Account holder: Fundación Acción contra el Hambre. IBAN: ES23 2038 1052 4560 0083 3929. BIC (Bank Identifier Code): CAHMESMMXXX
- Cheque
- Cash



## ACCIÓN CONTRA EL HAMBRE DATA PRIVACY AND PROTECTION POLICY

As provided under Act 15/99 on the Protection of Personal Data and under Royal Decree 1720/2007, we inform you that your data are going to form part of a file owned by the Acción contra el Hambre Foundation, which is likewise the party Responsible for the file mentioned that will be processed in order to be able to provide the services requested by you and that is duly recorded in the Spanish Data Protection Agency. By filling in your data, you authorise the Acción contra el Hambre Foundation to include your data in that file, and to use them and process them in an automated form or otherwise, for managing and recording your relations with the Acción contra el Hambre Foundation.

Likewise you authorise your personal data to be processed for the purpose of sending out information about activities and services of the Acción contra el Hambre Foundation by any means, unless you expressly indicate in the appropriate box that you do not wish to receive any information.

In accordance with what is provided for under the Act, the Acción contra el Hambre Foundation undertakes to fulfil its obligation of secrecy regarding the personal data, and is committed to the duty to keep them and will adopt the necessary measures for avoiding the alteration, loss, processing thereof or non-authorized access thereto, taking into account at all times the state of technology. Likewise it will establish the contracts and confidentiality commitments with those third parties that, on the basis of a legal relationship, gain access to these personal data in order to manage the service requested by you.

You may exercise your rights of access, rectification, cancellation and objection in accordance with the provisions of Constitutional Act 15/1999, of 13 December, and other regulations applicable thereto, by sending a request signed by you, accompanied by a photocopy of your national ID card, to the following address: C/ Duque de Sevilla 3, 28002 Madrid, to the attention of TRATAMIENTO DE DATOS PERSONALES, or by any other means that enables the identity of the user who exercises any of the above rights to be recognised. In any event, the Acción contra el Hambre Foundation undertakes to inform the data owner of variations in them that may derive from the exercise of the above rights, including their cancellation.

The Acción contra el Hambre Foundation reserves the right to modify its privacy policy unilaterally and without prior notice, always in accordance with current regulations. Once the change has been made, the owners of the data will be informed by email or any other equivalent means.

- I do not wish to receive information about other services and activities of the Acción contra el Hambre Foundation.

