

POLITICAS PUBLICAS PARA EL SECTOR VOLUNTARIO EN ESPAÑA¹

Durante los últimos 20 años, los poderes públicos -centrales, autonómicos y locales- han configurado un marco legislativo y de relaciones económicas en torno al sector voluntario. De su análisis se desprende que las orientaciones de las normas al respecto difícilmente se ajustan a pautas fundadas en supuestas ideologías inspiradoras. El autor analiza asimismo las relaciones económicas directas -subvenciones y conciertos- que los poderes públicos y el sector voluntario han mantenido en estos años. Los datos nos muestran que, en el campo de los servicios sociales, las cifras de conciertos son muy modestas, en tanto que las de transferencias, es decir subvenciones, son altas: la relación económica pública con el sector voluntario es, al contrario que en la rama sanitaria, tutelar y no contractual.

Para el autor, la expresión mayoritariamente estatista de las leyes del sector ha sido contradicha por una práctica política que, más que pragmática, habría que calificar de irresponsable: las comunidades autónomas han soslayado una parte de la demanda de servicios sociales a la cual prestan sólo un apoyo económico discrecional mediante subvenciones a las entidades voluntarias. Tal situación se mantiene porque los derechos a los servi-

cios sociales no han sido regulados de modo que puedan ser exigidos y porque las entidades voluntarias dependen demasiado del apoyo económico público y no están en posición de discutir las formas del mismo.

En los últimos veinte años, los poderes públicos han prodigado las expresiones de carácter normativo concernientes al sector voluntario y las relaciones económicas con él. Tales expresiones (leyes principalmente) y relaciones (conciertos, subvenciones, exenciones fiscales, etc.) son el objeto material de esta exposición. Su enfoque consiste en indagar el sentido de tales expresiones y relaciones. «Escriba un editorial sobre los judíos». «¿A favor o en contra, Sr. director?». Esa es la cuestión también en este caso. Por supuesto, interesa describir el cuadro de normas y prácticas económicas desplegadas por los poderes públicos, pero procuraré mostrar también el significado de unas y otras.

Siendo el sector voluntario harto extenso, me limitaré a su manifestación en estas tres ramas de actividad: cultura y arte (sin deporte, por lo peculiar de su régimen), sanidad y servicios sociales. Me parece oportuno observar, con carácter general, que son muy diferentes las características institucionales de las citadas tres ramas. La cultura y las artes apenas han rebasado su concepción elitista, es decir, actividad de minorías para consumo colectivo no individualizado. La sanidad presenta dos facetas muy diferentes: una, la de los cuidados de prestación

¹ Esta exposición está basada en un trabajo elaborado, en 1998, para el Profesor José I. Ruiz Olabuénaga, director de la aportación española, patrocinada por la Fundación BBV, a un estudio transnacional sobre el sector «nonprofit» organizado por la John Hopkins University. Presenté parte de lo que aquí digo en el I Congreso Andaluz de Escuelas de Trabajo Social (Málaga, 21 y 22 de mayo, 1998).

individualizada, que alcanzaron en España carta de universalidad; otra, las intervenciones ambientales, principalmente preventivas, sin arraigo masivo. Los servicios sociales se asemejan a la sanidad, pero con un grado de implantación social más bajo.

1. LA EXPRESION LEGISLATIVA

Dentro del marco constitucional, las normas jurídicas relativas al sector voluntario emanan principalmente de los poderes centrales y de las comunidades autónomas. Reseño, por orden cronológico, las que me parecen más relevantes.

1.1. En la LISMI

La Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos (LISMI) regula la prevención de las deficiencias y la atención a las personas con discapacidad en las diferentes ramas sociales. Mediante esta norma se crea un sistema de servicios y subsidios garantizados por los poderes públicos en las ramas sanitaria, educativa, de garantía de ingresos y de servicios sociales. A la vez, se regula la intervención de dichos poderes en la actividad económica para proveer a la integración de las personas con discapacidad en el trabajo y en el medio residencial y urbanístico, principalmente. Veamos ahora cual es la política para el sector voluntario, mediante el examen de los preceptos que la regulan expresamente.

Establecida la cobertura de derechos garantizados, la Ley dice: «A estos efectos estarán obligados a participar, para su efectiva realización, en su ámbito de competencias correspondientes la Administración Central, las Comunidades Autónomas, las Corporaciones Locales, los Sindicatos, las entidades y organismos públicos y las asociaciones y personas privadas» (art. 3.2). El precepto es harto explícito, de modo que no requiere comentario. Pero no puedo dejar de preguntarme por cual sea la legitimidad del sometimiento a régimen obligatorio de las asociaciones -como de los sindicatos y las personas privadas-.

La LISMI encomienda al sector público el amparo del voluntario, «mediante asesoramiento técnico, coordinación, planificación y apoyo económico» (art. 4.1). Seguidamente establece que «será requisito indispensable para percibir dicha colaboración y ayuda que las actuaciones privadas sé adecúen a las líneas y exigencias de la planificación

sectorial que se establezca por parte de las Administraciones Públicas» (art.4.2). Estas disposiciones vienen a perfeccionar el estatismo de la evocada en el párrafo anterior, por lo siguiente. En el momento de aprobarse la LISMI, el bagaje de responsabilidad, experiencia y pericia del sector voluntario era aparentemente mayor que el del público. La Ley configura una relación protectora, que no se limita a lo económico, sino que incluye también el asesoramiento técnico, siendo esto último contradictorio con la situación dada. Supongo que no es aventurado interpretar la reducción del sector voluntario a la condición de tutelado total como un recurso para justificar su subordinación al poder público. La provisión de medios por los poderes públicos serviría para poner al sector voluntario en condiciones de colaborar con aquellos².

Mediante los artículos tres y cuatro, la LISMI pretende subordinar el sector voluntario al público. Veamos ahora otra medida subordinatoria: «El Estado fomentará la colaboración del voluntariado en la atención de los disminuidos promoviendo la constitución y funcionamiento de instituciones sin fin de lucro que agrupen a personas interesadas en esta actividad, a fin de que puedan colaborar con los profesionales en la realización de actuaciones de carácter vocacional en favor de aquellos» (art. 64.1). Por supuesto no es reductible el sector voluntario a los agentes personales voluntarios, pero la Ley los asocia parcialmente al encomendar al Estado, la promoción de instituciones sin fin de lucro que los agrupen. También doy por supuesto que no es lo mismo la subordinación de lo voluntario a lo público que a lo profesional, pero también aquí debo señalar una relación parcial: los agentes públicos, al margen de su competencia técnica, vienen siendo considerados profesionales, de modo que por esta vía el sector público aparece supraordinado al sector voluntario en la parte no profesional del mismo. Hago esta salvedad porque, de hecho, una parte importante del sector voluntario viene siendo desempeñada por profesionales, en régimen oneroso o gratuito. Este hecho no es contemplado en el artículo sesenta y cuatro, que se limita al fragmento de los voluntarios incualificados. De este modo resulta plausible la construcción legal que coloca en la planta superior al complejo corporativo formado por el Estado y los profesionales (sindicatos, entidades colegiales), uno y otros con más poder y/o influencia, a la

² Ver M. AZNAR, P. AZUA Y E. NIÑO RÁEZ, *Integración social de los minusválidos*, Instituto Nacional de Servicios Sociales, Madrid, 1982, pág. 33.

sazón, que los voluntarios y aun que el sector voluntario.

1.2. Leyes de acción social y/o servicios sociales

La Constitución establece la posibilidad de que las comunidades autónomas asuman competencia exclusiva en materia de «Asistencia social» (art. 148.1.20.⁶). Así lo hicieron todas aquellas mediante sus respectivos estatutos. En ellos y/o en leyes derivadas se interpreta que la citada asistencia social equivale a la «acción social» y/o los «servicios sociales»³, siendo esta denominación la que ha prevalecido en el uso técnico. Pues bien, en dichas leyes derivadas se incluyen disposiciones de contenido político concernientes al sector voluntario⁴. En general, el mismo es visto en estas dos versiones: la de un agente productor de servicios sociales potencial colaborador del sector público; la de un sujeto colectivo necesitado de la tutela pública.

Los parlamentos de las comunidades autónomas estaban dominados por fuerzas políticas situadas entre el centro derecha y el centro izquierda, cuando se acordaron las leyes de acción social y/o servicios sociales. Pero, salvo excepciones, las diferencias políticas quedaron en gran parte veladas por una fe común en un modelo político que pudiéramos identificar con el Estado de bienestar noreuropeo. Así, el objeto principal de las leyes consiste en instituir en cada comunidad autónoma un sistema público omnicomprendivo. Algo así como el viejo Servicio de Salud inglés, bien que en diecisiete ámbitos políticos y para la rama de los servicios sociales. En este contexto al sector voluntario le cabe el papel de colaborador subordinado dentro de los planes públicos, mediante un régimen de concertación o subvención. Sólo por excepción se contempla el sector voluntario como sujeto de iniciativas autónomas. Por otro lado, la mayor parte de las leyes en cuestión regulan funciones de tutela y ayuda para el voluntariado. Salvo que los textos son muy ambiguos en cuanto a la identificación de este sujeto, lo que cuenta para efectos prácticos, en las normas a que me refiero, son las entidades que enrolan personal voluntario -suele considerarse tal principalmente el externo y gratuito-.

³ Ver DEMETRIO CASADO, «Acción social y servicios sociales», *V Informe sociológico sobre la actuación social de España*, op. cit., págs. 1742 a 1744.

⁴ Ibidem, págs 1755 y 1756 y 1759 a 1761.

1.3. La Ley General de Sanidad

La Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad vino a regular una política pública de carácter universalista (art. 3), para lo que instituye un Sistema Nacional de Salud, formado por órganos públicos. Por descontado, la Ley reconoce a los agentes privados la libertad de ejercicio (art. 88) y empresa (art. 89), garantizadas por la Constitución. En este contexto, los actores privados cuentan con cuatro vías de relación. Las organizaciones patronales y sindicales tienen opción a participar en funciones de alta dirección y control (arts. 5 y 53). Los hospitales generales y otros servicios privados pueden solicitar vincularse al Sistema Nacional de Salud, mediante convenios de prestación de servicios, que se remuneran de acuerdo con módulos de coste, teniendo prioridad para tal vinculación las entidades de carácter no lucrativo (arts. 66 y 90). Las entidades privadas, como las públicas, podrán recibir subvenciones para actividades extraordinarias «de alto interés social» (art. 91). Finalmente, «la administración sanitaria facilitará la libre actividad de las Asociaciones de usuarios de la Sanidad, de las Entidades sin ánimo de lucro y Cooperativas de tipo sanitario, de acuerdo con las legislación aplicable, propiciando su actuación coordinada con el sistema sanitario público» (art. 92.1).

Resumo desde el punto de vista del sector voluntario. La Ley General de Sanidad sitúa al sector voluntario en una posición manifiestamente marginal, lo mismo que vimos en acción social y/o servicios sociales. El Sistema Nacional de Salud le permite los papeles de eventual proveedor de servicios, mediante pago concertado y reglado, y más eventual aun receptor de subvenciones. Finalmente, la Ley prevé que el sector voluntario se beneficie de un régimen de facilidad no precisada de funcionamiento. Todo ello es menos de lo que cabría esperar de una ley necesitada de un amplio concurso del sector voluntario para hacer efectiva su sedicente orientación participativa y comunitaria⁵.

1.4. Normas específicas para el voluntariado

Las expresiones normativas concernientes al sector voluntario más específicas son

⁵ Ver CARMEN ALEMÁN BRACHO Y MERCEDES GARCÍA SERRANO, «Política social y salud», en CARMEN ALEMÁN BRACHO y JORGE GARCÉS FERRER, *Política social*, McGraw Hill, Madrid, 1997, págs. 215 y 16.

las que tienen por objeto el voluntariado. Esta coincidencia en el objeto no se ve acompañada de homogeneidad en los contenidos, así que debo afrontar el examen de su diversidad. Lo haré refiriéndome a los que considero aspectos principales de las normas generales de comunidades autónomas⁶ y de la Ley nacional⁷.

Por la Ley 25/1991, de 13 de diciembre, se crea el Instituto Catalán del Voluntariado (INCAVOL). Esta norma distingue claramente dos objetos (art. 2): el voluntariado, conjunto de personas que prestan servicios gratuitos; las entidades de voluntariado, en las que se encuadran aquellas. El ámbito de actuación viene señalado de modo abstracto «trabajar para los otros en la mejora de la calidad de vida» (art. 2.2). La norma encomienda al INCAVOL, organismo autónomo de la Administración de la Comunidad Autónoma, objetivos de fomento, planificación, coordinación y distribución de ayudas (art. 4). Estos fines entrañan ayuda y dirección, esto último sobre todo por lo que se refiere a la planificación. Es cierto que la alta dirección del INCAVOL está encomendada a su Consejo Rector, el cual cuenta con participación de las organizaciones de voluntariado, pero dicha participación es minoritaria respecto a la pública y aun a la del Consejo Ejecutivo de Cataluña (art. 7). No se regula un estatuto de los voluntarios.

La Comunidad de Aragón cuenta con la Ley 9/1992, de 7 de octubre, del Voluntariado Social. Los conceptos relativos a su objeto coinciden, de modo explícito o implícito, con los de la norma catalana. Los campos de actuación que acota la Ley son los propios de los servicios sociales, la salud y el empleo (art. 4.3). Se regula la figura de entidad colaboradora (de la Diputación General de Aragón, se entiende), que ha de cumplir determinados requisitos, pero no se vincula su actividad a los programas públicos (art. 5). Se regula un estatuto del voluntario (art. 6). Se prevén, así mismo, medidas de promoción de las entidades (art. 13).

La Junta de Andalucía dictó el Decreto 45/1993, de 20 de abril, por el que regula el Voluntariado Social a través de entidades colaboradoras. Los conceptos básicos

(art. 2) coinciden con los de la norma catalana. El ámbito material es muy amplio: «servicios sociales, medio ambiente, educación, cultura, salud, protección civil u otras que impliquen la prestación de servicios de carácter cívico o social» (art. 3). La relación del voluntariado con la Administración andaluza tendrá lugar mediante las entidades que adquieran la condición de colaboradoras (arts. 7, 8 y 9), a las cuales aquella les podrá ofrecer participar en los programas que convoque al efecto (arts. 10 y 11); en ello se implica una evidente supraordinación de lo público, sobre todo por que no se contempla la relación recíproca. Tampoco regula esta norma derechos de los voluntarios.

Me referiré ahora a la Ley 3/1994, de 19 de mayo, del Voluntariado Social en la Comunidad de Madrid. Esta norma, apartándose de la pauta de las anteriores, «entiende por voluntariado el conjunto de actividades de carácter voluntario y desinteresado...» (art. 2.1). Su ámbito material es el de «los programas propios de Acción Social» (art. 2.1). La relación entre el voluntariado y la Administración madrileña se realizará mediante las entidades. La ley madrileña regula, como la de Aragón, un cuadro de derechos y deberes de los voluntarios (arts. 9, 10 y 11). En esta norma se contempla la colaboración con las entidades, sin imponerles un especial sometimiento al plan público para recibir subvenciones o establecer convenios (art. 15), aun cuando hay que darlo por supuesto para estos últimos.

Siguiendo el orden cronológico que adopté, menciono ahora el Decreto 12/1995, de 19 de enero, por el que se regula el voluntariado de Castilla y León. Define al voluntariado como «comportamiento social organizado» (art. 3), en tanto que para las entidades de voluntariado adopta una definición convencional (art. 14). El campo de acción que contempla la norma incluye varias ramas sociales y la medioambiental (art. 9). Regula la norma derechos y deberes (arts. 19 a 21). El decreto asigna a la Junta, es decir, al Gobierno de Castilla y León «coordinar las distintas áreas de actuación» (art. 5), facultad que me resulta ambigua.

La Ley 4/1995, de 16 de marzo, de Voluntariado en Castilla-La Mancha define de manera convencional el voluntariado (art. 3) y las entidades de voluntariado. El campo material de acción es amplio y diverso (art. 6.2). La ley regula un estatuto del voluntariado (art. 7). Entre las facultades

⁶ ANTONI VILÀ, «Panoràmica sobre l'acció voluntària a Espanya», *I Jornades d'intercanvi sobre formació i acció social: Languedoc-Rousillon-Catalunya, Girona, 14 i 15 de març de 1996*, ofrece un estudio comparado más amplio.

⁷ Puede verse un amplio estudio comparado de esta y de aquellas normas en ANTONIO GUTIÉRREZ RESA, *Acción Social no Gubernamental*, Tirant lo Blanc, Valencia, 1997, capítulo 5.

atribuidas a la Junta de Comunidades -gobierno-, figura la planificación de la acción voluntaria (art. 16), cuyo carácter intervencionista no necesita ser glosado.

Los poderes públicos centrales irrumpen en la palestra mediante la Ley 6/1996, de 15 de enero, del Voluntariado. El concepto del mismo (art. 3.1) es el adoptado por la norma madrileña. Su ámbito de aplicación se limita a los programas de ámbito estatal y a los que desarrollan actividades de competencia

exclusiva estatal. En lo que concierne a los campos de actuación, esta norma nacional los identifica con las actividades de interés general, que delimita en estos términos: «asistenciales, de servicios sociales, 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 cualquiera otras de naturaleza análoga» (art. 4). La Ley regula, como las de Aragón y Madrid, un cuadro de derechos y deberes de los voluntarios (arts. 6 y 7). Prevé la norma estatal medidas de fomento de las actividades de voluntariado (art. 13), pero sus medidas de fomento más notorias son las contraprestaciones a los voluntarios: bonificaciones o reducciones en el uso de transportes públicos y en las entradas de los museos (art. 14); reconocimiento de los servicios prestados como servicio militar o prestación social sustitutoria (art. 15). Por cierto que estas medidas no se adoptaron a petición de los representantes de las organizaciones de voluntariado, sino en contra de la opinión que manifestaron antes de aprobarse la Ley⁸ -y también después⁹-. El rechazo de las contraprestaciones se funda en que atentan contra la que consideran esencial gratuidad de la prestación voluntaria. Al no considerar los poderes centrales esta objeción tan grave, dan pie a la hipótesis de que están interesados en generar dependencia.

La Junta de Extremadura aprobó el Decreto 10/1995, de 21 de febrero, de regulación de los Voluntarios Expertos Extremeños, que se refiere a jubilados. La Ley 11/1998, de 5 de febrero, reguladora del voluntariado social de

Extremadura, es homóloga de las anteriormente reseñadas. Define al voluntario, a las entidades de voluntariado y al voluntariado (art. 1) en términos convencionales. Me parece, de todos modos, digno de ser destacado que: la norma prevé la colaboración del voluntario en entidades privadas y públicas; establece que las entidades de voluntariado se servirán de personal voluntario mayoritariamente. Señala para su acción un campo vasto (art. 4), que hace discutible la calificación «social» que maneja la ley. Regula un estatuto del voluntariado (arts. 5 a 7), además, de regular las entidades de voluntariado les impone la participación de los voluntarios hasta en la toma de decisiones (art. 9). La ley establece la complementariedad de la acción de los voluntarios respecto de los servicios públicos (arts. 2.1 y 3) y obliga a que las entidades de voluntariado que quieran acreditarse como tales a inscribirse en un registro oficial. La Ley encomienda a la Junta el fomento del voluntariado mediante información y formación (art. 12) y la facultad para conceder subvenciones discrecionales a las entidades (art. 13).

Navarra regula el voluntariado mediante la Ley Foral 2/1998, de 27 de marzo. Define el voluntariado como «comportamiento social» (art. 1) y a las entidades en forma convencional (art. 5.1). El campo de acción es muy vasto (art. 5.2). Se regulan derechos y deberes (arts. 6 y 7). La norma prevé medidas de fomento a cargo de la administración pública (art. 12), así como subvenciones, estas últimas de acuerdo con la normativa correspondiente, salvo que les impone el requisito de inscribirse en el Registro del voluntariado (art. 14).

La Rioja, cuyo Gobierno aprobó un decreto sobre voluntariado en 1994, ha promulgado su Ley 7/1998, de 6 de mayo, sobre la misma materia. Define el voluntariado como «conjunto de actividades de interés general» (art. 2), en tanto que considera entidades de voluntariado a las carentes de ánimo de lucro (art. 8.1). Se adopta un campo de acción muy amplio (art. 3). La Ley establece los derechos y deberes de los voluntarios (art. 6 y 7). Se encomienda a la Administración, incurriendo en aparente dirigismo, mantener «relaciones de supervisión y coordinación con las entidades de voluntariado» (art. 10). Se regula la función de fomento (art. 14). Finalmente, la norma riojana adopta la pauta de la nacional en lo que atañe a compensaciones para los voluntarios (arts. 16 y 17).

¿Qué aportaciones netas resultan de este movimiento normativo? En mi opinión, sólo los estatutos de los voluntarios. Las definicio-

⁸Ver, por ejemplo, Federació Catalana de Voluntariat Social, «Circular Amigos 17», Barcelona 15 de mayo de 1995 y PEDRO FUENTES, «¿Una ley para el voluntariado?», *Caritas*, n.º 354, septiembre de 1995.

⁹Ver, por ejemplo, Entrevista con Pedro Fuentes -a la sazón presidente de la Plataforma para la Promoción del Voluntariado-, *Voluntarios*, n.º 17, marzo de 1996 y RAMON MUÑOZ, «A ley do Voluntariado ou a manía de legislarlo todo», *Boletín de la Rede Galega contra a Pobreza e Exclusión Social*, n.º 2, marzo de 1996.

nes de voluntariado, entidades de lo mismo y campos de acción son mero andamiaje conceptual. Las relaciones público-privadas que se regulan no son novedad derivada de las leyes, ni resultan obligatorias mediante ellas; tienen, por lo demás, la carga de nuevos registros y controles. Lo mismo cabe decir de las acciones de fomento, salvo las discutidas contraprestaciones a los voluntarios de las leyes nacional y de la Rioja.

1.5 leyes de fundaciones y mecenazgo

La norma jurídica de política concerniente al sector voluntario más definida y de mayor alcance institucional es la Ley 30/1994, de 24 de noviembre, de Fundaciones y de Incentivos Fiscales a la Participación Privada en Actividades de Interés General, comúnmente llamada de Fundaciones y Mecenazgo. Su título segundo regula incentivos fiscales en favor tanto de las fundaciones como de las asociaciones cuyos fines sean reconocidos de interés general, a las que se asimilan la Cruz Roja y la Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE). Dichos incentivos se refieren, en primer lugar, a la fiscalidad de las entidades: exenciones en el Impuesto de Sociedades y en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles. Por otra parte, la norma establece deducciones fiscales para quienes hagan aportaciones a las entidades voluntarias indicadas, más la Cruz Roja Española y la Organización Nacional de Ciegos Españoles (disposición adicional cuarta): en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y en el Impuesto de Sociedades. Además, se atribuye la condición de gasto deducible a las aportaciones de mecenazgo para actividades de las entidades voluntarias citadas, a cambio de publicidad. Finalmente, la Ley regula un régimen tributario especial relativo a la adquisición de obras de arte para donación e inversiones en fomento de actividades culturales y sociales.

La Comunidad Foral de Navarra, en virtud de su competencia en materia fiscal, ha promulgado su Ley Foral 10/1996, de 2 de julio, reguladora del régimen tributario de las fundaciones y de las actividades de patrocinio. La norma instituye un cuadro de exenciones y deducciones semejante al de la Ley estatal.

2. ESTATISMO Y FILOSOCIEDAD

Paso ahora al análisis de la producción normativa sobre el sector voluntario desde

dos puntos de vista de la diversidad ideológica de sus autores y en la perspectiva del cambio de sus posiciones.

2.1. El factor partidario

La rama de los servicios sociales, como quedó indicado, ha sido regulada con rango legal por todas las comunidades autónomas, mediante parlamentos de diferente signo ideológico, ti Tenomeno es, pues, propicio para la indagación comparativa de las políticas relativas al sector voluntario. Veamos algunos resultados significativos del examen.

La primera norma legal de servicios sociales fue la Ley 6/1982, de 20 de mayo, de la Comunidad Autónoma Vasca. Su Parlamento estaba dominado por el Partido Nacionalista Vasco, de confesión cristiano-demócrata. Aparentemente al margen del principio de subsidiariedad de lo público respecto a lo privado, propio de esta ideología, la norma vasca no contempla otro supuesto que el de colaboración de las instituciones privadas en el sistema regulado por la misma mediante el sometimiento de aquellas a los normas y programación de la Administración Pública (art. 6). La Ley foral 14/1983, de 30 de marzo, de Navarra, fue promulgada por un parlamento controlado por una coalición de centro derecha. Su orientación es la misma, llegando a especificar que el atenuamiento a las normas y programas de la Administración es condición indispensable para recibir ayudas (art. 6). Adoptaron una orientación semejante las leyes de las siguientes comunidades autónomas, que cito por orden de aprobación: Madrid, Castilla-La Mancha, Islas Baleares, Asturias, Canarias, Extremadura, Galicia, Comunidad Valenciana, La Rioja, Galicia (nueva ley, de 1993), País Vasco (nueva ley, de 1996) y Comunidad Valenciana (nueva ley, de 1997). Dominaba el centro izquierda en los parlamentos que aprobaron estas leyes, salvo los casos de las Islas Baleares, Galicia (en ambas ocasiones), País Vasco (1996, coalición) y Comunidad Valenciana (nueva ley).

La Región de Murcia, Cataluña, Aragón, Castilla y León y Cantabria se dieron leyes de acción social y/o servicios sociales en las que no se condiciona expresamente la relación de ayuda o colaboración al atenuamiento del sector voluntario al plan público. De este subconjunto, la ley murciana fue aprobada por un parlamento con mayoría de centro izquierda, en tanto que las otras se apoyaron en mayorías de centro dere-

cha y derecha. Debo advertir que sólo la norma de Castilla y León manifiesta de forma expresa la accesibilidad a las subvenciones por parte de entidades voluntarias que no colaboran en el plan público (art. 26.5).

En conjunto: 1) la orientación de las leyes de centro izquierda es, en general, estatista -empleo esta calificación asumiendo como Estado, no sólo los poderes públicos centrales, sino también los de las comunidades autónomas y de las corporaciones locales (en caso de discrepancia conceptual, me remitiría a, por ejemplo, los artículos 1 y 137 de la Constitución)-; 2) las leyes sustentadas por la derecha y el centro derecha se reparten entre dicha posición y otras de signo filosocietal -no digo liberal por consideración al hecho histórico de que los pioneros de tal ideología (que no dejan de tener seguidores) irrumpieron en nuestro sector voluntario con acendrado celo estatista-.

Las diferentes orientaciones de las normas sobre voluntariado tampoco se ajustan plenamente a pautas fundadas en supuestas ideologías inspiradoras. Veamos algunas aparentes contradicciones.

De la norma catalana es responsable la coalición de los partidos Convergencia Democrática de Catalunya y Unió Democràtica, de ideologías conservadora y democristiana. Salvo el riesgo de error inherente a toda interpretación, me atrevo a decir que la regulación misma del INCAVOL, aparte de cual fuera la intención de sus autores, entraña, junto a la función manifiesta de protección, otra latente de control paternalista. Las fuerzas políticas responsables de la Ley de Aragón son también de centro derecha, pero la orientación de su norma es más filosocietal. No diré nada del decreto de Castilla y León -gobierno de centro derecha- por la expresión ambigua a que me referí al reseñarla.

La ley de la Rioja, cuyo Parlamento domina el PP, asume los incentivos para los voluntarios que regulara antes la Ley nacional del voluntariado, inspirada por un gobierno del PSOE.

El decreto andaluz, la ley madrileña, la ley castellano-manchega, la nacional y la extremeña tuvieron como patrocinador principal al Partido Socialista Obrero Español. La norma de Andalucía y la de Castilla-La Mancha parecen claramente estatistas, en tanto que las otras podríamos calificarlas de simplemente ordenancistas o paternalistas, según los casos.

En cuanto a las normas sobre fundaciones, resultaron ser semejantes la estatal y la de Navarra. La primera fue inspirada por un gobierno del PSOE, bien que apoyado por fuerzas nacionalistas de centro derecha. La ley navarra fue promovida por un partido de centro derecha.

2.2. El cambio ideológico

Tras la muerte de Franco, en 1975, se manifiestan dos corrientes ideológicas incoherentes entre sí, al menos en apariencia. Por una parte, se critican las evidentes restricciones del régimen franquista al desenvolvimiento del sector voluntario, principalmente a las asociaciones. La expresión positiva de este movimiento vino a ser la constitucionalización en clave filosocietal de los derechos de asociación y fundación. Por otra parte, se forma una opinión dominante -y no exclusiva de la izquierda política- favorable al proteccionismo cultural y a la socialización estatista de las ramas sociales de servicios. Esta opinión vendría a ser asumida en gran medida por las primeras normas legales de la etapa democrática, que reseñé anteriormente, las cuales, en su literalidad y salvo algunas excepciones en la rama de los servicios sociales, dejan poco margen de juego al sector voluntario. Paradójicamente en apariencia, el panorama va a cambiar durante el período de hegemonía política del PSOE (1983-1995).

En el comienzo del trecentio dominado por el PSOE se adoptan medidas de socialización de la cultura, como la gratuidad universal del acceso a los museos públicos. Al final del período, las exenciones y desgravaciones reguladas por la Ley de Fundaciones y de Mecenazgo, de 1994, vendrían a poner un toque filosocietal en la política concerniente a la cultura -aparte de las otras ramas afectadas-.

En la rama sanitaria cuenta con mucha fuerza la ideología de la socialización estatista. La misma llegó a plantear la exclusión de la concertación con hospitales del sector voluntario mediante una mejora de la productividad de los públicos. Como fórmula de consolación se adoptó la política de translocar aquellos a las áreas con demanda emergente. Así, se trasladó el grueso del emblemático Hospital de San José y Santa Adela de la Cruz Roja, sito en la villa de Madrid, a Getafe; supongo que la fuerte dependencia gubernamental de la Cruz Roja la mantiene con muy bajas defensas frente a iniciativas como la de marras. Se intentó también el traslado a Alcalá de Henares del centro hos-

pitalario de la Fundación Jiménez Díaz, sin que se llevara a efecto; seguramente por estar mejor dotado de anticuerpos. Aquellos impulsos amainaron, acaso por efectos del principio de realidad, y la política pública fue recuperando su anterior relación de tolerancia y concertaciones de conveniencia.

La rama de los servicios sociales fue también objeto de un deseo muy extendido -en el pequeño círculo de los profesionales politizados- de socialización estatista. Por los tiempos en que se planeaba la reforma, cierto líder político-profesional muy significado en el PSOE abrió su charla en un seminario sobre planificación social con estas palabras aproximadamente: «Acabo de tener una reunión con representantes de Caritas, Cruz Roja, y otras organizaciones privadas para explicarles el plan que estamos elaborando, mediante el cual ya no será necesaria su actuación». Otra muestra: tras ganar las elecciones de 1982 el PSOE, al menos una destacada dirigente de dicho partido bloqueó cierta candidatura para un cargo público de confianza tildando al preconizado de «privatista». Pero, ni en la esfera central, ni en la de las comunidades autónomas, ni en las corporaciones locales el PSOE gobernante llegó a prescindir del sector voluntario. La verdad es que no podía hacerlo de inmediato, por que no existían recursos públicos que pudieran tomar el relevo de la acción voluntaria. Después, la acción pública generó más demanda que medios, así que las entidades voluntarias vinieron a ser más necesarias aun. Por otra parte, existen indicios de que los nuevos gestores públicos creyeron ver que las relaciones de concertación y subvención con las entidades voluntarias son propicias para la formación de clientelas políticas; tan valoradas secularmente. Se dieron casos, por lo demás, de incorporación de políticos inicialmente social-estadistas al sector voluntario -y también al mercantil-.

Este proceso fue acompañado del correspondiente cambio de la expresión ideológica, que llegó a pasar de la negación a la afirmación: «Hoy, el Estado Social de Derecho, el Estado de Bienestar, se entiende como Estado pluralista y mixto, dentro de una estructura triangular en la producción del bienestar donde el Estado, las organizaciones y el tejido asociativo sin fin de lucro y el mercado, constituyen los ejes básicos para el desarrollo de la provisión de servicios sociales»¹⁰. Aparte de la expresión,

¹⁰ Comparecencia de la Ministra de Asuntos Sociales en la Comisión de Derechos Humanos del Senado, 15 de junio de 1992.

¿cambió también la conciencia? No quiero entrar en ese espacio reservado, pero no puedo dejar de plantear la hipótesis de que se produjo un cambio de estrategia con vistas a asegurar el objetivo inicial, es decir el control de la rama. Pudiera aducir muchos hechos particulares en pro de esta presunción, pero considero de más interés relacionarla con un fenómeno general, quiero decir, no privativo del PSOE. Mediante aquel dispondremos de una pista que nos muestra como la tentación de control, y aun instrumentalización de las entidades voluntarias, amenaza incluso a fuerzas políticas de supuesta vieja fe filosocietal.

Mediando el decenio de los 80, se extendió por nuestra sociedad un creciente desencanto político. Me parece probable que el hecho tuviera mucho que ver con la decepción que nos causaron los políticos, en quienes habíamos puesto grandes esperanzas. Estos fenómenos vinieron a coincidir, a mi parecer, con la marea internacional de devaluación del Estado como instrumento al servicio del interés general. Sea como fuere, se extendió en los años siguientes un súbito interés por la sociedad civil. Apareció algún trabajo importante sobre el asunto¹¹, pero no sirvió para evitar que la opinión emergente adoptara una versión de la sociedad civil sui generis, que la reduce al sector voluntario. En este contexto, y según he señalado en otro lugar¹², se produjeron varias iniciativas de fuerzas políticas orientadas a colonizarlo¹³.

3. LA EXPRESION ECONOMICA

Quisiera ofrecer información análoga para las tres ramas objeto de este informe, pero las fuentes me van a limitar en este propósito.

¹ Como el de VÍCTOR PÉREZ DÍAZ, *El retorno de la sociedad civil*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1987.

² DEMETRIO CASADO, «Acción social y servicios sociales», *V Informe sociológico sobre la situación social de España*, op. cit., pág. 1.834.

³ En *El País*, de 24 de marzo de 1988, se da la noticia de que Julio Anguita propone como objetivo para 1988 «transmitir al PC, en su conjunto, la actitud de motor de la sociedad civil». *El Periódico*, de 14 de julio de 1988, informa de que el PSOE, tras su XXXI Congreso, planeó la penetración de sus bases en la sociedad civil. *El País*, de 28 de octubre de 1990, da cuenta de que el Gobierno de Cataluña debatió un documento relativo a la «infiltración nacionalista en todos los ámbitos sociales».

3.1. En la rama del arte y la cultura

La rama de la cultura y el arte es objeto de una política básica de apoyo económico indirecto. La única forma de apoyo general es la de tipo fiscal: 1) exenciones en los impuestos a las fundaciones y otras entidades de interés general; 2) deducciones en sus propios impuestos a los donantes. Parece que la eficacia de este segundo estímulo es escasa, por lo que se está considerando ampliarlo.

Me encuentro con serias dificultades para mostrar el alcance de las relaciones económicas directas, esto es, conciertos y subvenciones. Sólo puedo dar alguna pista sobre estas últimas: las cuantías de

las transferencias corrientes y de capital de los organismos públicos. Una parte de estos flujos monetarios habrán ido a parar al sector voluntario, pero no sabemos su magnitud. Los valores que figuran en la tabla 1 deben de englobar las transferencias destinadas a entidades voluntarias, empresas comerciales y otras, salvo los organismos públicos, por tratarse de gasto público consolidado. He agrupado los distintos agentes públicos subvencionadores en los dos bloques que voy a considerar en este apartado: el supralocal, que incluye la esfera central y las comunidades autónomas, y el local, que abarca diputaciones, cabildos y consejos insulares y municipios.

Tabla 1

Magnitudes de las transferencias en el Gasto Público consolidado de la Cultura, 1993 (en millones de pts.)

	TOTALES		ADMINISTRACIONES SUPRALOCALES		CORPORACIONES LOCALES	
	N	%	N	%	N	%
Total Transf.	333.297,6	100	152.840,3	100	180.457,3	100
corrient. Transf. de	41.850,0	12,55	20.138,6	13,17	21.711,4	12,03
capital	20.074,8	6,02	12.815,2	8,38	7.259,6	3,34

Fuente: Elaboración a partir de Ministerio de Cultura, *Mapa de Infraestructuras, Operadores y Recursos Culturales*, Madrid, 1995, pág. 210.

Me referiré ahora a un caso particular. La Iglesia Católica cuenta con un inmenso patrimonio artístico y cultural: en torno a 275 museos y cerca de cien catedrales, concatedrales y colegiatas¹⁴; miles de templos y otros centros de culto; numerosos monasterios y conventos; importantes archivos y bibliotecas. En virtud de ello, tiene importancia el apoyo público a la Iglesia Católica que se aplica a este área, pero se desconoce su cuantía. Dicho apoyo consiste fundamentalmente en estas dos aportaciones: 1) recaudación de una asignación tributaria del 0,52% del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, que los contribuyentes pueden destinar a la Iglesia Católica o a la subvención, a través del Gobierno central, de obras de interés social; 2) subvención global con cargo a los Presu-

puestos Generales del Estado. El montante de ambas aportaciones es del orden de 20.000 millones de pesetas, que se aplican al sostenimiento del clero, los edificios y otras atenciones. La distribución por aplicaciones se realiza por las diócesis, de cuyo detalle no tiene información la oficina financiera de la Conferencia Episcopal.

Para la perspectiva longitudinal, la disponibilidad de información no es, por supuesto, mejor. La tabla 2 incluye datos sobre gasto cultural agregado del Gobierno Nacional y de los de las comunidades autónomas en transferencias corrientes y de capital; dentro de ellas se incluyen las subvenciones al sector voluntario, pero no sabemos cuales fueron sus cuantías particulares. Según fuente personal próxima a la documental que me sirvió para elaborar la tabla 2:

1) los valores de la misma se estimaron a partir de presupuestos, método distinto al de la fuente de la tabla 1;

¹⁴ Estadísticas de la Iglesia Católica en España 1995, Oficina de Estadística y de Sociología de la Iglesia, 1995, págs. 252 y 253.

Tabla 2

Evolución del gasto cultural agregado de la administración central y de la autonómica en transferencias (en millones de pesetas)

	1985		1994	
	N	%	N	%
1. Total agregado	66.181	100,00	224.499	100,00
2. Transfer. corrient.	11.183	16,90	62.901	28,02
3. Transfer. de cap.	4.112	6,21	34.263	15,26
4. PIB	28.200.885		64.698.812 (P)	
5. % de 1 sobre 4	0,23		0,34	
6. % de 2 + 3 sobre 4	0,05		0,15	

Fuentes: Ministerio de Cultura, *Cultura en cifras*, Madrid, 1996, pág. 49 e INE

2) debe entenderse que, salvo imperfecciones de método, se trata de valores presupuestarios consolidados.

Crece el gasto de los gobiernos supralocales y lo hace más intensamente que el PIB; esto indica mayor implicación de los mismos, claro. Se incrementa el peso de las transferencias en el conjunto del gasto, también más intensamente que lo hace el PIB; lo cual hace suponer, salvo que no conocemos la composición de aquellas, que aumentó el apoyo económico al sector voluntario.

Para las corporaciones locales, volvamos a la tabla 1: en ella vemos que, para 1993, el gasto cultural de aquellas fue de 180.457,3 millones de pesetas. Esta cifra representa el 54,14% del gasto cultural consolidado de todo el sector público. Las transferencias corrientes y de capital realizadas por los entes públicos locales fueron, respectivamente, de 21.711,4 y 7.259,6 millones de pesetas. Representan estas cifras absolutas el 12,03 y el 3,34% del gasto cultural de dichas corporaciones locales. El sector voluntario recibiría parte de esas transferencias, pero no tenemos información sobre la cuantía de su parte.

En cuanto a cambios en los últimos años, la observación común sugiere que se ha producido una notable expansión de la actividad cultural de los ayuntamientos tras el fin del régimen de Franco. En no pocos casos cabe hablar de activismo ostentatorio (intervenciones en monumentos históricos) y demagógico (actuaciones populistas). Las estadísticas económicas confirman la tendencia creciente indicada,

pero sólo para los valores absolutos¹⁵: en 1986, el gasto total se estimó en 101.907 millones de pesetas, equivalentes al 0,32 del PIB; en 1990, el gasto había subido a 173.595 millones, que representaron el 0,35% del PIB; en 1994, el gasto pasó a 198.118 millones, 0,32% del PIB. La fuente no ofrece información desagregada del gasto por capítulos presupuestarios, de modo que ni siquiera puedo presentar datos sobre transferencias homólogos a los del párrafo anterior.

3.2. En la rama sanitaria

Para las actividades sanitarias del sector voluntario, podemos servirnos de valiosos indicadores de intensidad relativa de la cobertura pública. Se trata de las aportaciones de dicha procedencia a la financiación de los hospitales o, más precisamente, establecimientos sanitarios con régimen de internado. Los datos de aportes públicos que figuran en la tabla 3 se refieren a todas las administraciones, sin que sea posible desglosar la parte local. En todo caso, por el fuerte importe de los conciertos con la Seguridad Social, no cabe duda de que la información es muy indicativa para el bloque público supralocal. Como se ve, más del 70% de los ingresos del sector voluntario, de 1993, fueron de procedencia pública.

¹⁵ Ver Ministerio de Cultura, *La cultura en cifras*, Madrid, 1996, pág. 47.

Tabla 3

Algunas magnitudes de capacidad e ingresos monetarios de los establecimientos sanitarios con internado del sector voluntario, 1993 (en millones de pts.)

	TOTALES		SECTOR VOLUNTARIO	
1. Núm. de establecimi.	790		144	
2. Número de camas	171.978		24.066	
	N	%	N	%
3. Ingresos totales	2.132.995,8	100	172.974,9	100
4. Conciert. Seg. Socf.	278.937,1	13,07	108.019,5	62,44
5. Conc. otras ent. pub.	19.809,2	0,92	7.111,3	4,11
6. Subvs. ofs. explot.	1.554.071,9	72,85	1.426,6	0,82
7. Subvs. de cap. ofic.	55.631,2	2,60	8.691,0	5,02

Fuente: Elaboración a partir de INE, *Estadística de Establecimientos Sanitarios con Régimen de Internado 1993*, Madrid, 1996.

En lo que concierne a las formas de relación económica, la tabla 3 nos muestra, para 1993, los pesos estimados de las distintas clases de aportaciones públicas (incluidas las procedentes de las Corporaciones Locales) al conjunto de los ingresos monetarios de los establecimientos sanitarios residenciales del sector voluntario: el principal contingente, que representa un 62,44% del total de ingresos, proviene de los conciertos de servicios con la Seguridad Social; los conciertos con otras entidades públicas suponen un 4,11%; las subvenciones a la explotación sólo representan un 0,8%; las subvenciones de capital, finalmente, importan el 5,02%. Teniendo en cuenta la importancia de los hospitales con residencia en la rama sanitaria, las cifras anteriores permiten decir que la relación económica básica en la dicha rama es contractual, no tutelar o de subvención.

La citada pauta no se sigue en otras relaciones económicas, como las siguientes. La demanda emergente, en su día, de acción preventiva y asistencial relativa al cáncer dio lugar a la creación de la Asociación Española de Lucha contra el Cáncer, la cual sigue desarrollando tareas sanitarias, en el sentido amplio del término. El Gobierno de la Nación viene concediendo anualmente a esta entidad voluntaria el rendimiento de un sorteo anual de la Lotería Nacional, cuyo rendimiento se ha estimado en 1.000 millones de pesetas aproximadamente. Las demandas emergentes derivadas, principalmente, de las toxicomanías y de la epidemia de infección por el

VIH están siendo correspondidas por programas de atenciones sanitario-sociales en los que participa mayoritariamente el sector voluntario. Los poderes supralocales apoyan la mayor parte de las acciones del mismo mediante subvenciones. En el año de 1997, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, con cargo a la asignación tributaria del 0,52 del IRPF, concedió subvenciones para dichas áreas de las siguientes cuantías¹⁶: drogodependencias, 880 millones de pesetas; SIDA, 389,3 millones.

Debo mencionar finalmente que el sector voluntario de la rama sanitaria se beneficia de las exenciones y deducciones fiscales previstas para fundaciones y otras obras de interés general y para las donaciones a las mismas.

En cuanto a la perspectiva longitudinal, voy a comparar los datos correspondientes a 1984, primer año en que el Instituto Nacional de Estadística adopta la estructura de indicadores que mantiene el último año para el que está disponible la publicación correspondiente, 1993. La tabla 4 tiene por objeto ofrecer referencias de la evolución general, tanto del conjunto hospitalario, como del subconjunto voluntario.

La tabla 4 nos muestra que la evolución general de los recursos hospitalarios básicos es contradictoria con la expansión

¹⁶ Esta información económica y la que citaré después me fue facilitada por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Tabla 4

Evolución de algunas magnitudes de los establecimientos sanitarios con internado del sector voluntario (valores monetarios, en millardos)

	1984			1993		
	TOTAL	SECTOR VOLUNTARIO		TOTAL	SECTOR VOLUNTARIO	
		N	%		N	%
1. Establecimient.	935	155	16,57	790	144	18,28
2. Camas 3.	193.402	27.540	14,26	171.978	24.066	13,99
Gastos	673,6	73,3	10,89	2.158,1	179,3	8,30
4. PIB	25.111,7			60.934,2		
5. % de 3 sobre 4	2,68	0,29		3,54	0,29	

Fuentes: INE, Estadística de *Establecimientos Sanitarios con Régimen de Internado*. Año 1984 y publicación homóloga de 1993, tablas 3, 4 y 43; y *Anuario estadístico*.

general de la oferta social del país¹⁷: tanto el número de hospitales como el de camas disminuyó. En cambio, la participación de los gastos hospitalarios en el PIB aumenta, lo que significa que se ha producido una intensificación de los recursos por cama. La proporción de camas del sector voluntario en el conjunto disminuye ligeramente. En contraste con esto, su gasto correspondiente decreció más acusadamente; ello supone

que la mejora de dotaciones por cama fue menor en el sector voluntario que en el conjunto. De todo ello resulta que, mientras la participación del gasto de dicho conjunto en el PIB pasa del 2,68%, en 1984, al 3,45, en 1993, la participación del sector voluntario permanece estable en un 0,29%.

La tabla 5 presenta datos relativos a la evolución de las relaciones económicas del

Tabla 5

Evolución en porcentajes de algunas magnitudes de ingresos de los establecimientos sanitarios con internado del sector voluntario (valores absolutos, salvo PIB, en millones de pesetas)

	1984		1993	
1. Ingresos sec. volunt.	64.419,6	100,00	172.974,9	100,00
2. Conciert. Seg. Social	40.432,6	62,75	108.019,5	62,44
3. Cons. con otros e.p.	5.654,4	8,77	7.111,3	4,11
4. Sub. ofs. a la explot.	103,8	0,16	1.426,6	0,86
5. Subvs. ofs. de capital	727,0	1,12	8.691,0	5,02
6. Suma 2 + 3 + 4 + 5	46.908,8	72,80	125.248,4	72,39
7. PIB (en millardos)	25.111,7		60.934,2	
8. % de 6 sobre 7	0,18		0,20	

Fuentes: INE, *Estadística de Establecimientos Sanitarios con Régimen de Internado*. Año 1984 y publicación homóloga de 1993, tabla 35; y *Anuario Estadístico*.

¹⁷ Para un examen detenido del asunto, ver JESÚS DE MIGUEL (director), «Salud y sanidad», V *Informe sociológico sobre la situación social de España*, op. cit, págs. 824 y sigs.

sector público con el sector voluntario. Como ya indiqué, no es posible aislar las correspondientes a los gobiernos supralocales, de los locales.

La tabla 5 muestra que la intensidad de la aportaciones económicas del sector público se mantienen estables, de 1984 a 1993, con alguna diferencia en la composición por conceptos. El peso de dichas aportaciones en el PIB aumenta ligeramente, frente al fuerte crecimiento de la participación del conjunto hospitalario que vimos anteriormente.

Para las corporaciones locales, tomaré nuevamente como indicadores los datos relativos a establecimientos con régimen de internado. En la tabla 6 resumo información sobre la oferta y gasto de las corporaciones locales en dicha clase de establecimientos en los años 1984 y 1993. Las fuentes no permiten ofrecer datos sobre las relaciones económicas de la Administración Local con el sector voluntario, en razón de las siguientes circunstancias¹⁸: la información sobre

conciertos agrega los ingresos que reciben las entidades voluntarias procedentes de comunidades autónomas y municipios; los datos de subvenciones oficiales no se presentan desagregados por subsectores institucionales.

Las cifras de la tabla 6 muestran que la participación de la Administración Local en la oferta de servicios sanitarios con internado es modesta y, sobre todo, decreciente. Este cambio debe de obedecer a dos factores principales. En primer lugar, la constitución de algunas provincias (Asturias, Baleares, Logroño/La Rioja, Madrid, Murcia y Navarra) en comunidades autónomas uniprovinciales ha dado lugar a una importante pérdida de parque puramente estadística de la Administración Local. Por otra parte, la reforma llevada a cabo mediante la Ley General de Sanidad de 1986 ha tenido un efecto centralizador en perjuicio de la Administración Local no precisamente leve, como quería la exposición de motivos de la mencionada norma: «...sin perjuicio de que el Proyecto disponga la organización de los Servicios de Salud

Tabla 6

Evolución de algunas magnitudes de los establecimientos sanitarios con internado de la administración local (valores monetarios, en millardos)

	1984			1993		
	TOTAL	ADMIN. LOCAL		TOTAL	ADMIN. LOCAL	
	100%	N	%	100	N	%
1. Establecimientos	935	132	14,11	790	73 14.507	9,24
2. Camas 3. Gastos	193.042 673,6	37.502 85,9	19,42 12,75	171.978 2.158,1	99,7	8,43 4,62
4. PIB	25.111,3			60.934,2		
5. % de 3 sobre 4	2,86	0,34		3,54	0,16	

Fuentes: INE, *Estadística de Establecimientos Sanitarios con Régimen de Internado*, Año 1984, tablas 3, 4 y 43 y homologa de 1993; y *Anuario estadístico*.

bajo la exclusiva responsabilidad de las Comunidades Autónomas, ordenando incluso la integración en aquellos centros y establecimientos que antes venían siendo gestionados separadamente por las Corporaciones Locales, el leve efecto centralizador que pudiera resultar de esta medida....»

¹⁸ Ver tabla 35 de INE, *Estadística de establecimientos sanitarios con régimen de internado. Año 1984* y publicación homologa de 1993.

No dispongo de información sobre la relación económica directa (conciertos, subvenciones) de la Administración Local con el sector voluntario. A partir de indicios, tiendo a creer que no es importante. En cuanto a la perspectiva diacrónica, por la acusada mengua del papel sanitario de las diputaciones, cabildos y consejos insulares y ayuntamientos, tras la reforma sanitaria última, parece probable que hayan decrecido también, al menos proporcionalmente, la concertación de servicios con

Tabla 7

**Algunas magnitudes del gasto público consolidado en servicios sociales de España,
1990 (en millones de pesetas)**

CONCEPTOS	TOTALES		ADMINISTRACION. SUPRALOCALES*		CORPORACIONES LOCALES	
1. Total Servicios y prestaciones	435.939,4		360.873,0		75.066,4	
2. Total, servicios sociales	289.798,3	100,0	228.842,0	100,0	60.956,3	100,0
3. Conciertos servicios residenciales**	10.582,7	3,65	7.944,1	3,47	2.638,6	4,32
4. Conciertos servicios no residencia**	5.311,4	1,83	4.161,6	1,81	1.149,8	1,88
5. Trans. corrientes ent. privadas***	37.527,8	12,94	31.230,8	13,64	6.297,0	10,33
6. Trans. capit. entidades privadas	6.294,3	2,17	6.016,0	2,62	278,3	0,45

Fuente: Elaboración a partir de José Barea Tejeiro (director), *El gasto público en servicios sociales en España*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 1996, volumen I. *

Cifras calculadas por diferencia.

** Las cifras se refieren a conciertos con entidades privadas (Op. cit, pág. 36). *** Las transferencias corrientes se destinan a entidades voluntarias (Op. cit., pag. 138)

entidades voluntarias y las subvenciones a las mismas.

3.3. En la rama de los servicios sociales

Comienzo con una referencia general de la estructura institucional de la rama. A partir de una encuesta a la población general, se estimó que los usuarios de servicios sociales se reparten por sectores institucionales según esta distribución porcentual: administraciones públicas, 3,07; asociaciones sin fin de lucro, 1,47; empresa privada, 1,14¹⁹.

En cuanto a la participación económica pública, contamos con una valiosa estimación general referida a 1992, formulada por Julia Monserrat y Gregorio Rodríguez Cabrero²⁰: las entidades voluntarias comunes financiaban el 67% de sus gastos con recursos ajenos, que se supone procedentes del sector público en su práctica totalidad. A la vez, afirman que las entidades singulares (Cruz Roja, Obra Social de Cajas de Ahorro y ONCE) reciben aportaciones públicas en menor proporción. Como se trata de entidades de objeto mixto, hablaré de ellas después.

¹⁹ DEMETRIO CASADO, «Acción social y servicios sociales», *V Informe sociológico sobre la situación social de España*, op. cit., pág. 1.832.

²⁰ *Las entidades voluntarias en España*, Ministerio de Asuntos Sociales, Madrid, 1996, cap. 8.

Antes ofrecer información económica sobre los dos bloques institucionales que vengo considerando, conviene recordar las características generales de los mismos en la rama de los servicios sociales. En virtud de lo previsto en la Constitución y otras medidas, la Administración Central, en la actualidad, apenas tiene responsabilidades ejecutivas de prestación de servicios sociales. Por título propio -leyes de acción social y/o servicios sociales- o por traspasos, las comunidades autónomas concentran dichas responsabilidades -jugando un papel más discreto las corporaciones locales-. Este esquema debe ser corregido recordando un programa de los poderes centrales, de gran importancia para lo que aquí interesa: el de la ya citada asignación tributaria por un importe del 0,52% del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas para «finés de interés social». En 1997, el crédito formado con la recaudación de la mencionada asignación tributaria ascendió a 13.223,2 millones de pesetas. Parte de este total se aplica a acciones externas a los servicios sociales (como una gran parte de las concernientes a toxicomanías y SIDA, por ejemplo). De todos modos puede estimarse que dicha rama recibiría no menos de 10.000 millones.

Para ofrecer referencias cuantitativas globales de las dos formas de aportación monetaria directa al sector voluntario, la concertación de servicios y las subvenciones,

presento seguidamente una tabla de las magnitudes del gasto público total y de las concernientes a dichas funciones. Mantengo los dos bloques del sector público consabidos. La fecha, 1990, es la del último año para el que nos ofrece información la fuente.

La tabla 7 nos muestra que las cifras de conciertos son muy moderadas, en tanto que las de transferencias, es decir subvenciones, son altas. La relación económica pública con el sector voluntario es, al contrario que en la rama sanitaria, tutelar y no contractual.

Paso a recordar otra forma de apoyo. Las fundaciones y asociaciones de interés social de esta rama quedan, también, dentro del campo de aplicación de las medidas de exención fiscal y deducciones.

Como en las ramas anteriores, utilizo en las tablas siguientes relativas al cambio temporal los valores del PIB, como término de comparación. Debo decir, en este caso, que las cifras de dicho indicador están tomadas de la fuente que me sirvió para elaborar las tablas aludidas, siendo del caso advertir que presentan pequeñas variaciones, supongo que de origen metodológico, respecto al órgano oficial y general de estadística²¹.

Para indicar la variación cuantitativa del apoyo público al sector voluntario supralocal sólo puedo ofrecer la información que contiene la tabla 8. Hubiera sido mi deseo iniciar la serie en 1975, pero en la fuente se indica que hasta 1980 no fue posible disponer de los datos de gasto en servicios sociales de los ministerios; igualmente hubiera deseado descontar los gastos correspondientes a las corporaciones locales, para estimar el gasto público supralocal, pero encuentro errores o erratas de suma en los datos de la fuente necesarios al efecto²².

La tabla muestra una tendencia creciente para todas las formas de apoyo económico directo, salvo el valor para 1980 de los conciertos con servicios no residenciales, que supongo está afectado de alguna anomalía metodológica.

En relación a la esfera local, me parece oportuno recordar que la ideología de la descentralización, que se manifestó con tanta pujanza tras la muerte de Franco, fue llevada a la práctica con celeridad y angustia en beneficio de las comunidades autónomas. Su instalación y desarrollo se hizo a costa de los poderes centrales, pero también de los provinciales y, en algún caso, como vimos al

Tabla 8

Evolución en porcentajes de algunas magnitudes del gasto consolidado de todas las administraciones públicas en servicios sociales (en millones de pesetas)*

	1980	1985	1990
1. Totales servicios y prestaciones 2. Totales servicios sociales	63.633,6 50.317,7	143.120,0 118.048,2	453.939,4 289.798,3
3. Conciertos servicios residenciales** 4. Conciertos servicios no residenciales** 5. Transferencias corrientes entidades privadas*** 6. Transferencias de cap. entidades privadas	100,00 1,25 18,62 4,13 0,22	100,00 1,27 0,60 5,67 1,63	100,00 3,65 1,83 12,94 2,17
7. PIB****	15.167.972	28.200.885	50.074.119
8. % de 2 sobre 7	0,33	0,41	0,57

Fuente: Elaboración a partir de José Barea Tejeiro (director), *El gasto público en servicios sociales en España*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 1996, Volumen I págs. 114 y 115. * Valores tomados de la fuente citada.

** Las cifras se refieren a conciertos con entidades privadas, *Op. cit.*, pág. 136. *** Las transferencias corrientes se destinaron a entidades voluntarias, *Op. cit.*, pág. 138. **** Valores tomados de *Op. cit.*, pág. 125.

²² Para las dos cuestiones indicadas ver JOSÉ BAREA TEJEIRO, *El gasto público en servicios sociales España*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 1996, págs. 124, 180 y 181.

²¹ Ver INE, *Anuario estadístico 1996*, pág. 347.

Tabla 9

Evolución en porcentajes de algunas magnitudes del gasto público local consolidado en servicios sociales (en millones de pts.) *

	1975	1990
1. Total Servicios y Prestaciones 2. Total Servicios	3.785,4	75.066,4
3. Servicios residenciales concertados* 4. Servicios no residenciales concertados*	2.269,9	60.965,3
5. Transferencias corrientes a entidades privadas** 6. Transferencias de capital a entidades privadas	100,00 6,69 0,54 2,04 0,0	100,00 4,32 1,88 10,32 0,45
7. Producto Interior Bruto*** 8. % de 2 sobre 7	6.038.200 0,04	50.074.119 0,12

Fuente: Elaboración a partir de José Barea Tejeiro (director), *El gasto público en servicios sociales en España*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 1996, Volumen I, págs. 114, 125 y 180.

* Las cifras se refieren a conciertos con entidades privadas, *Op. cit.*, pág. 36.

** Las transferencias corriente se destinan a entidades voluntarias, *Op. cit.*, pág. 138: Valores tomados de *Op. cit.*, pág. 125.

*** Valores tomados de *Op. cit.*, pág. 125.

hablar de la sanidad, de los ayuntamientos. En la rama de los servicios sociales se desplegó una ideología resueltamente municipalista, según puede verse en los principios que proclaman las leyes de acción social y/o servicios sociales. La legislación positiva no les da, en cambio, gran juego a los municipios, tanto por la debilidad de sus títulos competenciales, como por su limitada autonomía financiera. Ello no impide que ciertos ayuntamientos, en general gobernados por el PSOE, hayan desarrollado ampliamente sus servicios sociales.

Para acercarnos a lo que importa en esta exposición, comenzaré por recordar las magnitudes del gasto público, correspondiente a 1990, ofrecidos anteriormente. El volumen del mismo en servicios sociales de las corporaciones locales (60.956,3 millones de pts.) es un poco más de la quinta parte del total público (289.798,3 millones de pts.). Veamos ahora la distribución institucional comparada. Para conciertos, las corporaciones locales dedican el 6,20% de su gasto; este valor es del 5,48% en el conjunto del sector público. En transferencias corrientes y de capital -cuya práctica totalidad serán subvenciones a entidades voluntarias-, las corporaciones locales consumen el 10,78% de sus presupuestos, en tanto que el conjunto del sector público gasta en tales aplicaciones el 15,11%.

En cuanto a la evolución del apoyo de las corporaciones locales, véanse en la tabla 9

los datos relativos a 1975 y 1990. Para apreciar las tendencias, hubiera deseado incluir datos de 1980 y 1985, pero encuentro en la fuente problemas de cuadro en las sumas para dichos años, según indiqué antes.

El gasto del subsector ha crecido fuertemente en términos absolutos y ha triplicado su peso en relación al PIB. Las aportaciones al sector voluntario mantienen su peso relativo en los capítulos de concertación de servicios, en tanto que se quintuplica el de subvenciones.

3.4. Entidades singulares

Me voy referir ahora a tres importantes entidades singulares, tanto por su naturaleza institucional como por su poderío económico, las cuales actúan en más de una de las ramas de servicios que focaliza este informe.

Por orden de antigüedad, comenzaré por las Cajas de Ahorro. «Su misión específica, desde su creación, es la de intermediación financiera y prestación de servicios sin ánimo de lucro, con el propósito de revertir a los ahorradores de su zona de actuación el producto de la gestión del ahorro a ellas confiado²³». Los créditos e inversiones de

²³ MERCEDES VERDUGO GONZÁLEZ DE LA PEÑA, «La Obra Social de las Cajas de Ahorro», *El sector no lucrativo en España*, Escuela Libre Editorial, Madrid, 1993, pág. 215.

Tabla 10

**Distribución de recursos de la obra social de las cajas de ahorro por áreas, en 1996
(en millones de pesetas)**

AREAS	N	%
Total	84.128,9	100,00
Cultural	38.930,2	46,3
Docente	18.457,9	21,9
Sanitaria	3.368,5	4,0
Asistencial	20.998,3	25,0
Investigación	2.374,0	2,8

Fuente: Confederación Española de Cajas de Ahorro, *Obra social. Memoria 1996*.

específico interés para los beneficiarios de las Cajas no son visibilizados de modo que lleguen fluidamente a los estudiosos del sector voluntario. Por el contrario, nuestras entidades de ahorro popular vienen siendo transparentes en lo que se refiere a su cauce social específico: la llamada Obra Social. Su acción se derrama por varias ramas de los servicios, con cuantías importantes, según muestra la tabla 10.

Pasando al objeto de esta exposición, comenzaré por decir que la Obra Social no recibe ningún aporte directo del sector público. Si cabe entender, en cambio, que

es objeto de su apoyo indirecto, por el mecanismo siguiente: la Obra Social se nutre de los excedentes o beneficios de las Cajas, previo pago de impuestos y alimentación de las reservas; debe de ser factor importante de la generación de excedentes la menor presión impositiva que soportan las Cajas, respecto a los bancos.

La Cruz Roja opera ampliamente en las ramas sanitaria y de servicios sociales. En cuanto a las aportaciones del sector público: es objeto de los beneficios fiscales que mencioné al reseñar la llamada Ley de Fundaciones y Mecenazgo; mantiene concier-

Tabla 11

**Estimación de las aportaciones públicas no fiscales a la Cruz Roja, en 1992
(millones de pesetas)**

CONCEPTOS PRESUPUESTARIOS	TOTALES	APORTACIONES PUBLICAS	
		N	%
Total de ingresos 100% - Total de la aportación pública	31.545,0	20.740,5	65,74
Ventas y prestaciones de servicios - Conciertos con la Seg. Social - Conciertos con CC. AA. y municipios - Conciertos con otros entes públicos	16.558,2	11.193,3 32,155,2	35,48 0,10 0,17
Captación de recursos - Rend. est. sorteo extra, lotería	5.783,6	1.000,0	3,17
Subvenciones y donaciones - Subvenciones oficiales est. (97,7)*	8.905,1	8.459,8	26,81
Varios	298,0		

Fuente: Cruz Roja Española, *Memoria 1992* e INE, *Estadística de establecimientos sanitarios con régimen de internado 1992*.

* Para la estimación aplico el porcentaje de subvenciones oficiales del total de subvenciones y donaciones a establecimientos sanitarios con régimen de internado en el año de referencia.

tos de servicios y recibe subvenciones; tiene concedido por ley un sorteo extraordinario de la Lotería Nacional; y el Gobierno de la Nación le viene concediendo anualmente otro ordinario a partir de los problemas financieros -y presuntas irregularidades- que hicieron crisis en mayo de 1994. En la tabla 11 hago una estimación de las aportaciones públicas no fiscales para 1992 (es el más reciente de los que he podido obtener información sincrónica de las distintas aportaciones).

Las aportaciones públicas no fiscales del año 1992 representaron, pues, no menos de dos tercios de los ingresos de Cruz Roja.

La Organización Nacional de Ciegos de España es una corporación de derecho público, la cual tiene encomendada la función igualmente pública de proteger a los ciegos. Dicha acción protectora se desarrolla en varios campos. Su publicidad comercial enfatiza las actividades educativas, rehabilitadoras y de servicios sociales y afines de la corporación, pero su principal campo de acción es el económico-laboral²⁴. Los servicios educativos, culturales y sociales consumieron, en 1994, sólo el 4,18% de los 376.843 millones de su total de gastos. La parte principal de los mismos corresponde a la explotación de su fuente básica de ingresos, el «cupón», cuyo más importante factor es, obviamente, el humano. Al final del citado ejercicio la ONCE, sus empresas y la Fundación ONCE empleaban a cerca de 40.000 personas, tres cuartas partes de ellas afectas de discapacidad. Así la ONCE es, básicamente, una empresa de economía social.

En cuanto al asunto objeto de este informe, los apoyos públicos que recibe la ONCE son varios: ya mencioné que goza de las exenciones y deducciones previstas por la Ley de Fundaciones y Mecenazgo; a ellas hay que añadir el beneficio de justicia gratuita previsto por la circunstancia de pobreza; la ONCE se acoge a las subvenciones e incentivos establecidos para fomentar el empleo de las personas con discapacidad; y, sobre todo, participa del monopolio estatal de las loterías. Esta es la base de la ONCE y del complejo ONCE y esta es la magnitud a que le ha llevado la muy celosa gestión comercial de la corporación: en el año 1994, el cupón tuvo unas ventas de 334.612 millones de pesetas, los cuales representaron el 30,77% de los juegos

públicos. Dicho de otra manera, el Estado cede a la ONCE casi un tercio del mercado de las loterías y quinielas en contrapartida a la acción protectora que la misma lleva a cabo.

4. PRAGMATISMO E IRRESPONSABILIDAD

Voy analizar la información económica presentada más relevante para decantar el sentido de la práctica política material.

La información sobre la rama de la cultura nos mostró un fuerte crecimiento absoluto y relativo del gasto en transferencias corrientes, presumiblemente destinadas en su mayor parte al sector voluntario. Ello nos permite suponer que la política de fomento a la actividad voluntaria se mantiene firme.

En la rama sanitaria, desde el punto de vista diacrónico, encontramos estos cambios. Los centros sanitarios residenciales privados mantiene su cuota de oferta, pero su capitalización creció menos que la pública. En este punto se produce, pues, un retroceso relativo. Los pesos relativos (respecto al PIB) de los recursos económicos invertidos por los poderes supralocales en conciertos permanecieron prácticamente constantes. Ello quiere decir que la política económica pública global con el sector siguió un criterio pragmático de aprovechamiento de los recursos disponibles.

En servicios sociales, como vimos anteriormente, el sector público gasta poco en conciertos y mucho en subvenciones. Esta pauta, por lo demás, se mantiene constante en el tiempo: en relación al PIB, se triplicó la intensidad de ambas líneas de gasto. Ello quiere decir que la expresión mayoritariamente estatista de las leyes de la rama ha sido contradicha por una práctica política que, más que pragmática, habría que calificar de irresponsable. Veamos por qué.

Las citadas leyes de acción social y/o servicios sociales de las comunidades autónomas instituyeron sistemas públicos de servicios sociales universales, tanto desde el punto de vista de su cobertura personal como técnica. Supuesto ello, deberían haber provisto oferta propia o concertada a la medida de la demanda, como consecuencia de lo cual -en la consabida situación de recursos escasos- habría disminuido drásticamente el gasto en subvenciones. Esto no ha ocurrido, como quedó indicado, así que resulta evidente la siguiente práctica abusiva: las comunidades autónomas están soslayando una parte de la demanda de servi-

²⁴ La información estadística que ofrezco seguidamente procede de ONCE, *Memoria económica 1994*.

cios sociales, a la cual le prestan sólo un apoyo económico discrecional, mediante subvenciones a las entidades voluntarias. ¿Cómo es posible que se mantenga tal situación? Primero, por que los derechos a los servicios sociales no fueron regulados de modo que puedan ser exigidos; segundo, las entidades voluntarias dependen demasiado del apoyo económico público,

así que no están en buena posición para discutir las formas del mismo.

De las entidades singulares diré que son tales, no sólo por sus estatutos jurídicos peculiares, sino también por las relaciones económicas privilegiadas que mantienen con el sector público.

DEMETRIO CASADO