

# Revista Española del Tercer Sector

N ° 34 · 2016 · Cuatrimestre III

## Artículos

Perfil de personas mayores voluntarias y relación con bienestar físico y psicológico  
*María Celeste Dávila de León*

El fomento y la promoción del voluntariado en las universidades españolas  
*Silvia Arias Careaga, Claudia Rincón Becerra*

Verificación externa de la información económico-financiera y social de las entidades sin fines de lucro: hacia una auditoría total de las entidades del sector no lucrativo  
*J. Corral-Lage, M. Lorea Maguregui Urionabarrenechea, C. Elechiguerra Arrizabalaga*

Las obligaciones contables de las fundaciones y el plan de actuación  
*Bernardino Benito López, M<sup>a</sup> Nieves Ibáñez Carpena*

## Panorama

¿Medir el trabajo voluntario? ¿Por qué? ¿Para qué? ¿Cómo?  
*Vicente Ballesteros Alarcón*

La ley del Tercer Sector de Acción Social: una primera visión panorámica  
*Rafael de Lorenzo García*

## Notas

Entrevista a Lester Salamon, director de los Estudios Internacionales sobre Tercer Sector  
*Vicente Ballesteros Alarcón*

El Tercer Sector de Acción Social en 2015: impacto de la crisis  
*Raúl Ruiz Villafranca*

## Reseñas y Hemeroteca

Comentarios a las leyes del Tercer Sector de Acción Social y del Voluntariado  
*Beatriz de Miguel Vijandi, Djamil Tony Kahale Carrillo*

La inclusión de las personas con discapacidad en un nuevo marco jurídico-administrativo internacional, europeo, estatal y autonómico  
*Antonio Villanueva Cuevas*

## Documentación

Ley del Tercer Sector de Acción Social y Ley de Voluntariado

# LUIS VIVES CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES

**Luis Vives** es uno de los grandes humanistas de nuestro Siglo de Oro, cuya fama y prestigio son universales. Fue amigo, entre otros, de **Erasmus de Rotterdam** y de **Tomas Moro** y es considerado como el primer pensador en proponer un «servicio organizado de asistencia social» mediante su tratado *De subventione pauperu* (1525). Fue por tanto el precursor de la organización de los futuros servicios sociales del Estado, y por ello, un promotor de la asistencia estatal orientada a las personas más vulnerables. Su pensamiento, por lo tanto, no solo está cargado de una sólida base filosófica y cultural sino que propugna la acción como motor de cambio y mejora de la sociedad; una «acción» que es también un principio fundacional de **Acción contra el Hambre**.

Desde finales de 2012 la organización humanitaria Acción contra el Hambre fusionó a la antigua **Fundación Luis Vives**, bajo el nombre de Acción contra el Hambre. Esta suma de fuerzas y de valores ha supuesto la creación de dos nuevos proyectos de carácter social, tales como **VIVES PROYECTO** y **LUIS VIVES CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES** bajo cuyo paraguas se seguirán editando la Revista de *Responsabilidad Social de la Empresa* y la *Revista Española del Tercer Sector*.

## Patronato de la Fundación Acción contra el Hambre

### Presidente

**José Luis Leal**

### Vicepresidente

**Emilio Aragón**

**Luis Escauriaza Ibáñez**

### Secretario

**Francisco Javier Ruiz Paredes**

### Vocales

**Carmen Posadas**

**Crisanto Plaza Bayón**

**Salvador Bangueses**

**Desigualdad y Bienestar Tras La Crisis (II): Nuevas Estrategias de Intervención Social**

Coordinación del número: Luis Ayala Cañón

La *Revista Española del Tercer Sector* ha sido incluida en el catálogo del sistema de información LATINDEX, en el ISOC del CSIC y en el DICE (Difusión y Calidad Editorial de las Revistas Españolas de Humanidades, Ciencias Sociales y Jurídicas, CSIC-ANECA).

La *Revista Española del Tercer Sector* no se hace responsable de las opiniones vertidas por los autores de los artículos. Asimismo, los autores serán responsables legales de su contenido.

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)).

Producción: Última Línea  
[www.ultimalinea.es](http://www.ultimalinea.es)  
ISSN: 1886-0149

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)

# CONSEJO EDITORIAL

## Director

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

## Secretaría Técnica

Sol Benavente, **Fundación Acción contra el Hambre**

## Consejo Científico

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

Oscar Alzaga Villaamil, Presidente de la **Fundación Luis Vives**

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**

Germán Jaráz Arroyo, Profesor del Departamento de trabajo Social y Servicios Sociales de la **Universidad Pablo Olavide (Sevilla)**.

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

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

Maite Montagut, Profesora de Sociología de la **Universidad de Barcelona**

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

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

Natividad de la Red Vega, Colaboradora Honorífica en el Departamento de Sociología y Trabajo Social de la **Universidad de Valladolid**

Elena Rodríguez Navarro, Coordinadora de la **Plataforma del Tercer Sector**

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**

## Comité Científico

Carmen Alemán

Luís A. Aranguren Gonzalo

Pedro J. Cabrera Cabrera

Demetrio Casado

Marta de la Cuesta

Carmen Marcuello Servós

Julia Montserrat

Luís Moreno Fernández

Azucena Penelas

Leguía Manuel Pérez Yruela

Jesús Ruíz Huerta

Carmen Valor Martínez

Fernando Velasco

Imanol Zubero

## Comité Asesor

**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  
**Comisión Española de Ayuda al Refugiado**, Estrella Galván Pérez  
**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**, Jesús Nemesio Arroyo González  
**Plataforma de ONG de Acción Social**, Estrella Rodríguez Pardo  
**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**, Carmen Comos Tovar

**Cruz Roja Española**, Leopoldo Pérez Suárez

**Unión de Asociaciones Familiares**, Julia Pérez Correa

**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

<b>Editorial</b> .....	11-13
------------------------	-------

## **Artículos**

Perfil de personas mayores voluntarias y relación con bienestar físico y psicológico <i>María Celeste Dávila de León</i> .....	17-37
El fomento y la promoción del voluntariado en las universidades españolas <i>Silvia Arias Careaga, Claudia Rincón Becerra</i> .....	39-63
Verificación externa de la información económico-financiera y social de las entidades sin fines de lucro: hacia una auditoría total de las entidades del sector no lucrativo <i>Javier Corral-Lage, Miren Lorea Maguregui Urionabarrenechea, Crisanta Elechiguerra Arrizabalaga</i> .....	65-87
Las obligaciones contables de las fundaciones y el plan de actuación <i>Bernardino Benito López, M<sup>a</sup> Nieves Ibáñez Carpena</i> .....	89-122

## **Panorama**

¿Medir el trabajo voluntario? ¿Por qué? ¿Para qué? ¿Cómo? <i>Vicente Ballesteros Alarcón</i> .....	125-154
La ley del Tercer Sector de Acción Social: una primera visión panorámica <i>Rafael de Lorenzo García</i> .....	155-199

## **Notas**

Entrevista a Lester Salamon, director de los Estudios Internacionales sobre Tercer Sector <i>Vicente Ballesteros Alarcón</i> .....	203-216
---	---------

El tercer sector de acción social en 2015: impacto de la crisis <i>Raúl Ruiz Villafranca</i> .....	217-227
---	---------

### **Reseñas y Hemeroteca**

Comentarios a las leyes del Tercer Sector de Acción Social y del Voluntariado. Antonio Vicente Navarro Sempere, Rafael de Lorenzo García <i>Beatriz de Miguel Vijandi, Djamil Tony Kahale Carrillo</i> .....	231-237
---	---------

La inclusión de las personas con discapacidad en un nuevo marco jurídico-administrativo internacional, europeo, estatal y autonómico. José Antonio Moreno Molina <i>Antonio Villanueva Cuevas</i> .....	239-241
--	---------

### **Documentación**

Ley del Tercer Sector de Acción Social y Ley de Voluntariado .....	245-249
--	---------

<b>Evaluadores</b> .....	253
--------------------------	-----

<b>Normas de publicación</b> .....	260-270
------------------------------------	---------

# E ditorial



---

Este número de la Revista Española del Tercer Sector (RETS) es un número abierto que ofrece a los lectores las colaboraciones que, pertinentemente evaluadas, cumplen los requisitos de publicación. No siendo, por tanto, un número temáticamente monográfico, tiene una variedad de artículos. Sin embargo, es notable la mayor presencia de artículos referidos al Voluntariado y al propio Tercer sector, lo que ha hecho posible completar ese conjunto de artículos con otros referidos a ambos aspectos en las secciones de la revista. Todo ello hace que este número tenga en los mismos una referencia dominante no buscada, pero efectiva.

La sección Artículos se inicia con un primer artículo sobre ***Perfil de personas mayores voluntarias y relación con bienestar físico y psicológico***, en el que su autora, **María Celeste Dávila de León**, profesora de la Universidad Complutense de Madrid, presenta los resultados del estudio sobre el perfil socio-demográfico de las personas mayores que realizan y no realizan actividades de voluntariado u otras obras de beneficencia, y que ha sido elaborado con base en datos del SHARE (Survey of Health Ageing and Retirement in Europe). Este estudio analiza la relación existente entre la práctica de voluntariado y el bienestar físico y psicológico experimentado, atendiendo al sexo de las personas mayores en España.

El segundo artículo es de **Silvia Arias Careaga**, Directora de la Oficina de Acción Solidaria y Cooperación de la Universidad Autónoma de Madrid (UAM), y de **Claudia Rincón Becerra**, Técnica del Área de Formación, Análisis y Estudios de la Oficina de Acción Solidaria y Cooperación de la misma Universidad, que han realizado una ambiciosa investigación en todas las Universidades españolas. Su artículo, ***El fomento y la promoción del Voluntariado en las Universidades españolas***, aborda el estudio del trabajo que hacen, cómo se organizan y financian o los vínculos que mantienen las Universidades con otras entidades en su compromiso con la promoción del Voluntariado.

El tercero, ***Verificación externa de la información económico-financiera y social de las Entidades sin fin de lucro: hacia una auditoría total de las Entidades del sector no lucrativo***, está realizado por **Javier Corral-Lage**, docente e Investigador, **Miren Lorea Maguregui Urionabarrenechea**, profesora Titular de Escuela Universitaria y **Crisanta Elechiguerra Arrizabalaga**, catedrática de Escuela Universitaria, todos ellos en la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea. El trabajo, sobre la base de un trabajo empírico, pretende buscar evidencias de cómo la labor que desempeñan las Entidades Sin

Fines de Lucro (ESFL) en la Sociedad exige que la información que emiten a sus grupos de interés sea más amplia y completa, además de revisada y verificada por una persona cualificada e independiente.

El cuarto artículo de esta sección, **Las obligaciones contables de las Fundaciones y el plan de actuación**, es de **Bernardino Benito López**, Catedrático del Departamento de Economía Financiera y Contabilidad de la Universidad de Murcia, y de **M<sup>a</sup> Nieves Ibáñez Carpena**, profesora asociada del Departamento de Economía Financiera y Contabilidad en la misma Universidad. Aborda el análisis de las normas contables que actualmente deben tener en cuenta las Fundaciones españolas, así como la información contenida en el modelo de plan de actuación exigido por la actual Ley 50/2002 de Fundaciones.

La sección **Panorama** presenta dos artículos. El primero sobre una temática cada vez más vigente en el sector social y voluntario: ¿Medir el trabajo voluntario? ¿Por qué? ¿Para qué? ¿Cómo? es una temática tratada por **Vicente Ballesteros Alarcón**, profesor del Departamento de Didáctica de las Ciencias Sociales de la Universidad de Granada. El artículo muestra los estudios realizados sobre el voluntariado español y el vacío existente de estudios primarios -amplios, fiables y comparables- sobre el voluntariado español abordando no solo la demografía sino la economía, las tendencias y los retos. Finalmente, justifica el instrumento diseñado por la Organización Internacional del trabajo y la Universidad Johns Hopkins para medir el trabajo voluntario.

El segundo está dedicado a la reciente Ley sobre el Tercer Sector, está realizado por **Rafael de Lorenzo García**, profesor asociado acreditado a Titular de la Facultad de Derecho de la UNED. Analiza **La Ley del Tercer Sector de Acción Social: una primera visión panorámica**. El artículo expone, con carácter sintético e integral, la génesis, objetivos, contenidos y desarrollos pendientes de la Ley 43/2015, de 9 de octubre, del Tercer Sector de Acción Social (TSAS), subrayando la relevancia e implicaciones de esta importante novedad legislativa en nuestro ordenamiento jurídico.

La sección **Notas y Colaboraciones** ofrece, en primer lugar, un amplio texto complementario del artículo de Panorama sobre la medición del Voluntariado. Es una entrevista sobre **El Tercer Sector visto por Lester Salamon**, realizada por el mismo autor **Vicente Ballesteros Alarcón**. Lester Salamon es uno de los mayores expertos a nivel mundial sobre el Tercer Sector económico en general y el Voluntariado en particular. Así lo muestra su cargo como responsable de los informes recientes, tanto "How is life?" de la OCDE, como "United Nations Human Development Report" de Naciones Unidas, en los que se han referido al Voluntariado de forma muy significativa, colocándolo como clave para el desarrollo y el bienestar de la ciudadanía.

La segunda nota, sobre ***El Tercer Sector de Acción Social en 2015: impacto de la crisis***, nos proporciona los resultados más relevantes del último estudio estatal cuantitativo del sector, promovido por la Plataforma de ONG de Acción Social (POAS), con el objeto de describir la situación actual y su evolución en los últimos años. Realizada por el Director del estudio, **Raúl Ruiz Villafranca**, el informe realiza una extensa comparativa de las encuestas publicadas sobre el Sector social y analiza los impactos de la crisis en el Sector.

La sección **Reseñas y Hemeroteca** pone su atención de forma expresa en las dos leyes recientemente aprobadas en España sobre el Tercer Sector de Acción Social y sobre el Voluntariado. A pesar de ser tan recientes, de octubre de 2015, han sido objeto de un atento y riguroso análisis hecho público por la iniciativa editorial de Aranzadi. Se trata de los **Comentarios a las Leyes del Tercer Sector de Acción Social y del Voluntariado**. Se trata de un estudio bajo un plan común dirigido a ambas leyes, analizando cada Ley en un Volumen. En cada uno de ellos se ofrecen los análisis y estudio por parte de varios autores, bajo la dirección de **Rafael de Lorenzo García**, Secretario General de la ONCE y de la Plataforma del Tercer Sector, y **Antonio Vicente Sempere**, Magistrado del Tribunal Supremo (Directores), y **Pablo Benlloch Sanz** (Coordinador general).

Una segunda recensión se refiere a **La inclusión de las personas con discapacidad en un nuevo marco jurídico-administrativo internacional, europeo, estatal y autonómico**, que es una amplia obra dirigida por **José Antonio Moreno Molina**. Este estudio lleva a cabo un riguroso análisis de los elementos claves del nuevo marco normativo español, de la Unión Europea e internacional en materia de discapacidad y algunas de las principales actuaciones de las Administraciones públicas para la plena inclusión social de las personas con discapacidad. El libro aborda, en consecuencia, una temática de gran importancia y actualidad.

Por último, la sección **Documentación** se hace eco de las dos Leyes, sobre el Tercer Sector y sobre el Voluntariado, que este número presenta en extenso en su sección de reseñas; se trata, por ello, de un contenido obligado de esta sección de una revista como la RETS. El 11 de octubre del año 2015 entró en vigor la **Ley 43/2015 del Tercer Sector de Acción Social**, que había sido aprobada en el Parlamento el 9 de octubre de 2015. Y el 16 de octubre del año 2015, entró en vigor la **Ley 43/2015 de Voluntariado** que había sido aprobada en el Parlamento el 14 de octubre de ese mismo año. Se hace una breve presentación de ambas leyes, remitiendo al lector a la referencia del BOE que se indica.



# Artículos



---

# Perfil de personas mayores voluntarias y relación con bienestar físico y psicológico

**María Celeste Dávila de León**

mcdavila@ucm.es

Licenciada y Doctora en Psicología. Desde el año 2006 es profesora de la Universidad Complutense de Madrid. Su principal línea de investigación gira en torno al estudio de la conducta prosocial, y concretamente su trabajo se centra en el voluntariado y en el comportamiento de ciudadanía organizacional. Cuenta con numerosas publicaciones y comunicaciones en congresos en temas como el perfil motivacional y socio-demográfico de los voluntarios, la predicción de la permanencia del voluntariado, la adaptación de instrumentos de evaluación y los beneficios del voluntariado, entre otros.

## RESUMEN

Con base en datos del SHARE (Survey of Health Ageing and Retirement in Europe), este estudio, por un lado, compara el perfil sociodemográfico de las personas mayores que realizan y no realizan actividades de voluntariado u otras obras de beneficencia y, por otro lado, analiza la relación existente entre la práctica de voluntariado y el bienestar físico y psicológico experimentado atendiendo al sexo de las personas mayores en España. Los resultados hallados muestran que la menor edad y el mayor nivel educativo caracterizan a los que desarrollan estas actividades frente a los que no lo hacen. También se encuentra una relación entre el desarrollo de estas actividades y el bienestar físico y psicológico experimentado. Se describen y discuten los resultados obtenidos en base al sexo de las personas mayores.

## PALABRAS CLAVE

Voluntariado, personas mayores, SHARE, bienestar.

## ABSTRACT

Based on data of SHARE (Survey of Health, Ageing and Retirement in Europe), the purposes of this study are, on the one hand, to compare the socio-demographic profile of older people that develop and no develop volunteer activities or other works of charity. On the other hand, analyze the relationship between the practice of volunteerism and physical and psychological well-being according to sex of elders in Spain. The results found show that the younger and the highest educational level characterizes those who develop these activities front who do not. There is also a relationship between the development of these activities and physical and psychological well-being. The results are described and discussed on the basis of sex of elderly.

## KEY WORDS

Volunteerism, elders, SHARE, well-being.

## 1. INTRODUCCIÓN

El voluntariado es un fenómeno social que surge en nuestro país en los años 80, de forma más tardía a lo que ocurrió en otros países de cultura anglosajona. Su conceptualización viene determinada intrínsecamente por parámetros culturales, de tal forma que el concepto de voluntariado manejado en los países anglosajones difiere en parte del manejado en los países nórdicos o mediterráneos, pudiendo incluso encontrarse diferencias entre los países que conforman cada una de estas zonas culturales sobre la base de otros parámetros (políticos, económicos, sociales, etc.). Además, se trata de un fenómeno en continuo cambio y desarrollo, lo que dificulta aún más su definición. En España, la Ley 45/2015, de 14 de Octubre, de Voluntariado, lo define como el conjunto de actividades de interés general desarrolladas por personas físicas, siempre que reúnan los siguientes requisitos: que tengan carácter solidario; que su realización sea libre, sin que tengan su causa en una obligación personal o deber jurídico y sea asumida voluntariamente; que se lleven a cabo sin contraprestación económica o material, sin perjuicio del abono de los gastos reembolsables que el desempeño de la acción voluntaria ocasione a los voluntarios; y que se desarrollen a través de entidades de voluntariado con arreglo a programas concretos y dentro o fuera del territorio español.

Actualmente, estimar el número de personas que realizan actividades de voluntariado y determinar cuál es su perfil no es una tarea sencilla dada la complejidad del fenómeno en cuestión. Algunos estudios estiman que entre el 22% y el 23% de la población europea mayor de 15 años está implicada en actividades de voluntariado. Otros señalan que el 36% de la población europea tomó parte en este tipo de actividades durante el año anterior (GHK, 2010). Pero hay claras diferencias entre los países miembros. En este sentido, España se encuentra entre los países con un nivel relativamente bajo de participación en voluntariado con un 12-13% (GHK, 2010). Aunque, según datos del Observatorio del Voluntariado, en 2014 sólo un 9,2% de la población mayor de 14 años realizaba tareas de voluntariado. En cualquier caso, y a pesar de estas cifras, España se sitúa entre los países que han experimentado un incremento notable en los últimos diez años, lo que en parte es probable que se haya debido a un incremento en la participación de las personas mayores. El aumento de la esperanza de vida y el énfasis en el envejecimiento activo ha llevado a muchos mayores a implicarse en este tipo de actividades (GHK, 2010).

Según describe la PVE (2011), actualmente existe poca información sobre el voluntariado de mayores, aunque éste se presenta por la PVE como una "tendencia actual en el voluntariado". En un estudio presentado en 2008 por UDP-Simple Lógica se muestra que sólo un 8% de los mayores participa activamente en actividades de voluntariado, y en un estudio más reciente se muestra que el

19% de los mayores realizan estas actividades (Observatorio del Voluntariado, 2014). ¿Por qué no hay una mayor tasa de participación? ¿Qué diferencia a los mayores voluntarios de los no voluntarios? Buscar respuesta a cuestiones como las que se acaban de plantear se vuelve más acuciante aún cuando se conocen los resultados hallados por muy diversas investigaciones que muestran la relación existente entre bienestar y práctica del voluntariado entre los mayores. De hecho, la promoción de la incorporación de las personas mayores al voluntariado se concibe como un instrumento de envejecimiento activo (Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, 2011).

El estudio sobre la relación entre el voluntariado y los beneficios que se derivan del mismo ha recibido una especial atención por parte de la investigación psicosocial, sobre todo el análisis de los beneficios que experimentan las personas mayores, ya que se ha considerado que el voluntariado podría conllevar más beneficios para estas personas que para cualquier otro grupo (Kim y Pai, 2010; Omoto, Snyder y Martino, 2000). Anderson et al. (2014) llevan a cabo una revisión de los beneficios asociados a la práctica del voluntariado entre las personas mayores y describen a partir de múltiples estudios que el voluntariado se asocia con menos síntomas de depresión, mejor salud percibida, menos limitaciones funcionales y una menor tasa de mortalidad. La evidencia disponible y revisada por estos autores parece mostrar que el voluntariado incrementa la actividad cognitiva, física y social, lo cual, a través de mecanismos biológicos, psicológicos y sociales, permite mejorar y ralentizar el declinar funcional asociado a la edad (Anderson et al., 2014).

Por ejemplo, de acuerdo con la Teoría de Rol, con la vejez aumentan las posibilidades de que las personas pierdan identidades de rol relevantes para su autoconcepto (como el rol de trabajador o rol marital). Aquellos que experimentan un mayor número de ausencias de identidad de rol podrían conseguir mayores beneficios psicológicos del voluntariado que aquellos que tienen menos pérdidas de identidades de rol. A su vez, con la implicación en un rol productivo (por ejemplo, el voluntariado) una persona mayor podría disponer de más recursos y gratificación emocional, una más extensa red social, más poder y más prestigio (Moen, Dempster-McClain, y Williams, 1992), lo que repercutiría favorablemente en su salud física y mental.

El aumento del capital social derivado de la práctica del voluntariado puede ser también otro mecanismo responsable de la experiencia de tales beneficios (Ehlers, Naegele y Reichert, 2011; Piercy, Cheekn y Teemant, 2011). Los voluntarios mayores establecen muchas nuevas relaciones, tanto con otros voluntarios como también con las personas a las que proporcionan ayuda, si este es el caso. De esta forma, el voluntariado puede aumentar el número de vínculos sociales que las personas tienen y esto es especialmente crucial para aquellos

que experimentan soledad y aislamiento. Además, el voluntariado permite una distracción de los propios problemas (Midlarsky, 1991); aumenta el sentido de significación y valor de la propia vida (Midlarsky, 1991; Thoits y Hewitt, 2001); incrementa la percepción de autoeficacia y competencia, lo que ejerce un impacto positivo en las autoevaluaciones (Luoh y Herzog, 2002; Midlarsky, 1991; Han y Hong, 2013); mejora el estado emocional, incrementándose los estados de ánimo positivos (Midlarsky, 1991; Pilkington, Windsor y Crisp, 2012; Okun, Rios, Crawford y Levy, 2011); y la salud mental y el bienestar pueden actuar como mediadores en la relación entre el voluntariado y la salud física (Luoh y Herzog, 2002).

A pesar de los numerosos estudios que analizan la relación entre voluntariado y bienestar, la investigación sobre esta temática adolece aún de ciertas limitaciones. Anderson et al. (2014) destaca la necesidad de explorar las diferencias individuales en los beneficios asociados a la práctica del voluntariado. Sumado a ello, Gil-Lacruz y Marcuello (2013) encontraron que las características sociodemográficas son importantes predictores de la participación en voluntariado. En este sentido, el análisis de las diferencias en función del sexo puede contribuir a analizar en mayor profundidad los beneficios derivados del voluntariado y a determinar las diferencias entre personas mayores que hacen y no hacen voluntariado.

Las mujeres predominan en la vejez, ya que en nuestro país las mujeres son el 57,3% de los mayores (INE, 2012). Una causa de la diferencia se halla en el aumento de la esperanza de vida entre las mujeres, que al nacer es de 6 años más que los varones (IMSERSO-Instituto de la Mujer, 2011). Pero esta mayor esperanza de vida no lleva aparejada una mejor calidad de vida, ya que los años adicionales de vida se disfrutan en mayor medida con una situación de discapacidad y/o peor salud. Sumado a ello, las mujeres mayores tienen un mayor índice de analfabetismo y un menor poder adquisitivo, lo que puede no sólo influir negativamente en la calidad de vida experimentada, sino también en el tipo de actividades en las que se implican (Abellán y Esparza, 2011; IMSERSO, 2010; IMSERSO, 2008; IMSERSO-Instituto de la Mujer, 2011; Maquieira, 2002). Por ello, con relación a la práctica de voluntariado, los datos no terminan de ser concluyentes. En la Encuesta de Empleo del Tiempo (INE, 2009-2010), se encuentra que el 14,8% de las mujeres desarrollan actividades de voluntariado frente al 9,4% de los varones, aunque estos últimos dedica a estas actividades un mayor tiempo al día (2:10 frente a 1:51 horas). UDP-Simple Lógica (2008) encuentra que la participación de los varones (9%) es ligeramente superior a la de las mujeres (7%). En cambio, el Observatorio de Voluntariado (2015) describe que la participación de las mujeres es del 24% y la de los varones del 19,1%. Cuando se analizan estudios realizados en otros países, se hallan también resultados poco concluyentes. En algunos estudios se encuentran diferencias en la probabilidad

de hacer voluntariado y en otros no. En otros casos las diferencias se centran en el nivel de implicación y no tanto en la probabilidad de que se desarrolle dicha implicación. En lo que sí parece haber coincidencia en los estudios es en encontrar diferencias notables en el tipo de tareas voluntarias en las que se implican tanto varones como mujeres (Cutts, 2006, Hill, 2006).

Por otro lado, algunos estudios muestran la existencia de importantes diferencias entre mujeres y varones que podrían repercutir en los beneficios derivados de la práctica del voluntariado. Por ejemplo, Zunzunegui et al. (2007) muestran que en general las mujeres presentan una mayor prevalencia de síntomas depresivos que los varones, y concretamente, Choi y Bohman (2007) hallan una asociación positiva entre voluntariado y estado de ánimo en mujeres pero no en varones.

El presente trabajo se propone, por un lado, profundizar en las diferencias existentes entre personas mayores que realizan y no realizan actividades de voluntariado comparando su perfil sociodemográfico y, por otro lado, analizar la relación existente entre la práctica de voluntariado y el bienestar físico y psicológico experimentado, atendiendo al sexo de las personas mayores. Para ello se utilizará la base de datos SHARE (Survey of Health Ageing and Retirement in Europe)<sup>1</sup>.

## 2. METODOLOGÍA

### 2.1. Participantes

**La Encuesta de Salud, Envejecimiento y Jubilación en Europa (SHARE)** es una base de datos micro, longitudinal y multidisciplinar sobre la salud, el estado socioeconómico y las redes sociales y familiares de más de 85.000 personas (150.000 entrevistas aproximadamente) de 50 y más años en 19 países europeos e Israel. El presente estudio se centra en los datos publicados en Marzo de 2015 (*Wave 5*), concretamente en 3.583 personas procedente de la muestra

1 Agradecimientos: this paper uses data from SHARE Wave 5 release 1.0.0, as of March 31st 2015 (DOI: 10.6103/SHARE.w5.100). The SHARE data collection has been primarily funded by the European Commission through the 5th Framework Programme (project QLK6-CT-2001-00360 in the thematic programme Quality of Life), through the 6th Framework Programme (projects SHARE-I3, RII-CT-2006-062193, COMPARE, CIT5-CT-2005-028857, and SHARELIFE, CIT4-CT-2006-028812) and through the 7th Framework Programme (SHARE-PREP, N° 211909, SHARE-LEAP, N° 227822 and SHARE M4, N° 261982). Additional funding from the U.S. National Institute on Aging (U01 AG09740-13S2, P01 AG005842, P01 AG08291, P30 AG12815, R21 AG025169, Y1- AG-4553-01, IAG BSR06-11 and OGHA 04-064) and the German Ministry of Education and Research as well as from various national sources is gratefully acknowledged (see [www.share-project.org](http://www.share-project.org) for a full list of funding institutions).

española, que tenían edades comprendidas entre los 65 y 100 años. Su media de edad era de 75,67 años (DT= 7,41), el 46,8% eran varones y el 53,2% mujeres.

## 2.2. Instrumentos

A través de entrevistas personales asistidas por ordenador y de cuestionarios autoadministrados en 2013, se recogieron las siguientes medidas que son objeto de análisis en el presente estudio:

*Variables sociodemográficas.* Las variables analizadas han sido tres: sexo (el propio entrevistador anotaba el sexo del entrevistado), edad (se les preguntaba: "¿Cuál es su año de nacimiento?"), nivel de estudios (se les preguntaba: "¿Cuál es la titulación escolar más alta que ha obtenido?" y se ofrecían 8 opciones de respuesta: Enseñanza Primaria o primera etapa de la EGB o equivalente; Bachillerato elemental, EGB, Graduado escolar o equivalente; Bachillerato superior, BUP o equivalente; Pre-universitario o COU; Estudios técnicos no superiores, FP o equivalente; Aún sin estudios no superiores/cursando estudios no superiores; Ninguna; Otro tipo); estado civil (se les preguntaba: "¿Cuál es su estado civil?") Y como opciones de respuesta se ofrecían la siguientes: Casado(a) y viviendo con el cónyuge; Pareja de hecho registrada; Casado/a y viviendo separado/a del cónyuge; Soltero/a; Divorciado/a; Viudo/a); y cuántos hijos tienen (se les preguntaba: "¿Cuántos hijos tiene en total?").

*Voluntariado.* Se preguntaba a los sujetos si en el último mes habían realizado trabajo voluntario o caritativo. La cuestión formulada era la siguiente: "¿Cuáles de las actividades que aparecen en esta tarjeta realizó Ud. —si es que realizó alguna— en los últimos doce meses?" y entre las opciones de respuesta se encontraba "Voluntariado u obras de beneficencia". La variable era codificada de forma dicotómica, es decir, que los entrevistados que decían haber realizado este tipo de actividades recibían el valor de uno, mientras que aquellos que no lo habían hecho recibían el valor de cero.

Además se les solicitaba información sobre la frecuencia en la que llevaban a cabo dicho tipo de trabajo. Se formulaba la siguiente pregunta: "En los últimos doce meses, ¿con qué frecuencia realizó trabajo de voluntariado o realizó obras de beneficencia"? Como opciones de respuesta se planteaban las siguientes: Casi diariamente; Casi todas las semanas; Casi todos los meses; Con menos frecuencia).

*Bienestar físico.* Se evaluaba:

- La percepción de la salud a través de la siguiente pregunta: "Diría Ud. que su salud es..." y como opciones de respuesta se ofrecían las siguientes: Excelente; Muy buena; Buena; Pasable; y Mala.

- La percepción de limitación de actividades por problemas de salud a través de la siguiente pregunta: "En los seis últimos meses o más, ¿se ha sentido limitado en sus actividades habituales debido a problemas de salud?". Como opciones de respuesta se ofrecían las siguientes: Completamente limitado; Limitado, pero no completamente; y No limitado.

*Bienestar psicológico. Se medía:*

- La satisfacción vital a través del ítem "En una escala de 0 a 10 donde 0 representa totalmente insatisfecho y 10 representa totalmente satisfecho, ¿cómo de satisfecho está Ud. con su vida?".
- La experiencia de depresión a través del ítem "En el último mes, ¿se ha sentido triste o deprimido/a?" con las opciones de respuesta de Sí y No.

*Procedimiento.*

La información relativa al procedimiento seguido para el diseño de la encuesta y la recogida de datos aparece descrita en Börsch-Supan, et al. (2013) y Malter y Börsch-Supan (2015).

### **3. RESULTADOS**

A través del paquete de programas de análisis estadístico IBM SPSS Statistics 22 se llevaron a cabo análisis descriptivos analizando frecuencia, media y desviación típica según el tipo de variable, y análisis bivariados para determinar la existencia de diferencias significativas entre los mayores que hacían voluntariado y los que no a través de tablas de contingencia, atendiendo a los residuos tipificados, y los estadísticos de contraste T de Student y  $\chi^2$ .

De las 3.583 personas que aportaron información sobre la práctica de actividades de voluntariado u obras de beneficencia, sólo el 4,18% (150 personas) llevaron a cabo este tipo de actividades en los últimos 12 meses. En la Tabla 1 se recoge el perfil sociodemográfico, tanto de las personas mayores que realizan este tipo de actividades como de las que no lo realizan.

**Tabla 1. Perfil sociodemográfico de personas que realizan y no realizan actividades de voluntariado u obras de beneficencia**

	No realizan las actividades (n= 3433)	Realizan las actividades (n= 150)	Total (n=3583)	Estadísticos de contraste
<b>SEXO</b>				
Mujeres	1819 (95,5%)	86 (4,5%)	1905 (53,2%)	$\chi^2=1,091$
Varones	1614 (96,2%)	64 (3,8%)	1678 (46,8%)	
<b>EDAD</b>				
Total	M=75,76 DT=7,42	M=73,50 DT=6,86		T=3,66**
Varones	M=75,59 DT=7,48	M=74,24 DT=6,36		T=1,09
Mujeres	M=76,05 DT=7,54	M=73,37 DT=8,18		T=2,21*
<b>NIVEL EDUCATIVO</b>				
Primaria	Total= 11,2% Varones=11,4% Mujeres=11,1%	Total=2,5% Varones=2,6 Mujeres=2,4	191 (10,8%)	Total: $\chi^2=75,97^{***}$ Varones: $\chi^2= 32,59^{***}$ Mujeres: $\chi^2= 51,75^{***}$
Bachillerato elemental, EGB, graduado escolar o equivalente	Total=36,9% Varones=32% Mujeres=41,4%	Total=8,9% Varones=7,9% Mujeres=9,8%	627 (35,6%)	
Bachillerato superior, BUP o equivalente	Total=28% Varones=28,5% Mujeres=27,6%	Total=24,1% Varones=23,7% Mujeres=24,4%	490 (27,8%)	
Preuniversitario, COU	Total=14,2% Varones=15,5% Mujeres=13%	Total=31,6% Varones=28,9% Mujeres=34,1%	264 (15%)	
Estudios técnicos no superiores, FP o equivalente	Total=5,5% Varones=6,5% Mujeres=4,6%	Total=17,7% Varones=15,8% Mujeres=19,5%	107 (6,1%)	
Aún sin estudios no superiores/ cursando estudios no superiores	Total=3% Varones=4,4% Mujeres=1,6%	Total=11,4% Varones=18,4% Mujeres=4,9%	59 (3,4%)	
<b>ESTADO CIVIL</b>				

	No realizan las actividades (n= 3433)	Realizan las actividades (n= 150)	Total (n=3583)	Estadísticos de contraste
Casado y viviendo junto a la pareja	Total=73,3% Varones=84,4% Mujeres=63,3%	Total=77,8% Varones=87,2% Mujeres=69%	1359 (73,5%)	Total: $\chi^2=12,49$ Varones: $\chi^2=2,94$ Mujeres: $\chi^2=12,87^*$
Pareja registrada	Total=0,6% Varones=1% Mujeres=0,2%	Total=0,0% Varones=0,0% Mujeres=0%	10 (0,5%)	
Casado, pero viviendo separado de la pareja	Total=0,9% Varones=1% Mujeres=0,9%	Total=2,5% Varones=2,6% Mujeres=2,4%	18 (1%)	
Nunca casado	Total=2,7% Varones=3,4% Mujeres=2,1%	Total=7,4% Varones=5,1% Mujeres=9,5%	54 (2,9%)	
Divorciado	Total=1,4% Varones=2% Mujeres=0,9%	Total=0,0% Varones=0% Mujeres=0%	25 (1,4%)	
Viudo	Total=21% Varones=8,1% Mujeres=32,5%	Total=12,3% Varones=5,1% Mujeres=19%	381 (20,6%)	
<b>NÚMERO DE HIJOS</b>				
Total	M=2,42 DT=1,62	M=2,35 DT=1,72		T=-0,40
Varones	M=2,34 DT=1,53	M=2,51 DT=1,66		T=0,71
Mujeres	M=2,48 DT=1,69	M=2,25 DT=1,76		T=-1,03

\*  $p < 0.05$ ; \*\*  $p < 0.01$ ; \*\*\*  $p < 0.001$

Los resultados hallados muestran que no se encuentra una relación significativa entre la práctica de voluntariado u obras de beneficencia y el sexo. No se puede afirmar que haya un mayor número de varones o mujeres desarrollando este tipo de conductas.

Únicamente en la muestra total y en la submuestra de mujeres se encuentra una relación entre el desarrollo de estas actividades y la edad. En los dos casos, aquellos que desarrollan las actividades tienen una edad menor que los que no lo hacen.

Con relación al nivel educativo, se encuentra una relación significativa con el desarrollo de estas actividades tanto en la muestra total como en las submuestras.

tras por sexo. En la muestra total se encuentra una mayor proporción de personas con estudios preuniversitarios y COU, y estudios técnicos no superiores entre los que desarrollan estas actividades que entre los que no lo hacen. En cambio, se encuentra un porcentaje mayor de personas mayores con estudios primarios y bachillerato elemental entre los que no desarrollan estas actividades. La pauta se repite en las submuestras por sexo, pero con la excepción de que no se encuentran diferencias significativas en los estudios primarios entre los que practican y no practican estas actividades.

En cuanto al estado civil, no se encuentra una relación significativa ni en la muestra total ni en la submuestra de los varones, aunque sí se puede observar un mayor porcentaje de personas casadas y nunca casadas en los que practican las actividades, y un mayor porcentaje de personas divorciadas y viudas entre los que no lo hacen. En el caso de la submuestra de mujeres la pauta es la misma, pero se encuentra que existe un significativo mayor número de mujeres que nunca han estado casadas entre las personas que desarrollan las actividades descritas.

Respecto al número de hijos, no se encuentran diferencias significativas en ningún caso, por lo que no es posible establecer ningún tipo de relación entre las variables.

Aunque no era el propósito inicial de este trabajo, se analizó la posible existencia de diferencias en la frecuencia con la que se desarrollan estas actividades en función del sexo. Los resultados hallados mostraron una relación significativa entre sexo y dedicación a estas actividades. Se encontró un significativo mayor número de mujeres que realizaban estas actividades casi todas las semanas ( $\chi^2(3)=10,44$ ;  $p<0.05$ ).

Los resultados obtenidos relativos al bienestar físico y psicológico pueden consultarse en la Tabla 2 y en el Gráfico 1. Dichos resultados muestran una relación significativa en la muestra total y en las dos submuestras por sexo entre la percepción de la salud y la práctica de actividades de voluntariado u obras de beneficencia. En la muestra total se encuentra un mayor porcentaje de personas entre las que desarrollan estas actividades que perciben su salud como excelente y muy buena, y un mayor porcentaje entre las personas que no desarrollan estas actividades que la perciben como pasable o mala. La misma pauta se halla en las submuestras por sexo, aunque entre los varones las diferencias sólo son significativas en la percepción de la salud como excelente y como pobre. En el caso de las mujeres, las diferencias significativas se hallan en la percepción como excelente, muy buena y pobre.

Con relación a la percepción de limitaciones en el desarrollo de actividades por problemas de salud, se encuentran relaciones significativas en la muestra total y en la submuestra de mujeres. En la muestra total se halla un significativo

mayor porcentaje de personas limitadas pero no severamente entre los que no realizan las actividades de voluntariado u obras de beneficencia, y un significativo mayor porcentaje de personas no limitadas entre los que desarrollan estas actividades. En la submuestra de mujeres hay un significativo mayor porcentaje de mujeres severamente limitadas entre los que no realizan las actividades de voluntariado u obras de beneficencia, y un significativo mayor porcentaje de mujeres no limitadas entre los que sí las realizan.

Respecto a la satisfacción vital, se encuentran relaciones significativas en todos los casos. Tanto en la muestra total como en las submuestras por sexo, las personas que realizaban las actividades descritas percibían un significativo mayor nivel de satisfacción vital.

Por último, respecto a la experiencia de depresión, no se encuentra en ningún caso relaciones significativas entre voluntariado y la experiencia de estar deprimido o triste en el último mes.

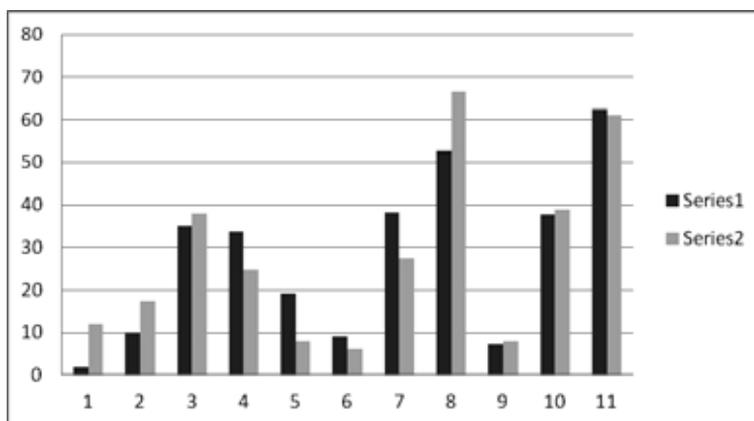
**Tabla 2. Frecuencias, medias y desviaciones típicas en torno al bienestar físico y psicológico de las personas que realizan y no realizan actividades de voluntariado u obras de beneficencia**

	No realizan las actividades (n= 3433)	Realizan las actividades (n= 150)	Total (n=3583)	Estadísticos de contraste
<b>BIENESTAR FÍSICO</b>				
Percepción de salud				
Excelente	Total=1,8% Varones=2,3% Mujeres=1,4%	Total=12% Varones=14,1% Mujeres=10,5%	80 (2,2%)	Total: $\chi^2=87,97^{***}$ Varones: $\chi^2=40,85^{***}$ Mujeres: $\chi^2=50,69^{***}$
Muy buena	Total=10% Varones=11,5% Mujeres=8,8%	Total=17,3% Varones=18,8% Mujeres=16,3%	371 (10,4%)	
Buena	Total=35% Varones=38,7% Mujeres=31,8%	Total=38% Varones=40,6% Mujeres=36%	1259 (35,1%)	
Pasable	Total=33,8% Varones=31,7% Mujeres=35,8%	Total=24,7% Varones=21,9% Mujeres=26,7%	1199 (33,5%)	
Mala	Total=19,3% Varones=15,9% Mujeres=22,2%	Total=8% Varones=4,7% Mujeres=10,5%	673 (18,8%)	

	No realizan las actividades (n= 3433)	Realizan las actividades (n= 150)	Total (n=3583)	Estadísticos de contraste
<b>Percepción de limitación de actividades</b>				
Completamente limitado	Total=9,2% Varones=8,2% Mujeres=10,1%	Total=6% Varones=9,4% Mujeres=3,5%	324 (9%)	Total: $\chi^2=11,42^{**}$ Varones: $\chi^2=5,03$ Mujeres: $\chi^2=9,85^{**}$
Limitado, pero no completamente	Total=38,2% Varones=33,8% Mujeres=42,1%	Total=27,3% Varones=20,3% Mujeres=32,6%	1352 (37,7%)	
No limitado	Total=52,6% Varones=58,1% Mujeres=47,8%	Total=66,7% Varones=70,3% Mujeres=64%	1906 (53,2%)	
<b>BIENESTAR PSICOLÓGICO</b>				
<b>Satisfacción vital</b>				
Total	M=7,32 DT=1,81	M=8,03 DT=1,54		Total: T=5,43*** Varones: T=2,35* Mujeres: T=5,41***
Varones	M=7,57 DT=1,59	M=8,05 DT=1,61		
Mujeres	M=7,11 DT=1,96	M=8,02 DT=1,49		
<b>Depresión</b>				
Si	Total=37,6% Varones=25,6% Mujeres=48,2%	Total=38,9% Varones=33,3% Mujeres=43%	1320 (37,6%)	Total: $\chi^2=0,11$ Varones: $\chi^2=1,88$ Mujeres: $\chi^2=0,87$
No	Total=62,4% Varones=74,4% Mujeres=51,8%	Total=61,1% Varones=66,7% Mujeres=57%	2188 (62,4%)	

\*  $p < 0.05$ ; \*\*  $p < 0.01$ ; \*\*\*  $p < 0.001$

**Gráfico 1. Comparación entre personas que realizan y no realizan las actividades en bienestar físico y bienestar psicológico**



Nota: Percepción de salud: 1- excelente, 2- muy buena, 3- buena, 4- pasable, 5- mala; percepción de limitación de actividades: 6- completamente limitado, 7- limitado pero no completamente, 8- no limitado; 9- satisfacción vital: depre-  
sión: 10- sí experimenta, 11- no experimenta.

## 4. DISCUSIÓN

Este trabajo se iniciaba describiendo cómo España se encuentra entre los países de la Unión Europea con una relativamente baja participación en actividades de voluntariado, y cómo el voluntariado realizado por personas mayores, considerado en estos momentos como un perfil de voluntarios emergente, aún es un tipo de actividad relativamente poco frecuente en este sector poblacional. Los resultados mostrados en este estudio vienen a apoyar esta última idea. Sólo el 4,18% de los mayores de 65 años encuestados realizaban actividades de voluntariado u obras de beneficencia. Sumado a ello, al incluir en una misma categoría las actividades de voluntariado y obras de beneficencia, no se tiene la seguridad de que todos ellos hiciesen actividades de voluntariado. Dada la poca frecuencia de estas actividades entre los mayores, el presente trabajo se planteaba analizar las potenciales diferencias en el perfil sociodemográfico de los mayores que realizan y no realizan estas actividades. En el análisis de tales diferencias se atendió a las potenciales diferencias en función del sexo, ya que estudios previos habían aludido a la importancia de considerar las variables sociodemográficas a la hora de estudiar este fenómeno.

Los resultados hallados muestran pocas diferencias entre unos y otros. Las personas mayores que desarrollan actividades de voluntariado y obras de

beneficencia parecen estar caracterizados por tener menor edad y un mayor nivel educativo. Morrow-Howe (2010) recogían que las tasas de voluntariado no declinan significativamente hasta los 70 años. Con la edad aumenta la probabilidad de desarrollar problemas de salud o enfermedades de diferente severidad que pueden constituir una barrera importante para hacer voluntariado (Musick y Wilson, 2008). El mayor nivel educativo de aquellas personas que desarrollan voluntariado es algo coherente con lo hallado por numerosos estudios previos no sólo en población de personas mayores (Choi, 2003; Fischer y Schaffer, 1993; IMSERSO, 2007), sino también en otros sectores poblacionales (Wilson, 2000). La relación con el nivel educativo proporciona un apoyo parcial a la Teoría del Estatus Dominante (Lemon, Paisleys y Jacobson, 1972) y a la Teoría del Capital Humano (Cfr. Wilson y Musick, 1998). Poseer características sociodemográficas valoradas socialmente (tal como tener un alto nivel educativo, por ejemplo) lleva a las personas a realizar algún tipo de actividad voluntaria en mayor medida. Sumado a ello, las personas con muchos recursos personales (como por ejemplo, educación) tienen más habilidades y experiencia valorables para las organizaciones, y esto puede hacerles sentir más seguros sobre su capacidad para contribuir en dichas organizaciones de diversas formas (Thoits y Hewitt, 2001).

Con relación al sexo, los varones que desarrollan estas actividades sólo están caracterizados por tener un mayor nivel de estudios, y las mujeres por tener menor edad, un mayor nivel de estudios y estar en mayor medida no casadas en comparación con las mujeres que no desarrollan estas actividades. La edad no parece ser ni una barrera ni un facilitador del voluntariado en los varones, no así en las mujeres. En cuanto al estado civil, en el Boletín sobre Envejecimiento publicado por el IMSERSO en 2007 se recogía que la estabilidad en las relaciones de pareja también era otro elemento definidor de los mayores voluntarios, probablemente porque las personas casadas tienden a tener un mayor nivel de ingresos (Fischer y Schaffer, 1993), pero los resultados hallados no permiten apoyar este dato.

Las diferencias en el perfil de los mayores que hacen y no hacen estas actividades, y las existentes entre mujeres y varones, pueden permitir diseñar estrategias específicas tanto de captación como de gestión de los mayores en las entidades de voluntariado. Por ejemplo, podrían llegar a anticiparse posibles necesidades y motivaciones en cada caso, lo que orientarían las estrategias en un sentido u otro.

Ni el sexo ni el número de hijos juegan un papel importante a la hora de configurar el perfil de los mayores que desarrollan estas actividades. Los resultados no apoyan en lo hallado en estudios previos donde se mostraba, según el caso, el voluntariado de mayores como un fenómeno feminizado o por el

contrario masculinizado. Lo que sí se halla es una mayor proporción de mujeres que desarrollan estas actividades casi todas las semanas en comparación con los varones. El número de hijos podría llegar a considerarse un indicador parcial del apoyo social, pero en cualquier caso, lo hallado no muestra ninguna relación con la práctica de actividades de voluntariado u obras de beneficencia. Podría ser interesante de cara a futuros estudios considerar también la relación con el número de nietos u otras personas dependientes que puedan estar a su cargo. En este caso, también debería atenderse a las diferencias por sexo. Actualmente se habla del "síndrome de la abuela esclava", que describe aquellos casos de mujeres en su senectud que no sólo se encargan del cuidado de sus nietos, sino que también asumen el cuidado de sus propios padres y de sus parejas también mayores. Sumado a ello, se ha encontrado que las mujeres son más flexibles respecto al tiempo que dedican a las actividades en las que están implicadas, de tal forma que cuando, por ejemplo, aumenta la demanda de cuidar a otras personas, tienden a reducir significativamente el tiempo que dedican a otras actividades (ocio, voluntariado, etc.). La atención a los demás y la orientación a las relaciones sociales es un aspecto consustancial y transversal en la vida de las mujeres (IMSERSO-Instituto de la Mujer, 2011).

En general no sólo no existen grandes diferencias entre mayores que desarrollan y no desarrollan estas actividades, sino que tampoco existen grandes diferencias cuando se atiende al sexo, al menos entre las variables sociodemográficas consideradas. A pesar de ello, hay que tener en cuenta que el rango de variables analizadas ha sido relativamente limitado y que sería deseable analizar otras que quizás podrían tener un mayor impacto en este sector poblacional, como el nivel de ingresos, el lugar de residencia y las actitudes religiosas, por ejemplo.

En cuanto a la relación con bienestar físico, se encuentra una asociación entre este tipo de actividades y la percepción de salud física, ya que estas actividades se relacionan con la percepción de salud y la percepción de limitaciones en el desarrollo de actividades debidas a problemas de salud. Cuando se atiende a las diferencias en función del sexo parece existir una mayor asociación entre las mujeres, ya que no se encuentra en la muestra de varones ninguna relación significativa con la percepción de limitaciones en el desarrollo de actividades.

Respecto al bienestar psicológico, se halla que la práctica de voluntariado se asocia a la satisfacción vital, pero no así a la experiencia de depresión o tristeza. Cuando se atiende a las diferencias en función del sexo se comprueba que el nivel de significación de la relación con satisfacción vital es mayor entre las mujeres que entre los varones. Tomando en consideración también lo hallado en cuanto al bienestar físico, podría plantearse que quizás el voluntariado tenga un efecto mayor sobre el bienestar de las mujeres que sobre el de los

varones, o bien, que sea más importante el bienestar experimentado para el desarrollo de este tipo de actividades en las mujeres que en los varones. No debe perderse de vista que la percepción de las mujeres sobre su propia salud es peor que la que tienen los varones: tienen una mayor incidencia de enfermedades diagnosticadas, experimentan un mayor número de limitaciones en su actividad cotidiana por problemas de salud, y a medida que aumenta su edad, su tasa de discapacidad se incrementa de forma significativa en comparación con los varones (IMSESO-Instituto de la Mujer, 2011).

En general, estos resultados son coherentes con lo hallado en estudios previos (ver por ejemplo, Mishra, 1992 y Newman, Vasudev y Onawola, 1985), a excepción de lo relativo a la depresión, que no va en la línea de lo hallado en los trabajos de Haski-Leventhal (2009) y Lum y Lightfoot (2005), por ejemplo. Pero igualmente hay que tener en cuenta que el número de indicadores evaluados del bienestar físico y psicológico es limitado y es necesario seguir profundizando en las diferentes facetas de los mismos para determinar con mayor precisión en qué aspectos se concentran los beneficios de la práctica de voluntariado o qué experiencias llevan a los mayores a desarrollar este tipo de actividades, dado que las características del estudio llevado a cabo (diseño transversal) no permiten establecer relaciones de causalidad.

Haski-Leventhal (2009) con datos del 2007 de la encuesta SHARE mostró que la tasa de participación en España era del 2,2%. Los datos aportados en este estudio muestran que la tasa ha aumentado hasta el 4,18% atendiendo sólo a las personas mayores de 65 años. A su vez, también mostraba que el desarrollo de actividades de voluntariado u obras de beneficencia estaba relacionado con el bienestar físico y psicológico, pero que dicha relación era diferente en función del país analizado. Mientras que en algunos países la correlación era muy fuerte, como en los países del norte de Europa, donde hacer voluntariado es una norma social y los mayores tienen buenas pensiones y sistemas sanitarios, en otros era débil, como el caso de España, o incluso insignificante. Los datos actualizados aportados en este trabajo siguen mostrando la existencia de una relación significativa, aunque en este caso no puede ser relativizada al compararla con lo hallado en otros países. De todos modos, no sólo las condiciones socioeconómicas en las que viven los mayores en cada país, sino también las diferencias culturales a la hora de conceptualizar el voluntariado y dotarlo de significado, pueden explicar tanto las diferentes tasas de participación como los diferentes niveles de asociación. Por ejemplo, en los países del sur de Europa los altos niveles de relaciones sociales informales dentro de la red familiar tienden a desplazar la participación social formal, entre lo que podría incluirse el voluntariado. Esto no sólo podría explicar la reducida tasa de participación de los mayores en actividades de voluntariado, sino también el impacto que las

mismas pueden tener en su bienestar físico y psicológico (Hank y Erlinghagen, 2010).

Los resultados presentados deben ser interpretados con cautela, principalmente porque no se puede diferenciar realmente a las personas que hacían voluntariado de aquellas que sólo han desarrollado obras de beneficencia, como pueden ser donaciones monetarias o de otro tipo, por ejemplo. El significado que tiene "charity work" (traducido al castellano como "obras de beneficencia"), no es el mismo en los países anglosajones que en España. En los países anglosajones hace referencia a trabajo no pagado y normalmente centrado en la captación de fondos, lo que podría encajar como una actividad más de voluntariado. Por ejemplo, el Observatorio del Voluntariado (2014) describe que los porcentajes de personas que colaboran económicamente y que colaboran como voluntarios son muy diferentes en España. Mientras que con relación a la población general el 24,6% colabora económicamente, sólo el 9,2% lo hace como voluntario.

Los resultados aquí expuestos muestran que la tasa de participación de los mayores en actividades de voluntariado u obras de beneficencia es baja, pero previsiblemente aumentará en los próximos años. No sólo las personas que lleguen a una edad de 65 o más años cada vez tendrán un mayor nivel educativo, sino que también la promoción del voluntariado como un instrumento de envejecimiento activo facilitará el conocimiento, la aceptación y la participación de los mayores en este tipo de actividades.

## 5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abellán, A. y Esparza, C. (2011). Un perfil de las personas mayores en España, 2011: Indicadores estadísticos básicos. *Informes Portal Mayores*, 127.
- Anderson, N.D. et al. (2014). The Benefits Associated With Volunteering Among Seniors: A Critical Review and Recommendations for Future Research. *Psychological Bulletin*, 140(6), 1505-1533.
- Börsch-Supan, A., Brandt, M., Hunkler, C., Kneip, T., Korbmacher, J., Malter, F., Schaan, B., Stuck, S. and Zuber, S. (2013). Data Resource Profile: The Survey of Health, Ageing and Retirement in Europe (SHARE). *International Journal of Epidemiology*, 42(4), 992-1001.
- Choi, L.H. (2003). Factors affecting volunteerism among older adults. *The Journal of Applied Gerontology*, 22(2), 179-196.
- Choi, N. G. y Bohman, T. M. (2007). Predicting the changes in depressive symptomatology in later life: How much do changes in health status, marital and

- caregiving status, work and volunteering, and health related behaviors contribute? *Journal of Aging and Health*, 19, 152–177.
- Cutts, A. (2006). *Older male volunteers in social care and community action*. London: VITA.
- Ehlers, A., Naegele, G. y Reichert, M. (2011). *Volunteering by older people in the EU*. Dublín: European Foundation for the Improvement of Living and Working conditions.
- Fischer, L.R. y Schaffer, K.B. (1993). *Older volunteers: A guide to research and practice*. London: Sage Publications Ltd.
- GHK (2010). *Volunteering in the European Union*. Revisado 7 de Septiembre de 2015 en [http://ec.europa.eu/citizenship/pdf/doc1018\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/citizenship/pdf/doc1018_en.pdf).
- Gil-Lacruz, A.I. y Marcuello, C. (2013). Voluntary work in Europe: Comparative analysis among countries and welfare systems. *Social Indicators Research*, 114, 371-382.
- Han, C.K. y Hong, S.I. (2013). Trajectories of volunteering and self-esteem in later life: Does wealth matter? *Research on Aging*, 35, 571–590.
- Hank, K. y M. Erlinghagen. (2010). Dynamics of volunteering in older Europeans. *Gerontologist*, 50(2), 170-178.
- Haski-Leventhal, D. (2009). Elderly Volunteering and Well-Being: A Cross-European Comparison Based on SHARE Data. *Voluntas*, 20, 388–404.
- Hill, K. (2006). *Older volunteering: Literatura review*. London: VITA.
- IMSERSO (2007). El proyecto SHARE: Encuesta de Salud, Envejecimiento y Jubilación de Europa. *Boletín sobre envejecimiento*, 30.
- IMSERSO (2008). *Las personas mayores en España: datos estadísticos estatales y por comunidades autónomas*. Madrid: IMSERSO.
- IMSERSO (2010). *Presentación de la Encuesta de Mayores de 2010*. Revisado 15 de Enero de 2012. [http://www.imserso.es/InterPresent2/groups/imserso/documents/binario/presentacionencuestamayores\\_20.pdf](http://www.imserso.es/InterPresent2/groups/imserso/documents/binario/presentacionencuestamayores_20.pdf)
- IMSERSO-Instituto de la Mujer. (2011). *Informe sobre las mujeres mayores en España*. Revisado 15 de Abril de 2012. <http://www.msc.es/novedades/docs/mujeresBorrador.pdf>
- INE (2011). Encuesta de empleo del tiempo 2009-2010: resultados definitivos. *Notas de prensa*. Revisado 8 de Septiembre de 2015. <http://www.ine.es/prensa/np669.pdf>.
- INE (2012). Año Europeo del Envejecimiento Activo y la Solidaridad intergeneracional. Cifras INE: *Boletín informativo del Instituto Nacional de Estadística*.

Revisado 15 de Abril de 2014.

[http://www.ine.es/ss/Satellite?L=es\\_ES&c=INECifrasINE\\_C&cid=1259940224507&p=1254735116567&pagename=ProductosYServicios%2FPYSLayout](http://www.ine.es/ss/Satellite?L=es_ES&c=INECifrasINE_C&cid=1259940224507&p=1254735116567&pagename=ProductosYServicios%2FPYSLayout)

Kim, J., y Pai, M. (2010). Volunteering and trajectories of depression. *Journal of Aging and Health*, 22, 84 –105.

Lemon, M., Paisleys, B.J. y Jacobson, P.E. (1972). Dominant statuses and involvement in formal voluntary associations. *Journal of Voluntary Action Research*, 1 (2), 30-42.

Lum, T.Y. y Lightfoot, E. (2005). The effects of volunteering on the physical and mental health of older people. *Research of Aging*, 27(1), 31-55.

Luoh, M.C. y Herzog, A.R. (2002). Individual consequences of volunteer and paid work in old age: Health and mortality. *Journal of Health and Social Behaviour*, 43(4), 490-509.

Malter, F. y Börsch-Supan, A. (Eds.) (2015). *SHARE Wave 5: Innovations & Methodology*. Munich: MEA, Max Planck Institute for Social Law and Social Policy. Revisado 8 de Septiembre de 2015 [http://www.share-Project.org/fileadmin/pdf\\_documentation/Method\\_vol5\\_31March2015.pdf](http://www.share-Project.org/fileadmin/pdf_documentation/Method_vol5_31March2015.pdf)

Maquieira, V. (2002). *Mujeres mayores en el siglo XXI*. Madrid: IMSERSO.

Midlarsky, E. (1991). Helping as coping. En M.C. Clark (Ed.), *Prosocial Behavior: Review of personality and social psychology* (vol.12, pp.238-264). Newbury Park, CA: Sage.

Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad (2011). *Estrategia Estatal del Voluntariado 2010-2014*. Madrid: Ministerio de Sanidad, Política social e Igualdad.

Mishra, S. (1992). Leisure activities and life satisfaction in old age: A case study of retired government employees living in urban areas. *Activities, Adaptation and Aging*, 16, 7-26.

Moen, P., Dempster-McClain, D. y Williams, R. (1992). Successful aging: A life-course perspective on women's multiple roles and health. *American Sociological Review*, 97(6), 1612-1638.

Morrow-Howe, N. (2010). Volunteering in Later Life: Research Frontiers. *The Journals of Gerontology*, supl. 23908 65(4), 461.

Musick, M.A. y Wilson, J. (2008). *Volunteers: A Social Profile*. Bloomington, IN: Indiana University Press.

Newman, S., Vasudev, J. y Onawola, R. (1985). Older volunteers' perceptions of impacts of volunteering on their psychological well-being. *Journal of Applied Gerontology*, 4, 1234-1127.

Observatorio del Voluntariado (2014). Hechos y cifras del voluntariado en Espa-

- ña 2014. Madrid: Plataforma del Voluntariado de España.
- Observatorio del Voluntariado (2015). Hechos y cifras del voluntariado en España 2015. Madrid: Plataforma del Voluntariado de España.
- Okun, M. A., Rios, R., Crawford, A. V. y Levy, R. (2011). Does the relationship between volunteering and well-being vary with health and age? *International Journal of Aging and Human Development*, 72, 265–287.
- Omoto, A. M., Snyder, M., y Martino, S. C. (2000). Volunteerism and the life course: Investigating age-related agendas for action. *Basic and Applied Social Psychology*, 22, 181–197.
- Piercy, K. W., Cheek, C. y Teemant, B. (2011). Challenges and psychosocial growth for older volunteers giving intensive humanitarian service. *The Gerontologist*, 51, 550–560.
- Pilkington, P. D., Windsor, T. D. y Crisp, D. A. (2012). Volunteering and subjective well-being in midlife and older adults: The role of supportive social networks. *The Journals of Gerontology: Psychological Sciences and Social Sciences*, 67, 249–260.
- PVE (2011). *Diagnóstico de la situación del voluntariado de acción social en España*. Madrid: Ministerio De Sanidad, Política Social E Igualdad.
- Thoits, P.A. y Hewitt, L.N. (2001). Volunteer work and well-being. *Journal of Health and Social Behavior*, 42(2), 115-131.
- UDP-Simple Lógica (2008). *Asociacionismo y disposición al voluntariado del colectivo de mayores. Deliberación mayor: 2º informe*. Madrid: IMSERSO.
- Wilson, J. (2000). Volunteering. *Annual Review of Sociology*, 26, 215-240.
- Wilson, J. y Musick, M. (1998). The contribution of social resources to volunteering. *Social Sciences Quarterly*, 74 (4), 799-814.
- Zunzunegui, M.V., et al. (2007). Gender differences in depressive symptoms among older adults: a cross-national comparison. *Social Psychiatry and Psychiatric Epidemiology*, 42, 198-207.



---

# El fomento y la promoción del voluntariado en las universidades españolas

## **Silvia Arias Careaga**

Directora de la Oficina de Acción Solidaria y Cooperación de la Universidad Autónoma de Madrid (UAM) desde el 2002. Doctora en Ciencias Biológicas y Master en Administración y Dirección de Fundaciones y otras Entidades no Lucrativas (UAM). Tiene título de Experta Universitaria en Planificación y Gestión de Proyectos de Cooperación al Desarrollo en los ámbitos de la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNED), y de Planificación y Gestión de Proyectos de Cooperación al Desarrollo con enfoque de género (Instituto de la Mujer). Es autora de numerosas publicaciones sobre el papel de la universidad como entidad con compromiso social en el ámbito del voluntariado y la cooperación al desarrollo. Es miembro del Consejo Asesor del Observatorio de Cooperación Universitaria al Desarrollo de la CRUE-MAEC-AECID y ha sido miembro de los comités científicos de los Congresos de Universidad y Cooperación al Desarrollo organizados por las universidades públicas españolas en los últimos cuatro años.

## **Claudia Rincón Becerra**

Desde el 2010 se desempeña como Técnica del Área de Formación, Análisis y Estudios de la Oficina de Acción Solidaria y Cooperación de la Universidad Autónoma de Madrid. Licenciada en Ciencias Sociales, Diploma en Estudios Avanzados de Antropología Social, doctoranda en Antropología de Orientación Pública. Máster en Inmigración, Refugio y Relaciones Intercomunitarias (UAM). Especialista en Planeación del Desarrollo Urbano y Regional (ESAP-Colombia). Ha publicado: "La cooperación universitaria al desarrollo: funcionamiento y organización en la actual coyuntura de crisis económica" (2015) y "Conocimientos del Mundo, la diversidad epistémica en América Latina" (2008). Coautora de la ponencia del estado actual de la cooperación universitaria al desarrollo.

## **RESUMEN**

Desde hace muchos años las universidades españolas están comprometidas con el voluntariado a través de una gran diversidad de actividades (formación, investigación sensibilización, etc.). Existen, sin embargo, muy pocos estudios que definan y detallen el trabajo que hacen, cómo se organizan y financian o los vínculos que mantienen con otras entidades. El presente estudio ofrece toda esta información a través de una ambiciosa investigación realizada en todas las universidades españolas. Los resultados muestran el papel relevante que las universidades están jugando en la actualidad en promocionar y fomentar el voluntariado.

## **PALABRAS CLAVE**

Voluntariado universitario, universidades españolas, estructuras universitarias en voluntariado, políticas universitarias en solidaridad.

## **ABSTRACT**

Spanish universities are involved in volunteering issues since many years ago through a high diversity of activities (training, research, awareness, etc.). Nevertheless there are very few studies that show how universities are organizing their work in this area. The current paper provides this information through an ambitious research that involved all Spanish universities. The results show how they play an important role in promoting and encouraging volunteering at the present time.

## **KEY WORDS**

University volunteering, Spanish universities, university solidarity policies, university solidarity units.

## 1. INTRODUCCIÓN

El reconocimiento otorgado en la reciente ley de voluntariado en España<sup>1</sup> por primera vez a las universidades es fruto de un largo proceso vivido por las universidades desde los años 90. Se ha vinculado en numerosas ocasiones el movimiento social vivido en España en los años 1993 y 1994 (conocido como el movimiento 0,7%) con la aparición y nacimiento de una nueva estrategia universitaria enfocada a desarrollar el potencial social de las instituciones de educación superior (Arias, 2016; Arias & Rincón, 2015; Arias, 2011). Fue a partir de ese momento cuando las universidades españolas asumieron plenamente su papel como instituciones también con un compromiso y responsabilidad social, cambiando estructuras y normativas para poderse adaptar a lo que la sociedad también les exigía a ellas: el nuevo reto de formar no sólo excelentes profesionales sino, también, excelentes ciudadanos y ciudadanas comprometidas, responsables y sensibles con el mundo que les rodea. De esta manera, el facilitar a los universitarios y universitarias herramientas que les permitieran contribuir a construir un mundo mejor pasó a ser una seña de identidad propia, también, del ser universitario.

Asumir este nuevo reto no ha sido fácil en muchos sentidos. En primer lugar, existían reticencias naturales -internas y externas- al cambio que suponía aceptar una nueva forma de entender la universidad; en segundo lugar, no existía una normativa que como hoja de ruta indicara los pasos a seguir para este cambio y en tercer lugar, exige un gran esfuerzo reflexivo en delimitar y definir adecuadamente el espacio de la universidad en este campo asumiendo sus limitaciones y evitando duplicidad o competencias con otros actores.

Los primeros pasos se dieron aprobando de manera conjunta por todos los rectores —a través de la Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas (CRUE)— cuatro documentos claves que marcaron el modelo a seguir<sup>2</sup>. Estos textos se aprobaron en un plazo de seis años, desde el año 2000 hasta el año 2006 y tuvieron tal fuerza, consenso y aceptación que unos años más tarde el propio Ministerio de Educación recogió, en la nueva Ley Orgánica de Universidades<sup>3</sup> de 2007, todos estos aspectos dotando oficialmente a la universidad de un papel relevante no sólo en la transmisión de conocimientos sino también en la transmisión de valores.

1 Ley 45/2015, de 14 de octubre de Voluntariado.

2 Estos cuatro documentos son: 1) *Estrategia de Cooperación Universitaria al Desarrollo (ESCUDE)*, aprobado en septiembre de 2000; 2) *Universidad: Compromiso Social y Voluntariado*, aprobado en julio de 2001; 3) *Protocolo de actuación de las universidades frente a situaciones de crisis humanitarias*, aprobado en abril de 2006; 4) *Código de conducta de las universidades españolas en materia de cooperación al desarrollo*, aprobado en julio de 2006.

3 Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades.

Este hecho hubiera sido impensable años atrás, pero el compromiso y determinación de los rectores y de sus equipos de gobierno alentados por el conjunto de la comunidad universitaria permitieron este salto cualitativo.

Unos años más tarde, la propia Unión Europea a través de su Estrategia del Espacio Europeo de Educación Superior (EEES) del año 2010, promulgó la transformación de las prácticas pedagógicas y docentes universitarias con el objetivo de estimular al estudiantado para una participación crítica y activa tanto dentro como fuera del aula, exigiéndole una participación más intensa y responsable, fomentando un trabajo autónomo, crítico, responsable y comprometido con su entorno y con la sociedad en la que vive.

El voluntariado fue —junto con la cooperación al desarrollo— una de las primeras y principales herramientas que las universidades pusieron en marcha como respuesta a su compromiso social y al nuevo reto mencionado anteriormente. El voluntariado desde la universidad y desde todas las vertientes que ésta puede ofrecer (formación, investigación, sensibilización, etc.) se presenta como una oportunidad única de difundir e inculcar valores que contribuyan a aumentar el interés por transformar el entorno hacia una sociedad más justa, equilibrada, tolerante e igualitaria.

Desde aquellos primeros años en los que las universidades iniciaron el acercamiento al voluntariado, han sido muchas las acciones que se han ido emprendiendo hasta ahora. Se ha fomentado, promocionado, investigado, formado, asesorado y sensibilizado en voluntariado, pero no existe casi información recogida y analizada sobre la organización y funcionamiento de todas estas acciones. En el año 2004 se publicó, por primera vez en España, un estudio sobre el funcionamiento y organización de las estructuras solidarias de las universidades españolas (Arias & Simón, 2004). El estudio ponía de manifiesto cómo la universidad había creado y aprobado estructuras (servicios, unidades, etc.) para facilitar la coordinación de sus actividades en el campo de la solidaridad y explicaba de manera general las actividades que se realizaban desde ellas. El voluntariado era entonces ya mencionado como una de estas actividades, pero desde entonces no se ha actualizado la información y la literatura especializada actual se limita —en su mayoría— a describir esencialmente experiencias universitarias muy concretas en voluntariado, sin que exista una visión amplia y de conjunto sobre lo que está ocurriendo en la actualidad dentro de las universidades en el entorno del voluntariado, sobre las tendencias, las problemáticas enfrentadas y la reflexión que todo ello conlleva.

El presente artículo tiene como objetivo llenar esa laguna actualizando los datos del estudio del 2004 y ofreciendo una reflexión sobre la situación y futuro del voluntariado desde las universidades.

## 2. METODOLOGÍA

Este estudio parte de una investigación más amplia iniciada en julio de 2012 sobre las universidades españolas y sus estructuras solidarias, las cuales abarcan diversos ámbitos de trabajo muy heterogéneos desde la promoción del voluntariado social, la promoción de la protección del medio ambiente y la inclusión educativa hasta la educación para el desarrollo y la cooperación internacional al desarrollo.

La investigación se inicia —julio 2012— con el diseño de un cuestionario en formato digital, el cual se fue perfeccionando en tres fases a través de tres grupos control. Finalmente, el cuestionario definitivo fue enviado a las universidades españolas en septiembre de 2013 a través de correo electrónico y con el enlace para acceder al cuestionario. El envío se hizo a todas las universidades pertenecientes a la Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas (CRUE), y en concreto a las estructuras identificadas como objeto del estudio.

Tras recibir las respuestas existió otra fase ardua y larga durante la cual se contactó, tanto por vía telefónica como electrónica, con todas aquellas universidades de las cuales hubiera dudas en cuanto a las respuestas obtenidas y se quisiera corroborar o aclarar alguna información. Se realizó también el esfuerzo de llegar a todas las estructuras de todas las universidades que, aunque no fueran conocidas por participar activamente en los foros anuales universitarios de cooperación al desarrollo o voluntariado, sí eran susceptibles de tener acciones o programas directamente relacionados con nuestro objeto de estudio.

Finalmente, fueron 118 estructuras de las 75 universidades listadas por la CRUE<sup>4</sup> a las que se envió el cuestionario. El cuestionario fue respondido por 112 estructuras solidarias de 72 universidades, lo que representa un porcentaje de contestación del 96% (3 universidades privadas no respondieron al cuestionario). (Ver cuadro 1).

**Cuadro 1. Total de universidades contactadas durante el proceso de la investigación**

Número de universidades contactadas	75 de 75	Universidad Pública	Universidad Privada
SÍ RESPONDIERON	72 de 75 (96%)	50 de 50 (100%)	22 de 25 (88%)
NO RESPONDIERON	3 de 75 (4%)	0 de 50 (0%)	3 de 25 (12%)
Número de universidades <b>no</b> contactadas	0 de 75	0%	0%

Fuente: elaboración propia.

4 Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas <http://www.crue.org/UNIVERSIDADES/>

Las estructuras solidarias universitarias abordan muchos ámbitos de trabajo heterogéneos y amplios, pero para el presente artículo y para garantizar la rigurosidad del mismo se ha hecho un exhaustivo barrido, seleccionando únicamente aquellas estructuras solidarias que enfocan su trabajo al ámbito del voluntariado universitario, evitando así confusiones y contaminación con otros datos.

De esta manera, se ha trabajado con un total de 79 estructuras solidarias (61 estructuras de universidades públicas y 18 estructuras de universidades privadas) de 64 universidades que trabajan, promueven, fomentan y dirigen sus acciones y programas en el entorno del voluntariado. Treinta y tres estructuras fueron descartadas porque sus objetivos de trabajo eran específicamente proyectos de cooperación universitaria al desarrollo sin relación ninguna ni basados en voluntariado local o internacional. Aquellos que sí mantenían un vínculo con el voluntariado permanecieron en el estudio. (Ver cuadro 2).

**Cuadro 2. Número de estructuras universitarias de voluntariado participantes en el estudio**

<b>NÚMERO DE ESTRUCTURAS DE VOLUNTARIADO PARTICIPANTES</b>	<b>79</b>
TOTAL UNIVERSIDADES PÚBLICAS	61
TOTAL UNIVERSIDADES PRIVADAS	18

Fuente: elaboración propia.

Los análisis se han hecho siempre distinguiendo entre universidades públicas y privadas, dado el interés que el distinto funcionamiento de unas y otras podría tener en los resultados.

El procesamiento de la información se ha realizado a través del paquete estadístico SPSS/PC v. 21.

### 3. RESULTADOS

El cuadro 3 ofrece la información sobre las estructuras de voluntariado de las universidades españolas, públicas y privadas<sup>5</sup>. Es la primera vez que se recoge

<sup>5</sup> El término estructura solidaria hace referencia a “toda aquella estructura que sea cual sea su origen o forma legal u organizativa tiene como objetivo el estudio, la promoción, la formación, la investigación, la sensibilización y la organización de actividades englobadas dentro del campo de la solidaridad y ejecutadas siempre desde el ámbito universitario”.

y publica esta información en España tras la publicación del estudio en el año 2004 sobre las estructuras solidarias en las universidades españolas (Arias & Simón, 2004). Puede observarse que alguna universidad tiene más de una estructura desde la cual se potencia el voluntariado. Normalmente, esto es debido a que en algunas universidades la estructura de voluntariado aparece separada de la estructura de cooperación al desarrollo, aun cuando desde ambas se ofrecen acciones o programas de voluntariado. Este hecho ocurre en el 21,8% (n=14) de las universidades. El análisis por comunidades autónomas revela que son las universidades de Madrid, Cataluña y Andalucía las que más estructuras de voluntariado poseen. Cuestión obviamente relacionada con el número total de universidades existentes en dichas comunidades.

### **Cuadro 3. Estructuras universitarias de voluntariado por comunidades autónomas y universidad**

<b>UNIVERSIDAD</b>	<b>DENOMINACIÓN DE LA ESTRUCTURA EN VOLUNTARIADO</b>
<b>ANDALUCÍA</b>	
Universidad de Almería	Secretaría de Representación Estudiantil; Asociaciones y Voluntariado
Universidad de Cádiz	Unidad de Acción Social y Solidaria
Universidad de Córdoba	Área de Cooperación y Solidaridad
Universidad de Granada	Centro de Iniciativas de Cooperación al Desarrollo
Universidad de Huelva	Servicio de Atención a la Comunidad Universitaria (SACU)
Universidad de Jaén	Secretariado de Responsabilidad Social, Cooperación y Deportes
	Secretariado de Sostenibilidad (Aula Verde)
Universidad de Málaga	Servicio de Relaciones Internacionales y Cooperación
	Oficina del Voluntariado
Universidad de Sevilla	Oficina de Cooperación al Desarrollo
	Oficina de Voluntariado
Universidad Pablo de Olavide	Oficina de Voluntariado y Solidaridad
<b>ARAGÓN</b>	
Universidad San Jorge	Instituto Humanismo y Sociedad
Universidad de Zaragoza	Vicerrectorado de Relaciones Internacionales y Cooperación al Desarrollo
	Área de Política Social e igualdad

<b>UNIVERSIDAD</b>	<b>DENOMINACIÓN DE LA ESTRUCTURA EN VOLUNTARIADO</b>
<b>PRINCIPADO DE ASTURIAS</b>	
Universidad de Oviedo	Área Cooperación Universitaria al Desarrollo
	Área Espacio Solidario
<b>ILLES BALEARS</b>	
Universitat de les Illes Balears	Oficina de Cooperación al Desarrollo y Solidaridad (OCDS)
<b>CANARIAS</b>	
Universidad de La Laguna	ULL Solidaria
Universidad de Las Palmas de Gran Canaria	Centro Universitario de Cooperación Internacional para el Desarrollo (CUCID)
	Oficina de Programas de Acción Social
<b>CANTABRIA</b>	
Universidad de Cantabria	Área de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ACOIDE)
<b>CASTILLA-LA MANCHA</b>	
Universidad de Castilla-La Mancha	Fundación General de la Universidad de Castilla- La Mancha
<b>CASTILLA Y LEÓN</b>	
Universidad de Burgos	Centro de Cooperación y Acción Solidaria
Universidad de Salamanca	Oficina de Cooperación
	Servicio de Asuntos Sociales
Universidad de León	Área de Cooperación al Desarrollo
Universidad Europea Miguel de Cervantes	Servicio de Voluntariado, Acción Social e Igualdad
Universidad de Valladolid	Área de Cooperación Internacional para el Desarrollo de la Uva
<b>CATALUÑA</b>	
Universidad Abat Oliba CEU	Cátedra de Economía Solidaria
	Servicio de Voluntariado Social
Universitat Autònoma de Barcelona	Fundació Autònoma Solidària (FAS)
Universitat de Barcelona	Fundació Solidaritat UB
Universitat de Girona	Oficina de Cooperació per al Desenvolupament
Universitat Internacional de Catalunya	Servei d'Universitaris Solidaris (SUS)
Universitat de Lleida	Oficina de Desenvolupament i Cooperació

<b>UNIVERSIDAD</b>	<b>DENOMINACIÓN DE LA ESTRUCTURA EN VOLUNTARIADO</b>
<b>CATALUÑA</b>	
Universitat Politècnica de Catalunya	Centro de Cooperación para el Desarrollo (CCD)
	Associació Universitaris per la Col·laboració (AUCCOOP)
Universitat Pompeu Fabra	UPF Solidària
Universitat Rovira i Virgili	Oficina del Voluntariat
Universitat de Vic	Servei d'Atenció a la Comunitat Univeritària
<b>EXTREMADURA</b>	
Universidad de Extremadura	Oficina de Cooperación Universitaria al Desarrollo y Voluntariado
<b>GALICIA</b>	
Universidade da Coruña	Oficina de Cooperación e Voluntariado (OCV)
Universidad de Santiago de Compostela	Servizo de Participación e Integración Universitaria (SEPIU)
Universidade de Vigo	Sección de Información, Orientación y Promoción al Estudiante (SIOPE)
<b>COMUNIDAD DE MADRID</b>	
Universidad de Alcalá	Oficina de Cooperación Solidaria
Universidad Autónoma de Madrid	Oficina de Acción Solidaria y Cooperación
	Oficina Ecocampus
Universidad Antonio de Nebrija	Club de voluntariado
Universidad Camilo José Cela	Instituto para la Cooperación y el Desarrollo Humano (ICDH)
Universidad Carlos III de Madrid	Oficina de Cooperación Universitaria al Desarrollo
	Programa de Voluntariado
Universidad CEU San Pablo	Aula de Voluntariado, Acción Solidaria y Cooperación al Desarrollo
Universidad Complutense de Madrid	Servicio de Relaciones Institucionales y Cooperación al Desarrollo -Sección de Cooperación al Desarrollo y voluntariado-
Universidad Europea de Madrid	Área de Cultura y Compromiso Social
Universidad Francisco de Vitoria	Voluntarios por la Acción Social (VAS)

<b>UNIVERSIDAD</b>	<b>DENOMINACIÓN DE LA ESTRUCTURA EN VOLUNTARIADO</b>
<b>COMUNIDAD DE MADRID</b>	
Universidad Politécnica de Madrid	Dirección de Cooperación para el Desarrollo
Universidad Pontificia Comillas	Servicio para el Compromiso Solidario y la Cooperación al Desarrollo
Universidad Rey Juan Carlos	Área de Cooperación al Desarrollo
	Centro de Cooperación y Voluntariado
<b>REGIÓN DE MURCIA</b>	
Universidad Católica San Antonio de Murcia	Instituto Internacional de Caridad y Voluntariado Juan Pablo II
Universidad de Murcia	Servicio de Atención a la Diversidad y Voluntariado
	Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo
Universidad Politécnica de Cartagena	Vicerrectorado de Internacionalización y Cooperación al Desarrollo
<b>COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA</b>	
Universidad de Navarra	Universitarios por la Ayuda Social (UAS)
Universidad Pública de Navarra	Unidad de Acción Social
<b>PAÍS VASCO</b>	
Euskal Herriko Unibertsitatea	Oficina de Cooperación al Desarrollo
Universidad de Deusto	Deusto Campus Solidaridad
	Servicio de Acción Social e Inclusión
<b>LA RIOJA</b>	
Universidad de la Rioja	Ayuda Social Universitaria de La Rioja (ASUR)
Universidad Internacional de la Rioja	Campus Solidario
<b>COMUNIDAD VALENCIANA</b>	
Universitat d'Alacant	Subdirección de Cooperación Universitaria al Desarrollo
Universidad Católica de Valencia	Oficina de Acción Social
Universitat Jaume I	Oficina de Cooperació al Desenvolupament i Solidaritat (OCDS)
Universidad Miguel Hernández de Elche	Centro de Cooperación al Desarrollo y Voluntariado

UNIVERSIDAD	DENOMINACIÓN DE LA ESTRUCTURA EN VOLUNTARIADO
<b>COMUNIDAD VALENCIANA</b>	
Universitat Politècnica de València	Centro de Cooperación al Desarrollo (CCD)
	Vicerrectorado de responsabilidad social, cooperación y deportes-Unidad de Acción Social (UAS)
Universitat de València	Servei d'Informació i Dinamització (SeDI)
<b>UNIVERSIDAD ESTATAL</b>	
UNED	Oficina de Internacionalización y Cooperación (OCI)

Fuente: elaboración propia.

El análisis de estos datos muestra, en primer lugar, que prácticamente el 100% de las universidades públicas españolas cuentan con programas y acciones orientados hacia el voluntariado, siendo el porcentaje menor en las universidades privadas (ver cuadro 4). Las dos universidades públicas que no tienen estructuras de voluntariado (Universidad Internacional de Andalucía —UNIA— y la Universidad Internacional Menéndez Pelayo —UIMP—) puede ser debido a su propia estructura y organización. Ambas universidades ofrecen únicamente formación de postgrado, lo que dificulta la organización de estructuras de voluntariado según el modelo actual de voluntariado implantado en las universidades españolas.

#### **Cuadro 4. Porcentaje y número de universidades que poseen estructuras universitarias de voluntariado según tipo de universidad**

	Número de universidades	Número de estructuras
<b>UNIVERSIDADES PÚBLICAS</b>	48/50 (96%)	61
<b>UNIVERSIDADES PRIVADAS</b>	16/25 (64%)	18
<b>TOTAL</b>	<b>64 /75 (85,3%)</b>	<b>79</b>

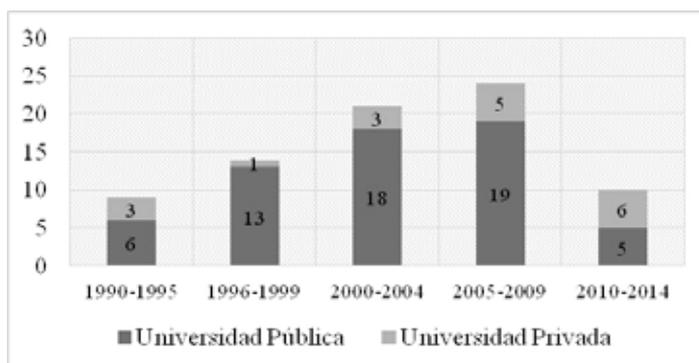
Fuente: elaboración propia.

### **3.1. Los años de creación**

Es en la década entre los años 2000 y 2010 (ver gráfico 1) cuando se crean la mayoría de las estructuras universitarias de voluntariado. Esta etapa coincide con dos hitos importantes que sin duda tuvieron responsabilidad en la aparición de estas estructuras. Uno es la celebración del Año Internacional de Voluntariado en el año 2001, cuyo mensaje alcanzó también al mundo universitario; y el otro, la aprobación por parte de la CRUE del código de conducta de las universidades españolas

en materia de cooperación al desarrollo, en el año 2006, que comprometía a las universidades a mantener un papel muy activo y protagonista en este campo.

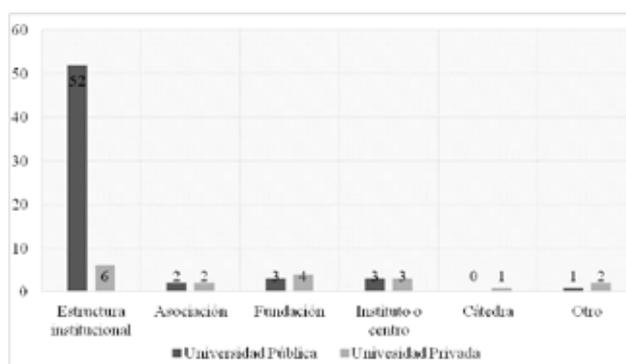
**Gráfico 1. Número de estructuras universitarias de voluntariado distribuidas según el año de creación y el tipo de universidad**



### 3.2. Tipo de estructuras

La mayoría de las estructuras de voluntariado son estructuras institucionales creadas dentro del propio organigrama universitario como un servicio más hacia la comunidad universitaria (ver gráfico 2). Este hecho es especialmente importante porque el modelo de estructura elegido dentro de cada universidad es un claro indicador del peso que, desde el gobierno de la universidad, se quiere dar al fomento del voluntariado. Las estructuras institucionales son un claro ejemplo de una apuesta firme de las universidades por creer en la importancia del voluntariado desde la universidad. Otras opciones son viables pero pueden tener una carga de inestabilidad en el tiempo y depender su funcionamiento de factores externos no siempre relacionados con el mundo universitario.

**Gráfico 2. Tipo de estructura universitaria de voluntariado según tipo de universidad**

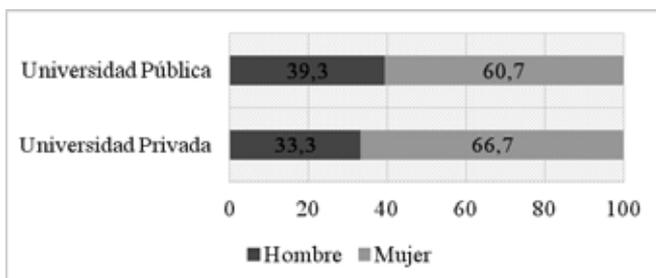


### 3.3. Perfil de la persona responsable de las estructuras universitarias de voluntariado

Para conocer el perfil de las personas responsables sobre quienes los gobiernos de la universidad han confiado para dirigir estas estructuras, se han seleccionado cuatro variables que los caracterizan: a) el sexo; b) los estudios y titulación; c) la dedicación y d) el tipo de contratación.

En primer lugar, el gráfico 3 muestra la proporción de sexo masculino y femenino en la dirección o coordinación de dichas estructuras. Son mayoritariamente mujeres tanto en universidades privadas como en universidades públicas. Curiosamente, cuando estos datos se comparan con los datos analizados para las estructuras universitarias de cooperación al desarrollo se observa en contraste que en estas estructuras existe un porcentaje mayor de hombres al frente de ellas (Arias & Rincón, 2015). Es decir, existen más mujeres al frente de las estructuras universitarias de voluntariado que en las estructuras universitarias de cooperación al desarrollo dentro de las universidades.

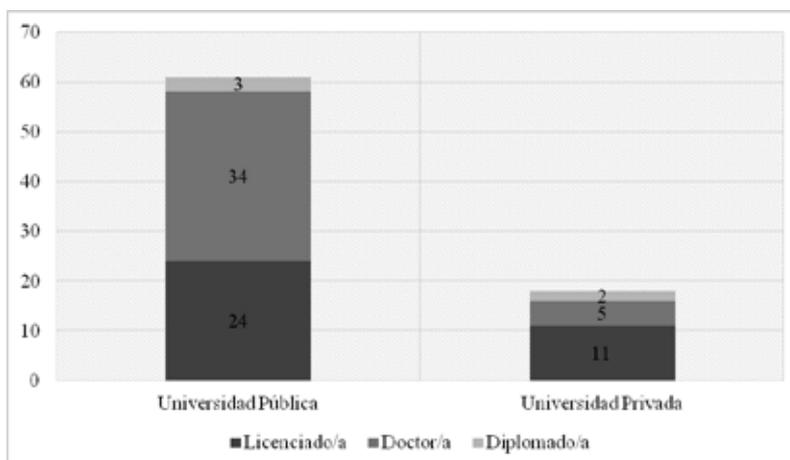
**Gráfico 3. Porcentaje de hombres y mujeres al frente de las estructuras universitarias de voluntariado según tipo de universidad**



El gráfico 4 y el cuadro 5 muestran el grado de titulación académica alcanzada y el área de conocimiento de las personas responsables de las estructuras de voluntariado. La gran mayoría son doctores o doctoras del área de las Ciencias Sociales y Jurídicas. Excepto en las universidades privadas, donde el predominio es de licenciados o licenciadas sobre doctores o doctoras. Se observa una mayor diversidad en las universidades públicas en cuanto al área de conocimiento del que provienen los responsables de estas estructuras, no existiendo, por ejemplo, en las universidades privadas ningún responsable que provenga de las áreas experimentales o de ciencias de la salud.

Curiosamente, cuando se cruza el sexo con el título académico se observan que la mayoría de los doctores son hombres y la mayoría de las personas con licenciatura son mujeres (ver gráfico 5).

**Gráfico 4. Titulación del responsable de la estructura universitaria de voluntariado según tipo de universidad**

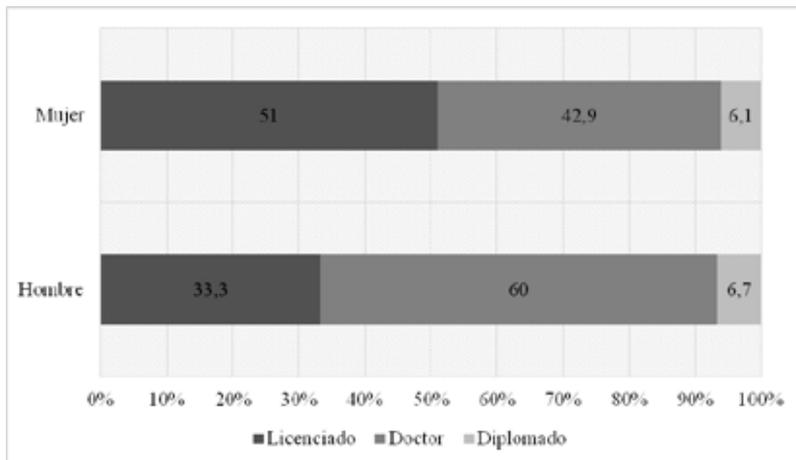


**Cuadro 5. Área de conocimiento del responsable de la estructura universitaria de voluntariado según tipo de universidad**

	Universidad Pública	Universidad Privada
Ciencias Sociales y Jurídicas	44.3% (n=27)	55.6% (n=10)
Humanidades	18% (n=11)	33.3% (n=6)
Enseñanzas técnicas	13.1% (n=8)	5.6% (n=1)
Ciencias Experimentales	9.8% (n=6)	-
Ciencias de la salud	11.5% (n=7)	-
Titulación compartida	3.3% (n=2)	5.6% (n=1)

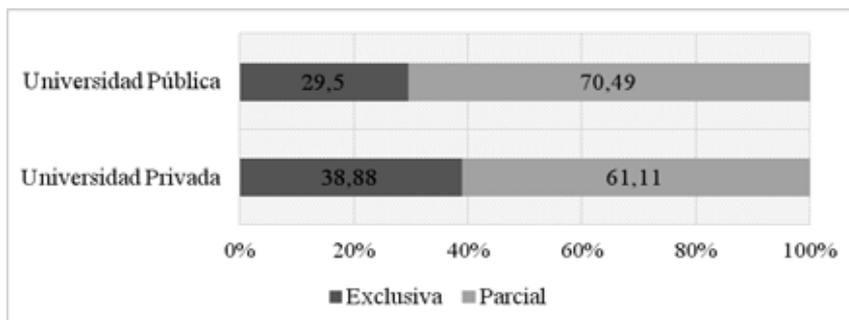
Fuente: elaboración propia.

**Gráfico 5. Porcentaje del tipo de titulación del responsable de la estructura universitaria de voluntariado según su sexo.**



La dedicación del responsable en la coordinación o dirección de estas estructuras universitarias es parcial, tanto en las universidades públicas como en las privadas (ver gráfico 6). Esto resulta concordante, especialmente en las universidades públicas, con el hecho de que la gran mayoría de estos responsables son docentes y mantienen, por lo tanto, un contrato de Personal Docente e Investigador (PDI), teniendo que compaginar tareas docentes con las tareas de coordinación y gestión de las estructuras universitarias de voluntariado (ver cuadro 6).

**Gráfico 6. Dedicación del responsable de la estructura universitaria de voluntariado según tipo de universidad**



**Cuadro 6. Tipo de contratación del responsable de la estructura universitaria de voluntariado según tipo de universidad**

	<b>Universidad Pública</b>	<b>Universidad Privada</b>
Docente	52.5% (n=32)	27.85 (n=5)
Funcionario fijo	18% (n=11)	5.6% (n=1)
Laboral fijo	13.1 (n=8)	38.9 % (n=7)
Personal externo	4.9% (n=3)	16.75 (n=3)
Funcionario interino	1.6% (n=1)	-
Laboral temporal	13.1% (n=2)	5.65% (n=1)
Otros	6.6% (n=4)	5.6% (n=1)

Fuente: elaboración propia.

### **3.4. Otros recursos humanos en las estructuras universitarias de voluntariado**

Tanto las universidades públicas como las privadas cuentan con más personal —aparte del responsable— que trabaja en las estructuras de voluntariado en la gestión, organización y planificación de las actividades y programas. Sólo un porcentaje muy pequeño de ellas no cuentan con más personal que el responsable (ver cuadro 7). La media de trabajadores en las estructuras de voluntariado de las universidades públicas es de 4,28 (con un máximo de 21 personas en una universidad), y en las privadas de 2,56 (con un máximo de 5 personas en una universidad). Estas diferencias pueden estar relacionadas muy directamente con el tamaño de las universidades y el número de estudiantes matriculados en ellas. Estos trabajadores son en su mayoría funcionarios o laborales fijos que cuentan con el apoyo de becarios.

**Cuadro 7. Distribución de las estructuras universitarias de voluntariado de acuerdo a la presencia o no de más trabajadores en ellas y según el tipo de universidad**

	<b>Universidad Pública</b>	<b>Universidad Privada</b>
Sí	95.1% (n=58)	88.9% (n=16)
No	4.9% (n=3)	11.1% (n=2)

Fuente: elaboración propia.

### 3.5. Las actividades de las estructuras universitarias de voluntariado

En relación al tipo de actividades que realizan en este campo las universidades, las más comunes son, predominantemente, las acciones de sensibilización y la organización de programas de voluntariado local e internacional. La gestión de otros proyectos o programas más amplios y dependiente de otras instituciones u organismos (por ejemplo, el Servicio de Voluntariado Europeo del Programa Erasmus + de la Unión Europea) y, la impartición de docencia en estos temas, son también muy comunes (ver cuadro 8). La encuesta no recogía datos sobre los ámbitos más comunes hacia los cuales se dirigen los programas de voluntariado, aunque en su mayoría va a depender de la naturaleza de las instituciones y organismos con los cuales convenien. La docencia en estos temas puede resultar clave para la formación y sensibilización. Se desaprovechó una oportunidad en el nuevo marco del Espacio Europeo de Educación Superior para introducir de manera determinante formación de grado en este campo, aunque sí se está haciendo con éxito en postgrado a través de títulos propios y máster.

**Cuadro 8. Actividades realizadas por las estructuras universitarias de voluntariado en función del tipo de universidad**

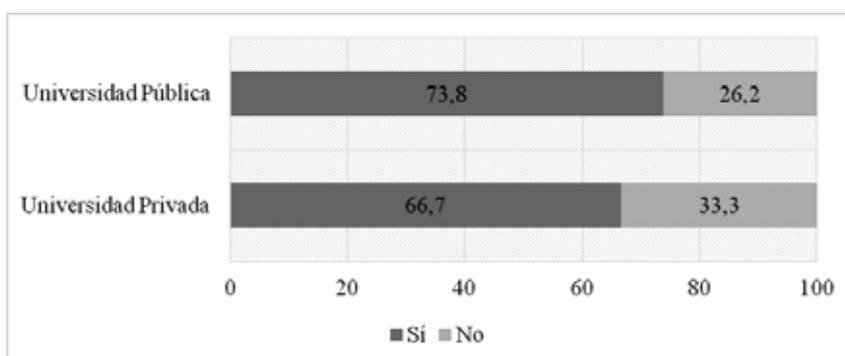
	<b>Universidad Pública</b>	<b>Universidad Privada</b>
Jornadas de sensibilización, cursos de formación y difusión en temas de solidaridad en general	91.8% (n=56)	94.4% (n=17)
Programas de Voluntariado local	86.9% (n=53)	94.4% (n=17)
Programa de voluntariado internacional	75.4% (n=46)	83.3% (n=15)
Gestión de becas, programas o proyectos de convocatorias públicas	37.7% (n=23)	5.6% (n=1)
Impartición de formación curricular (grado/postgrado) en temas de solidaridad en general	31.1% (n=19)	27.8% (n=5)
Proyectos de investigación	25% (n=41)	22.2% (n=4)
Atención a la discapacidad	23% (n=14)	33.3% (n=6)
Asesorías técnicas para entidades externas a la universidad	21.3% (n=13)	22.2% (n=4)
Promoción de la metodología aprendizaje-servicio	19.7% (n=12)	22.2% (n=4)
Otros	16.4% (n=10)	11.1% (n=2)

Fuente: elaboración propia.

La LOMLOU de 2007 establece la posibilidad de que las universidades otorguen créditos académicos por actividades realizadas por los estudiantes, en el marco de la cooperación al desarrollo y la solidaridad. Normalmente, esta concesión se hace siguiendo un estricto seguimiento de las actividades de manera que cumplan todos los requisitos académicos necesarios (formación, seguimiento, evaluación). Varias universidades han ido publicando diversos protocolos para la concesión de estos créditos, lo que facilita unos criterios claros y transparentes en cuanto a la concesión. Las universidades públicas de Madrid firmaron un protocolo común para todas ellas, de manera que cuentan, además, con unos criterios homogéneos comunes.

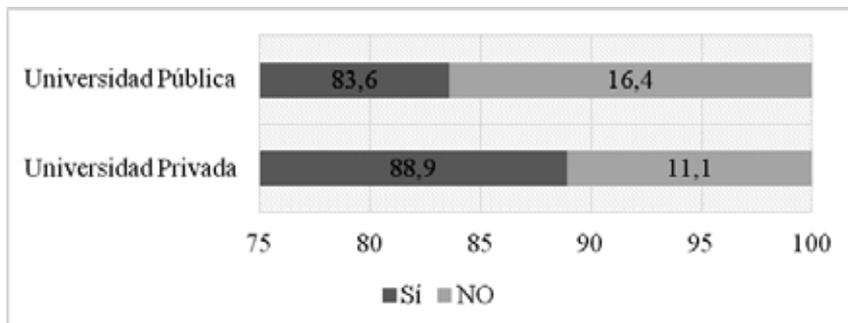
El gráfico 7 muestra que la mayoría de universidades públicas y privadas conceden créditos por las acciones de voluntariado realizadas por sus estudiantes. Cada una de ellas lo hace siguiendo el protocolo que tiene aprobado en su universidad.

**Gráfico 7. Concesión de créditos por las actividades de voluntariado según tipo de universidad**



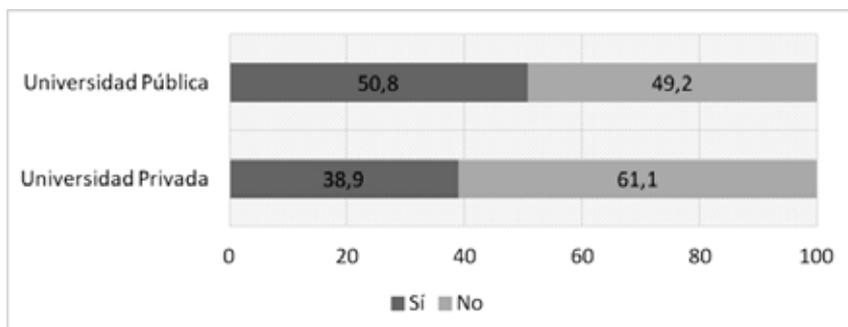
Las actividades realizadas desde las estructuras universitarias de voluntariado se ponen en marcha, en una gran mayoría, a través de convenios con otras entidades. Este patrón es el mismo tanto para las universidades públicas como privadas (ver gráfico 8). Las entidades con las cuales convenían las universidades presentan una alta heterogeneidad: desde organizaciones del Tercer Sector, pasando por organismos internacionales, fundaciones, entidades bancarias, otras universidades, redes nacionales e internacionales, ayuntamientos, comunidades autónomas, etc. Dependiendo de la naturaleza de cada una de ellas, los convenios permiten poner en marcha acciones muy heterogéneas como campañas, actos de sensibilización, programas de voluntariado, investigaciones, etc.

**Gráfico 8. Distribución de las estructuras universitarias de voluntariado de acuerdo a si mantienen o no convenios con otras con entidades y según tipo de universidad**



Teniendo en cuenta el papel relevante de las universidades en la investigación y dado la importancia que ésta tiene en el desarrollo de un país en todos sus ámbitos, se valoró también en este estudio el poder conocer cuántas universidades realizan en este momento en España investigaciones relacionadas con el fenómeno del voluntariado. El gráfico 9 muestra un porcentaje de algo más del 30% de universidades públicas que realizan investigaciones en esta área; las universidades privadas sólo lo hacen un 7%.

**Gráfico 9. Distribución de las estructuras universitarias de voluntariado de acuerdo a si realizan o no investigación y según tipo de universidad**



### 3.6. El efecto de la crisis económica sobre las estructuras universitarias de voluntariado

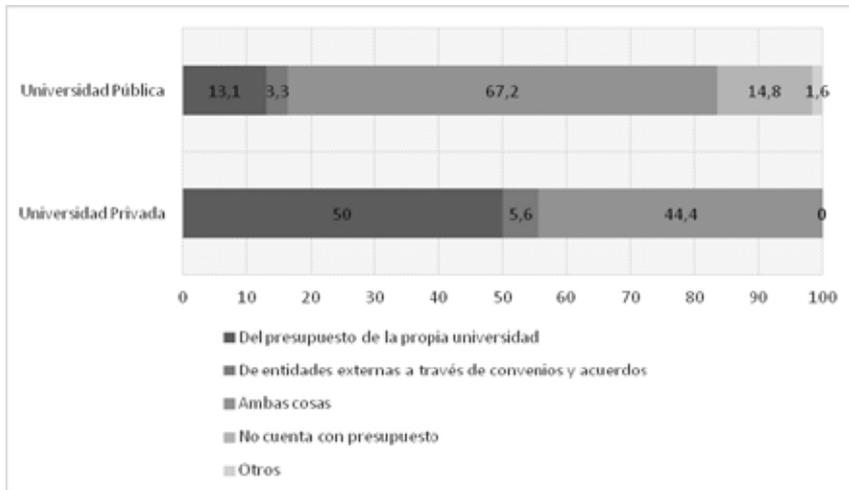
Dado el momento económico y social que atravesaba España en el momento del estudio, se aprovechó la oportunidad para conocer si la crisis económica actual había tenido alguna repercusión sobre las actividades de voluntariado realizadas por las universidades y sobre el personal que trabaja en estas estruc-

turas. El resultado muestra que, efectivamente, un porcentaje alto de universidades tuvieron que reducir el personal, existiendo notables diferencias entre las universidades públicas y las privadas. Sólo el 5,6% de las universidades privadas tuvieron que reducir su personal debido a la crisis económica frente al 37,7% de las universidades públicas.

En cuanto a las actividades realizadas, los resultados muestran incluso una diferencia mayor entre universidades públicas y privadas, ya que el 57,4% de las públicas tuvieron que reducir sus actividades frente a ninguna de las universidades privadas. Las actividades más afectadas fueron los programas de voluntariado internacional, las jornadas de difusión y sensibilización, la gestión de proyectos y programas de convocatorias públicas y los proyectos de investigación. Esto, como veremos más adelante, está muy relacionado con el modelo de financiación de las estructuras universitarias de voluntariado.

### **3.7. Modelo de financiación**

Las estructuras universitarias de voluntariado se financian esencialmente a través de un modelo mixto que cuenta tanto con presupuesto propio -otorgado por su propia universidad dentro del presupuesto general de la universidad- como de recursos económicos proporcionados por entidades externas. Este modelo se repite tanto en universidades privadas como en universidades públicas, pero existe una mayor dependencia de las entidades externas desde las universidades públicas; esto podría explicar el efecto que la crisis tuvo sobre ellas más que sobre las universidades privadas, ya que éstas mantienen una financiación menos dependiente de las fluctuaciones externas (ver gráfico 10). Existe, además, un porcentaje de estructuras de las universidades públicas (el 14,8%) que no reciben financiación desde ninguna fuente. Estas universidades no cuentan más que con la infraestructura necesaria para montar una estructura de voluntariado (personal, espacio, etc.) pero no cuentan con apoyo extra para realizar ninguna actividad que suponga un desembolso económico. Su actividad queda centrada, por ejemplo, en organizar campañas de difusión del voluntariado, en ofrecer información sobre entidades de voluntariado, etc.

**Gráfico 10. Origen de la financiación de las estructuras universitarias de voluntariado según tipo de universidad**

El monto presupuestario que manejan las estructuras universitarias de voluntariado es muy variable y existen diferencias notables entre las universidades públicas y las privadas. En cuanto al presupuesto que reciben desde sus propias universidades (ver cuadro 9), las universidades públicas reciben en general una mayor cantidad que las privadas. Estas últimas se mueven en un rango menor que no supera los 100.000 euros. Y en relación al monto económico recibido desde entidades externas, de nuevo el rango es menor en las universidades privadas, no superando los 50.000 euros (ver cuadro 10).

**Cuadro 9. Rango de la financiación recibida desde su propia universidad por las estructuras universitarias de voluntariado según tipo de universidad**

	Universidad Pública	Universidad Privada
No recibe financiación anual de la propia universidad	18% (n=11)	5.6% (n=1)
Entre 0 - 50.000 €	45.9% (n=28)	83.3% (n=15)
Entre 50.000 - 100.000 €	14.8% (n=9)	11.1% (n=2)
Entre 100.000 - 300.000 €	13.1 (n=8)	-
Entre 300.000 - 500.000 €	4.9% (n=3)	-
más de 500.000 €	3.35 (n=2)	-

Fuente: elaboración propia.

### Cuadro 10. Rango de la financiación externa recibida por las estructuras universitarias de voluntariado según tipo de universidad

	Universidad Pública	Universidad Privada
No recibe financiación anual externa	29.5% (n=18)	50% (n=9)
Entre 0 - 50.000 €	34.4% (n=21)	50% (n=9)
Entre 50.000 - 100.000 €	11.5% (n=7)	-
Entre 100.000 - 300.000 €	11.5% (n=7)	-
Entre 300.000 - 500.000 €	6.6% (n=4)	-
Más de 500.000 €	6.6% (n=4)	-

Fuente: elaboración propia.

Es de interés conocer cuáles son las entidades financiadoras de las universidades para este tipo de acciones. El cuadro 11 muestra un modelo distinto entre universidades públicas y privadas. Las públicas son financiadas principalmente por sus comunidades autónomas, la administración general del estado y los ayuntamientos, mientras que las universidades privadas ofrecen un modelo menos diverso en cuanto a sus financiadores, y son las entidades financieras las que más les apoyan, seguidas de las comunidades autónomas.

### Cuadro 11. Entidades financiadoras de las estructuras universitarias de voluntariado según tipo de universidad

	Universidad Pública	Universidad Privada
Comunidades Autónomas	54.1% (n=33)	16.7% (n=3)
Ayuntamientos	19.7% (n=12)	11.1% (n=2)
Asociaciones y fundaciones	8.2% (n=5)	11.1% (n=2)
Administración General del Estado	24.6 (n=15)	-
Diputaciones o Cabildos	8.2% (n=5)	-
Entidades financieras	16.4% (n=10)	22.2% (n=4)
Unión Europea	14.8% (n=9)	5.6% (n=1)
Empresas y cooperativas	1.6% (n=1)	11.1% (n=2)
Organismos internacionales	6.6% (n=4)	-
Otras entidades	6.6% (n=4)	5.6% (n=1)

Fuente: elaboración propia.

## 4. CONCLUSIONES Y REFLEXIONES

Se cumplen ahora quince años del primer documento que la CRUE aprobó sobre voluntariado y más de veinte desde que las universidades empezaron a trabajar en torno al voluntariado. Transcurrido este tiempo y ya con cierta distancia y la experiencia acumulada durante estos años, cabe reflexionar e interrogarse de manera crítica no sólo sobre el trabajo realizado hasta ahora, sino también sobre el futuro que se quiere acometer desde las universidades en este campo.

Desde el año 2004 —año en que se publicó por primera vez un estudio sobre las estructuras solidarias en las universidades españolas— el voluntariado ha cambiado. No sólo en la forma de entenderlo, sino también en sus ámbitos de actuación y en los actores protagonistas. ¿Se han adaptado las universidades a este cambio? Los datos —resultado de este estudio— nos muestran que es posible reconocer una clara tendencia hacia una mayor implicación de las universidades comparando con su labor a principios de los años 2000: existe una mayor actividad —plasmada en un número creciente y más diverso de programas y proyectos—, un aumento presupuestario, más personal destinado a estos temas, etc. El trabajo de las universidades en este campo, lejos de diluirse o disminuir con el tiempo, ha ido ganándose un espacio propio, cubriendo espacios necesarios y siendo reconocida su labor por otros actores, sumándose al trabajo que estos ya venían haciendo. El reciente reconocimiento a la actividad de las universidades en el campo del voluntariado, al incluir a las universidades como actores en la ley de Voluntariado de 2015, es un indicador más del buen e imparable trabajo realizado en este campo por las universidades.

Aún así, las universidades debemos reflexionar con una mirada crítica hacia nuestra actividad en la promoción, sensibilización, investigación y formación en voluntariado. Son aún muchos los aspectos que debemos mejorar para asegurar un trabajo de calidad y una contribución clara, determinante y exitosa hacia el futuro.

Son esencialmente cinco las áreas que cubren actualmente la mayoría de las universidades en torno al voluntariado: formación, investigación, sensibilización, promoción y asesorías técnicas.

La formación cubre tanto la formación de grado (teórica y práctica) como la de postgrado a nivel curricular; pero, además, cubre la organización de cursos abiertos al público en general y otros más específicos a demanda de otras entidades y organismos. Existe una oferta más o menos amplia a nivel de formación en postgrado, pero habría que incidir mucho más en grado. Las universidades perdimos una oportunidad en la adaptación al Espacio Europeo de Educación Superior para introducir asignaturas relacionadas con el voluntariado. Debería-

mos, desde las universidades, revisar esta cuestión y estudiar posibles vías que permitan la formación en voluntariado desde el nivel de grado.

La investigación está permitiendo la realización de trabajos de investigación de los alumnos tanto a nivel de grado como de postgrado, y tesis doctorales y la participación del profesorado en proyectos de investigación a escala nacional o internacional. La contribución de estas acciones puede resultar clave en caracterizar, delimitar, cuantificar y cualificar el fenómeno del voluntariado. Además, puede ser determinante para mejorar y/o potenciar estrategias políticas, planes de actuación, etc. en colaboración con instituciones públicas y privadas. Sin embargo, hay que potenciar y aumentar estas investigaciones, ya que aún son muy pocas y sus resultados pueden ser determinantes para el diseño de políticas y vías de actuación.

En cuanto a la sensibilización y promoción, existe una batería de acciones muy heterogénea que incluye: programas propios de voluntariado, colaboración con entidades de voluntariado, aperturas de los campus a las ONG, celebración del día del voluntariado, campañas de sensibilización, etc. Los modelos planteados por las universidades son muy variados y establecen en muchos casos las alianzas con entidades de voluntariado. Sería interesante poder revisar estas alianzas de manera que tanto la universidad como las entidades de voluntariado pudieran explotar al máximo el potencial que su colaboración puede tener, insistiendo siempre en evitar la competencia y enfocándose en sumar como uno de los principios que inspiren dichas alianzas.

Las asesorías técnicas han supuesto en estos últimos años una vía nueva de acercamiento a otras instituciones que reclaman profesionales altamente cualificados que aporten su conocimiento y experiencia en la elaboración de estrategias, planes de voluntariado, diseño de políticas, evaluaciones, etc.

Consideramos que existen dos vías posibles y realistas que las universidades deberíamos poner en marcha para acometer con éxito las sugerencias anteriormente mencionadas. Una de ellas es potenciar y consolidar el reciente grupo de trabajo en voluntariado universitario —creado en el marco de la CRUE— con la misma fuerza y orientación que se ha hecho con la cooperación universitaria al desarrollo. Desde este grupo se pueden definir muy bien estrategias comunes, potenciar el trabajo en red, facilitar la investigación y visibilizar la contribución de las universidades en el mundo del voluntariado. Convendría reflexionar sobre la necesidad de elaborar un nuevo documento consensuado por todas las universidades, adaptado y actualizado a la realidad actual que, por ejemplo, recoja criterios homogéneos para todas las universidades sobre la concesión de créditos, de manera que puedan ponerse en común los protocolos que ya cada universidad tiene en este sentido.

Y en segundo lugar, proponemos generar un espacio para reflexionar críticamente y con profundidad sobre el modelo de voluntariado que se quiere impulsar desde las universidades. Recordando que somos instituciones de educación superior, es importante enmarcar el voluntariado sobre todo como una excelente herramienta de sensibilización y de formación integral del estudiante. Las acciones y programas que organicen las universidades en torno al voluntariado deben responder a este objetivo principal. Definir bien los objetivos es la base para garantizar el éxito en el futuro.

El voluntariado es una de las mejores expresiones de solidaridad de nuestra sociedad. Todos los estudios sociales e investigaciones más recientes nos hablan del incremento de las dificultades que atraviesa nuestra sociedad en un mundo lleno de desigualdades, con amplios espacios de marginación, exclusión y pobreza. Educar hacia la solidaridad —donde la acción voluntaria alcanza su máximo protagonismo— puede ser la llave para la transformación de la sociedad, y aquí la implicación de la universidad puede resultar decisoria. No se puede perder la oportunidad de trabajar por ello.

## 5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARIAS, Silvia y SIMÓN, Alfonso (2004) *Las estructuras solidarias de las universidades españolas: organización y funcionamiento*, Universidad Autónoma de Madrid y Fundación Telefónica, Madrid.
- ARIAS, Silvia (2008). *Voluntariado universitario guía para su gestión en las universidades madrileñas*. Comunidad de Madrid. Madrid.
- ARIAS, Silvia (2011) "Voluntariado universitario: Un estado de la cuestión". En: *Revista Española del Tercer Sector*, nº 18. Madrid. Págs. 245-253.
- ARIAS, Silvia y RINCÓN, Claudia (2015) "La cooperación universitaria al desarrollo: funcionamiento y organización en la actual coyuntura de crisis económica". En: *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*. Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación. Madrid. Págs. 151-163.
- ARIAS, Silvia (2016) "De la promoción del voluntariado desde las universidades". En: *Comentarios a las leyes del tercer sector de acción social y del voluntariado*, volumen II. Thomson Reuters Aranzadi. Madrid. Págs. 418-435.



---

# Verificación externa de la información económico- financiera y social de las entidades sin fines de lucro: hacia una auditoría total de las entidades del sector no lucrativo

**Javier Corral-Lage**

[javier.corral@ehu.es](mailto:javier.corral@ehu.es)

Doctor en Administración y Dirección de Empresas por la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea, y docente e Investigador de esa Universidad en la Facultad de Economía y Empresa de Bilbao, centrando sus investigaciones en la transparencia de la información emitida por las organizaciones del Sector No Lucrativo. Miembro y vocal de la Comisión de Entidades Sin Fines de Lucro de la Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas.

**Miren Lorea Maguregui Urionabarrenechea**

[lorea.maguregui@ehu.es](mailto:lorea.maguregui@ehu.es)

Doctora en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea, y Profesora Titular de Escuela Universitaria en la Facultad de Economía y Empresa de esa Universidad, centrando sus investigaciones en la gestión de la calidad y sus costes de las organi-

zaciones del Sector No Lucrativo. Miembro de la Comisión de Calidad de la E.U. de Estudios Empresariales de Bilbao.

## **Crisanta Elechiguerra Arrizabalaga**

crisanta.elechiguerra@ehu.es

Doctora en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea. Catedrática de Escuela Universitaria en la Facultad de Economía y Empresa de esa Universidad y Profesora Honorífica en la UPV/EHU. Miembro de la Comisión de Historia de la Contabilidad de la Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas.

## **RESUMEN**

Las Entidades Sin Fines de Lucro (ESFL) vienen desarrollando una labor excelente y cada vez más necesaria para el bienestar de la sociedad. Así, hemos asistido a su crecimiento incuestionable en los últimos años y a un reconocimiento general de su labor. Sin embargo, mantener el grado de confianza que la Sociedad ha depositado en ellas es una tarea compleja, donde la transparencia juega un papel fundamental. El objetivo del trabajo es buscar evidencias de si la labor que desempeñan las ESFL en la Sociedad va más allá de las buenas intenciones. Para mantener su credibilidad social es necesario que la información que emiten a sus grupos de interés sea más amplia y completa, además de revisada y verificada por una persona cualificada e independiente. Siguiendo una metodología cualitativa, la investigación tiene como justificación un trabajo empírico con encuestas realizadas a las propias ESFL y a los miembros de la Asociación Española de Profesores Universitarios de Contabilidad (ASEPUC). Los resultados obtenidos nos ayudan a plantear unas conclusiones relevantes, destacando la necesidad de una Auditoria Total de las entidades del Sector No Lucrativo que debe ser normalizada, puesto que garantizar su correcto funcionamiento ayuda a lograr la transparencia.

## **PALABRAS CLAVE**

Entidades sin fines de lucro, verificación externa, auditoría total del sector no lucrativo, transparencia, información económico-financiera y social.

## **JEL**

A13-Relación de la Economía con los valores sociales, L31-Instituciones sin fines de lucro; Organismos No Gubernamentales (ONG), M41- Contabilidad, M42-Auditoría.

## **ABSTRACT**

The non-profit organizations (NPO) have been developing an excellent and increasingly necessary work for the welfare of society. Thus, we have seen unquestionable growth in recent years and a general recognition of their work. However, it is a complex task to maintain the degree of trust that society has placed in them, and transparency is fundamental. The aim of the work is to show evidence that the job performed by the NPO in society goes beyond good intentions and that the information issued to their stakeholders is necessary to be total to maintain the social credibility, besides being revised and verified by an independent and qualified person. Following a qualitative methodology, the research is an empirical study with justification surveys to NPO themselves and the members of the Asociación Española de Profesores Universitarios de Contabilidad (ASEPUC). The results help us raise some important conclusions, stressing the need for a Full Audit of the Non-Profit Sector's organizations that must be normalized.

## **KEYWORDS**

Non-profit organizations, external verification, non-profit sector full audit, transparency, economic-financial and social information.

## **JEL**

A13- Relation of economic to social values, L31-Nonprofit institutions; NGOs. M41-Accounting, M42-Auditing.

## 1. INTRODUCCIÓN

El Sector No Lucrativo ha sufrido un proceso de crecimiento considerablemente importante en estas últimas décadas (Brown y Kalegaonkar, 2002; Lee, 2004; De la Roda, 2008; Caba, Gálvez y López, 2011), circunstancia que le ha permitido afianzarse en una fase madura donde cumplir una labor de compromiso con el objeto de poder obtener una confianza, una credibilidad y por ende, una legitimidad para con todos sus grupos de interés (Brown y Moore, 2001).

Sin embargo, mantener el grado de confianza que la Sociedad ha depositado en ellas es una tarea compleja. El control y la transparencia son valores que ayudan a alcanzar su misión, por lo que no deben permitir que tales circunstancias puedan afectarles de manera negativa (Maguregui Urionabarrenechea, 2014).

Los grupos de interés o *stakeholders*, definidos en base a Freeman (1984) como "cualquier individuo o grupo que pueda afectar o ser afectado por la consecución de los objetivos de una organización", y que tienen una reclamación moral o legal sobre la entidad (Langtry, 1994), poseen la legitimidad para demandar una información clara, completa, responsable, confiable y verificable (Brown y Moore, 2001; Horrach y Socías-Salvá, 2011), siendo necesario para ello, cumplir con las directrices marcadas para emitir una información transparente a la sociedad (Corral-Lage, 2014).

De esta manera, un modo de dar a conocer el funcionamiento y la identidad de una ESFL (Kearns, 2001; Herranz de la Casa, 2006; Bonbright, 2007; Vidal et al., 2008; Vaccaro & Madsen, 2009; Starling, 2010), así como el conjunto de valores y código ético en el que se inspiran para su funcionamiento ordinario, se consigue con una información transparente (Herranz de la Casa, 2007; Rhode & Packel, 2009). Para lograr legitimarse, las ESFL deben declarar voluntariamente un compromiso social ante la sociedad (Dart, 2004; Schlesinger, Mitchell & Gray, 2004; Campbell y Haley, 2006).

Identificamos, así, cómo dicha comunicación hacia los grupos de interés (socios, donantes, voluntarios, trabajadores, beneficiarios, registros, etc.) es muy importante. Sin embargo, cabe preguntarse si la información económico-financiera y social ofrecida por las ESFL es realmente veraz y fiable. Para ello, el papel de agentes externos e independientes, como son los auditores, que verifiquen que la información ofrecida expresa la imagen fiel de la organización, es decisivo.

En lo referente a la información económica y financiera, representada en las Cuentas Anuales, ya está normativizada y posteriormente auditada mediante profesionales externos e independientes. No ocurre lo mismo en el área de lo social, donde son las propias entidades del Sector No Lucrativo estatal, las que

siendo conscientes de la necesidad de proporcionar a sus grupos de interés y al público en general otra información adicional, se someten voluntariamente desde hace años a diversos instrumentos de revisión. En este sentido, es necesario comenzar a promulgar que ambas informaciones tengan el mismo peso e importancia en la economía a través de una regulación razonablemente completa. Para ello, se aconseja que la parte no financiera o social sea verificada con la misma metodología que la relacionada con el área económica y financiera, mediante una información cuantitativa y/o cualitativa con una trazabilidad clara y definida.

En este sentido, la Auditoría Total de las entidades del Sector No Lucrativo puede ser un instrumento adecuado de servicio a la sociedad y a las propias organizaciones (Bellostas et al., 2002). Es un concepto popularizado aunque relativamente emergente (Marcuello et al., 2002) cuya definición ha ido variando a lo largo de su corta historia. En general, dicha acepción es utilizada para definir el proceso regular y externo para comprender, medir, informar y mejorar las realizaciones sociales de una organización, básicamente a través del diálogo con los grupos de interés (Gonella, Pillin y Zadek, 1998), de acuerdo a lo que se denomina *Triple Bottom Line*, es decir, ofrecer tres tipos de información de la entidad: económico-financiera, social y medioambiental. En este sentido existen iniciativas privadas, como es el caso del Informe Integrado patrocinado por *The International Integrated Reporting Council*, que sería recomendable adaptar a la idiosincrasia del Sector No Lucrativo para, en una fase posterior, poder proceder a su verificación.

Es un método para que las organizaciones planifiquen, proyecten y evalúen las actividades de carácter no financiero y controlen las consecuencias internas y externas de las operaciones sociales y comerciales de la organización (Speckley, 1982 y 2000). Así, el objetivo explícito de la Auditoría Total de las entidades del Sector No Lucrativo en este caso es servir como una herramienta de gestión y, como tal, los procedimientos que se diseñen tienen que fijarse para poder planificar, ejecutar y medir resultados, por un lado y, por otro poder controlar y corregir desviaciones.

Desarrollar un cuerpo legal es una tarea que necesita ser madurada y desarrollada con tiempo y de manera efectiva y proactiva. Mientras tanto, comenzar a implantar mecanismos comunes de rendición de lo social es una buena opción, ya que supone implementar desde el sector buenas prácticas en la labor de elaboración de información transparente. Y éstas, en un plazo medio de tiempo, empezarán a ser reconocidas de forma oficial, siendo ese momento cuando se debe empezar a pensar en lograr modelos normalizados y comunes.

Ahora bien, la dispersión y la diversidad tipológica puede generar un proceso de implementación difícil, pero una regulación suficiente no supondría una mayor

carga de trabajo, o al menos no una carga demasiado elevada y, sin embargo, constituiría una generación de valor al sector. No obstante, se debe aclarar que estos procesos de normativización deben ir dirigidos principalmente a fundaciones, asociaciones declaradas de utilidad pública y grandes asociaciones.

En el caso de las pequeñas y medianas entidades sin fines de lucro (PyMESFL), los excesivos y burocráticos controles dificultan sus muy escasos recursos de tiempo y también de personal que en muchos casos tienen para desarrollar sus actividades. Además, si la verificación va a recibir una contraprestación económica por ello, unido a las obligaciones de carácter administrativo y burocrático de cara a esa verificación, podría resultar perjudicial para el funcionamiento e incluso la supervivencia de las PyMESFL.

Así, el objetivo principal de este trabajo es plantear la necesidad de un proceso de Auditoría Total de las entidades del Sector No Lucrativo, consistente en verificar no sólo la información financiera sino también información no financiera procedente de las áreas de su organización, sus operaciones y ayudas, gobierno corporativo, su impacto, las personas contratadas y voluntarias, etc.; y que de la información proporcionada se pueda decir que expresa la imagen fiel.

Como objetivos secundarios, por un lado, hay que conocer la importancia de la Auditoría Total de las entidades del Sector No Lucrativo, entendida ésta como aquel proceso de examen y verificación de información, registros, políticas, procesos, sistemas, etc., de contenido económico-financiero y social realizado por una persona cualificada e independiente. Y por otro, proponer la necesidad de una normativa sustantiva, específica que incluya no solamente las áreas económico-financieras, sino también el resto de áreas de las ESFL.

Se trata de una investigación empírica exploratoria, fundamentalmente cualitativa. En este estudio, se detectan y analizan aspectos relevantes de la información que repercuten en la transparencia y el proceso regular y externo de verificación, medición y mejora de la información total de las ESFL.

Para lograr los objetivos planteados, el trabajo se estructura de la siguiente manera: primeramente, se parte de un análisis de la normativa sustantiva referente a las obligaciones contables y de rendición de cuentas de las principales organizaciones que conforman el Sector No Lucrativo: asociaciones y fundaciones. Seguidamente, se describe la obligatoriedad de auditar este tipo de entidades, para, en el siguiente apartado, dar a conocer los datos obtenidos a través de una encuesta realizada al colectivo de ESFL estatales y a los miembros de la Asociación Española de Profesores Universitarios de Contabilidad (ASEPUC). En ella, se plantean diferentes cuestiones relacionadas con el proceso de verificación de la comunicación emitida por las entidades del Sector. Tras el análisis de los datos obtenidos, se presentan las conclusiones más relevantes del estudio.

## **2. CONTABILIDAD Y RENDICIÓN DE CUENTAS DE LAS ESFL**

### **2.1. Contabilidad y Rendición de Cuentas de las Fundaciones**

En lo concerniente a la Ley 50/2002 de 26 de diciembre, de Fundaciones, ésta concede a las de carácter estatal una entidad suficientemente importante en materia de Contabilidad y Auditoría como herramientas fundamentales para la rendición de cuentas. Tras la formulación y aprobación de las Cuentas Anuales, el Plan de Actuación se entiende como una herramienta de planificación, ya que será su liquidación reflejada en la memoria de las Cuentas Anuales, donde se incluyen los datos reales y los planificados, así como las desviaciones que se generen. En su artículo 25 se desarrollan detalladamente las diferentes obligaciones en esta materia.

Las obligaciones de carácter contable tienen como objetivo que tanto el Protectorado como cualquier tercero interesado puedan conocer la situación patrimonial y financiera de la Fundación, mediante un reflejo fiel y veraz de la misma. Esta contabilidad debe llevarse a cabo cumpliendo los principios y normas contables desarrolladas en la Resolución de 26 de marzo de 2013, del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas, por la que se aprueba el Plan de Contabilidad de las entidades sin fines lucrativos. Así, en función a ciertos requisitos y acorde a la Ley 22/2015 de 20 de julio, de Auditoría de Cuentas, las fundaciones se verán obligadas a llevar a cabo una auditoría externa, como sistema de control y verificación sobre la imagen fiel de las cuentas anuales elaboradas.

### **2.2. Contabilidad y Rendición de Cuentas de las Asociaciones**

La Ley Orgánica 1/2002 de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación, se encarga de sistematizar en todos sus aspectos el derecho de asociación, si bien es cierto que, dentro de todos los artículos que la desarrollan, debemos destacar aquellos relacionados de manera más directa con ciertos requisitos contables. Estos aspectos los encontramos recogidos en los artículos 14 y 34.

En el primer artículo, el número 14, se dispone la necesidad de que las asociaciones lleven una contabilidad donde se permita obtener la imagen fiel de su patrimonio, de los resultados y de su situación financiera, según las normas específicas que les resulten de aplicación. Este hecho supone una limitación a diferencia de la Ley de fundaciones porque no se concreta más información exigible en relación a la rendición de cuentas.

En el artículo 34, en lo que respecta a las normas contables sobre los procedimientos relativos a Asociaciones Declaradas de Utilidad Pública, los docu-

mentos contables se ajustarán a lo que determine la Resolución de 26 de marzo de 2013, del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas, por la que se aprueba el Plan de Contabilidad de las entidades sin fines lucrativos.

El problema se plantea al tener que decidir qué criterios contables deben seguir aquellas Asociaciones no Declaradas de Utilidad Pública, entendiendo que la adaptación sectorial es un marco normativo de referencia útil, donde la intención del regulador no es excluir de su aplicación a otro tipo de Asociaciones, sino más bien establecer un ámbito de aplicación que se adapta a la realidad de sus operaciones y actividades.

Hasta ahora, éste fijaba la obligación para las Asociaciones de Utilidad Pública (excluyéndose al resto) de rendir sus Cuentas Anuales del ejercicio anterior, y presentar una memoria descriptiva de sus actividades, ante el organismo encargado de verificar su constitución y de efectuar su inscripción en el Registro pertinente. Estas Cuentas Anuales, además de reflejar la imagen fiel de su patrimonio, de los resultados y de su situación financiera, deben ser fiel reflejo del origen, cuantía y destino y aplicación de los ingresos públicos percibidos. Esta mención expresa nos indica que la rendición de cuentas es una vía para controlar el uso de los fondos públicos y privados aportados para el desarrollo de la entidad, y comprobar su adecuado uso para los fines determinados por la Asociación.

En esta misma línea se fija que reglamentariamente se determinarán las circunstancias que obligan a las Asociaciones a verificar sus Cuentas Anuales. La Ley de Auditoría de Cuentas establece igualmente que, en todo caso, se someterán a auditoría aquellas entidades que reciban subvenciones o ayudas del Estado o de Organismos Públicos, dentro de los límites que reglamentariamente fije el Gobierno por Real Decreto. Asimismo, según lo establecido en el Real Decreto 1740/2003 de 19 de diciembre, sobre procedimientos relativos a Asociaciones de Utilidad Pública, resulta obligatoria la auditoría de aquéllas que tienen que formular sus cuentas anuales en modelo normal.

En la actualidad, según lo establecido en el artículo 63 de la Ley 48/2015 de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado para 2016, la cual ha modificado el apartado 3 del artículo 124 de la Ley 27/2014 de 27 de noviembre, del Impuesto sobre Sociedades y el Real Decreto-Ley 1/2015 de 27 de febrero, de Mecanismo de Segunda Oportunidad, Reducción de Carga Financiera y otras Medidas de Orden Social, se exige que todas las ESFL presenten la autoliquidación del impuesto, lo que lleva implícita la obligación de llevar una correcta contabilidad. No obstante, no tendrán obligación de presentar declaración los contribuyentes cuando cumplan los siguientes requisitos:

- Que sus ingresos totales no superen 75.000 euros anuales.
- Que los ingresos correspondientes a rentas no exentas no superen 2.000 euros anuales.
- Que todas las rentas no exentas que obtengan estén sometidas a retención.

Podemos concluir que llevar una contabilidad ordenada y su rendición ante el organismo correspondiente, es una vía para controlar el uso de los bienes aportados por el Estado u Organismos Públicos a las Asociaciones, principalmente las de Utilidad Pública, así como para evidenciar el correcto cumplimiento de la finalidad declarada por la Asociación. En cierto grado, los derechos y beneficios fiscales, económicos y legales reconocidos a estas entidades obligan a una cierta fiscalización de sus actuaciones (Mir-Fernández, 2002).

### **2.3 El Régimen Fiscal de las ESFL**

La Ley 49/2002 de 23 de diciembre, de Régimen Fiscal de las Entidades Sin Fines Lucrativos y de los Incentivos Fiscales al Mecenazgo, recoge en la misma las obligaciones contables de este tipo de entidades en su artículo 11. Hay que tener en cuenta que esta Ley es modificada por la del Impuesto de Sociedades, en el apartado anterior sobre Asociaciones hemos hecho referencia a los importantes cambios señalados en la Ley 27/2014 y en el Real Decreto 1/2015.

En consonancia con lo reflejado por el artículo 44 de la antigua Ley de Fundaciones de 1994, la redacción del artículo 11 de la Ley 49/2002, establece las obligaciones contables que están previstas en el Impuesto sobre Sociedades, en el caso de tratarse de rentas sujetas y no exentas por dicho impuesto. También se matiza la obligatoriedad de identificar los gastos e ingresos de las explotaciones económicas no exentas.

### **3. OBLIGACIÓN DE AUDITAR LAS ESFL**

Además de lo que se ha expuesto en los puntos anteriores sobre la obligación de auditoría de fundaciones y asociaciones de utilidad pública, con carácter complementario, existen otras normas sobre auditoría aplicables a estas entidades. En primer lugar, ciertas ESFL, en base a la Ley 22/2015, de 20 de julio, de Auditoría de Cuentas, tienen la obligación de revisar sus Estados Contables por medio de expertos independientes.

Asimismo, en el artículo 2 del Reglamento de desarrollo del Texto Refundido de la Ley de Auditoría de Cuentas, aprobado por el Real Decreto 1517/2011 de 31 de Octubre (RAC), se establece que podrá considerarse Auditoría de Cuentas la revisión y la verificación de las Cuentas Anuales y de otros estados finan-

cieros o documentos contables, elaborados con arreglo al Marco Normativo de Información Financiera. Más concretamente, la Ley de Auditoría, junto con el RAC, establece la obligación de someterse a Auditoría de Cuentas a todas aquellas ESFL que reciban subvenciones o ayudas dentro de estos límites:

- “Que reciban durante un ejercicio social subvenciones o ayudas con cargo a los presupuestos de las Administraciones Públicas o a Fondos de la Unión Europea, por un importe total acumulado superior a 600.000 euros”.
- Asimismo, las que “hayan realizado durante un ejercicio económico obras, gestión de servicios públicos, suministros, consultoría y asistencia y servicio a las Administraciones Públicas, por un importe total acumulado superior a 600.000 euros, y que éste represente más del 50% del Importe Neto de su Cifra de Negocios”.

En referencia a las Fundaciones, la Ley 50/2002 establece que éstas tienen obligación de someter a auditoría externa sus cuentas cuando, durante dos ejercicios consecutivos, a excepción de su primer año de constitución o fusión, concurren a la fecha de cierre de las mismas, dos de las circunstancias siguientes:

- Que el total de las partidas del activo supere los 2.400.000 euros.
- Que el importe neto de su volumen anual de ingresos por la actividad propia más, en su caso, el de la cifra de negocios de su actividad mercantil, sea superior a 2.400.000 euros.
- Que el número medio de trabajadores empleados durante el ejercicio sea superior a 50.

Asimismo, cuando las Fundaciones realicen actividades mercantiles deben ajustar su contabilidad a lo dispuesto en el Código de Comercio, en la parte correspondiente a las actividades no lucrativas y tienen obligación de auditar sus cuentas en base a los casos citados anteriormente.

En lo referente a las **Asociaciones que no han sido declaradas de Utilidad Pública**, nada establece la Ley vigente en cuanto a la obligación en esta materia, lo que da pie a pensar que no tienen ninguna. En el artículo 34 del mencionado Real Decreto fija que reglamentariamente se determinarán las circunstancias en las que se deberán someter a Auditoría las Cuentas Anuales de estas entidades.

De manera más precisa, en el caso de las **Asociaciones Declaradas de Utilidad Pública**, el artículo 5.4 del Decreto 1740/2003, sobre Procedimientos Relativos a Asociaciones de Utilidad Pública, establece que cuando estas entidades estén obligadas a formular Cuentas Anuales en modelo normal, deberán someterse a Auditoría.

Conviene ser conscientes, asimismo, de que en base a la Consulta 1 del Boletín Oficial del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas nº 105/2016, únicamente podrá tener la consideración de actividad de auditoría cuando la normativa específica a la que se encuentre sujeta la entidad imponga la obligación de elaborar cuentas anuales y/o contemple o prevea la elaboración y presentación de otros estados financieros o documentos contables. Por lo que el proceso de verificación de documentos sociales, bajo los cuales no existe un marco normativo expreso, no podrá identificarse como un informe de auditoría, sino como un informe de procedimientos acordados.

#### **4. NECESIDAD DE OBTENCIÓN DE EVIDENCIA DE LA VERACIDAD Y FIABILIDAD DE LA INFORMACIÓN TRANSPARENTE EMITIDA POR LAS ESFL: ESTUDIO EMPÍRICO**

La sociedad en general no se contenta con obtener una simple información sobre la conciliación y justificación de los gastos e ingresos incurridos a lo largo de un periodo de tiempo, esto es, sobre el área económica y financiera (relacionada con la captación de fondos), sino que es necesario explicar el quehacer de todas las áreas de actuación de la organización, principalmente y por orden de prioridad, sobre el área de actividades, gestión de programas y proyectos; sobre el área directiva, organizativa y de dirección; sobre el área estratégica, de marketing y comunicación; y finalmente sobre el área de recursos humanos o personal, como base desde el cual dar razón de los resultados, actuaciones y actividades de cada sección. Además, son las propias ESFL las que también son conscientes de la necesidad de ofrecer una información transparente a sus grupos de interés, no exclusivamente centrada en los datos económicos y financieros, sino en el resto de áreas de la organización (Corral-Lage y Elechiguerra, 2014).

Por lo tanto, es necesario plantear la conveniencia de obtener evidencia de la veracidad y fiabilidad de la información transparente de todas y cada una de las áreas de las ESFL, verificando la importancia de un proceso que denominaremos Auditoría Total de las entidades del Sector No Lucrativo, identificando las características que ésta debe cumplir.

En aras de favorecer la comprensión del término “Auditoría Total” se mantiene el concepto “Auditoría” (entendido como proceso de verificación) y el concepto “Total” (entendido como la verificación de todas las áreas de la ESFL), siendo conscientes de la restricción marcada por la Consulta 1 del BOICAC 105/2016 anteriormente mencionada.

Bajo esta proposición, se han tomado los datos de una encuesta que se ha realizado previamente a dos colectivos a nivel estatal:

- COLECTIVO I: Responsables de diferentes ESFL a nivel estatal, activas, y con una cuenta de correo electrónico.
- COLECTIVO II: Profesorado perteneciente a la Asociación Española de Profesores Universitarios de Contabilidad (ASEPUC) relacionados, de manera directa o indirecta, con ESFL.

Dicha encuesta consta de cuatro bloques. Son las cuestiones relacionadas con el objetivo presentado en este trabajo, las que se han seleccionado para obtener evidencia de (Bloque IV, Herramientas de Verificación):

- a. La necesidad de desarrollar una regulación razonablemente completa que requiera a las ESFL informar sobre las diferentes áreas que la conforman.
- b. La necesidad de veracidad, fiabilidad y transparencia de la información tanto del área económico-financiera como del resto de áreas de la misma.
- c. Cómo se entiende el proceso de Auditoría Total.
- d. La aceptación del concepto "Auditoría Total de las entidades del Sector No Lucrativo".

### Datos

Para extraer los datos que ofrezcan evidencias de los objetivos planteados en este trabajo, hemos propuesto las siguientes preguntas en la encuesta:

- Existe una normativa legal que se centra básicamente en el área económica y financiera de las organizaciones del Sector No Lucrativo. Sin embargo, la transparencia y la rendición de cuentas, para satisfacer la demanda de información de los *stakeholders*, debería cubrir otras áreas. ¿Considera necesario desarrollar una regulación razonablemente completa que requiera a las ESFL a informar sobre las diferentes áreas?
- Partiendo de la premisa de que toda información debería ser verificada, en el caso de las ESFL es necesario obtener evidencia de la veracidad, fiabilidad y transparencia de la información tanto del área económico-financiera como del resto de áreas de la misma. ¿Está de acuerdo con esta afirmación?
- En referencia al proceso regular y externo de verificación, medición, información y mejora de todas las áreas de una organización del Sector No Lucrativo en base a la demanda de sus *stakeholders*, ¿qué características debe cumplir?

- ¿Qué opinión le merece el concepto Auditoría Total de las entidades del Sector No Lucrativo?

### Muestra

El universo de este estudio se encuentra constituido por dos colectivos: las ESFL estatales y el conjunto de Profesorado Universitario Contable perteneciente a ASEPUC.

Sobre las ESFL, se han impuesto una serie de restricciones, con el fin de llegar a un colectivo representativo del marco poblacional. A la hora de definir el tamaño muestral se han excluido las cooperativas, mutualidades, sociedades laborales, partidos políticos, sindicatos, asociaciones empresariales, federaciones deportivas, las asociaciones de consumidores y usuarios y cualesquiera otras reguladas por leyes especiales en base a la Normativa Legal Estatal.

La encuesta se ha efectuado vía mail. Por ello, se han obtenido los datos de los correos electrónicos dirigidos a los responsables de cada ESFL por medio de los directorios que ofrecen las webs de Fundación Lealtad, Fundación Eroski y la Asociación de Fundaciones Española.

Sobre el conjunto de Profesorado Universitario Contable, entendiendo éste como un grupo específico de una muestra no aleatoria de conveniencia por la facilidad para poder acceder a los encuestados, se opta por realizar un *mailing* dirigido a los socios de ASEPUC con algún tipo de relación con las ESFL. Se entiende que dentro del colectivo, los pertenecientes a esta asociación pueden ser representativos del mismo. El interés de obtener datos de individuos mayores de edad, en activo, con importantes conocimientos en el área contable y afines, hace que estos socios cumplan con las directrices marcadas. El número de profesorado considerado como población finita es de 890 individuos.

Se enviaron un total de 637 cuestionarios a responsables de ESFL y 890 a todos los miembros de ASEPUC. Se recibieron 351 contestaciones, 205 en el caso de los responsables de ESFL y 146 en el caso de la asociación, es decir, se obtuvo un índice de respuesta del 23,00%.

El proceso de depuración que se ha llevado a cabo ha sido muy riguroso, lo que ha provocado la pérdida de un número considerable de respuestas. Esto ha supuesto la eliminación de 100 cuestionarios, 65 para responsables de ESFL y 35 en el caso de los miembros de ASEPUC, ya que muchas encuestas no habían sido contestadas en su totalidad y podrían desvirtuar parte de los resultados obtenidos.

De esta forma, el número definitivo de encuestas contestadas correctamente asciende a 251: 140 encuestas para los responsables de las ESFL (55,78%) y 111 encuestas para los miembros de ASEPUC (44,22%).

**Tabla 1. Características de la muestra**

<b>ENTIDADES NO LUCRATIVAS: Total 140</b>				
<b>Tipo de Entidad</b>	<b>Asociación</b>		<b>Fundación</b>	
N	82		58	
<b>Volumen Presupuestario</b>	<b>Gran entidad:</b> 1.000.000€ o más	<b>Mediana entidad:</b> [300.000€-1.000.000€)	<b>Pequeña entidad:</b> [30.000€-300.000€)	<b>Microentidad:</b> menos de 30.000€
N	40	28	50	22
<b>Ámbito de actuación</b>	<b>CC.AA o provincia, municipio, barrio</b>		<b>Estatal</b>	<b>Internacional</b>
N	56		24	60
<b>MIEMBROS DE ASEPUC: Total 111</b>				
<b>Sexo</b>	<b>Hombre</b>		<b>Mujer</b>	
N	44		67	
<b>Edad</b>	<b>[18-35)</b>	<b>[35-55)</b>	<b>[55-65)</b>	<b>65 o más</b>
N	29	60	17	5

Fuente: elaboración propia.

Estas cifras pueden considerarse representativas de lo que se quiere demostrar a la hora de tener en cuenta los datos obtenidos, ya que supone un índice de respuesta del 36,45% y del 41,26% respecto al tamaño muestral<sup>1</sup>.

Para calcular el error utilizamos la siguiente fórmula (Ortega 1994):

$$e = \sqrt{\frac{K^2 \cdot P \cdot Q \cdot (N - n)}{n \cdot (N - 1)}}$$

Donde e es el error, K es el valor para asignar el nivel de confianza, siendo: K = 1,96 para un nivel de confianza del 95%; P y Q son valores de confianza de los datos, para los cuales, en el peor de los casos, los valores serían P = Q = 50; n es el tamaño de la muestra; N es el universo.

1 Actualmente los Registros de Asociaciones y Fundaciones y otros registros oficiales se han convertido en “cajones de sastre” donde las asociaciones o fundaciones se dan de alta, pero no de baja, lo que dificulta conocer la situación actual del sector. Por ello, los datos para desarrollar el *mailing*, como se ha mencionado, han sido obtenidos de la Asociación Española de Fundaciones (AEF), Fundación Lealtad y Fundación Eroski. Así, la muestra objeto de este estudio incluye asociaciones y fundaciones estatales, activas, y con una cuenta de correo electrónico.

El error será del 8,28% para el Colectivo I y del 8,70% para el Colectivo II, siendo datos totalmente aceptables si tenemos en cuenta, tal y como se ha señalado anteriormente, el riguroso proceso de depuración que se ha llevado a cabo. Esto hace que el error se haya visto incrementado. Sin embargo, dicha depuración otorga un grado mayor de validez y fiabilidad a las muestras que se obtienen a partir de dichos colectivos (ver Tabla 1).

## 5. RESULTADOS DEL ESTUDIO EMPÍRICO

Teniendo en cuenta la importancia de ofrecer una información transparente, no sólo económico-financiera sino social, que cumpla con los criterios de veracidad y fiabilidad, es necesario que ésta sea verificada por agentes externos e independientes que informen sobre si la misma expresa o no la imagen fiel de la entidad.

En el trabajo empírico hemos obtenido los siguientes resultados como respuesta a las preguntas formuladas en la encuesta:

### 5.1. La necesidad de desarrollar una regulación razonablemente completa que requiera a las ESFL a informar sobre las diferentes áreas que la conforman

Resulta destacable que a pesar de la importancia de la transparencia y la rendición de cuentas en las ESFL, a nivel estatal no existe una normativa legal que vele por el cumplimiento de la misma de manera explícita en áreas que no sean la económico-financiera. Por ello, planteamos en el estudio empírico a ambos colectivos la necesidad o no de desarrollar una regulación razonablemente completa que requiera a las ESFL a informar sobre todas sus áreas.

Una amplia mayoría en ambos colectivos defiende esta afirmación: en el caso del colectivo I lo corrobora un 81,98%, y en el caso del colectivo II el 61,42%

**Tabla 2: necesidad de una normativa legal**

<b>Existe una normativa legal que se centra básicamente en el área económica y financiera de las organizaciones del sector no lucrativo. Sin embargo, la transparencia y la rendición de cuentas, para satisfacer la demanda de información de los "stakeholders", debería cubrir otras áreas ¿considera necesario desarrollar una regulación razonablemente completa que requiera a las esfl a informar sobre las diferentes áreas?</b>						
	<b>SÍ</b>		<b>NO</b>		<b>TOTAL</b>	
<b>COLECTIVO I</b>	91	81,98%	20	18,02%	<b>111</b>	<b>100%</b>

<b>COLECTIVO II</b>	86	61,42%	54	38,58%	<b>140</b>	<b>100%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>177</b>	<b>70,52%</b>	<b>74</b>	<b>29,48%</b>	<b>251</b>	

Fuente: elaboración propia.

## 5.2. La necesidad de veracidad, fiabilidad y transparencia de la información tanto del área económico-financiera como del resto de áreas de la misma

Se debe tener en cuenta que ciertas ESFL en base a la ley tienen la obligación de revisar sus estados contables por medio de expertos independientes. Tanto en la Ley Orgánica 1/2002, como en la Ley 50/2002, se insta a las entidades pertenecientes al Sector No Lucrativo (asociaciones de utilidad pública y fundaciones) a ofrecer una información útil y veraz a los usuarios de la información.

Sin embargo, gran parte del entramado de las asociaciones y fundaciones pertenecientes al Sector No Lucrativo quedan fuera de esta obligatoriedad. Además, dicha obligación de revisión se centra en el ámbito económico-financiero, dejando de lado el resto de áreas existentes en las ESFL. No obstante, se debe recordar que estas entidades ofrecen información no financiera en la Memoria en las Cuentas Anuales exigido por la adaptación del Plan de Contabilidad. En ambos colectivos la inmensa mayoría defiende la necesidad de utilizar mecanismos que favorezcan el obtener evidencia sobre la veracidad y fiabilidad no sólo de la información ofrecida en el área económico-financiera, sino del resto de áreas que conforman a las organizaciones del Sector No Lucrativo. En el colectivo I están a favor de esta proposición el 91,89%. Y en el colectivo II, la cifra afirmativa asciende hasta el 96,42%.

**Tabla 3: Necesidad de una auditoría total de las entidades del sector no lucrativo**

**Partiendo de la premisa de que toda información debería ser verificada. En el caso de las esfl, es necesario obtener evidencia de la veracidad y fiabilidad de la información tanto del área económica y financiera como del resto de áreas de la misma a través de una auditoría total del sector no lucrativo. ¿Está de acuerdo con esta afirmación?**

	<b>SÍ</b>		<b>NO</b>		<b>TOTAL</b>	
<b>COLECTIVO I</b>	102	91,89%	9	8,11%	<b>111</b>	<b>100%</b>
<b>COLECTIVO II</b>	135	68,42%	5	3,58%	<b>140</b>	<b>100%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>237</b>	<b>94,42%</b>	<b>14</b>	<b>5,58%</b>	<b>251</b>	

Fuente: elaboración propia.

Ante esta demanda, se hace necesario buscar un proceso de verificación de todas las áreas de las organizaciones del Sector No Lucrativo.

### 5.3. Cómo se entiende el proceso de Auditoría Total

Este concepto se centra en las ESFL del Sector Lucrativo. Por ello, a la hora de plantearlo en la encuesta hemos variado su denominación a Auditoría Total de las entidades del Sector No Lucrativo. De esa manera delimitamos el ámbito de actuación, pero mantenemos la esencia conceptual.

Para el colectivo I, el proceso regular y externo de verificación, medición, información y mejora de todas las actividades del Sector No Lucrativo es entendido como un mecanismo de control necesario (92,79%) de un proceso de mejora en el nivel de transparencia de la información que ofrece la entidad (97,30%) y que aporta una mayor confianza por parte de los grupos de interés (92,79%). Además, se defiende que dicho proceso sea llevado a cabo por profesionales externos independientes que garanticen la objetividad de la información (98,20%) y creen que para favorecer dicho proceso sería necesario desarrollar un modelo de indicadores sociales y económicos (97,30%).

En relación al colectivo II, ofrecen una opinión semejante a la del colectivo I, añadiendo que es importante que todas las áreas sean verificadas (85,71%) y que dicho proceso ayuda a la organización a realizar sus actividades de manera más eficiente (83,57%).

En general, ambos colectivos están a favor de llevar a cabo dichos procesos en todas las áreas de la ESFL, ayudados por la consecución de una serie de indicadores que ayuden a verificar la información que se ofrece a sus grupos de interés.

**Tabla 4: la auditoria del sector no lucrativo**

<b>El proceso regular y externo de verificación, medición, información y mejora de todas las áreas de una organización del sector no lucrativo, en base a la demanda de sus stakeholders:</b>								
	<b>COLECTIVO I</b>				<b>COLECTIVO II</b>			
	<b>A favor</b>	<b>%</b>	<b>En contra</b>	<b>%</b>	<b>A favor</b>	<b>%</b>	<b>En contra</b>	<b>%</b>
Ayuda a la entidad a realizar su actividad de manera más eficiente	92	82,88%	19	17,12%	117	83,57%	23	16,43%

	COLECTIVO I				COLECTIVO II			
	A favor	%	En contra	%	A favor	%	En contra	%
Permite reducir el riesgo en la toma de decisiones de los <i>stakeholders</i>	91	81,98%	20	18,02%	98	70,00%	42	30,00%
Debe verificar la información de todas las áreas de la entidad	89	80,18%	22	19,82%	120	85,71%	20	14,29%
Debe ejecutarse de manera anual	85	76,58%	26	23,42%	98	70,00%	42	30,00%
Debe ser ejercido por profesionales externos e independientes para garantizar la objetividad de la información	109	98,20%	2	1,80%	115	82,14%	25	17,86%
Debe ser un proceso de verificación interno, llevado a cabo por parte de la entidad	26	23,42%	85	76,58%	61	43,57%	79	56,43%
Debe exigirse por ley	84	75,68%	27	24,32%	63	45,00%	77	55,00%
Es un mecanismo de control necesario	103	92,79%	8	7,21%	107	76,43%	33	23,57%
Mejora el nivel de transparencia de la información que ofrece la entidad	108	97,30%	3	2,70%	127	90,71%	13	9,29%
Es un instrumento que aporta una mayor confianza por parte de los <i>stakeholders</i>	103	92,79%	8	7,21%	123	87,86%	17	12,14%
Todas las entidades no lucrativas, independientemente de su tamaño, deben llevar a cabo un proceso de verificación de sus actividades	67	60,36%	44	39,64%	86	61,43%	54	38,57%

	COLECTIVO I				COLECTIVO II			
	A favor	%	En contra	%	A favor	%	En contra	%
Solo las entidades consideradas grandes o medianas deben llevarlo a cabo	60	54,05%	51	45,95%	60	42,86%	80	57,14%
Las entidades consideradas pequeñas o microentidades deben llevar a cabo, al menos, una revisión limitada y adecuada a su tamaño	89	80,18%	22	19,82%	107	76,43%	33	23,57%
Un modelo de indicadores socio-económicos favorece el proceso	108	97,30%	3	2,70%	125	89,29%	15	10,71%

Fuente: elaboración propia.

#### 5.4. La aceptación del concepto “Auditoría Total de las entidades del Sector No Lucrativo”

El término Auditoría del Sector No Lucrativo es reciente y, como resulta habitual en estos casos, se ha generado una cierta imprecisión sobre su definición conceptual. Actualmente no existe una definición de la misma generalmente aceptada (Corral-Lage, 2014). Por ello, hemos preguntado a los encuestados si creen que utilizar el concepto Auditoría **Total** del Sector No Lucrativo como el proceso regular y externo de verificación, medición, información y mejora de todas las actividades de una **ESFL**, en base a la demanda de sus grupos de interés, es correcto o no.

En el colectivo I el 74,77% están de acuerdo con dicha acepción. En el caso de los responsables de las asociaciones y fundaciones encuestadas, aceptan dicha acepción el 78,57%.

Así mismo, en la encuesta a aquellos que estaban disconformes con la utilización de ese concepto, se les daba la opción de ofrecer otra acepción que, desde su punto de vista, fuera más adecuada. Entre todas las respuestas abiertas obtenidas, destacamos las siguientes, por ser las que han sido comentadas mayoritariamente: Auditoría Total de ESFL, Auditoría de actividades, Auditoría organizacional, Auditoría de la Transparencia, Auditoría Integral o simplemente Auditoría.

**Tabla 5: Conceptualización**

**La auditoría total de las entidades del sector no lucrativo se define como el proceso regular y externo de verificación, medición, información y mejora de todas las actividades de una organización del sector no lucrativo, en base a la demanda de sus *stakeholders*. ¿Qué opinión le merece dicho concepto?**

	SÍ		NO		TOTAL	
<b>COLECTIVO I</b>	83	74,77%	28	25,23%	<b>111</b>	<b>100%</b>
<b>COLECTIVO II</b>	110	78,57%	30	21,43	<b>140</b>	<b>100%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>193</b>	<b>76,89%</b>	<b>58</b>	<b>23,11%</b>	<b>251</b>	

Fuente: elaboración propia.

## 6. CONCLUSIONES

Las propias ESFL son conscientes de que su información no debe ser sólo económico-financiera sino lo más completa posible, para lo cual es necesario que no dejen de incluir las actividades llevadas a cabo, los recursos humanos empleados, el impacto de su actividad en los destinatarios de su acción, así como en el entorno y sociedad, introduciendo el uso de indicadores para que los grupos de interés puedan disponer de información suficiente, relevante y transparente, no sólo de la actividad que desarrolla la entidad, sino de que ésta ha sido realizada de manera eficaz, eficiente y viable.

Se precisa abogar por una regulación razonablemente completa para que la información que ofrecen las ESFL no sea solamente la incluida en sus estados económico-financieros, evitando así que quede relegada a la voluntariedad el resto demandado por sus grupos de interés.

Conseguir una mayor transparencia en la emisión de información total de las ESFL debe ir acompañado de un proceso de verificación, por lo que es necesario obtener evidencia de la veracidad y fiabilidad de la información emitida, tanto del área económico-financiera como del resto de áreas de la entidad.

La Auditoría Total de las entidades del Sector No Lucrativo es una herramienta que favorece y facilita el proceso de verificación externa de toda la información económico-financiera y social de las ESFL. El proceso debe ser realizado por profesionales independientes, siendo muy interesante que se desarrollen guías de actuación.

Nos encontramos ante un verdadero reto en lo referente a la elaboración de unos estándares de reporte específicos y sencillos de generar para las ESFL, donde se recoja información general sobre la entidad, sobre los elementos

organizativos orientados a su misión, sobre el desempeño de sus actividades, así como el impacto generado sobre personas y colectivos.

## 7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BELLOSTAS, Ana, MARCUELLO, Carmina, MARCUELLO, Chaime Y MONEVA, José Mariano. (2002). *Mimbres de un país: Sociedad civil y sector no lucrativo en Aragón* (1ª ed.) Universidad de Zaragoza, Pressas Universitarias de Zaragoza.
- BONBRIGHT, David (2007). "El rostro cambiante de la rendición de cuentas de las ONG". Paper presented at the *Conferencia Magistral Presentada En El Seminario Internacional Pregonar Con El Ejemplo. Sociedad Civil y Rendición De Cuentas. Fundación Kellogg/Instituto De Comunicación y Desarrollo, Montevideo, 16*.
- BROWN, David Y KALEGAONKAR, Archana (2002). "Support organizations and the evolution of the NGO sector". *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 31(2), págs. 231-258.
- BROWN, David Y MOORE, Mark (2001). "Accountability, strategy, and international nongovernmental organizations". *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 30(3), págs. 569-587.
- CABA, María del Carmen, GÁLVEZ, María del Mar Y LOPEZ, Manuel (2011). "Una oportunidad de mayor legitimidad de las ONG a través de la transparencia on-line: Experiencia de las ONG españolas y mexicanas. (An opportunity for greater legitimacy of NGOs through the online transparency: Experience of spanish and mexican NGOs)". *Contaduría y Administración*, (234), págs. 55-77.
- CAMPBELL, Kelly, Y HALEY, Betsy (2006). *Business planning for nonprofits: what it is and why it matters*. The Bridgespan Group.
- CORRAL-LAGE, Javier (2014). *La Transparencia en la emisión de información de las entidades sin fines de lucro: hacia un modelo de indicadores*. (Doctoral dissertation), Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea. Bilbao.
- CORRAL-LAGE, Javier, Y ELECHIGUERRA, Crisanta (2014). "Razones por las que se demanda una necesidad de transparencia en las entidades no lucrativas: estudio empírico". *Harvard Deusto Business Research*, 3(1), págs. 47-61.
- DART, Raymond (2004). "The legitimacy of social enterprise". *Nonprofit management and leadership*, 14(4), 411-424.
- DE LA RODA, Patricia (2008). "El tercer sector: Análisis de su salud, misión, y significación desde la fundación lealtad". *Revista Radio y Educación: Personas Adultas y Nuevas Tecnologías*, (61), págs. 81-101.
- FREEMAN, Edward (1983). "Strategic management: A stakeholder approach". *Advances in strategic management*, 1(1), págs. 31-60.

- GONELLA, Claudia, PILLING, Allison Y ZADEK, Simon (1998). *Making values count contemporary experience in social and ethical accounting, auditing and reporting*. Londres: ACCA.
- HERRANZ DE LA CASA, Jose María (2006). *La comunicación y la transparencia en las organizaciones no lucrativas*. Universidad Complutense de Madrid, Servicio de Publicaciones).
- HERRANZ DE LA CASA, Jose María (2007). "La gestión de la comunicación como elemento generador de transparencia en las organizaciones no lucrativas". *CIRIEC-España, Revista De Economía Pública, Social y Cooperativa*, (57), págs. 5-31.
- HORRACH, Patricia, Y SOCÍAS-SALVÀ, Antonio (2011). "La actitud de las empresas de economía solidaria frente a la divulgación de información sobre sostenibilidad desde el prisma de la teoría de los stakeholders o grupos de interés". *Revista de Contabilidad*, 14, págs. 267-297.
- KEARNS, Kevin (1994). "The strategic management of accountability in nonprofit organizations: An analytical framework". *Public Administration Review*, págs. 185-192.
- KEARNS, Kevin (2001). "Transparencia en las ONG: Un enfoque proactivo". *La transparencia de la solidaridad*. Comunidad de Madrid: Fundación Lealtad, (1), págs. 51-66.
- LANGTRY, Bruce (1994). "Stakeholders and the moral responsibilities of business". *Business Ethics Quarterly*, págs. 431-443.
- LEE, Julian (2004). *NGO accountability: Rights and responsibilities*. Center for Applied Studies in International Negotiations.
- MAGUREGUI URIONABARRENECHEA, Miren Lorea (2014). *El reto de la Gestión de la Calidad y sus Costes en las Entidades No Lucrativas. Modelo y aplicación al País Vasco*. (Doctoral dissertation), Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea. Bilbao.
- MARCUELLO, Chaime, BELLOSTAS, Ana, MONEVA, José María Y MARCUELLO, Carmina (2002). "La auditoría social en las organizaciones". *Annales: Anuario Del Centro De La Universidad Nacional De Educación a Distancia De Barbasro*, (15), págs. 175-192.
- MIR-FERNÁNDEZ, Carlos (2003). "La Ley Financiera: la reforma del sistema financiero español". *Partida Doble*, 13(142), págs. 42-49.
- MONTSERRAT CODORNIÚ, Julia Y RODRÍGUEZ-CABRERO, Gregorio (1996). *Las entidades voluntarias en España: institucionalización, estructura económica y desarrollo asociativo*. Ministerio de Asuntos Sociales, Centro de Publicaciones.

- ORTEGA, Enrique (1994). *Manual de Investigación Comercial*. Madrid: Pirámide.
- RHODE, Deborah, Y PACKEL, Amanda (2009). "Ethics and nonprofits". *Stanford Social Innovation Review*, 7(3), págs. 28-35.
- SCHLESINGER, Mark, MITCHELL, Shannon, Y GRAY, Bradford (2004). "Restoring public legitimacy to the nonprofit sector: A survey experiment using descriptions of nonprofit ownership". *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 33(4), págs. 673-710.
- SPECKLEY, Freer (1982). *Social audit: A management tool for cooperative working*. Beechwood College.
- SPECKLEY, Freer (2000). *Social audit toolkit*. Social Enterprise Partnership.
- STARLING, Grover (2010). *Managing the public sector*. Wadsworth Pub Co.
- VACCARO, Andrew, Y MADSEN, Peter (2009). "ICT and an NGO: Difficulties in attempting to be extremely transparent". *Ethics and Information Technology*, 11(3), págs. 221-231.
- VIDAL, Paul, GRABULOSA, Laia Y OBSERVATORIO DEL TERCER SECTOR. (2008). "Qué es la transparencia en una ONG". *Alzheimer De La Asociación Afal Contigo*, (51), págs. 38-39.



---

# Las obligaciones contables de las fundaciones y el plan de actuación

**Bernardino Benito López**

benitobl@um.es

Catedrático del Departamento de Economía Financiera y Contabilidad de la Universidad de Murcia. Posee más de 150 publicaciones entre libros, capítulos de libros y revistas nacionales e internacionales. Ha dirigido números proyectos de investigación y contratos con empresas y administraciones públicas. Es miembro del consejo editorial y evaluador de revistas nacionales e internacionales. Es miembro, entre otras entidades, de la European Accounting Association (EAA), de la Comparative International Governmental Accounting Research (CIGAR) Network y de la Asociación Española de Profesores Universitarios de Contabilidad (ASEPUC).

**M<sup>a</sup> Nieves Ibáñez Carpena**

nievesib@um.es

Executive MBA por ENAE Business School y licenciada en ciencias económicas y empresariales por la Universidad de Murcia. Es Directora Financiera de la Fundación Universidad Empresa de la Región de Murcia y ENAE Business School y profesora asociada del Departamento de Economía Financiera y Contabilidad. Imparte docencia en programas master de ENAE Business School. Ha colaborado con la Central de Balances de la Región de Murcia. Cuenta con diversas participaciones en congresos y eventos académicos, así como con estancias internacionales en University of Exeter (UK) y en Northern Illinois University (USA). Es miembro del Colegio de Economistas.

## RESUMEN

En este artículo se aborda el análisis de las normas contables que actualmente deben tener en cuenta las fundaciones españolas, así como la información contenida en el modelo de plan de actuación exigido por la actual Ley 50/2002 de Fundaciones, el cual ha sido normalizado en el Plan General de Contabilidad de Entidades sin Fines Lucrativos y en el Plan de Contabilidad de Pequeñas y Medianas Entidades sin Fines Lucrativos. Se ha observado que las fundaciones aplican un modelo contable muy cercano al utilizado en el mundo empresarial, a excepción de la cuenta de resultados y del plan de actuación. Igualmente, se comprueba la poca profundidad que se le dedica a este último documento, poniéndose de manifiesto las dificultades con las que las fundaciones se encuentran a la hora de interpretar el modelo propuesto por el legislador.

## PALABRAS CLAVE

Fundaciones, contabilidad, plan de actuación, eficiencia, eficacia.

## ABSTRACT

This article deals with the analysis of accounting standards that Spanish Foundation must take into account as well as the information contained in the model of action plan required by the current Law 50/2002 on Foundations, which has been standardized in the General Accounting Plan for Nonprofit Organizations and the Accounting Plan for Small and Medium Nonprofit Organizations. It has been observed that foundations apply accounting standards very close to those that are used in business companies, except for the income statement and the action plan. This latter document has been attended with little deepness, being demonstrated the difficulties that foundations find with the interpretation of the model proposed.

## KEYWORDS

Foundations, accounting, action plan, efficiency, effectiveness.

## JEL

M480.

## 1. INTRODUCCIÓN

En este artículo se aborda el análisis de las obligaciones contables que actualmente tienen las fundaciones españolas, así como la información contenida en el modelo de plan de actuación exigido por la actual Ley 50/2002 de Fundaciones, todo ello recogido en el Real Decreto 1491/2011, de 24 de octubre, por el que se aprueban las normas de adaptación del Plan General de Contabilidad a las entidades sin fines lucrativos y el modelo de plan de actuación de las entidades sin fines lucrativos.

Como consecuencia de la legislación citada en el párrafo anterior, las fundaciones españolas están aplicando actualmente un modelo contable muy cercano al utilizado en el mundo empresarial, a excepción de la cuenta de resultados y del plan de actuación, incrementándose en este último el nivel de exigencia para estas organizaciones frente a las sociedades mercantiles e incluso frente al resto de fundaciones europeas, dejándolas si cabe más cerca de las administraciones públicas y del control de gestión.

Este trabajo tiene como objetivo analizar la coherencia y utilidad de la información contable incluida en el plan de actuación en relación a la información incluida en las cuentas anuales.

Desde las escasas investigaciones existentes se observa una aceptación más o menos condicionada de las actuales normas contables. Están por ver los pros y contras que los profesionales y académicos pondrán de manifiesto en cuanto a las mismas y al propio modelo de plan de actuación.

## 2. LA CONTABILIDAD EN LAS FUNDACIONES: PRINCIPALES ASPECTOS

### 2.1. El marco legal contable de las fundaciones en España: evolución, normativa actual y ámbito de aplicación

En España, la importancia de las fundaciones a nivel contable hasta los 90 fue prácticamente nula, dado que hasta ese momento muchas de ellas ni siquiera llevaban un sistema contable de partida doble, ciñéndose sus registros contables únicamente a entradas y salidas de tesorería. De hecho, la práctica totalidad de la bibliografía encontrada en materia contable es relativamente reciente.

La primera adaptación sectorial del Plan General de Contabilidad vio la luz en 1998<sup>1</sup>, quedando más que justificada por las especiales características de

1 Real Decreto 776/1998 de 30 de abril, por el que se aprueban las normas de adapta-

estas entidades. Sin embargo, y en opinión de Rúa (2011), el desarrollo de la contabilidad de las fundaciones en España no ha sido quizás el más adecuado, ya que se cometió el error de tomar como modelo contable el de las entidades mercantiles y aplicarlo a entidades que no lo son. Además, se entendió insuficiente la información económico-financiera del modelo empresarial y la normativa sustantiva de fundaciones recargó los requisitos de información a presentar, y lo que es peor, utilizó determinada terminología no adaptada a las peculiaridades de las fundaciones. Todo ello no supuso un aumento de transparencia en la información de estas entidades sino una acumulación de información en algunas ocasiones inconexa, de gran complicación en su elaboración y de poca utilidad para sus usuarios.

Resulta importante señalar que las obligaciones contables de las fundaciones vienen impuestas por su legislación sustantiva y no por el Código de Comercio. La Ley 30/1994 fue la primera norma que dio paso a la actual Ley 50/2002 de 26 de diciembre, de Fundaciones, que entre otras mejoras pretendió simplificar los trámites administrativos de carácter económico-financiero, sobre todo para las fundaciones de menor tamaño, el control del Protectorado y reformar el régimen de organización y funcionamiento del Patronato.

Como consecuencia de la reforma legislativa de las fundaciones y del proceso de convergencia internacional y europeo en materia contable, se aprobaron mediante Real Decreto las actuales normas de adaptación del Plan General de Contabilidad a las Entidades Sin Fines Lucrativos y el modelo de plan de actuación de las fundaciones de competencia estatal y asociaciones declaradas de utilidad pública (PGCESFL 2011). Entró en vigor a partir del 1 de enero de 2012 y resultó de aplicación a los ejercicios económicos iniciados desde 2012. Es importante destacar que se trata de un Real Decreto, al igual que el Plan General de Contabilidad (PGC); por tanto, tiene el mismo rango legal y supone un desarrollo del mismo. Este Real Decreto contiene exclusivamente las operaciones específicas realizadas por este tipo de entidades. Es por ello que fueron publicados textos refundidos en las Resoluciones de 26 de marzo 2013 por las que el Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas (ICAC) aprueba el Plan de Contabilidad de Pequeñas y Medianas Entidades Sin Fines Lucrativos (PCP-MESFL 2013) y el Plan de Contabilidad de las Entidades Sin Fines Lucrativos (PCESFL 2013), facilitando así que definitivamente todas las entidades sin fines lucrativos (ESFL) tengan un marco contable único con todos los elementos necesarios para el registro contable de las operaciones que puedan realizar. Adicionalmente, resulta importante remarcar que la actual Ley 50/2002 no ha sufrido ninguna reforma para adaptarse a las normas internacionales, cuestión

---

ción del Plan General de Contabilidad a las Entidades sin Fines Lucrativos y normas de información presupuestaria.

que sería de desear para solventar algunas incongruencias y dificultades en su correcta aplicación<sup>2</sup>.

Esta normativa es de aplicación obligatoria para todas las fundaciones de competencia estatal y asociaciones declaradas de utilidad pública, aunque de manera voluntaria puede ser utilizada, con carácter general, por todas las entidades sin fines lucrativos<sup>3</sup>. En cuanto a su aplicación al resto de entidades del Tercer Sector, no debemos olvidar que la norma se ha elaborado pensando en cualquier entidad sin fin lucrativo, por lo que si una determinada entidad elabora estados contables, bien de forma obligatoria en aplicación de su normativa sustantiva, o bien de una forma voluntaria, sería deseable la aplicación de la nueva norma contable. Esta normativa será también de aplicación a todas las fundaciones de ámbito autonómico, salvo las catalanas, dado que éstas cuentan con un plan de contabilidad específico para las de naturaleza privada<sup>4</sup>. Las leyes de fundaciones autonómicas existentes remiten para la elaboración de las cuentas a los modelos, normas y criterios establecidos en la adaptación sectorial del Plan General Contable para las entidades sin fines lucrativos o a la legislación sectorial aplicable, por lo que este Real Decreto será también de aplicación a las fundaciones de ámbito autonómico.

Además, la Ley de Fundaciones prevé un modelo simplificado de contabilidad para microfundaciones<sup>5</sup>, modelo que está pendiente de desarrollo reglamentario y sobre el cual de momento no se tiene ningún tipo de noticia. Dado el tiempo que se ha demostrado como necesario para el desarrollo, revisión, aprobación y publicación de las normativas contables actuales, es de esperar que pase un tiempo considerable hasta tener disponible dicho modelo simplificado de contabilidad. Actualmente, el PCPMESFL 2013 ya contempla un modelo de memoria simplificado para fundaciones que apliquen los criterios de microentidades. Sin lugar a dudas, sería una ventaja que se amplíe la relación de criterios simplificados, para facilitar que las microentidades puedan acogerse a un modelo de cuentas anuales simplificado, reduciendo significa-

2 Por ejemplo, los límites para realizar auditoría no están actualizados.

3 La legislación de las asociaciones no declaradas de utilidad pública exige que se lleve una contabilidad conducente a expresar la imagen fiel del patrimonio y de sus resultados, pero no indica unos estados contables concretos; sin embargo, para la consecución de la citada imagen fiel sería conveniente la elaboración de estados contables y, lógicamente, esta normativa resulta en este caso la más adecuada.

4 Decreto 259/2008 de 23 de diciembre, por el que se aprueba el Plan de contabilidad de las fundaciones y las asociaciones sujetas a la legislación de la Generalidad de Cataluña. Decreto 125/2010 de 14 de septiembre, de modificación del Plan de contabilidad de las fundaciones y las asociaciones sujetas a la legislación de la Generalidad de Cataluña, aprobado por el Decreto 259/2008 de 23 de diciembre.

5 Artículo 25.4. de la Ley 50/2002.

tivamente la información a elaborar y, por tanto, facilitando la aplicación de la norma contable. Es importante no perder de vista el hecho de que el 41,7% de las fundaciones tienen un tamaño muy pequeño, ya que sus ingresos están entre 30.000 y 500.000 euros (Rubio et al., 2014), y que por ello el cumplimiento de obligaciones contables y la formulación de las propias cuentas anuales les supone un esfuerzo considerable.

## 2.2. Principales novedades del PCESFL 2013 y del PCPMESFL 2013

La estructura del PCESFL 2013 y del PCPMESFL 2013 es similar a la de los demás planes de contabilidad, presentando las principales diferencias en el marco conceptual y en las normas de registro y valoración.

Son tres las novedades que se encuentran en el **marco conceptual**:

1. En un único estado contable se presenta la cuenta de pérdidas y ganancias y el estado de cambios en el patrimonio neto, bajo la denominación de cuenta de resultados.
2. Se define el concepto de activo como los bienes, derechos, o recursos controlados económicamente por la entidad, resultado de sucesos pasados de los que se espera obtener rendimientos aprovechables en su actividad futura. En concreto, cumplirán esta definición aquellos que incorporan un potencial de servicio para los usuarios o beneficiarios de la entidad, con lo que se elimina el criterio de que para considerarse un activo se deberá obtener necesariamente rendimientos económicos del mismo. Esta definición, por tanto, está basada en que con algunos activos no se busca el rendimiento económico, sino que se tiene en cuenta el potencial de servicio a la comunidad, al no generar flujos de efectivo.
3. La tercera novedad significativa hace referencia a los criterios de valoración, incorporando el coste de reposición como la mejor estimación de valor en uso de los activos no generadores de flujos de efectivo, a los efectos de calcular su deterioro. El coste de reposición se ha definido como el importe actual que debería pagarse si se adquiriese un activo con la misma capacidad o potencial de servicio, menos, en su caso, la amortización acumulada calculada sobre la base de tal coste, de forma que refleje el funcionamiento, uso y disfrute ya efectuado del activo, sin perjuicio de considerar también la obsolescencia técnica que pudiera afectarle.

En relación a las normas básicas para la elaboración de la contabilidad, los **principios contables**, no se encuentran diferencias respecto a los principios recogidos en la norma general del PGC 2007 salvo adaptaciones en las deno-

minaciones (por ejemplo, al principio de “empresa en funcionamiento” se le denomina de “entidad en funcionamiento”). En la parte relativa a las **normas de registro y valoración**, se han desarrollado normas específicas para: inmovilizado material no generador de flujos de efectivo, normas particulares sobre los gastos de investigación y desarrollo que pudieran calificarse como activos no generadores de flujos de efectivo, bienes del Patrimonio Histórico, créditos y débitos por la actividad propia, existencias no generadoras de flujos de efectivo, impuestos sobre beneficios, gastos e ingresos de las entidades no lucrativas, subvenciones, donaciones y legados recibidos y fusiones entre entidades no lucrativas.

En la cuarta parte del **cuadro de cuentas** encontramos que se han introducido modificaciones en cuanto a la denominación de los subgrupos y cuentas, bien porque se han creado algunas específicas, bien porque se han modificado algunas de las existentes. De esta forma se da una información más correcta y se tienen en cuenta las especialidades de las fundaciones y su propia terminología.

Por lo que se refiere a la quinta parte correspondiente a las **definiciones y relaciones contables**, incluye definiciones, relaciones contables y movimientos que complementan al cuadro de cuentas.

### 2.3. Modelos de cuentas anuales

El PCESFL 2013 presenta un modelo normal y otro abreviado para el balance, la cuenta de resultados y la memoria. En el caso del PCPMESFL 2013, además de los modelos de balance, cuenta de resultados y memoria para las PMESFL, se contempla una memoria simplificada para aquellas fundaciones que cumplan los criterios para ser consideradas microentidad.

En la tabla 1 se esquematiza el empleo de cada modelo según las variables indicadas al efecto.

**Tabla 1. Límites modelos de cuentas anuales**

TAMAÑO	VARIABLES		MODELO DE CUENTAS ANUALES			OTROS DOCUMENTOS		
	Activo	Importe Neto del Volumen Anual de Ingresos (Ingresos de la actividad propia + Ventas y otros ingresos ordinarios de la actividad mercantil)	Nº medio trabajadores	Balance	Cuenta de resultados	Memoria	Plan de actuación	Informe de auditoría
Muy grandes	Mayor que 11.400.000€	Mayor que 22.800.000€	Mayor que 250	Normal	Normal	Normal	Modelo único	Obligatorio <sup>6</sup>
Grandes	Mayor que 4.000.000€	Mayor que 8.000.000€	Mayor que 50	Normal	Abreviada	Incluye estado de flujos de efectivo	Modelo único	Obligatorio
Pequeñas y medianas	Hasta 4.000.000€	Hasta 8.800.000€	Hasta 50	Abreviado <sup>7</sup>	Abreviada	Abreviada	Modelo único	Obligatorio si se concurren dos de estas circunstancias: activo > 2.400.000€, importe neto del volumen anual > 2.400.000€, trabajadores > 50
	Hasta 2.850.000€	Hasta 5.700.000€	Hasta 50	PMESFL	PMESFL	PMESFL	Modelo único	Obligatorio si se concurren estas circunstancias: activo > 2.400.000€, e importe neto del volumen anual > 2.400.000€
Microentidades	Hasta 150.000€	Hasta 150.000€	Hasta 5	PMESFL	PMESFL	Simplificada	Modelo único	No obligatorio

Fuente: elaboración propia.

6 Adicionalmente, las fundaciones pueden verse obligadas a auditarse por otros preceptos legales tales como el Real Decreto Legislativo 1/2011, de 1 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Auditoría de Cuentas (TRLAC) y la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.

7 El artículo 25.3 de la Ley 50/2002 determina que los límites son los mismos que se establezcan para las sociedades mercantiles.

## 2.4. Calendario de obligaciones contables

Como consecuencia de las obligaciones contables determinadas por la legislación de fundaciones y del desarrollo realizado por el PCESFL 2013 y el PCPMESFL 2013 para su cumplimiento, las fundaciones de ámbito estatal se encuentran con una serie de obligaciones contables que tienen que atender en un plazo determinado, tal y como sucede con las sociedades de negocios, aunque con sus propias particularidades. La tabla 2 nos permite detallarlas gráficamente.

**Tabla 2. Calendario de obligaciones contables en las fundaciones de ámbito estatal**

	Tiempo	Acción	Efectuada por
PLAN DE ACTUACIÓN	3 últimos meses de cada ejercicio	Elaboración y presentación del plan de actuación para el próximo ejercicio ante el Protectorado	Patronato
	No se indica plazo	Comprobación de la adecuación formal a la normativa vigente del plan de actuación presentado	Protectorado
Cuentas Anuales	No se indica plazo	Depósito del plan de actuación en el registro de fundaciones correspondiente	Protectorado
	3 meses siguientes al cierre del ejercicio	Formulación de cuentas anuales	Presidente, (salvo que los estatutos o por acuerdo se determine otra cosa)
	Como mínimo 1 mes desde que los auditores reciban las cuentas formuladas	Auditoría	Auditor externo
	Máximo 6 meses tras el cierre del ejercicio	Aprobación de cuentas anuales	Patronato
	6 meses máximo tras el cierre del ejercicio	Formulación y aprobación de cuentas anuales (se indica un plazo conjunto para las dos acciones, no se diferencia como sucede para las fundaciones obligadas a auditoría externa)	Presidente, (salvo que los estatutos o por acuerdo se determine otra cosa)
	Máximo 10 días hábiles tras la aprobación de las cuentas	Presentación de cuentas anuales e informe de auditoría al Protectorado	Patronato
	No se indica plazo	Comprobación de la adecuación formal a la normativa vigente de las cuentas anuales y del informe de auditoría, si procede, y traslado al Registro de Fundaciones correspondiente para proceder a su depósito	Protectorado
	No se indica plazo	Depósito de las cuentas anuales, y del informe de auditoría si procede, en el registro de fundaciones correspondiente	Registro de Fundaciones
	Periodicidad anual, pero no se indica plazo exacto	Relación nominal para el Ministerio de Economía y Hacienda de las fundaciones que han cumplido la obligación de presentar cuentas, así como de las que han incumplido o no han atendido requerimiento	Protectorado

Fuente: elaboración propia.

La diferencia más significativa respecto a las entidades lucrativas consiste en la elaboración y presentación durante los tres meses previos al inicio del ejercicio de un plan de actuación, ya que en el caso de que las entidades mercantiles elaboraren un estado y/o memoria que recoja las actuaciones previstas para el próximo ejercicio, éste será de dimensión interna. Adicionalmente, el calendario anterior presenta respecto a las empresas variaciones en cuanto a los plazos y órgano o autoridad que efectúa cada acción, totalmente justificable en función de sus diferencias. Así, las cuentas anuales se formulan por el Presidente, salvo que los estatutos o por acuerdo se haya determinado otra cosa, en vez de por los administradores, y se presentan al Registro de Fundaciones en vez de al Registro Mercantil. Resulta destacable la reciente aprobación de la entrada en funcionamiento del Protectorado único de fundaciones de competencia estatal y la puesta en marcha del Registro único también para fundaciones de competencia estatal, entrando en funcionamiento el pasado 2 de diciembre de 2015. Pese a su reciente creación, es una cuestión que ya estaba prevista tanto por la Ley 30/1994 como por la actual Ley 50/2002, y da respuesta a una de las principales demandas del propio sector fundacional, que lo valora muy favorablemente. Podría, entre otros aspectos, contribuir a la producción de información agregada del sector fundacional, cuestión que ayudaría muy positivamente a la mejora del conocimiento del sector fundacional, así como a su difusión y utilidad (Ibáñez y Benito, 2013).

## 2.5. Estados contables de las fundaciones

Desde el punto de vista de la redición de cuentas y desde una perspectiva general, se puede señalar que las fundaciones tienen que elaborar dos juegos diferentes de información contable: uno con información económico-financiera al igual que se le requiere a las empresas mercantiles y que se materializa en las cuentas anuales, y otro con información fundamentalmente presupuestaria como se requiere a las entidades públicas y que se presenta mediante el plan de actuación.

Las **cuentas anuales** están compuestas por:

- **El balance.** No utiliza la denominación completa de balance de situación<sup>8</sup>.
- **La cuenta de resultados.** Recibe el nombre convencional de Cuenta de resultados debido a condicionantes legales de denominación<sup>9</sup>, aunque

8 La Ley 50/2002 de 26 de diciembre, de Fundaciones. Artículo 25.2.

9 La Ley 50/2002 dispone que los documentos que integran las cuentas anuales de las fundaciones son el balance, la cuenta de resultados y la memoria.

sería más representativo llamarla cuenta de variaciones patrimoniales tal y como propuso AECA (2010).

- **La memoria.** Completa, amplía y comenta la información contenida en el balance y en la cuenta de resultados, como sucede en la memoria de todas las cuentas anuales, independientemente de la naturaleza jurídica de la entidad. En el caso de las ESFL debe de contener también el estado de flujos de efectivo, y una memoria que detalle y describa las actividades fundacionales realizadas, expresada como grado de cumplimiento de las actividades previstas por la entidad en el plan de actuación. Además, las fundaciones que quieran ser consideradas como ESFL a los efectos fiscales del mecenazgo establecido por la Ley 49/2002 deben, entre otros requisitos, incluir una memoria económica en la que se especifiquen los ingresos y gastos del ejercicio, de manera que puedan identificarse por categorías y por proyectos, así como el porcentaje de participación que mantengan en entidades mercantiles. Esta memoria económica debe presentarse ante la Agencia Tributaria. Resulta importante, a los efectos de evitar confusiones, llamar la atención sobre las diferencias anteriormente referidas para la memoria, la memoria de las actividades fundacionales realizadas y la memoria económica.

El **plan de actuación** se formula siguiendo el modelo que se define en el anexo II, tanto del PCESFL 2013 como en el del PCPMESFL 2013, en el que se realiza una planificación y cuantificación de las actividades a realizar en el próximo ejercicio.

Resulta importante remarcar que la adaptación del PGC a las ESFL se compone de dos partes perfectamente diferenciadas: Anexo I, Normas de adaptación del Plan General de Contabilidad a las Entidades sin Fines Lucrativos, y el Anexo II, Plan de actuación de las entidades sin fines lucrativos. Se expresa directamente que el plan de actuación no forma parte de las cuentas anuales de las fundaciones, aunque sí su liquidación, que se recoge en la memoria de dichas cuentas anuales.

Adicionalmente, el estado de flujos de efectivo no se presenta como un estado contable independiente de las cuentas anuales, junto al balance y a la cuenta de resultados como es el caso de las entidades mercantiles. Cuando sea obligatorio presentarlo, formará parte de la memoria, fundamentándose esta opción en la necesidad de no contradecir el artículo 25.2 de Ley de Fundaciones, en el que se indica que las cuentas anuales comprenden el balance, la cuenta de resultados y la memoria, formando una unidad<sup>10</sup>.

10 El estado de flujos de efectivo solo lo tienen que elaborar las ESFL que cumplan los límites para presentar el modelo normal de memoria, tal y como indicábamos en la tabla en la

En cuanto al estado de cambios en el patrimonio neto, los legisladores decidieron para el caso de las fundaciones refundirlo con la cuenta de resultados, presentando en un único estado contable toda la información, mientras que las entidades mercantiles lo muestran como un estado contable independiente. Por tanto, la cuenta de resultados de una fundación recoge los gastos e ingresos devengados durante el ejercicio, cifrando el resultado de la entidad para un periodo determinado, así como la variación patrimonial producida. Se trata, en definitiva, de la mayor novedad del PCESFL 2013 y del PCPMESFL 2013.

### 2.5.1. El balance

La estructura del balance para las fundaciones o las ESFL con carácter general es similar al de las entidades lucrativas; no obstante, se identifican algunos elementos patrimoniales que son específicos de las ESFL sustentados por normas de registro y valoración específicas, cuentas, epígrafes del balance o desglose cuando ha sido preciso.

El **activo no corriente o inmovilizado** debiera suponer una proporción importante del patrimonio de las fundaciones, ya que son por definición entidades patrimoniales, en las que su patrimonio debería ser un elemento esencial que garantizase su continuidad. Pese a ello prácticamente un tercio de las fundaciones españolas, el 34,14%, tienen unos activos totales iguales o inferiores a 150.000 euros, y el 40,13% cuentan tan solo con una dotación igual o inferior a los 30.000 euros (Rubio et al., 2014), que desde la entrada en vigor de la Ley 50/2002 se presume como el mínimo necesario para el cumplimiento de los fines fundacionales. Posiblemente este hecho se deba a la creación de fundaciones instrumentales que responden a la necesidad del ente que las creó para la realización de ciertas actividades. Al margen de las características de cada una de las diferentes fundaciones, el adecuado control de su inmovilizado constituye una de las piezas fundamentales en la gestión de estas entidades. Su tratamiento en contabilidad debe ser, por consiguiente, un elemento relevante en la presentación de los estados financieros y, si cabe, una de las masas patrimoniales que presenta mayores peculiaridades.

Cabe recordar que una de las principales novedades de la nueva normativa contable es la definición de activos no generadores de flujos de efectivo. Así, en la memoria de las cuentas anuales se diferencia entre activos generadores y no generadores de flujos de efectivo, aunque esta distinción no se aplica en el balance. Otra particularidad viene determinada por las restricciones que en ocasiones se producen en cuanto a su enajenación, debiendo contar con el

---

que se han representado los límites para la elaboración de los diferentes modelos de cuentas anuales.

Protectorado en determinadas circunstancias<sup>11</sup>. Además, resulta habitual que las ESFL incorporen determinados activos a su patrimonio sin que tengan que realizar ningún tipo de contraprestación (son las llamadas herencias, legados o donaciones). Finalmente, destacar que la Ley 50/2002 establece en su artículo 25.2 el inventario como documento obligatorio a incorporar en la memoria de las cuentas anuales. Rúa (2006, p. 173) propone que en el documento de inventario se efectúe una delimitación de los bienes afectos a las actividades fundacionales frente a aquellos relacionados con actividades mercantiles, también diferenciando los que forman parte de la dotación fundacional y los vinculados al cumplimiento de los fines fundacionales y, en caso de que existieran, las restricciones impuestas por los donantes de bienes o derechos.

Comparando los modelos de balance para las ESFL y para empresas, se observa que dentro del activo no corriente se ha incluido un nuevo epígrafe relativo a los bienes del patrimonio histórico. Son activos no corrientes de tipo material que pueden ser propiedad de una fundación, calificados como Patrimonio Histórico<sup>12</sup> y que la comunidad considera oportuno preservar por razones de índole artística o cultural, al resultar irremplazables (Nota 21)<sup>13</sup>. Debido a las especiales características de los elementos que componen este conjunto de bienes, las operaciones que puedan realizarse con ellos se encuentran sometidas a determinadas limitaciones materiales y formales y, por tanto, no se puede proceder libremente a su enajenación, reforma, transformación o demolición, precisando para ello la autorización expresa de los órganos administrativos competentes.

11 En las fundaciones, cuando se enajenen (onerosa o gratuitamente) o graven bienes y derechos —art. 21 de la Ley 50/2002— hay que contar con el Protectorado pidiendo autorización o comunicándolo, según el tipo de bien o derecho. Si los bienes y derechos forman parte de la dotación, o están directamente vinculados al cumplimiento de los fines fundacionales, no se podrán enajenar o gravar sin la previa autorización del Protectorado, quien concederá autorización si existe justa causa debidamente acreditada. Para los restantes bienes o derechos, si su valor supera el 20% del activo de la fundación existente en el último balance aprobado, deberá mediar comunicación por el Patronato al Protectorado en el plazo máximo de treinta días hábiles a su realización. Adicionalmente existen otros actos de disposición sujetos a comunicación al Protectorado (art. 17.2 RD 1337).

12 La Ley 16/1985, de 25 de junio del Patrimonio Histórico, establece qué forma parte del Patrimonio Histórico Español.

13 De acuerdo con lo que establece la Ley 16/1985, de 25 de junio, el Patrimonio Histórico Español se compone de inmuebles y otros objetos de interés artístico, histórico, paleontológico, arqueológico, etnográfico, científico o técnico que hayan sido declarados previamente de interés cultural. Descripción que también incluye el Patrimonio bibliográfico y documental, los yacimientos arqueológicos y los sitios naturales, jardines y parques que tengan valor artístico o antropológico.

Adicionalmente, se observa en el modelo de balance que se utiliza el término de “entidades” en lugar de “empresas”; por ejemplo, “Inversiones en entidades del grupo y asociadas a largo plazo” en vez de “Inversiones en empresas del grupo y asociadas a largo plazo”. El término entidad es una expresión con un alcance más amplio y apropiado para este colectivo, frente al de empresa, que se encuentra vinculado a la obtención de lucro.

Por último, comentar que en el balance de las ESFL se omite el apartado VII Deudores comerciales no corrientes, incorporando sus valores al apartado VI Inversiones financieras a largo plazo.

Dentro del **activo corriente** se encuentra un elemento diferencial para las ESFL; se trata de los derechos de cobro procedentes de afiliados, patrocinadores y entidades privadas o administraciones públicas y fundadores. Corresponden a créditos pendientes por las cantidades comprometidas para contribuir a los fines de la actividad, y pueden adoptar, entre otras, la forma de donaciones, legados, subvenciones, convenios y conciertos. Dichos derechos de cobro se diferencian en dos:

- Los derechos de cobro de afiliados, patrocinadores y entidades privadas se incluyen en el apartado II, Usuarios y otros deudores de la actividad propia.

- Los derechos derivados de administraciones públicas y fundadores, en el ejercicio de los fines de su actividad, se recogerán en el apartado III. Deudores comerciales y otras cuentas a cobrar.

Adicionalmente, para el activo corriente solo se encuentra otra diferencia con el PGC y es que no se mantiene el apartado I Activos no corrientes mantenidos para la venta, al margen de que se siga cambiando el término empresa por el de entidad, tal y como se ha referido anteriormente.

Desde la estructura financiera, concretamente en el **patrimonio neto**, nos encontramos con mayores diferencias. Se habla de fondo social para las asociaciones y de dotación fundacional para el resto, frente al capital de las organizaciones mercantiles. La diferencia en la terminología está más que justificada, ya que los fundadores renuncian totalmente al patrimonio propio que aportan a la fundación para que contribuya a la realización de actividades de interés general, frente al llamado capital propiedad de las sociedades mercantiles. El fondo social o dotación fundacional, por tanto, se diferencia respecto a las entidades mercantiles principalmente en la ausencia de títulos de propiedad-control que puedan ser enajenados, cedidos o intercambiados, o de los que se espere algún tipo de contraprestación económica en el caso de que la entidad cesara en sus actividades y fuese objeto de liquidación.

Derivadas de esta gran diferencia surge el resto de divergencias. Dentro del patrimonio neto de las sociedades mercantiles se encuentran los elementos patrimoniales propios de la problemática del capital, los cuales no son perti-

mentos en el balance de las ESFL: II Prima de emisión, IV Acciones y participaciones en patrimonio propias, VI Otras aportaciones de socios, VIII (Dividendo a cuenta), y IX Otros instrumentos de patrimonio neto.

También se encuentra que en vez de resultado se utiliza el termino de excedente, tratándose de una adecuación terminológica sustentada en que una de las finalidades de la contabilidad de las ESFL consiste en reflejar la financiación obtenida durante un periodo económico, no en cuantificar un resultado económico susceptible de reparto, siendo por tanto el uso del término excedente más oportuno que el de resultado.

**En el pasivo no corriente** las diferencias con la contabilidad empresarial son mínimas y siguen el criterio aplicado en el activo. Se continúa sustituyendo el término de “empresas” por el de “entidad”, y se omiten los apartados VI Acreedores comerciales no corrientes y VII Deudas con características especiales a largo plazo, incluidos en el balance de las entidades mercantiles.

Igualmente, los criterios adoptados para el **pasivo corriente** son similares a los del activo corriente. No se mantiene el apartado I Pasivos vinculados con activos no corrientes mantenidos para la venta, que sí se incluye en el balance de las entidades lucrativas. Así mismo, también se sigue cambiando el término empresa por el de entidad. En un epígrafe específico para Beneficiarios-acreedores se recogen las deudas contraídas con beneficiarios o destinatarios de la actividad por ayudas finalistas. Consiste en importes pendientes de abono por ayudas concedidas o asignaciones ejecutadas en el cumplimiento de sus propios fines. También se recogen compromisos de reintegros de ayudas por parte de la fundación a beneficiarios, tratándose de ayudas aportadas por un tercero de tal forma que la fundación actúa como mero intermediario. No se contempla, como en las sociedades mercantiles, el apartado VII Deudas con características especiales a corto plazo.

### 2.5.2. La cuenta de resultados

Resulta indispensable reflexionar sobre las diferencias que se deben encontrar entre la cuenta de resultados de una organización lucrativa y la de una fundación, al objeto de plantear su presentación. En el caso de las fundaciones se parte de que el objetivo de la entidad **no es la maximización del beneficio** sino llevar a cabo fines de interés general, por lo que el resultado se interpretará como una variación de su patrimonio, **no siendo susceptible de reparto** y teniendo la consideración de excedente en caso de resultar positivo o de déficit en el caso opuesto, representando un ahorro o desahorro. Es importante remarcar que la obtención de superávit en estas organizaciones es totalmente conveniente (Rúa, 2006, p. 169), ante la necesidad de financiar inmovilizados y fondo de rotación e, igualmente, la autofinanciación es de suma importancia

como en cualquier otro tipo de sociedad, aunque como hemos dicho no se repartan dividendos. El posible riesgo de descapitalización y de continuidad solo se podrá producir como consecuencia de emprender proyectos cuyo coste exceda de su capacidad de financiación y de soportar cargas de estructura no acordes a su nivel de actividad. Por tanto, la trascendencia de su resultado contable es diferente y se deberá interpretar como una variación patrimonial.

Por todo ello, en el caso de las fundaciones, en vez elaborar dos estados contables independientes, la cuenta de resultados y el estado de cambios en el patrimonio neto, los legisladores han decidido elaborar un único estado contable que refunda la información aportada por ambos, de tal forma que recoja todos los movimientos que afecten al patrimonio para mostrar su evolución en el periodo correspondiente. Pretende dar información sobre las modificaciones patrimoniales habidas durante el ejercicio, y de cómo partiendo de un patrimonio neto inicial se llega al patrimonio neto al cierre del periodo. Se trata de la mayor novedad de la reciente normativa contable, como ya se ha referido anteriormente, pero, sin embargo, recibe el nombre convencional de cuenta de resultados debido a condicionantes legales.

La tabla 3 presenta un esquema comparativo entre la cuenta de pérdidas y ganancias del PGC 2007 y la cuenta de resultados prevista en el PCESFL 2013 y PCPMESFL 2013 para las fundaciones.

**Tabla 3. Esquema comparativo de la cuenta de resultados**

<b>Cuenta de resultados ESFL</b>	<b>Cuenta de Pérdidas y Ganancias mercantil</b>
A.4. Excedente del ejercicio (Ingresos-Gastos)	Resultado del ejercicio (Cuenta de PyG)
+	+
D) Ingresos y Gastos Imputados directamente a Patrimonio Neto (8 y 9)	Ingresos y Gastos Imputados directamente a Patrimonio Neto (8 y 9)
+	+
E)+F)+H) Efecto de los cambios en las políticas contables y errores materiales	Efecto de los cambios en las políticas contables y errores materiales
+	
G) Aportaciones y disminuciones de la dotación fundacional	
<b>RESULTADO TOTAL</b> = <b>VARIACIÓN DEL PATRIMONIO NETO</b>	<b>RESULTADO TOTAL</b>

Fuente: elaboración propia.

Se mantiene el mismo esquema de la cuenta de resultados de las entidades mercantiles a la que se le incorporan las variaciones en la dotación fundacional o fondo social, derivadas de aumentos o disminuciones en la misma, incluso los originados por aplicación del excedente del ejercicio y otras variaciones, en previsión de que pudieran existir otras modificaciones del patrimonio neto además de las específicamente identificadas. Si se analiza el modelo finalmente aprobado con mayor detenimiento se puede apreciar que la primera parte, la correspondiente al excedente del ejercicio, es prácticamente igual al modelo que en su día determinó el ICAC en una de las consultas publicadas tras la aprobación del PGC 2007<sup>12</sup>, siendo novedosa la parte correspondiente a las variaciones del patrimonio. No obstante, resulta importante referir que el libro blanco de la contabilidad consideró que la cuenta de resultados de una ESFL podría aportar una información más relevante si en dicho estado se presentasen los gastos clasificados según la función o actividad a la que van destinados; pese a esta sugerencia y a una propuesta realizada por AECA (2010), el PCESFL 2013 y el PCPMESFL 2013 no han seguido estas recomendaciones.

Realizando un análisis más detallado se encuentran las siguientes diferencias fundamentales respecto a la cuenta de resultados de una empresa:

*a) Ingresos de la actividad propia, dentro de los cuales figuran:*

4. Cuotas de usuarios y afiliados. Ingresos que recogen las cantidades aportadas de forma periódica por los socios de la entidad o afiliados a la misma y las aportaciones regulares de patrocinadores y colaboradores.
5. Ingresos de promociones, patrocinadores y colaboraciones.
6. Ingresos procedentes de campañas de captación de fondos y otras fuentes similares.
7. Subvenciones, donaciones y legados imputados al resultado del ejercicio. Las subvenciones son fuentes de financiación procedentes de entidades públicas o privadas, que incluyen en ocasiones la obligación de cumplir determinadas condiciones o requisitos que el concedente ha marcado en el momento de la concesión. Junto a las mismas se recogen las donaciones y legados, que se definen como la liberalidad de un tercero que transmite gratuitamente una cosa que le pertenece a favor de una fundación, en este caso, que la acepta. De esta manera se produce una traslación de titularidad no recíproca de bienes o derechos entre las partes que intervienen en la operación. En ningún caso las aportaciones realizadas estarán sujetas o condicionadas a contraprestaciones derivadas de la obtención de beneficios por parte de la entidad.

12 Consulta nº4 sobre los modelos de balance y cuenta de resultados de las entidades sin fines lucrativos que apliquen las normas de adaptación del Plan General de Contabilidad, aprobadas por el Real Decreto 776/1998 de 30 de abril.

*b) Ventas y otros ingresos de la actividad mercantil. Importe derivado de las ventas y otros ingresos para el supuesto de que la entidad realice operaciones mercantiles<sup>13</sup>.*

*c) Gastos por ayudas y otros, que cuenta con el siguiente desglose:*

1. Ayudas monetarias y ayudas no monetarias. Una de las actividades de las fundaciones en el cumplimiento de sus objetivos suele consistir en la concesión de ayudas a terceros. Éstas se materializan en dinero o en especie. Así, encontramos concesión de becas, subsidios o ayudas de diferentes tipos a terceros, pudiendo realizar los correspondientes pagos a beneficiarios en uno o varios ejercicios.
2. Gastos por colaboraciones y del órgano de gobierno. Los gastos de los órganos de gobierno de las fundaciones recogen aquellos conceptos que suponen una compensación por los gastos en los que hubieran incurrido los órganos de gobierno, derivados de la administración de bienes y derechos que integran el patrimonio de la entidad, tales como viajes, dietas, locomoción, gastos de representación, etc.
3. Reintegro de subvenciones, donaciones y legados. Determinadas subvenciones, legados, ayudas o contribuciones recibidas pueden estar asociadas al desarrollo de una actividad concreta financiando los gastos o inversiones derivados de ella y supeditadas al cumplimiento de una serie de requisitos. En estos casos, de no cumplir cualquiera de los requisitos, se podrá producir una anulación total o parcial de la subvención, donación o legado derivando en su correspondiente reintegro.

### 2.5.3. La memoria

Siguiendo la tendencia de la contabilidad en España, la memoria del PCESFL 2013 y la del PCPMESFL 2013 tiene gran importancia en el conjunto de las cuentas anuales. Como no podía ser de otra manera, comprende la información

---

13 La diferenciación de las actividades propias y las actividades mercantiles en las fundaciones es una cuestión controvertida. Conviene citar a este respecto el artículo 23.2 del Real Decreto 1337/2005: Las fundaciones podrán, además, desarrollar directamente actividades mercantiles cuando realicen la ordenación por cuenta propia de medios de producción y de recursos humanos, o de uno de ambos, con la finalidad de intervenir en la producción o distribución de bienes o servicios para obtener lucro, siempre que su objeto esté relacionado con los fines fundacionales o sean complementarias o accesorias de aquéllas, con sometimiento a las normas reguladoras de defensa de la competencia. El Real Decreto 1491/2011, PGC ESFL 2011, interpreta de la siguiente forma este precepto: parece inferirse que esta última, con carácter general, es la realizada por la entidad percibiendo un precio de mercado por el servicio que presta, al margen de que esté relacionada con los fines fundaciones, sea complementaria o accesoría.

necesaria para la correcta interpretación del balance y la cuenta de resultados, además de la información que exige la legislación sustantiva que regula las fundaciones: información sobre actividades, plan de actuación, inventarios de bienes y la información relativa al destino de rentas. Por tanto, se puede decir que la memoria de las cuentas anuales de las fundaciones posee una doble función explicativa: por un lado, desarrolla información sobre la vertiente económica-financiera y patrimonial al igual que cualquier empresa y, por otro, detalla información de las actividades fundacionales que cubren la vertiente social y organizativa.

Se considera relevante volver a mencionar que en el apartado correspondiente a la situación fiscal se debe incluir la información exigida por la Ley 49/2002 para la calificación de fundación con beneficios fiscales según dicha ley, lo que supone que las fundaciones tienen que elaborar una memoria económica<sup>14</sup> que estará<sup>15</sup> incluida en la propia memoria de las cuentas anuales y, por tanto, no se trata de un documento adicional. Es una cuestión que puede dar lugar a confusión terminológica debido a las denominaciones similares, y por este motivo se insiste en ello.

El PGPMEFL 2013 contempla adicionalmente un modelo simplificado, tal y como se indicó en apartados anteriores, por lo que existen cuatro modelos: normal, abreviado, PMESFL y simplificado. En coherencia con el análisis realizado en este trabajo hasta el momento, continuamos con la comparativa entre los contenidos fijados por la memoria abreviada de fundaciones y la de las empresas, destacando que los apartados específicos para las fundaciones consisten en los siguientes:

- Bienes integrantes del Patrimonio Histórico.
- Usuarios y otros deudores de la actividad propia.
- Beneficiarios y acreedores.

14 El contenido de la memoria económica está regulado por el Real Decreto 1270/2003 de 10 de octubre, por el que se aprueba el reglamento para la aplicación del régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos al mecenazgo. Dicha memoria deberá presentarse en el plazo máximo de 7 meses desde la fecha del cierre del ejercicio en la Dependencia de Gestión Tributaria de la Delegación de la Agencia Estatal de Administración Tributaria. Se especificará los gastos e ingresos del ejercicio, por categorías y proyectos, así como el porcentaje de participación en sociedades mercantiles. Resulta importante remarcar que la memoria económica debe de presentarse obligatoriamente ante la Agencia Tributaria en el plazo establecido para disfrutar de las ventajas fiscales, el hecho de incluirla en la memoria de las cuentas anuales y presentarla al protectorado no suplente la presentación ante la administración tributaria.

15 El artículo 3.10 de la Ley 49/2002 es claro en este sentido, ya que indica que la memoria económica se deberá incluir en la memoria de las cuentas anuales. Sin embargo, el RD 1270/2003 en su artículo 3.3. indica que se podrá incluir.

- Memoria de actividades.
- Aplicación de elementos patrimoniales a fines propios.
- Gastos de administración.
- Inventario.

En el apartado correspondiente a la memoria de actividades, las fundaciones deben aportar información sobre el grado de cumplimiento del plan de actuación, indicando los recursos empleados, su procedencia y el número de beneficiarios en cada una de las distintas actuaciones realizadas, así como los convenios que, en su caso, se hayan llevado a cabo con otras entidades para estos fines. En cuanto al grado de cumplimiento del plan de actuación, tanto el PGESFL 2013 como el PCPMESFL 2013, como no podría ser de otra manera, siguen el modelo propuesto en el anexo II de dicho Plan, incorporando la comparativa entre los datos previstos y los realizados. En el apartado correspondiente al plan de actuación profundizaremos sobre su contenido y realizaremos un análisis en profundidad acerca de la coherencia con la cuenta de resultados.

### **3. EL PLAN DE ACTUACIÓN**

#### **3.1. Antecedentes del plan de actuación**

Realizando una búsqueda de los antecedentes a la estructura del actual plan de actuación en el ámbito de las fundaciones, a nivel nacional se encuentra en primer lugar el modelo de presupuesto incluido por el anterior PGC para ESFL de 1998<sup>16</sup>. Las fundaciones estaban obligadas por la Ley 30/1994 a elaborar y depositar un presupuesto como información contable de carácter obligatorio, cuestión que resulta relativamente reciente y singular de la normativa española (Brusca y Martín, 2002, p. 20). Se establecía un modelo de presupuesto normal y otro abreviado, en sintonía con los modelos de cuentas anuales. Sus características fundamentales fueron:

- Recogía ingresos y gastos presupuestados, ambos por naturaleza.
- A partir de los ingresos y gastos previstos se elaboraba un estado del presupuesto que indicaba la previsión de déficit o superávit presupuestario y la necesidad o capacidad de endeudamiento.

---

<sup>16</sup> Real Decreto 776/1998 de 30 de abril, por el que se aprueban las normas de adaptación del Plan General de Contabilidad a las entidades sin fines lucrativos y las normas de información presupuestaria.

- El presupuesto de ingresos y gastos se debía presentar a su vez distribuido por programas.
- Establecía un modelo de presupuesto donde se distinguían las operaciones de funcionamiento, correspondientes a las partidas de la cuenta de resultados, y las operaciones de fondos, que se correspondían con determinadas partidas del balance.
- Para facilitar la correlación con los datos contables, el presupuesto se elaboraba partiendo de los principios de devengo y registro.

En definitiva, al elaborar el presupuesto para las fundaciones con los criterios del PGC para ESFL de 1998 se estaba elaborando un documento muy similar a lo que sería una cuenta de resultados previsional para cualquier empresa. Se presentaba, además, bajo dos modelos: tanto por conceptos o naturaleza, como analítica o por programas. Prácticamente desde su aparición esta norma estuvo sujeta a numerosas críticas de profesionales y académicos, que por una u otra razón cuestionaron su adecuación al sector, poniendo en tela de juicio la información de tipo presupuestaria, y considerando que debería haberse destinado exclusivamente a los usuarios internos y no como información externa, catalogándola además de incompleta al no especificar las actividades desarrolladas y la cuantía de los gastos empleados en ellas (Rúa y Vara, 2001, pp. 104-106).

Posteriormente, la comisión de AECA de entidades sin fines lucrativos (AECA, 2010) realizó una propuesta de los aspectos fundamentales que la previsión de actividades de una fundación debería contener. Así, partiendo de la base de que la memoria de actividades debe informar sobre los programas, proyectos y actividades que la fundación desarrollará a lo largo de un periodo, enfocada a medir su eficiencia y eficacia, elaborándola anualmente y con datos tanto cualitativos como cuantitativos, propuso de manera concreta una serie de puntos a incluir en la memoria de actividades. Esta información propuesta es muy similar a la incluida finalmente en el modelo de plan de actuación, aunque la propuesta de la comisión de AECA contempla mayor detalle en cuanto a los financiadores, asociados y control de transparencia. Adicionalmente, algunos protectorados tenían sus propios modelos que indicaban como aconsejables a sus correspondientes fundaciones.

### **3.2. Regulación actual del de plan de actuación**

La actual Ley 50/2002 de fundaciones ha pretendido terminar con un modelo de presupuesto que carecía de validez y suponía una carga administrativa importante para las fundaciones, estableciendo la elaboración de un plan de actuación en vez de un presupuesto. Este cambio se basó, según Morales y De Miguel (2009), en el objetivo de facilitar a estas entidades la com-

plicada gestión que suponía elaborar los presupuestos según unos modelos muy complejos, pero manteniéndose la finalidad esencial de ofrecer información acerca de los proyectos fundacionales, ya que existía cierto rechazo en las fundaciones, sobre todo de pequeño tamaño, a la obligación que suponía presentar un presupuesto y su liquidación, debido al gran volumen de información que debía procesar respecto a las entidades mercantiles de dimensión similar. No obstante, tal y como se analizará posteriormente, en el modelo para el plan de actuación contenido en el Anexo II del PCESFL 2013 y del PCPMESFL 2013 se recoge un presupuesto pese a que no se denomine como tal, ya que requiere igualmente estimar gastos y establecer su financiación. Por tanto, se trata de otra versión de presupuesto pero diferente al contemplado en la normativa anterior.

La Ley 50/2002 (artículo 25.8) estipula que el Patronato elaborará y remitirá al Protectorado, en los últimos tres meses de cada ejercicio, un plan de actuación, en el que queden reflejados los objetivos y las actividades que se prevea desarrollar durante el siguiente ejercicio económico. Es el Patronato el encargado de elaborar y aprobar el plan de actuación y no puede delegar esta función en otros órganos de la fundación. Una vez aprobado, el Patronato remite al Protectorado el plan de actuación, acompañado de la certificación del acuerdo aprobatorio del Patronato y de la relación de los patronos asistentes a la sesión. Dicha certificación será expedida por el secretario con el visto bueno del presidente, que acreditarán su identidad por cualquiera de los medios admitidos en derecho para presentar documentos ante los órganos administrativos. El Protectorado es el responsable de comprobar la adecuación formal del plan de actuación a la normativa vigente, procediendo posteriormente a depositarlo en el registro de fundaciones correspondiente, si todo es correcto.

Adicionalmente, dicha ley y el Reglamento de fundaciones de competencia estatal<sup>17</sup> determinan que el plan de actuación deberá tener los siguientes contenidos:

- Información identificativa de cada una de las actividades, diferenciando las propias de las mercantiles.
- Gastos e ingresos estimados para cada actividad, así como otros recursos previstos.
- Indicadores del grado de realización de la actividad prevista y de los objetivos propuestos, para que permitan comprobar en la memoria su cumplimiento.

---

17 Artículo 26 del Real Decreto 1337/2005 de 11 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de fundaciones de competencia estatal.

El PCESFL 2013 y el PCPMEFL 2013 establecen un modelo único para la presentación del plan de actuación de las entidades sin fines lucrativos en su anexo II, y para la memoria también normaliza el contenido de la información sobre actividades realizadas tomando como base dicho modelo de plan de actuación rindiendo cuentas acerca de su grado de cumplimiento y las causas de desviación<sup>18</sup>. El modelo de Plan de actuación es único y no se establecen diferentes modelos, tal y como sí se hace para las cuentas anuales. Hasta este momento no existía un modelo oficial para la presentación del plan de actuación y, como ya se ha referido, algunos protectorados tenían sus propios modelos que indicaban como aconsejables, hasta el punto de que el legislador se ha basado en ellos para diseñar el contenido del anexo II.

Realizando una búsqueda de las referencias que sobre el plan de actuación se realiza a lo largo del PCESFL 2013 y del PCPMESFL 2013 se encuentra lo siguiente:

1. En las disposiciones generales se expone la información requerida para el plan de actuación por el artículo 26 del Real Decreto 1337/2005 y por el artículo 25 de la Ley 50/2002, y se argumenta que se ha considerado oportuno elaborar un modelo general de plan de actuación, en aras de dotar de mayor homogeneidad a la información suministrada por estas entidades, resultando este modelo obligatorio para todas las fundaciones.
2. En el punto 18 del Anexo I del PGESFL 2013 se señala que, si bien en la memoria se recoge información relevante para verificar el grado de realización de cada actividad o el grado de cumplimiento de los objetivos, el plan de actuación no forma parte de las cuentas anuales; sin perjuicio de que lógicamente haya tenido que tomarse como referente para identificar la información que sobre su grado de cumplimiento debe incluirse en la memoria.
3. El modelo de plan de actuación está contenido en el Anexo II y dentro del Anexo I el apartado de la memoria relativa a la actividad de la entidad (apartado 13.1 del modelo normal de memoria de cuentas anuales, apartado 11.1 del modelo abreviado y apartado 12.1 de la memoria simplificada), en el que se realiza una comparativa entre el plan de actuación elaborado, aprobado y depositado para el ejercicio, con los datos finalmente realizados.

En un primer momento y sin ahondar más en la información contenida en el Anexo II y los respectivos apartados de la memoria citados, podemos observar que la información que aparece tanto en el PCESFL 2013 como en el PCPMESFL 2013 relativa al plan de actuación resulta muy sucinta, limitándose a reproducir la normativa de referencia al respecto y a incluir el modelo de plan actuación a

<sup>18</sup> Apartado de la memoria relativa a la actividad de la entidad: punto 13.1 del modelo normal de memoria de cuentas anuales y puntos 11.1 y 12.1 para los modelos abreviados y simplificados, respectivamente.

seguir. El legislador ha dejado muy claro que el plan de actuación no forma parte de las cuentas anuales, en sintonía con lo regulado en las normas relativas a las fundaciones. Se señala de manera expresa que se ha utilizado como referencia en la memoria, solo para poder dar información del grado de realización de cada actividad y del grado de cumplimiento de los objetivos, información a incluir obligatoriamente en la memoria a tenor del artículo 25.2 de la Ley 50/2002.

Respecto a la situación en otros países del entorno y basándonos en un informe elaborado por el Centro Europeo de Fundaciones, EFC (2011), en el que realiza una comparativa del marco legal de las fundaciones en treinta países europeos, encontramos que la normativa española es la única que contempla la presentación de un plan de actuación. Un tercio de los países no requieren ninguna información sobre actividades ni presupuestos, y en el resto de países (18 de los 30 estudiados) se solicita al menos una memoria de las actividades realizadas, y en unos pocos casos un presupuesto o una planificación de las actividades a realizar. El detalle de los países se encuentra en la tabla 4.

**Tabla 4. Implantación del plan de actuación en países europeos**

País	Tipo de información	Fundaciones	
Austria	---	---	
Chipre			
Dinamarca			
Alemania			
Filandia			
Malta			
Países Bajos			
Rumania			
Eslovenia			
Ucrania			
Bulgaria			Informe anual de actividades realizadas
Estonia	Todas		
Hungría	Fundaciones declaradas de utilidad pública		
Irlanda	Fundación públicas		
Italia	Todas		
Lituania	Todas		
Polonia	Todas		
Portugal	Todas		
Eslovaquia	Todas		
Suecia	Fundaciones de mayor tamaño		
Reino Unido	Fundaciones de mayor tamaño		
Suiza	Todas		
Turquía	Todas		
República Checa	Todas		
Francia	Todas		
Belgica	Presupuesto	Fundación públicas	
Grecia		Todas	
Luxemburgo		Todas	
Letonia	Informe de actividades previstas para el próximo año e Informe anual de actividades realizadas	Fundaciones declaradas de utilidad pública	
España	Plan de actuación anual	Todas	

Fuente: elaboración propia.

A la vista de lo anterior, podemos afirmar con carácter general que las fundaciones españolas están sujetas a unas mayores exigencias de información que las que tienen las fundaciones europeas de su entorno más inmediato respecto a la planificación de las actividades, así como su medición y cuantificación.

### **3.3. Análisis y sugerencias del modelo de plan de actuación**

Según las informaciones anteriores se observa que tanto el PCESFL 2013 como el PCPMESFL 2013 tratan con muy poca profundidad el plan de actuación, limitándose prácticamente a anexar un modelo para la elaboración del mismo, modelo que se ha extrapolado del utilizado anteriormente por diferentes protectorados. Se reduce, por tanto, la tarea de confeccionar unas normas de elaboración del plan de actuación, encomendada en la Disposición final tercera de la Ley 50/2002, a la simple presentación de un modelo a seguir. Tras la norma sustantiva y los planes de contabilidad de las ESFL, los protectorados, como encargados públicos de velar por el funcionamiento de las fundaciones, tal y como se indica en el artículo 34 de la Ley 50/2002, constituyen la fuente más adecuada para la formulación de estos planes de actuación. No obstante, el 79% de los protectorados tampoco ofrece información suficiente ni guía general para la elaboración del plan de actuación (Ibáñez y Benito, 2013, p. 173) y cuando se ofrece alguna información, ésta no supone realmente una ampliación o mejora notable de la existente.

En conclusión, analizando desde la legislación sustantiva hasta la norma contable se encuentra un modelo de plan de actuación que no cuenta con unas directrices que desarrollen suficientemente las pautas para su elaboración y los protectorados no suplen esta carencia, por lo que podemos afirmar que las fundaciones se encuentran con una total desprotección ante los poderes públicos. Se les requiere presentar un plan de actuación, pero no disponen de pautas concretas al respecto. Por tanto, se considera que existe la necesidad de realizar un análisis del modelo de plan de actuación para, en consecuencia, desarrollar unas orientaciones y ayudas para que las fundaciones puedan elaborar de manera adecuada y homogénea el plan de actuación y su liquidación, resultando esta necesidad significativa, dado el importante número de fundaciones existente y la manifiesta carencia de información por parte del legislador.

En cuanto al hecho de que las fundaciones por fin cuenten con un modelo normalizado tanto para la presentación del plan de actuación como para informar sobre su grado de ejecución, se valora positivamente. En consecuencia, sería de esperar que se pueda hacer un mejor seguimiento año tras año, e incluso comparativas y/o agregaciones en el sector fundacional al respecto. No obstante, se obliga a las fundaciones a ajustarse a un modelo predefinido y

estándar, perdiendo flexibilidad en el momento de su elaboración. A este respecto, una cuestión a valorar sería si el hecho de normalizar la forma de presentación de esta información contribuirá a que las fundaciones atiendan en mayor medida la obligación de presentar el plan de actuación, o por el contrario, actuará como disuasorio para su cumplimiento, ya que es una realidad que más del 50% de las fundaciones a nivel nacional no cumplen con la obligación de su presentación tal y como se pone de manifiesto en la tabla 5.

**Tabla 5. Fundaciones que cumplen con la obligación de presentar el plan de actuación en el Protectorado del Ministerio de Educación**

AÑO	Nº FUNDACIONES INSCRITAS EN EL REGISTRO	PRESENTAN PLANES DE ACTUACIÓN	%
2008	1100	522	47%
2009	1198	583	49%
2010	1319	608	46%
2011	1405	614	44%

Fuente: (Larriba et al., 2011).

A continuación, valoramos si el modelo de plan de actuación tal y como se propone en el PCESFL 2013 y en el PCPMESFL 2013 es el adecuado para fines informativos, centrándonos para ello especialmente en la previsión de gastos e ingresos por constituir una parte muy importante del funcionamiento y viabilidad de las fundaciones.

En cuanto a los **recursos empleados o gastos** encontramos que los epígrafes previstos en el plan de actuación tienen una correlación total con las partidas de gastos del excedente de la cuenta de resultados, tanto en la relación de las diferentes partidas como en la denominación de las mismas, tal y como se evidencia en la tabla 6. La única diferencia que se encuentra se refiere al apartado 3, Gastos, ayudas y otros, letra d) Reintegro de subvenciones, donaciones y legados, contemplado en la cuenta de resultados y no recogido en el modelo del plan de actuación. El hecho de que los reintegros por subvenciones, donaciones y legados no esté recogido en el modelo del plan de actuación puede deberse a un olvido del legislador o bien que expresamente se haya considerado que no es una partida de gasto susceptible de previsión. En cualquier caso se considera que lo habitual será que una fundación no prevea este gasto, pero en el supuesto de que el mismo se realice durante un ejercicio deberá tener un criterio para informarlo en la liquidación del plan de actuación. Bajo nuestro punto de vista, lo más razonable será que se añada al modelo dicho apartado cuando en la liquidación del plan de actuación sea preciso, apareciendo por tanto sin un valor previsto y con el valor realizado que corresponda.

**Tabla 6. Recursos empleados o gastos contenidos en PCESFL 2013 y PCPMESFL 2013**

CUENTA DE RESULTADOS ABREVIADA: Gastos		PLAN DE ACTUACIÓN: Recursos empleados
Cuentas del cuadro de cuentas		Gastos/inversiones
	3. Gastos por ayudas y otros	Gastos por ayudas y otros
(650)	a) Ayudas monetarias	a) Ayudas monetarias
(651)	b) Ayudas no monetarias	b) Ayudas no monetarias
(653), (654)	c) Gastos por colaboraciones y del órgano de gobierno	c) Gastos por colaboraciones y del órgano de gobierno
(658)	d) Reintegro de subvenciones, donaciones y legados	
(6930), 71*, 7930	4. Variación de existencias de productos terminados y en curso de fabricación	Variación de existencias de productos terminados y en curso de fabricación
(600), (601), (602), 6060, 6061, 6062, 6080, 6081, 6082, 6090, 6091, 6092, 610*, 611*, 612*, (607), (6931), (6932), (6933), 7931, 7932, 7933	6. Aprovisionamientos	Aprovisionamientos
(640), (641), (642), (643), (644), (649), 7950	8. Gastos de personal	Gastos de personal
(62), (631), (634), 636, 639, (655), (694), (695), 794, 7954, (656), (659)	9. Otros gastos de actividad	Otros gastos de actividad
(68)	10. Amortización del inmovilizado	Amortización del inmovilizado
(690), (691), (692), (671), (672)	13. Deterioro y resultado por enajenaciones del inmovilizado	Deterioro y resultado por enajenaciones del inmovilizado
(660), (661), (662), (664), (665), (669)	15. Gastos financieros	Gastos financieros
(663),	16. Variación del valor razonable en instrumentos financieros	Variación del valor razonable en instrumentos financieros
(668)	17. Diferencias de cambio	Diferencias de cambio
(666), (667), (673), (675), (696), (697), (698), (699)	18. Deterioro y resultado por enajenaciones de instrumentos financieros	Deterioro y resultado por enajenaciones de instrumentos financieros
(6300)*, 6301*, (633), 638	19. Impuestos sobre beneficios	Impuesto sobre beneficios
		Subtotal gastos

CUENTA DE RESULTADOS ABREVIADA: Gastos		PLAN DE ACTUACIÓN: Recursos empleados
Cuentas del cuadro de cuentas		Gastos/inversiones
		Adquisiciones Bienes Patrimonio Histórico
		Cancelación deuda comercial
		Subtotal recursos
		TOTAL

Fuente: elaboración propia.

Además de la estimación de gastos e ingresos, la norma indica que se informará de las adquisiciones de inmovilizado realizadas en el ejercicio, de la cancelación de deuda no comercial y de otras aplicaciones, además de las deudas contraídas y cualquier otra obligación financiera asumida por una fundación. Pese a que el análisis realizado se centra en la previsión de gastos e ingresos posibles, tal y como ya se ha referido anteriormente, se considera añadir que, a la vista del modelo de plan de actuación, se observa que se extrapola exclusivamente lo que dice la norma sustantiva, que enumera los elementos patrimoniales incluidos en el balance de mayor importancia, tales como las inversiones o las deudas contraídas; sin embargo, se dificulta su interpretación y correlación con el balance si cabe más que la correlación de los ingresos, que se analizará posteriormente. Por tanto, las fundaciones tienen que realizar una previsión de algunas de las partidas del balance, no teniendo que elaborar un balance previsional propiamente dicho; no obstante, no se cuenta con una definición concreta, la cual queda especialmente abierta a interpretación en el caso de las siguientes partidas: otras aplicaciones, deudas contraídas y cualquier otra obligación financiera. Se aconseja pues que cada fundación establezca el criterio que considere más oportuno y lo mantenga en el tiempo.

Adicionalmente, el plan de actuación requiere que los gastos a su vez se desglosen de manera analítica, de tal forma que se estimen para cada una de las actividades propuestas y diferenciando aquellos no imputados a las actividades. Por tanto, se está pidiendo a las fundaciones que diferencien, por un lado, entre los gastos a realizar para cada una de las actividades, que se podrían asimilar a los gastos directos de las mismas, es decir, aquellos que se pueden asignar a las diferentes actividades de manera inequívoca, y que no se habrían producido en caso de no realizarse la actividad en cuestión. Por otro lado, se incluyen aquellos gastos no imputados a las actividades, que se podrían definir como los gastos generales, comunes, de funciona-

miento o indirectos, en los que incurrirá la fundación independientemente de las actividades realizadas y que precisarían de un criterio de reparto subjetivo si se deseara asignarlos a las actividades propuestas. La diferenciación entre gastos directos de las actividades y los gastos generales o de funcionamiento en las fundaciones ofrece, a nuestro juicio, un especial interés, teniendo además una relación muy estrecha con la gestión por programas muy habitual en este tipo de organizaciones. Nuevamente resulta evidente el alto grado de exigencia informativo que soportan las fundaciones, frente a las entidades mercantiles.

Podemos concluir que el modelo de plan de actuación utiliza el criterio de gastos por naturaleza para prever los recursos empleados, al igual que se hace para la cuenta de resultados, y da un paso más allá al plantear un desglose analítico o funcional.

Respecto a los **recursos a obtener o ingresos**, la comparativa se complica debido a que el modelo de plan de actuación no utiliza el criterio de ingresos por naturaleza, tal y como lo hace para los gastos y como se realiza en la cuenta de resultados, sino que nos encontramos con que clasifica los ingresos atendiendo al origen de los mismos, tal y como indica la norma sustantiva. Es por ello que se obliga a las fundaciones a tener que llevar un doble criterio a la hora de registrar sus ingresos, por naturaleza y por origen, complicando la correlación y comparativa entre ambos estados financieros. Adicionalmente, se puede observar que el desglose analítico por actividades planteado para los gastos no se hace extensible al apartado de los recursos obtenidos o ingresos, de tal forma que nuevamente se observa que no se mantiene el mismo criterio o una coherencia entre los diferentes informes.

En la tabla 7 se ha tratado de trazar una posible equivalencia entre las partidas consideradas para los recursos obtenidos del plan de actuación y los ingresos de la cuenta de resultados.

**Tabla 7. Recursos a obtener e ingresos contenidos en el PCESFL 2013 y en el PCPMESFL 2013**

CUENTA DE RESULTADOS ABREVIADA: Ingresos	PLAN DE ACTUACIÓN: Recursos obtenidos					
	Restos ingresos obtenidos del patrimonio	Ventas, prestaciones de servicios de las actividades propias	Ventas y otros ingresos de las actividades mercantiles	Subvenciones del sector público	Aportaciones privadas	Otro tipo de ingresos
1. Ingresos de la actividad propia						
a) Cuotas de usuarios y afiliados						
b) Aportaciones de usuarios		765.731.752,755				
c) Ingresos de promociones, patrocinadores y colaboraciones						
d) Subvenciones, donaciones y legados imputados al resultado del ejercicio				740.748	747	
2. Ventas y otros ingresos de la actividad mercantil			700.791.792.783, 704.793.796.788, 709			
5. Trabajos realizados por la entidad para su activo	93					
7. Otros ingresos de la actividad						78
11. Subvenciones, donaciones y legados de capital tras pasados al excedente del ejercicio				745	746	
12. Exceso de provisiones						7901.7902.7903.7904
13. Deterioro y resultado por enajenaciones del inmovilizado	779.773.772.794, 781.792					
14. Ingresos financieros	793.794.792.797.799					
16. Variación del valor razonable en instrumentos financieros	793					
17. Diferencias de cambio						798
18. Deterioro y resultado por enajenaciones de instrumentos financieros	798.773.770.794, 797.798.799					

Fuente: elaboración propia.

Consideramos que lo más coherente y facilitador para las fundaciones sería mantener como criterio de clasificación el de naturaleza, en consonancia con los recursos empleados y con la cuenta de resultados, así como realizar igualmente un desglose analítico también para los ingresos, de tal forma que se podría elaborar una cuenta de resultados analítica previsional por actividades y posteriormente compararla con los datos realizados. De esta manera se estaría dando respuesta a la sugerencia realizada por el libro blanco de la contabilidad (ICAC 2002) y por AECA (2003). En esta dirección se encuentra un trabajo previo realizado por Fullana (2001), que desarrolla un modelo de cuenta de resultados para las fundaciones en el que se sigue una clasificación funcional al objeto mejorar la evaluación de los esfuerzos realizados y del destino dado a los recursos disponibles.

## 4. CONCLUSIONES

La **regulación contable** para las fundaciones españolas es relativamente reciente, siendo la primera adaptación sectorial de 1998 y la segunda y actual de 2011, fruto del proceso de convergencia internacional y europeo. Las fundaciones españolas están aplicando actualmente un **modelo contable** muy cercano al utilizado en el mundo empresarial, teniendo el PCESFL 2013 y el PCPMESFL 2013 una estructura muy similar a la del PGC 2007. En este mismo sentido, el **calendario** de obligaciones contables guarda una sistemática muy similar, encontrando la mayor diferencia en la obligación que las fundaciones tienen de informar sobre las actuaciones previstas para el próximo ejercicio mediante el plan de actuación que está sujeto a un modelo definido. En cuanto a los **modelos** de estados contables, el balance es también muy similar, presentando las necesarias adaptaciones terminológicas, encontrado la mayor diferencia en la cuenta de resultados e incluyendo en la memoria gran cantidad de información diferenciadora.

Entre las **diferencias** encontradas de mayor calado entre los dos planes contables citados, la ampliación del concepto de **activo** para las fundaciones es una de las más destacadas. Para que un elemento patrimonial pueda tener la calificación de activo tiene que ser capaz de generar un rendimiento económico o bien demostrar un potencial de servicio, suponiendo esta última característica una ampliación del concepto tradicional de activo. Adicionalmente, la nueva estructura de la **cuenta de resultados** es otro de los aspectos más novedosos, tanto respecto a la normativa anterior como respecto a la cuenta de resultados de las empresas. Para el caso de las fundaciones, este estado contable refunde en un único estado la información facilitada por la cuenta de resultados y por el estado de cambios en el patrimonio neto. Finalizando con la enumeración de las diferencias más significativas respecto a las entidades lucrativas, resta citar la elaboración y presentación durante los tres meses previos al inicio del ejercicio de un **plan de actuación**.

En el plan de actuación, las fundaciones deben realizar una previsión de recursos económicos en la que **tienen que elaborar y presentar un presupuesto**, pese a que con la normativa actual en un primer momento se pretendió eximir a las fundaciones de su elaboración y presentación, tal y como sí recogía la normativa anterior.

Para la estimación de los **gastos o recursos empleados, el modelo** de plan de actuación utiliza el criterio de gastos por naturaleza al igual que se hace en la cuenta de resultados, pero dando un paso más allá al plantear adicionalmente un desglose analítico o funcional por actividades y diferenciando aquellos gastos no imputados a las actividades. Sin embargo, para los **ingresos** el modelo de plan de actuación cambia el criterio al no utilizar la clasifica-

ción según naturaleza, clasificándolos según el origen de los mismos. De esta forma, obligan a las fundaciones a tener que llevar un doble criterio a la hora de registrar sus ingresos, tanto por naturaleza como por origen, complicando la correlación y comparativa entre el plan de actuación y la cuenta de resultados, además de que el desglose analítico por actividades que aplica para los gastos no se hace extensible para los ingresos. Desde nuestro punto de vista, se considera que lo más coherente y facilitador para las fundaciones sería mantener como criterio de clasificación el de naturaleza tanto para los gastos como para los ingresos, en consonancia con el criterio de la cuenta de resultados. Igualmente, se podría realizar un desglose analítico para ambos, de tal forma que se pudiera elaborar una cuenta de resultados analítica previsional por actividades y posteriormente compararla con los datos realizados.

Se observa que el PCESFL 2013 y el PCPMESFL 2013 tratan con muy poca profundidad el plan de actuación, limitándose a anexar un modelo sin desarrollar unas normas para su elaboración, poniéndose de manifiesto las **dificultades** con las que las fundaciones se encuentran a la hora de **interpretar el modelo** propuesto por el legislador, y especialmente para rendir cuentas sobre su grado de cumplimiento del que se que informa en la memoria de las cuentas anuales. Por tanto, se considera necesario y oportuno la búsqueda de mecanismos que faciliten el cumplimiento de estas obligaciones por parte de las fundaciones.

Sin embargo, y pese a que se puede valorar inicialmente de manera positiva el hecho de que todas las fundaciones atiendan a un único modelo para elaborar el plan de actuación, se considera conveniente que **futuros trabajos de investigación** centren su atención en averiguar si este hecho está propiciando que **las fundaciones cumplan en mayor medida la obligación** de elaborar y presentar el plan de actuación, ya que más del 50% de estas organizaciones a nivel nacional no cumplen con esta obligación. Adicionalmente, sería muy interesante que las fundaciones elaboren, además, una **cuenta de resultados analítica** por actividades, contribuyendo con ello a facilitar el control de gestión de la propia fundación, a la par que facilita la elaboración de la información requerida por el plan de actuación y por la memoria de las cuentas anuales.

A la vista de la normativa existente, se puede afirmar que las fundaciones tienen que atender **mayores exigencias** que las empresas y el resto de las fundaciones europeas en cuanto al volumen de información a aportar se refiere, por lo que precisan de una mayor organización y profesionalización en este sentido. Por tanto, los medios materiales y humanos con los que cuentan para atender estos requisitos, especialmente cuando se trata de fundaciones de reducida dimensión, constituyen un problema que resulta difícil de resolver. Sin embargo, se debe recordar que la información económico-financiera de las

fundaciones y la divulgación de las misma tiene un papel legitimador (Dorta et al., 2008); en este sentido, la necesidad de mayor información de tipo económico financiero no solo debe responder al requisito de una norma de obligado cumplimiento, sino que supone un medio para su reconocimiento social. Es por ello que resulta muy importante crear mecanismos públicos que ayuden a las fundaciones al cumplimiento de estas obligaciones. En este sentido, este trabajo pretende realizar una contribución al respecto con el análisis realizado del plan de actuación.

## 5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas (AECA) (2003). Contabilidad de las Entidades sin fines lucrativos. Madrid: AECA.
- Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas (AECA) (2010). Los Estados Contables de las Entidades Sin Fines Lucrativos. Madrid: AECA.
- Brusca, I. & Martí, C. (2002). La información financiera de las entidades no lucrativas: una perspectiva internacional. Documento de trabajo 2002-04. Zaragoza: Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Zaragoza.
- Dorta Velázquez, J. A. & De León Ledesma, J. (2008). Comportamiento financiero de las fundaciones. Estudios financieros-Revista de contabilidad y tributación, nº 303 , pp. 91-138.
- Fullana Belda, C. (2001). La información contable externa en las entidades privadas no lucrativas: las fundaciones. ICADE: Revista de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales, nº 54 , pp. 333-346.
- Ibáñez, N. & Benito, B. (2013). El plan de actuación de las fundaciones: medidas de eficiencia y eficacia. CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, nº 79, pp. 167-192.
- Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas (2002). Contabilidad de entidades no lucrativas. En Libro blanco de la Contabilidad en España (pp. 336-341). Madrid: AECA.
- Larriba Díaz-Zorita, A., Serrano Moracho, F. & Ureña García, L. (2011). Jornadas sobre el proyecto de Real Decreto del 22-07-2011. Madrid: Fundación Once, AECA y AEF.
- Morales Guerrero, A. & De Miguel Bilbao, M. C. (2009). Las cuentas anuales y el plan de actuación para las fundaciones tras la reforma contable. Estudios financieros-Revista de contabilidad y tributación, nº 321 , pp. 181-208.
- Rubio, J., Sosvilla, S., y Méndez, M. (2014). El sector fundacional en España: atri-

butos fundamentales (2008-2012). Segundo informe. Asociación Española de Fundaciones. Segundo informe realizado por el Instituto de Análisis Estratégico de Fundaciones (INAEF).

Rúa Alonso de Corrales, E. (2006). Análisis de las fundaciones a través de su información económico-financiera. Un estudio empírico. Estudios financieros-Revista de contabilidad y tributación, nº 278, pp. 149-224.

Rúa Alonso de Corrales, E. (2006). Contabilidad de fundaciones. Manual práctico. Madrid: Ediciones Cinca.

Rúa Alonso de Corrales, E. (2011). La reforma contable en España. La aprobación de la adaptación del plan general contable para entidades sin fines lucrativos. Revista española del tercer sector, nº 19, pp. 199-207.

Rúa Alonso de Corrales, E., & Vara, M. (2001). La información económico financiera de las fundaciones. Partida doble , nº 124, pp. 92-113.

# Panorama



---

# ¿Medir el trabajo voluntario? ¿Por qué? ¿Para qué? ¿Cómo?

**Vicente Ballesteros Alarcón**

vballest@ugr.es

Licenciado en Teología y Filosofía - Ciencias de la Educación. Diplomado en Trabajo Social. Master en Gerontología social. Doctor por la Universidad de Granada en Antropología y Bienestar Social. Profesor Departamento de Didáctica de las Ciencias Sociales de la Universidad de Granada. Estancias investigador-docente en Johns Hopkins (USA), Florencia (Italia), México, Colombia, Argentina, Perú. Voluntario en Fraternidad Cristiana de Enfermos y Personas con Discapacidad. Vicepresidente de la Plataforma del Voluntariado de Granada (2012-2016). Presidente de la Plataforma Andaluza del Voluntariado. (2012-2016). Miembro de la junta directiva del European volunteer Center (2011-2017). Publicaciones sobre voluntariado en Granada y Andalucía.

## RESUMEN

El presente artículo constata en primer lugar la importancia que tiene el voluntariado en la actualidad como fenómeno personal, social y político. A continuación, muestra los estudios realizados sobre el voluntariado español y el vacío existente de estudios primarios -amplios, fiables y comparables- sobre el voluntariado español abordando no solo la demografía sino la economía, las tendencias y los retos. Finalmente, se justifica que el instrumento diseñado por la Organización Internacional del trabajo y la Universidad Johns Hopkins para medir el trabajo voluntario, que ha sido validado en varios países europeos, se ha demostrado que es viable, fiable y eficaz para el costo que puede tener implementarlo.

## PALABRAS CLAVE

Voluntariado, trabajo voluntario, medición del voluntariado.

## ABSTRACT

This article notes first the importance of volunteering today as personal, social and political phenomenon. Then made a review of studies on volunteering and shows the gap of comprehensive, reliable, comparable, on the Spanish volunteer of primary level studies addressing not only the economy but demographics, trends and challenges. Finally it is justified that the instrument designed by the International Labor Organization and Johns Hopkins University to measure volunteer work is the one that really has been validated in several European countries and demonstrated that it is feasible, efficient, reliable and effective for the cost can have to implement it.

## KEY WORDS

Volunteer, volunteer work, volunteering measurement.

## 1. NOTORIEDAD ACTUAL DEL VOLUNTARIADO

En 2011 Lester Salamon, extrapolarlo la investigación sobre el "Uso del Tiempo" y contando únicamente a la población adulta, concluía que el conjunto del voluntariado conformaría el segundo país más poblado del mundo con 971 millones de habitantes (Salamon, Sokolowski, and Haddock (2011, 236).

Con un dato tan importante, muy pocos países, sin embargo, llevan a cabo estudios válidos, regulares, exhaustivos y comparables que permitan tener datos básicos y primarios sobre el voluntariado de carácter sociodemográficos y económicos, así como de impacto social a nivel local, nacional o internacional (PVE, 2011; ITSSOIN 2015).

El voluntariado es una realidad compleja y polifacética, tiene múltiples caras y aristas. Es, al mismo tiempo, un fenómeno social, personal, político, legal, moral, económico, etc. Siendo, por tanto, un hecho inabarcable, irreductible y casi indefinible. No deberíamos hablar del voluntariado, sino de voluntariados.

Las Naciones Unidas, con ocasión del Año internacional del Voluntariado en 2001, aprobó una resolución recomendando a los gobiernos "establecer el valor económico del voluntariado" (Asamblea General de Naciones Unidas, 2001) y algunos años más tarde, en 2005, con ocasión del seguimiento y evaluación del Año Internacional del Voluntariado, conminó a los gobiernos del mundo a que, junto a las iniciativas privadas, "constituyan una base de conocimientos sobre el tema, a divulgar la información y desarrollar la investigación sobre otras cuestiones relacionadas con el voluntariado, en especial en los países en desarrollo" (Asamblea General de Naciones Unidas, 2005).

La nueva ley del Voluntariado aprobada en España en noviembre de 2015 destaca en el artículo 18, entre las funciones del Estado, la fijación de "criterios comunes de diagnóstico, seguimiento y evaluación sobre los aspectos relacionados con el voluntariado" y "promover las actividades de investigación y estudio que contribuyan al mejor conocimiento de las necesidades, los recursos y las actuaciones en materia de acción voluntaria".

En el presente artículo intentamos abordar cual es el estado de la cuestión de la medida del voluntariado en España y Europa, así como abordar la posibilidad de implementar el modelo propuesto por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y Naciones Unidas (UN) y elaborado con la dirección del Centro de estudios de la Sociedad Civil de la Universidad Johns Hopkins, dirigido por Lester Salamon.

Hoy en día, el voluntariado es un fenómeno fundamental en nuestra sociedad. Representando un hecho de índole personal, social, político, económico, etc., de suma importancia para instituciones públicas y privadas, tanto a nivel local como regional e internacional.

Recientemente, un informe Naciones Unidas decía que “El voluntariado es una forma poderosa de involucrar a los ciudadanos para hacer frente a los desafíos en materia de desarrollo, y capaz de transformar el ritmo y la naturaleza del mismo. El voluntariado beneficia tanto al conjunto de la sociedad como a los voluntarios, fortaleciendo la confianza, la solidaridad y la reciprocidad entre las personas y creando oportunidades de participación apropiadas” (UNV 2015). Y constatando la diversidad de éste fenómeno, la Asamblea General de Naciones Unidas (UNV 1999) consideraba que el voluntariado tiene cuatro tipos fundamentales: la asistencia mutua y autoayuda; la filantropía y el servicio a los demás; la participación ciudadana; y la sensibilización y las campañas.

Si bien en nuestro contexto español algunas de esas formas las consideramos más como activismo social o participación ciudadana sin confundirlo con el voluntariado, no cabe duda que el voluntariado no se limita sólo a la ayuda y asistencia, la creación y sostenimiento de servicios o la producción de productos; es también una forma de ser y estar la persona en sociedad.

Por todo ello, son muchas las razones (Ballesteros, Cedena, 2016) por las que podemos considerar la notoriedad que ha alcanzado el voluntariado hoy en día:

- La reorientación de la sociedad capitalista europea en la que ha ido adquiriendo mayor protagonismo el Tercer Sector económico.
- La crisis económica y la consiguiente remodelación, restructuración y retraimiento del Estado del Bienestar, otorgando al voluntariado un papel más amplio.
- La crisis y cambios en torno a los partidos, sindicatos y las grandes ideologías, provocando un distanciamiento y secularización de la población y, por consiguiente, una reorientación de los compromisos de la gente con otros valores.
- Los cambios demográficos también podemos considerarlos determinantes para justificar el grado de reconocimiento del voluntariado que actualmente se da en nuestro contexto europeo. Con el retardo de los jóvenes en la incorporación a la vida laboral y el hecho de que la población adulta anciana sea cada vez más numerosa y en mejores condiciones sociales y de salud, hace que tanto por abajo, en la pirámide, como por arriba se reconozca el voluntariado como una vía de aprendizaje, inserción, socialización, etc.
- En esta misma dirección se considera que el incremento de los movimientos migratorios convierte el movimiento voluntario en una oportunidad para la integración y normalización de inmigrantes.
- Existen, así mismo, razones de carácter educativas o formativas. Cada vez está más aceptado y reconocido que el voluntariado es una forma

de aprendizaje “no formal” o “informal” que puede proporcionar a los sujetos conocimientos, habilidades y actitudes fundamentales para la adquisición de competencias básicas socio-profesionales. Actualmente, universidades, administraciones y empresas comienzan a considerar el voluntariado como formación complementaria.

- A nivel personal, el voluntariado es no sólo una vía importante de maduración y crecimiento personal, sino un facilitador para la socialización, reinserción social, capital social y mejora del currículum personal. El voluntariado produce, por tanto, no solo bienes materiales sino otro tipo de bienes que podemos llamar bienes inmateriales y relacionales para las personas y los grupos humanos (Clary, E. Snyder, M. et al., 1998), (UNV 2011).

## 2. ¿POR QUÉ MEDIR EL VOLUNTARIADO?

### 2.1. “Lo que no es medible no es visible”

El reconocimiento público del voluntariado, la valoración que existe de su papel fundamental y de sus importantes impactos materiales sobre el trabajo y el empleo (UNDP 2015:20), o inmateriales como participación ciudadana y vertebración social en sociedades desarrolladas o en vías de desarrollo ONU (2011), OECD (2015),<sup>1</sup> debería llevarnos a considerar la necesidad de la medida del voluntariado como una prioridad tanto a nivel nacional como internacional. De hecho, han sido muchas las propuestas de medida que se han hecho en los últimos años con un resultado aún muy limitado.

La Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó una resolución en 2001 recomendando a los gobiernos “establecer el valor económico del voluntariado” (A. G. Naciones Unidas, 2001). Luego, en su resolución de 2005 sobre el “Seguimiento de la Aplicación del Año Internacional de los Voluntarios”, la Asamblea General una vez más animó a que los gobiernos, “con el apoyo de la población civil constituyan una base de conocimientos sobre el tema, a divulgar la información y desarrollar la investigación sobre otras cuestiones relacionadas con el voluntariado, en especial en los países en desarrollo” (A. G. de las Naciones Unidas, 2005b).

En cuanto al ámbito europeo han sido igualmente muchas las propuestas e iniciativas. Desde hace años, tanto el Parlamento Europeo como la Comisión han impulsado o animado a los diferentes países miembros a la toma en consideración del voluntariado y sus impactos en la sociedad (European Parliament Resolution, 1983).

1 ONU, (2011). Informe sobre el estado del voluntariado en el mundo 2011.

No podemos hacer aquí un repaso de todas las iniciativas, declaraciones y resoluciones que las instituciones europeas han realizado en torno al Voluntariado. Para ello recomendamos el documento resultado del trabajo cooperativo de muchos líderes del voluntariado europeo y que fue publicado tras el año conmemorativo de 2011: la "Policy Agenda of Volunteering in Europe". EYV ALLIANCE (2011).

Han sido múltiples las razones que tanto las instituciones públicas como privadas han considerado sobre la necesidad del estudio y medida del voluntariado. Sintetizando, podríamos destacar:

- El propio voluntariado se vería valorado y reconocido si fuera medido y presentado ante la sociedad con el peso exacto que tiene en la consecución del bienestar general.
- El voluntariado vería estimulada su propia autoestima viendo que es conocido el volumen y el valor que tiene el trabajo que se realiza en términos generales.
- Los propios voluntarios y voluntarias conocerían cuáles son los rasgos básicos del perfil sociológicos, lo que les daría también visibilidad y credibilidad (Bosioc, D. et al. 2012)
- Para las entidades y gestores de voluntariado, conocer el volumen y características del voluntariado es de gran importancia, pues permitiría diseñar sus campañas de difusión, promoción y captación de voluntariado. Así mismo, conocer los rasgos del voluntariado permite estudiar y mejorar los programas de mejora de la permanencia de los voluntarios.<sup>2</sup>
- Medir el voluntariado es fundamental para conocer cuánto aporta en la construcción de una sociedad más participativa y, por ende, más justa e igualitaria.
- Dado que el voluntariado produce tanto servicios como bienes materiales e inmateriales y, como algunos autores señalaron, relacionales (M.Nussbaum, P.Donati), sólo conociendo las cantidades se puede valorar en su justa medida.
- Cuando conozcamos el monto total del voluntariado será posible demandar políticas de promoción y soporte de los esfuerzos voluntarios. Medir supone poder gestionar. Si no se sabe lo que existe es muy difícil gestionar de forma correcta y, por supuesto, es difícil negociar con los demás actores.

---

2 Un ejemplo de la importancia que tiene medir los diferentes valores del voluntariado es el manual que preparó el Canadian Center for Philanthropy en 2002: Goulbouner, M. Embuldeniya D. (2002) Assigning economic value to volunteer activity. Eight Tools for efficient program management.

- Para los gobernantes y administraciones públicas, medir los productos e impactos del voluntariado debería ser básico dado que éste es una fuente de energía laboral renovable fundamental para afrontar y resolver los problemas, emergencias o crisis sociales, medioambientales y culturales, etc. Así como un instrumento de vertebración social.
- Los administradores públicos deberían estar preocupados en conocer el tamaño y el perfil sociodemográfico de éste sector de la sociedad, así como conocer el impacto que supone para la economía la presencia del voluntariado en el sistema.
- Conocer el voluntariado permitiría tomar decisiones en cuanto a la inversión pública y privada en voluntariado, conocer la eficacia, eficiencia, rentabilidad y retornos que éste supone.

En el año 2012, expertos del Instituto Nacional de Estadística español, en un seminario internacional celebrado en Madrid, ya expresaron la necesidad y conveniencia de medir y analizar el voluntariado en el conjunto de la economía española. Si bien expresaron que, con la situación de crisis económica, hacía falta una clara voluntad política para poder llevar a cabo la investigación.<sup>3</sup>

Podríamos añadir finalmente que si, con los cambios que se han llevado a cabo en la Unión Europea para medir el PIB de cada país miembro, se toma en cuenta el producto del tráfico de drogas o la prostitución, ¿no sería más legítimo medir el valor de trabajo voluntario y su contribución al producto interior bruto español?<sup>4</sup>

## 2. 2. Panorama de la investigación sobre el voluntariado español

Si bien el fenómeno del voluntariado tiene un importante peso social, político y económico, la investigación básica ha sido escasa o limitada. Podemos considerar que se han realizado en España o Europa tres tipos de investigaciones que pudieran ofrecernos datos primarios:

- Unas de carácter académico con el objeto de describir e interpretar el fenómeno del voluntariado. Estas investigaciones han tenido unos recursos limitados y por tanto ofrecen resultados que carecen de la suficiente validez a nivel nacional.
- El segundo tipo es el intento de describir y analizar por parte de organizaciones o redes de organizaciones de voluntariado, ya sea a nivel nacio-

3 [Recuperado el 20 de mayo de 2016: <http://ccss.jhu.edu/prince-of-spain-endorses-evmp-at-workshop-in-madrid/>]

4 EL PAÍS. Economía. 4 octubre, 2014. [Recuperado de [http://economia.elpais.com/economia/2014/10/17/actualidad/1413544845\\_660175.html](http://economia.elpais.com/economia/2014/10/17/actualidad/1413544845_660175.html)]

nal o autonómico. Son importantes los esfuerzos del Observatorio del Voluntariado de la Plataforma del Voluntariado de España, la Plataforma de Organizaciones de Acción Social o las del Tercer Sector (nacionales o autonómicas).

- Por último, las investigaciones, escasas y limitadas, de las administraciones públicas en los últimos años. Especialmente a partir del 2011, Año Europeo del Voluntariado.

Estas investigaciones adolecen en muchos casos de diversos problemas:

- Dispersión y ambigüedad conceptual sobre voluntariado, organizaciones de voluntariado, asociaciones, etc.
- Muchos de los estudios se han realizado sobre la base de la selección de una muestra de entidades de voluntariado que no siempre son las más representativas, ni del mismo tipo (organizaciones de o con voluntariado, organizaciones singulares, fundaciones, plataformas) sino aquellas que ofrecen su colaboración. Algunos de los estudios se han realizado con criterios preestablecidos, como ser solicitantes de ayudas o ser miembros de una red.

Una dificultad añadida es la falta de registros de entidades fiables a nivel regional y/o nacional. Esto genera, al no estar claramente delimitado el universo, que la selección de una muestra significativa no tenga toda la validez.<sup>5</sup> En los casos de existencia de registros de entidades y de voluntarios, funcionan inadecuadamente recogiendo solo datos del nacimiento o altas, pero no de la desaparición o modificación de las entidades.

- Con frecuencia las investigaciones han estado centradas sobre aspectos y dimensiones o muy genéricas, o muy concretas y/o ambiguas: tercer sector, organizaciones de acción social, economía social, voluntariado deportivo, voluntariado juvenil, regional o provincial. Lo que supone un problema, dado que dentro del Tercer Sector, voluntariado social o asociacionismo juvenil, existen ahora mismo realidades muy diversas.
- La mayoría de las veces, las muestras de población han sido muy limitadas (Barómetros del CIS, estudios realizados por la Plataforma del Volun-

---

5 Igualmente pasa con los registros de voluntarios. El Observatorio del Voluntariado de la PVE en 2008 señalaba que solo "algo más de la mitad de las entidades de la PVE cuentan con un sistema de archivo de datos relativos al voluntariado que colabora en sus entidades". En el estudio realizado, un 12% de las entidades que fueron encuestadas no tenía ningún dato recogido sobre su voluntariado. Son datos significativamente bajos. OBSERVATORIO DEL VOLUNTARIADO DE LA PVE (2008).

tariado de España), con una validez relativa y no comparable a nivel internacional.

- Se han hecho importantes esfuerzos por parte de entidades de voluntariado singulares, plataformas o coordinadoras sectoriales, provinciales o regionales, que nos ofrecen datos significativos a nivel local o regional, pero no tanto a nivel nacional y general.

Como consecuencia, con cierta frecuencia, especialmente en los discursos políticos, se han extrapolado datos del ámbito local o regional al nivel nacional, provocando claramente distorsiones.

No podemos hacer aquí un análisis y revisión exhaustiva de las investigaciones que se han hecho en nuestro contexto nacional o europeo sobre el voluntariado. Nos limitamos a relacionar los más significativos, como constatación histórica de antecedentes.

<b>AÑO</b>	<b>ÁMBITO/PROMOTOR</b>	<b>TÍTULO</b>	<b>AUTOR</b>
1988	Nacional. Plan Nacional de las Drogas -Comité Español de Bienestar Social	Organizaciones voluntarias e intervención social en España	Álvarez et al. (1989)
1991 1997-2ª	Nacional/Europeo	Organizaciones voluntarias en Europa Organizaciones socio-voluntarias en Europa	(Casado, 1991) (Casado, 1997b-2ª)
1991	Nacional Fundación ONCE	Las entidades no lucrativas de carácter social y humanitario	Cabra de Luna et al., (1991)
1995	Nacional	Organizaciones Voluntarias en España	(Casado, 1992)
1996	Nacional Ministerio de Asuntos Sociales	Las Entidades Voluntarias en España. Institucionalización, Estructura Económica y Desarrollo Asociativo"	Rodríguez Cabrero, G. y Monserrat Codorniu, J. (1996)
1996	Valladolid Diputación de Valladolid	Los nuevos voluntarios: entre el individualismo y la solidaridad	Callejo, J. Y Izquieta, J.L. (1996)
1997	PPVE	Las organizaciones de voluntariado en España	PPVE (1997)
1999	Murcia Plataforma voluntariado Murcia	Perfil del voluntariado	Medina Tornero,E. (1999)
2000	Centro de Estudios Económicos de la Fundación Tomillo	Empleo y trabajo voluntario en las ONG de acción social	(CEET), (2000).
2000	Nacional Fundación BBV		Ruiz de Olabuénaga J.L. (Dir.)

<b>AÑO</b>	<b>ÁMBITO/PROMOTOR</b>	<b>TÍTULO</b>	<b>AUTOR</b>
2001	Nacional Ministerio de Trabajo y Asuntos sociales	Las actitudes solidarias en España	Alemán Bracho, C. et al. (2001)
2001	Comunidad Valenciana	La ciudadanía solidaria: El voluntariado y las organizaciones de voluntariado en la Comunidad Valenciana	Ariño, A. (Dir) (2001)
2003	FOESSA	Las entidades voluntarias de acción social	Rodríguez Cabrero (2003)
2003	Comunidad de Madrid Consejería de Servicios Sociales	Solidaridad y morfología de los voluntarios madrileños, Madrid	Mota López R.; Vidal Fernández, F. (2003).
2005	Ministerio de Trabajo y Asuntos sociales	Diagnóstico de situación del voluntariado en España	MTAS (2005)
2005	Nacional Ministerio de Trabajo y Asuntos sociales	Quién es quién. Las Entidades de Acción social beneficiarias de la asignación tributaria del 0'52% del IRPF	Fuente, C. I. Montraveta, C. S. (2005)
2006	Instituto nacional de Juventud	Cifras jóvenes. Sondeo de Opinión. 3ª Encuesta-2006	INJUVE (2006)
2006	Unión Europea	La realidad social europea"	Eurobarómetro especial nº 273
2007	Nacional	Asociacionismo y voluntariado en España. Una perspectiva general	Ariño, A. (Dir.). (2007)
2008	BOLUNTA Diputación Foral de Bizkaia	Estudio del voluntariado en Bizkaia	Diputación Foral de Bizkaia
2008	Nacional Fundación Luis Vives	Entidades de Tercer Sector de Acción Social en España. Anuario	Fundación Luis Vives (2008, 2010)
2010/11	Andalucía Plataforma Andaluza de voluntariado	Tendencias del voluntariado andaluz. Aproximación al voluntariado organizado en Andalucía	Ballesteros V. (2013)
2010	Comisión Europea	Volunteering in the European Union. Spain	GHK (2010)
2011	Nacional Fundación Luis Vives	Entidades de Tercer Sector de Acción Social en España. Anuario	Fundación Luis Vives (2011)
2011	Nacional Instituto nacional de Estadística	Encuesta sobre Uso del Tiempo.	INE (2011)
2011	Nacional Centro de investigaciones sociológicas	El Barómetro del CIS	El Barómetro del CIS (2011)
2011	Plataforma del Voluntariado de España. Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad	Diagnóstico de la situación del voluntariado de acción social en España	Folia Consultores S.L.-PVE (2011)

<b>AÑO</b>	<b>ÁMBITO/PROMOTOR</b>	<b>TÍTULO</b>	<b>AUTOR</b>
2011	Nacional PVE	Las personas voluntarias en la PVE: aplicación del sistema de indicadores	PVE (2011)
2012	Nacional Esade	Voluntariado Corporativo	ESADE- Universidad Ramón Llull. 2012
2012	Nacional PVE	Así somos: el perfil del voluntariado social en España	PVE (2013)
2013	Nacional Centro de investigaciones sociológicas	El Barómetro del CIS	El Barómetro del CIS (2013)
2013	Plataforma de ONG de Acción Social	Diagnóstico del Tercer Sector de Acción Social	Folia Consultores S.L - PVE
2013	Observatorio de voluntariado corporativo	Voluntariado corporativo en España.. Informe 2013	Observatorio de voluntariado corporativo (2013)
2013	Nacional	Voluntariado corporativo	Perea Arias, o d. (2013)
2014	Nacional Centro de investigaciones sociológicas	El Barómetro del CIS	El Barómetro del CIS (2014)
2014	Nacional Plataforma del Voluntariado de España	Hechos y cifras del Voluntariado en España, 2014	Plataforma del Voluntariado de España (2014)
2014	Nacional Plataforma del Voluntariado de España	La población Española y su implicación en las ONG	Plataforma del Voluntariado de España (2014)
2015	Nacional Plataforma del Voluntariado de España	Hechos y cifras del Voluntariado en España, 2015	Plataforma del Voluntariado de España (2016)
2015	Europea Comisión europea	E.C. EUROBAROMETER ON YOUTH POPULATION	E.C. Eurobarometer (2015)
2015	Internacional Naciones Unidas	Informe sobre el estado del voluntariado	VNU (2015)

De la revisión somera que hemos realizado de las investigaciones que se han realizado en nuestro entorno sobre voluntariado, tenemos que concluir que es necesario con urgencia tener un cuerpo de datos primarios, generales, sólidos, válidos, sistemáticos, periódicos y comparables. Nadie está en condiciones de cifrar el voluntariado existente en España, más que aproximadamente o estimativamente, hasta que se haga realmente un estudio general de la población.

Es necesario unificar esfuerzos entre la iniciativa de las administraciones central y autonómicas, especialmente aquellas instituciones dedicadas a la investigación estadística, las iniciativas de las diferentes redes vinculadas al sector del voluntariado y las instituciones de investigación, especialmente las universidades. Estos esfuerzos deberían partir consensuando los objetivos, conceptos y la metodología de la investigación para la medida del voluntariado.

### **3. LA CONSTRUCCIÓN DE UN MODELO GLOBAL DE MEDIDA DEL TRABAJO VOLUNTARIO**

#### **3.1. Antecedentes**

Si bien hemos visto que en España la investigación y medida del voluntariado está aún muy poco desarrollada, o sectorializada, o demasiado diluida en materias más amplias (Tercer sector, Organizaciones de acción social), existen países donde ya tienen una larga experiencia en la investigación y medida del voluntariado de forma sistemática y periódica: Estados Unidos<sup>6</sup>, Canadá<sup>7</sup>, Australia, o Gran Bretaña y Alemania en nuestro contexto europeo son un buen ejemplo de ello.

El interés por contar con un método e instrumento para la medida del voluntariado y la filantropía viene de lejos, como lo ponía de manifiesto el debate académico del que daban cuenta la publicación de dos números de revistas internacionales ya en 1993, *Voluntas* (Vol. 4, Issue 2) y en 2001, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* (Vol. 30, Issue 3) o también Steinberg, K., Rooney, P., Chin, W (2002).

La principal razón de por qué no se hace una investigación sistemática y recurrente es la no existencia de un modelo único de investigación global con validez suficiente.

Cuando la Comisión Europea se planteó hacer un estudio del voluntariado europeo con ocasión de la celebración del Año europeo del voluntariado, se encontraron con serias dificultades que les llevó a aceptar que era casi imposible, GKH (2010). Los principales problemas que se encontraron fueron coincidentes en gran medida con las que recogía el informe de Naciones Unidas, VUN (2011):

---

6 Véase la Dirección de Estadísticas Laborales del Departamento de Trabajo de los Estados Unidos.

7 Statistics Canada (2008). *Satellite account of non-profit institutions and volunteering 1997 to 2005*. Ottawa, Canada: Statistics Canada/Minister of Industry.

- La complejidad del panorama institucional, dado que los datos primarios consultados en los diferentes países no estaban, ni siquiera a nivel nacional, coordinados por un organismo único.
- Dificultades para el análisis cuantitativo comparativo: el análisis de la información cuantitativa sobre el número y el perfil de los voluntarios resultaba complicado porque los estudios nacionales habían sido realizados en diferentes momentos, utilizando definiciones, metodologías, muestras y grupos destinatarios distintos, y se centraban en tipos de voluntariado también diferentes.
- Escasez de estadísticas sobre organizaciones de voluntariado, dado que en muchos países europeos o bien no existían unos registros centralizados o bien cuando existían dichos registros no estaban actualizados (nacimientos y decesos de organizaciones) o carecían de la información necesaria, válida y comparable tanto sobre las propias organizaciones como de sus actividades, recursos humanos y recursos económicos.
- Falta de consenso entre los países europeos sobre los datos económicos, bien por la forma de realizar los cálculos o bien por los valores otorgados a las actividades y rendimientos de dichas tareas.

A nivel internacional se han hecho diversos intentos de diseñar sistemas de recogida de información que puedan ser válidos y comparables. Ejemplo de ello son la Encuesta mundial Gallup (Gallup, 2011)<sup>8</sup> y la encuesta mundial de Valores (WVS, 2011)<sup>9</sup> que son estudios demográficos internacionales que buscan establecer perfiles de comportamiento y de opinión mediante muestras nacionales representativas.

Así mismo el Proyecto de Estudio Comparativo sobre el Sector No Lucrativo de la Universidad Johns Hopkins (Salamon, 2008)<sup>10</sup> pretendía documentar el sector de la sociedad civil a través de estudios nacionales.

Por su parte el "Índice de la sociedad civil" CIVICUS (ISC) (CIVICUS 2011), Anheier H.K. Carlson, L (2001), que creó 72 indicadores relativos a diversos

---

8 La encuesta mundial Gallup analiza muestras de población representativas compuestas por un mínimo de 1.000 personas de cada país .

9 La Encuesta Mundial de Valores (WVS), una rama del Estudio Europeo de Valores, es una encuesta continua, longitudinal y multicultural que se realiza cada cinco años y aborda las actitudes y el comportamiento públicos.

10 El Proyecto de Estudio Comparativo sobre el Sector No Lucrativo Johns Hopkins pretendía documentar el sector de la sociedad civil a través de estudios nacionales, explicar las diferencias existentes entre los diversos países y evaluar los efectos de las organizaciones de la sociedad civil sobre el conjunto de la sociedad. El estudio se puso en marcha en 1992 con un conjunto inicial de 12 países. Desde entonces se ha ampliado a 45 países que representan una amplia gama de contextos sociales, económicos y religiosos.

aspectos de la sociedad civil: participación ciudadana, nivel de organización, práctica de los valores, percepción sobre los efectos y entorno externo. En conjunto, presentan una visión global de la solidez de la sociedad civil en un país dado, expresada en forma gráfica mediante el Diamante de la sociedad civil.

Finalmente la última iniciativa para elaborar un instrumento y una metodología que pueda ser de uso y validez global ha sido la que han tenido el Centro de Estudios de la sociedad civil de la Universidad Johns Hopkins de Estados Unidos, con Lester Salamon a la cabeza, y la Organización internacional del Trabajo (OIT), que se ha materializado en el "Manual de medida del trabajo voluntario" del cual nos ocupamos a continuación.

### **3.2. El manual de medida del voluntariado de la OIT**

#### 3.2.1. Antecedentes en la investigación sobre el tercer sector social

En 2005, por iniciativa de Naciones Unidas y la Comisión Europea -Eurostat-, se creó una comisión de estadísticos para consensuar conceptos y métodos comunes para medir el trabajo voluntario partiendo de la premisa: "las comparaciones son posibles cuando existen y se aplican definiciones y métodos de medición comunes y cuando la metodología de la encuesta está bien documentada y construida" (CEPE). Aunque ya se había avanzado bastante con ocasión del Año internacional del voluntariado, ya que Naciones Unidas había publicado: "Practical toolkit for measuring volunteering", esta guía práctica no era otra cosa que una serie de consejos para los investigadores que desearan crear instrumentos para medir el voluntariado.

Finalmente, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) publicó el "Manual de medición del trabajo voluntario"<sup>11</sup> destinado a promover una medición más eficaz del trabajo voluntario, que la organización considera como un elemento importante de su compromiso a favor del concepto de "trabajo decente" como un medio de promover la capacidad humana, la dignidad y el respeto a sí mismo.

Este Manual se elaboró con el auspicio del Departamento de Estadística de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en colaboración con Voluntarios de Naciones Unidas, por el Centro de Estudios de la Sociedad Civil de la Universidad Johns Hopkins, que ha participado en la medición del sector sin fines de lucro y del trabajo de los voluntarios en diferentes países en todo el mundo cerca de dos décadas. (ILO, 2011).

---

11 Importante: la OIT lo considera trabajo sin menospreciar otros valores o consideraciones que puedan tener el voluntariado (políticos, sociales, personales, etc).

El Centro J. Hopkins contó con la ayuda de un grupo de expertos técnicos de todo el mundo reunidos por la OIT. El Grupo se reunió en la sede de la OIT en Ginebra, el 4 y 5 de julio de 2007 y el 11 y 12 de octubre de 2010. Finalmente en 2011, por iniciativa y con el esfuerzo de OIT, la JHU, SPES y el CEV<sup>12</sup> se hizo posible que se promoviera la difusión e implementación del manual de medida del trabajo voluntario en Europa mediante el “European Volunteer Measurement Project (EVMP). Haddock, M. (2011)”:

Los socios y expertos reunidos para elaborar este manual de medida consideraron las siguientes razones que justificaban la necesidad de un manual:

- El trabajo voluntario es importante y su valor económico es considerable.
- La importancia del voluntariado como fuerza de trabajo decente en el marco de los países desarrollados (Salamon y otros 2004).
- El importante porcentaje que suponen los voluntariados y su aportación en el sector económico no lucrativo.
- El valor que tiene el tiempo dedicado por los voluntarios a sus servicios.
- Los valores, no solo económicos que conlleva el voluntariado:
  - Ayuda a la capacitación profesional.
  - Importancia de los servicios voluntarios y su contribución a los servicios sociales y bienestar ciudadano.
  - La función del voluntariado en el favorecimiento de la solidaridad, el capital social, la integración e inclusión social.
  - El valor de complementariedad que supone el voluntariado para el bienestar de la ciudadanía.
  - La constatación por parte de organismos como Naciones Unidas y el Parlamento Europeo de la necesidad de tener en cuenta el voluntariado en las cuentas nacionales<sup>13</sup>.
  - La importancia que tiene medir el trabajo voluntario teniendo en cuenta que forma parte de “la economía no observada y el empleo informal” [UN Economic and Social Council Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas para Europa, 2008].
  - A pesar de las contribuciones que aporta el trabajo voluntario, para los voluntarios mismos como para los beneficiarios de su generosi-

12 Organización Internacional del Trabajo (OIT), Johns Hopkins University (JHU), European Volunteer Centre (CEV), Centro di Servizio per il Volontario del Lazio (SPES).

13 “Manual de las instituciones sin fines de lucro en el Sistema de Cuentas Nacionales” de 2003.

dad, se han dedicado pocos esfuerzos, en forma continua, para la medición del alcance, la magnitud o la distribución de dicho trabajo, lo que constituye un obstáculo a la formulación de políticas y dificulta nuestra comprensión general de la dinámica del trabajo.

- Los sistemas de datos existentes no sólo no han logrado captar el trabajo voluntario sino que, cuando lo consideran, lo hacen de manera incongruente. Las reglas del actual Sistema de Cuentas Nacionales (SCN), deberían captar el aporte del insumo laboral del trabajo voluntario a la producción de bienes y servicios, al menos en términos de cantidad para el cálculo de las tasas de productividad.
- Con respecto a la evaluación del trabajo voluntario, en el mejor de los casos es medido en forma indirecta, y aún así, solo por las instituciones sin fines de lucro que tiene productos que ponen en el mercado.

### 3.2.2. Objetivos del manual

El instrumento de medida del trabajo voluntario y el manual de uso se creó con unos objetivos básicos y fundamentales:

- La comparabilidad: es decir, crear un instrumento que permitiera comparar los datos obtenidos en cualquier país o región.
- La viabilidad: que fuera un instrumento usable de forma fácil por cualquier agencia estadística.
- La relación coste-eficacia: igualmente se pretendía elaborar un instrumento que, siendo eficaz para medir un fenómeno tan amplio, fuera asumible económicamente por la mayoría de los organismos estadísticos estatales.
- La fiabilidad: por último y no menos importante, que ofreciera datos fiables si se utilizaba en las condiciones recomendadas.

Pero elaborar un instrumento de medida del trabajo voluntario no estaba exento de dificultades. Algunas de ellas fueron: la propia definición de voluntariado, la elaboración de un cuestionario válido y reconocible en diferentes contextos culturales, la elaboración de un cuestionario económico breve, eficiente, fiable y suficientemente flexible para adaptar y sacar el provecho que cada país pudiera desear.

### 3.2.3. Dificultades para el proyecto de modelo internacional de medida del trabajo voluntario

#### *a) Dificultades sobre el concepto de Voluntariado*

La principal y más difícil dificultad que debieron resolver los expertos fue alcanzar el consenso en torno a una definición de voluntariado. Hemos de tener en cuenta que el principal objetivo del proyecto es medir de forma global y comparable el voluntariado en cualquier país del mundo. Esto supone tener en cuenta diferentes definiciones existentes, culturas, valores, sistemas sociopolíticos, etc.

Finalmente, la propuesta de definición que hace el manual es:

*“Trabajo no remunerado y no obligatorio, es decir, tiempo sin remuneración que las personas dedican a actividades, ya sea a través de una organización o directamente para otras personas que no pertenecen al hogar del voluntario.”*

Aunque en la pregunta del cuestionario se excluye el término voluntario como tal:

*“trabajo no remunerado y no obligatorio que [ustedes] han realizado, es decir, tiempo que [ustedes] han dado sin remuneración para efectuar actividades a través de organizaciones o directamente para beneficiarios que se encuentran fuera de [su] propio núcleo familiar.”*

Esta definición parte de algunas consideraciones que debemos tener en cuenta.

- La definición incluye la ayuda mutua. Este tipo de ayuda en algunos foros se excluye del voluntariado. En el caso de España, debemos considerar que existen una multitud de entidades que podemos considerar estrictamente de ayuda mutua y que incluimos dentro del voluntariado (afectados por diferentes patologías o déficits, organizaciones de enfermos o familiares, organizaciones de personas mayores).
- Considera el voluntariado un trabajo, puesto que esta actividad produce o puede hacerlo, servicios y/o bienes. Este planteamiento es muy importante para distinguir el voluntariado de otro tipo de acciones que se pueden realizar por afición, devoción o placer (como por ejemplo: aficionados a la tauromaquia, Asociación para el fomento de la devoción a la Virgen del Monte o Asociación para la defensa de la buena gastronomía). Y esto sin menoscabo de la amplia gama de motivaciones que pueden existir, como se ha demostrado en muchos y amplios estudios.

- Es un trabajo que se ha de hacer en un tiempo determinado. El manual considera mínimo una hora de trabajo en un periodo específico (semana, mes).
- Otra cuestión compleja es la gratuidad del trabajo voluntario. Esto supone un escollo por las diferentes visiones e interpretaciones que se hace. En general, se considera que es trabajo voluntario aquel que se realiza de forma totalmente gratuita. Pero existen excepciones en algunos países, donde se acepta que puedan recibir los voluntarios no solo la compensación por los gastos efectuados sino incluso pequeñas gratificaciones.
- El trabajo voluntario para el instrumento de la OIT abarca ambos voluntariados "directos", es decir, actividades voluntarias efectuadas en forma directa para otros y el voluntariado a través de una organización. Esto es lo que en nuestro contexto español y europeo denominamos voluntariado formal (vía una organización) e informal (a título personal).

Con el actual marco legal español, solo se contempla como tal el denominado formal. Sin embargo, es innegable que el hecho de que no se considere bajo el amparo o regulación de la ley, no impide que exista el voluntariado esporádico y/o informal. En cualquier, caso medir ambas expresiones permitirá conocer de forma certera el volumen correspondiente y poder valorar cuáles son las razones por las que hay gente comprometida en el servicio a causas comunes sin organizarse.

#### *b) Determinación de variables*

El módulo base de encuesta recomendado incluye las siguientes variables:

- El número de voluntarios.
- El número de horas de voluntariado.
- El tipo de trabajo efectuado.
- El marco institucional en el cual se realiza el trabajo, en caso de existir uno.<sup>14</sup>
- El sector (industria) en el cual se realiza el trabajo voluntario.

14 Siguiendo las directrices para el análisis del *"Manual sobre las instituciones sin fines de lucro en el Sistema de Cuentas Nacionales"* se recomiendan normas y directrices estadísticas para la elaboración de datos sobre las instituciones sin fines de lucro (ISFL) dentro del Sistema de cuentas nacionales, 1993 (SCN 1993). El marco, los conceptos y las clasificaciones se han concebido como extensión y aclaración de los que sirven de base para el SNC 1993.

Dado que el módulo al que nos referimos está pensado para pasarlo junto a una encuesta general de población, no incluye aquellas variables de índole socio-demográfica básicas y por tanto representan el mínimo necesario para describir la magnitud del valor socio-económico del trabajo voluntario y para responder a la exigencia establecida en el Manual de las Naciones Unidas sobre las instituciones sin fines de lucro de integrar el trabajo voluntario en las cuentas satélites de las instituciones sin fines de lucro.

Esto no impide que en cada país, si se implementa el instrumento de medida, se añadan otras variables y preguntas que permita no solo medir el trabajo voluntario sino otros aspectos: motivación, permanencia, etc. Como ha sido en el caso reciente de Italia.

#### 3.2.4. Metodología

En cuanto a la metodología que propone el manual para la administración del cuestionario, es la habitual si bien conviene reseñar un aspecto importante. El manual propone que se administre como un módulo añadido a una encuesta general de población del tipo de la Encuesta de población activa con un alto volumen de familias (hogares) y personas.

#### 3.2.5. Análisis potenciales y adaptabilidad del módulo a diferentes culturas/ sociedades

El módulo, aun conteniendo pocas preguntas, permite hacer análisis muy importantes para el conocimiento de la realidad social. Cabe destacar la posibilidad de calcular la tasa de voluntariado, la estimación del valor económico del trabajo voluntario, la magnitud del trabajo voluntario y su contribución a la economía de cada país, comparar entre el trabajo voluntario y los otros empleos. También las tipologías de voluntariado más populares y las que necesitan refuerzo, el peso del voluntariado informal respecto al formal, etc.

El Manual de Medida del Voluntariado, así mismo, contempla y recomienda hacer adaptaciones a los diferentes contextos, dada la pluralidad de referentes culturales posibles, teniendo en cuenta que la adaptabilidad no cambie las variables y conceptos básicos del instrumento. Entre las variables añadidas que sugieren podría complementar el cuestionario, están:

- El compromiso o historia personal del voluntariado.
- Las razones o motivaciones para el voluntariado.
- Vías para ser reclutado.
- Las redes sociales y los indicadores demográficos del voluntariado.
- Las características de las relaciones entre los voluntarios y la comunidad.

- Las relaciones entre los voluntarios y financiación.
- Relación entre voluntariado y empleados de las organizaciones.
- Los obstáculos para el voluntariado y las razones para abandonar el voluntariado.
- Etc.

#### **4. LA EXPERIENCIA DE LOS PAÍSES DONDE SE HA IMPLEMENTADO LA MEDIDA DEL TRABAJO VOLUNTARIO**

En los últimos años, diversos países europeos han llevado a cabo la medida del voluntariado: Polonia y Hungría en 2011, Portugal en 2012, Italia e Irlanda en 2013 y Bélgica en 2014<sup>15</sup>.

Los países que han implementado ya la investigación sobre medida del voluntariado lo han hecho convencidos de que hacía falta conocer esta realidad social de forma correcta, por tantas de las razones anteriormente aludidas. Por ejemplo, en Hungría los datos existentes previos a la medida del trabajo voluntario, mostraban una disparidad que oscilaba entre el 5,5% de la población comprometida con el voluntariado hasta el 40% (Bosioc, D. 2011). Lo que suponía claramente datos realmente inaceptables, por ilógicos.

Cada país, habiendo añadido "ad hoc" el módulo de la OIT, lo ha hecho en diferentes tipos de encuestas. En Hungría fue en la encuesta de población activa, en Italia en la encuesta de los aspectos de la vida diaria y en Portugal en la encuesta para la elaboración de las cuentas satélites sobre economía social, o en la encuesta nacional de hogares en Irlanda. En general, han sido encuestas hechas a domicilio con muestras características de este tipo de estudios generales.

En todos los casos han implementado el Manual de la OIT, aunque lo han ampliado incluyendo algunas cuestiones complementarias, o han recortado por falta de presupuesto como en el caso de Portugal.

En todos los países, el módulo de la OIT ha levantado suspicacias y debates en el movimiento voluntario (potencial reduccionismo económico, concepto de voluntariado demasiado amplio, catálogo de organizaciones y de actividades de voluntariado demasiado abierto). Esto ha favorecido en los diferentes países debates enriquecedores, colocando el tema en la agenda de las investigaciones sociopolíticas, económicas y estadísticas.

---

15 Presentación de los datos de Bélgica: <http://iap-socent.be/sites/default/files/7th%20IAP%20Day%20-%20Xhaufair.pdf>.

En todos los casos han obtenido información actualizada del volumen total del voluntariado que hasta el momento no tenían, con datos tanto demográficos como económicos. Han obtenido datos comparables con los otros países y aquellos que han incluido otras cuestiones complementarias, como motivaciones o valores, han conseguido información muy significativa (cfr. Italia).

En un seminario internacional celebrado en 2015 en Bruselas (CEV 2015), con importante representación de oficinas estadísticas nacionales (de los países que ya habían implementado y de otros) y representantes de organizaciones de voluntariado de diferentes países, así como representantes políticos de Eurostat y el Parlamento Europeo, constataron la necesidad, tanta veces comentada, de tener datos válidos obtenidos con métodos y periodos de referencia equivalentes y comparables, proponiendo que sea liderada esa investigación preferiblemente por Eurostat, argumentando que cuantos más datos existan será mejor el conocimiento.

Durante el seminario nuevamente se expuso la necesidad de compaginar el análisis cuantitativo del voluntariado con el cualitativo (sectores, valores, motivaciones, calidad), por lo que se hace necesario revisar el modelo de la OIT para incluir otras cuestiones<sup>16</sup>, pero manteniendo la comparabilidad de los datos que permita medir fehacientemente los impactos del voluntariado.

Así mismo se constataron otros aspectos de carácter práctico: la necesidad de una mejor comunicación y difusión de los datos obtenidos, la necesidad de mejorar el *marketing* político entre los responsables de las instituciones europeas para involucrar a más estamentos con el voluntariado (políticas de juventud, envejecimiento activo, ciudadanía activa, voluntariado europeo), la importancia de implicar a las instituciones europeas para hacer de esta investigación una prioridad europea incluyéndolo en la agenda política y, por tanto, en la agenda económica de la Unión Europea.

De la experiencia de los países que han implementado ésta medida se puede concluir, sin ninguna duda, que ha sido una decisión de suma importancia y gran utilidad para la descripción e interpretación del fenómeno voluntario en sus respectivos territorios.

## 5. REFLEXIONES SOBRE EL PANORAMA ESPAÑOL

A lo largo del presente artículo hemos presentado cuál es el lugar que ocupa el voluntariado en el marco sociopolítico y económico español. Hemos visto, así mismo, como existen propuestas de análisis del voluntariado y, finalmente,

16 Italia incluyó en el módulo 28 preguntas, Bélgica 20, Polonia 11 y Hungría 16.

hemos visto que algunos países han avanzado afrontando la medida del trabajo voluntario con el instrumento validado a nivel internacional del OIT-JHU.

Nos proponemos finalmente, desde la experiencia de más de 35 años como voluntario, gestor y representante del movimiento voluntario, hacer un análisis introspectivo y de autodiagnóstico sobre la posibilidad y oportunidad del estudio y análisis del trabajo del voluntariado en España, mediante el uso del modelo diseñado por la OIT. Hacemos este somero análisis desde dos perspectivas: desde la experiencia personal del movimiento voluntario y desde la perspectiva de las instituciones públicas y la sociedad.

<b>ANÁLISIS INTERNO DESDE EL VOLUNTARIADO</b>	<b>DEBILIDADES</b>	<b>FORTALEZAS</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>* El movimiento voluntario es una realidad tan dinámica y cambiante que es difícil hacer una foto fija de esta realidad.</li> <li>* El movimiento voluntario parece no estar muy interesado en ser medido y valorado.</li> <li>* Heterogeneidad del movimiento voluntario muchas veces diluido en el Tercer Sector, economía social, etc.</li> <li>* Podría existir un cierto temor interno a que se conozca la realidad exacta del voluntariado, el valor económico, el empleo que se genera, el impacto general.</li> <li>* Basados en el prioritario valor socio-cultural y no económico del voluntariado, muchos no ven de forma positiva la valoración económica.</li> <li>* El movimiento voluntario carece en muchos casos de registros debidamente actualizados sobre el voluntariado.</li> <li>* El movimiento voluntario hace poco "lobbying" político para favorecer que el voluntariado esté en la agenda política (económica, estadística) del país.</li> <li>* Existe poca conciencia del papel sociopolítico que tiene el voluntariado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* El voluntariado está entre las instituciones que ofrecen mayor credibilidad a la sociedad española.</li> <li>* El movimiento voluntario como servicio a los intereses comunes y como forma de participación social está más que consolidado en nuestro contexto.</li> <li>* El voluntariado es plural, dinámico.</li> <li>* El voluntariado está cada vez más vertebrado y organizado en redes que pueden hacer presión.</li> <li>* El voluntariado es un valor añadido a las entidades que prestan servicios o crean productos para el interés común.</li> </ul>

ANÁLISIS EXTERNO DESDE LAS INSTITUCIONES Y LA SOCIEDAD	<b>AMENAZAS</b>	<b>OPORTUNIDADES</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Falta de conocimiento, reconocimiento y validación de datos sobre el voluntariado por parte de las instituciones públicas y privadas.</li> <li>* Falta de toma de conciencia en la agenda política sobre el impacto económico y social que tiene el voluntariado en los regímenes occidentales de bienestar.</li> <li>* Falta de interés por resolver la falta de datos.<sup>17</sup></li> <li>* Ausencia de registros válidos y actualizados de organizaciones de voluntariado.</li> <li>* La heterogeneidad del movimiento voluntario muchas veces diluido en el Tercer Sector, economía social, hace que los poderes públicos confunda, interesada o desinteresadamente, realidades diferentes.</li> <li>* La crisis económica dificulta la inclusión de módulos nuevos en las encuestas generales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Organismos europeos e internacionales siguen promocionando la idea de hacer estudios serios sobre el valor del voluntariado.</li> <li>* La nueva ley del voluntariado en España plantea la creación de un observatorio para el estudio y análisis del voluntariado.</li> <li>* El debate del nuevo marco legislativo está poniendo el foco de atención sobre el sector.</li> </ul>

## 6. CONCLUSIONES

Si bien el instrumento elaborado por la OIT y la Universidad Johns Hopkins probablemente no es perfecto ni definitivo, es el único, actualmente, elaborado de forma consensuada por expertos de todos los continentes y más de 20 países. Ha sido validado ya en 6 países europeos y ha demostrado fehacientemente que sirve para los objetivos que se había propuesto. Esto supone que, con algunos añadidos, funcionaría bien para medir el trabajo de los voluntarios y el volumen del voluntariado en nuestro país.

17 Las siguientes 4 amenazas que hemos contemplado desde el análisis externo o de la sociedad en general también podríamos considerarlas desde cierto punto de vista como debilidades del propio movimiento voluntario.

Se hace necesario superar los prejuicios y miedos que tienen las organizaciones de voluntariado (monetarización, mercantilización, infravaloración y la cuantificación efectiva), sobre la medida del fenómeno voluntario e ir más allá y tomar conciencia de lo que dice el refrán español: “ojos que no ven corazón que no siente”. Solo si se consigue hacer visible cualitativa y cuantitativamente al voluntariado se conseguirá que se reconozca la importante contribución no solo “inmaterial” sino material y económica al bienestar común.

En cuanto a la Administración del Estado y el Instituto Nacional de Estadística, han de tomar conciencia de que el voluntariado no tiene solo un valor instrumental circunstancial sino que forma parte significativamente del sistema de bienestar. Han de tomar conciencia de que medir los recursos humanos del voluntariado supone reconocer y valorar su contribución social, política y económica.

El Estado, así mismo, debería reclamar de Eurostat que se contemple la medida del voluntariado como una de las investigaciones básicas que se han de realizar en Europa de forma regular y cíclica.

La nueva ley del voluntariado propone que existan medias y mecanismos para la observación, el conocimiento y el análisis del voluntariado. Ahora solo hace falta voluntad política.

## 7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEMÁN BRACHO, C.; TRINIDAD REQUENA, A. (2001). *“Las actitudes solidarias en España”*. Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, número extraordinario. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

ÁLVAREZ J.J. [et al.] (1989). *Organizaciones voluntarias e intervención social*. Madrid: Acebo.

ANHEIER H.K. CARLSON, L. (2001) *The Civil Society Diamond: A Primer*. Civic Index on Civil Society Occasional Paper Series, Volumen 1, Issue 2.

ARIÑO, A. (Dir.); CASTELLÓ, R.; LLOPIS, R. (2001). *La ciudadanía solidaria: El voluntariado y las organizaciones de voluntariado en la Comunidad Valenciana*. Valencia: Fundación Bancaja.

ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS (2001). Resolución sobre recomendaciones sobre apoyo al voluntariado, A/RES/56/38. 56ª. sesión, Nueva York, 2001.

ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS (2005). Informe del Secretario General: Seguimiento de la observancia del Año Internacional de los Voluntarios, documento A/60/128. Nueva York, 18 julio 2005.

BALLESTEROS ALARCÓN V. (2012). *El voluntariado y las personas mayores*. Atrio.

Granada.

- BALLESTEROS ALARCÓN, V (2013): *Tendencias del voluntariado andaluz. Aproximación al voluntariado organizado en Andalucía*. Consejería de Gobernación y Justicia. Sevilla.
- BALLESTEROS, A. V., CEDENA B. (2016). "Artículo 24. Acreditación y reconocimiento de las actuaciones de voluntariado" en Benlloch, P. (coord.) *Comentarios a las Leyes del Tercer Sector de Acción Social y del Voluntariado*. Volumen II .Thomson Reuters. Aranzadi. 447-466.
- BOLUNTA. Estudio del voluntariado en Bizkaia. Bilbao: Bizkaiko Foru Aldundia Diputación Foral de Bizkaia, 2008.
- BOSIOC, D, FONOVIC, K.; SALAMON L. (2012): Institutionalizing the measurement of volunteering: insights from the European Volunteer Measurement Project. Conference presented at the International Society for Third Sector Research Conference Sienna, Italy | July 2012. [Recuperado el 20 de mayor de 2016 de : <http://ccss.jhu.edu>].
- CABRA DE LUNA, M.; LORENZO, R. DE. (1993). "La constelación de las entidades no lucrativas". VV. AA.: *El sector no lucrativo en España*, Escuela Libre Editorial. Fundación ONCE.
- CALLEJO GONZÁLEZ, J.; IZQUIETA ETULAIN, J.L. (1996). *Los nuevos voluntarios: entre el individualismo y la solidaridad*. Valladolid: Diputación de Valladolid.
- CASADO, D. (Dir.). (1991). *Organizaciones voluntarias en Europa*, Madrid: Acebo.
- CASADO, D. (Dir.). AZUA, P.; BENITO, L.; GUTIÉRREZ, A.; FRESNO, J.J.; DE ARCOS, R. (1995). *Organizaciones voluntarias en España*. Barcelona: Hacer, 2ª ed.
- CASADO, D. (Comp.) (1997). *Organizaciones socio-voluntarias en Europa*. Barcelona: Hacer.
- CASIDAY, R., E. KINSMAN, C. FISHER, AND C. BAMRA. 2008. *Volunteering and Health: What Impact Does It Really Have? Final Report to Volunteering England*. (London: Volunteer England).
- CASTELLANO. I (2016:) "La medición del voluntariado: una aproximación a través de los datos." Revista Índice nº 66, Enero 2016. Ética y solidaridad.
- CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLÓGICAS. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, Ministerio de la Presidencia de España. Disponible en la Web del CIS: [datos.cis.es](http://datos.cis.es)
- Estudio número 2.864. 2011.
  - Estudio 3005. Barómetro de noviembre. 2013.
  - Estudio 3039 (2014): Actitudes de la juventud en España hacia la participación y el voluntariado.

- Estudio 3045. Barómetro de noviembre. 2014.
- Estudio 3047. Barómetro de diciembre. 2014.
- CENTRO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS DE LA FUNDACIÓN TOMILLO (CEET) (2000). *Empleo y trabajo voluntario en las ONG de acción social*. Madrid: MTAS. Fundación Tomillo.
- CEPE/Eurostat (UNECE Volunteer Standardization Task Force) . Ces task force on measuring volunteer work status report and recommendation . [Recuperado el 23 de mayo de 2016 <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/stats/documents/ece/ces/bur/2009/mtg1/14.add.1.e.pdf>.
- CEV. Seminario Volunteer measurement in Europe. [Recuperado el 23 de mayo de 2016:[http://www.cev.be/uploads/2015/03/Report\\_CEV\\_Volunteer\\_Measurement\\_Seminar\\_18March\\_Brussels.pdf](http://www.cev.be/uploads/2015/03/Report_CEV_Volunteer_Measurement_Seminar_18March_Brussels.pdf)]
- CIVICUS, IAVE, & UNV. (2008). Volunteering and social activism: Pathways for participation in human development. [Recuperado el 20 de mayo de 2016 de : <http://www.worldvolunteerweb.org/resources/research-reports/global/doc/volunteering-and-social-activism.html>]
- CIVICUS. (2011). CIVICUS civil society index: Summary of conceptual framework and research methodology. [Recuperado el 20 de mayo de 2016 de <http://www.CIVICUS.org/csi>]
- CLARY, E., SNYDER, M., RIDGE R.D., COPELAND, J., STUKAS, A.A., HAUGEN, J. Y MIENE, P. (1998). "Understanding and assessing the motivations of volunteers: a functional approach". *Journal of Personality and Social Psychology*, 74(6), 1516-1530.
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2009). "Decisión del Consejo de 27 noviembre 2009 relativa al Año Europeo de las Actividades de Voluntariado que Fomenten una Ciudadanía Activa (2011)". *Diario Oficial de la Unión Europea*, (2010/37/EC), pp. 17. [Recuperado el 20 de mayo de 2016 de : [http://ec.europa.eu/citizenship/focus/focus840\\_en.htm](http://ec.europa.eu/citizenship/focus/focus840_en.htm)]
- CORPORATION FOR NATIONAL AND COMMUNITY SERVICE. 2010. *The Health Benefits of Volunteering: A Review of Recent Research*. Washington, DC: Corporation for National and Community Service.
- EUROPEAN COMMISSION; CEDEFOP (2015); *European guidelines for validating non-formal and informal learning*. [Recuperado el 20 de mayo de 2016 de <http://www.cedefop.europa.eu/en/publications-and-resources/publications/4054>]
- EUROPEAN COMMISSION; CEDEFOP; ICF International (2014). *European inventory on validation of non-formal and informal learning 2014. Final synthesis report* [ Recuperado el 20 de mayo de 2016 de <http://libserver.cedefop.europa.eu/vetelib/2014/87244.pdf> ]

- EUROPEAN COMMISSION; Towards a European Area of Skills and Qualifications. Results of the Public Consultation (2014) [Recuperado el 20 de mayo de 2016 [http://ec.europa.eu/dgs/education\\_culture/more\\_info/consultations/documents/skills-results\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/more_info/consultations/documents/skills-results_en.pdf).]
- E.C. EUROBAROMETER ON YOUTH POPULATION (2015) [Recuperado el 20 de mayo de 2016 de [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/flash/fl\\_408\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_408_en.pdf)]
- EUROBAROMETER 273 "European Social Reality" 2006.
- EUROPEAN YEAR OF VOLUNTEERING 2011. La situación del voluntariado en España. Madrid: 2011.
- EUROPEAN PARLIAMENT RESOLUTION ON VOLUNTARY WORK.(1983) [Recuperado el 20 de mayo de 2016 de <http://www.eyv2011.eu/resources>]
- EUROPEAN PARLIAMENT, Committee on Regional Development (2008). Report on the role of volunteering in contributing to economic and social cohesion. [Recuperado el 20 de mayo de 2016 de [http://www.cev.be/data/File/EP\\_ReportVolunteeringSocialCohesion08.pdf](http://www.cev.be/data/File/EP_ReportVolunteeringSocialCohesion08.pdf)]
- EYV ALLIANCE (2011). Policy Agenda for Volunteering in Europe - P.A.V.E. Brussels: European Volunteer Year Alliance.2011.
- FERNANDEZ R.; FRANCO, P. Y RUBIO, A.-POAS (2013) Diagnóstico del Tercer Sector de Acción Social. Madrid: Plataforma de ONG de Acción Social, 2013. [Recuperado el 20 de mayo de 2016 de: <http://www.plataformaong.org>]
- FOLIA CONSULTORES S.L-PVE (2011). Diagnóstico de la situación del voluntariado de acción social en España. Madrid: Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, 2011.
- FUENTE, C. DE LA; MONTRAVETA, I.; SIMÓN, C. (2005). *Quién es quién*. Las Entidades de Acción social beneficiarias de la asignación tributaria del 0'52% del IRPF. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- GALLUP WORLD POLL (GWP). (2011). Gallup world poll. [Recuperado el 20 de mayo de 2016 de [https:// worldview.gallup.com/](https://worldview.gallup.com/)]
- GARCÍA ROCA, J. (1994). Solidaridad y voluntariado, Santander: Sal Térrae.
- GHK (2010<sup>a</sup>) Volunteering in the European Union, Final Report, Educational, Audiovisual and Culture Executive Agency (EAC-EA), Brussels. Directorate General Education and Culture (DG EAC). [Recuperado el 20 de mayo de 2016 de [http://ec.europa.eu/citizenship/pdf/doc1018\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/citizenship/pdf/doc1018_en.pdf)]
- GOULBOUNER, M. EMBULDENIYA D. (2002) Assigning economic value to volunteer activity. Eight Tools for efficient program management. Canadian Centre for Philanthropy [Recuperado el 20 de mayo de 2016. [http://sectorsource.ca/sites/default/files/resources/files/goulbourne\\_man\\_english\\_web.pdf](http://sectorsource.ca/sites/default/files/resources/files/goulbourne_man_english_web.pdf)]

- HADDOCK, M. (2011). The European Volunteer Measurement Project .Conferencia en BBE Europa-Nachrichten 10/2011. [Recuperado el 20 de mayo de 2016 [http://www.b-b-e.de/fileadmin/inhalte/aktuelles/2011/11/en10\\_haddock.pdf](http://www.b-b-e.de/fileadmin/inhalte/aktuelles/2011/11/en10_haddock.pdf)]
- HOWLETT, STEVEN (2011). "Volunteering and society in the 21st century," Paper presented at the 21st IAVE World Volunteer Conference, Singapore, January 24-27.
- IGLEHART, R. (1991). El cambio cultural en las sociedades industriales avanzadas. Madrid: CIS.
- INJUVE (2006). *Cifras jóvenes. Sondeo de Opinión*. 3ª Encuesta-2006 (Estudio EJ114). Madrid: Instituto Nacional de Juventud. Disponible en la WEB: [Recuperado de <http://www.injuve.migualdad.es/injuve>]
- INTERNATIONAL LABOUR ORGANISATION. 2011. Manual on the Measurement of Volunteer Work. Geneva, Switzerland: International Labour Office. [Recuperado 23 de mayo de 2016 [http://ccss.jhu.edu/wp-content/uploads/downloads/2012/01/ILO\\_Manual\\_FINAL\\_English\\_1.4.2012.pdf](http://ccss.jhu.edu/wp-content/uploads/downloads/2012/01/ILO_Manual_FINAL_English_1.4.2012.pdf).]
- ITSSOIN (Impact of the Third Sector as Social Innovation). [Recuperado de: <http://itssoin.eu>]
- LYONS, MARK, PHILIP WIJKSTROM, AND GIL CLARY. 1998. "Comparative studies of volunteering: What is being studied?" *Voluntary Action* 1, nº. 1:45-54.
- MOTA LÓPEZ, R & VIDAL FERNÁNDEZ, F. (2003). *Solidaridad y morfología de los voluntarios madrileños*, Madrid: Consejería de Servicios Sociales.
- MTAS. (2005): *Diagnóstico de situación del voluntariado en España*. Plan Estatal del Voluntariado 2005-2009, Madrid: MTAS.
- NAZROO, J. KATEY M. (2012): *Impact of Volunteering on Well-Being in Later Life*. Report to the WVRS. Cardiff, Wales: WVRS.
- NONPROFIT AND VOLUNTARY SECTOR QUARTERLY (2001 Vol. 30, Issue 3).
- OECD. (2015), *How's Life? 2015: Measuring Well-being*, OECD Publishing, Paris. [Recuperado de: [http://dx.doi.org/10.1787/how\\_life-2015-en](http://dx.doi.org/10.1787/how_life-2015-en)]
- OBSERVATORIO DE VOLUNTARIADO CORPORATIVO. *Voluntariado corporativo en España*. Informe. 2013. [Recuperado: <http://www.observatoriovoc.org>]
- PLATAFORMA DEL VOLUNTARIADO DE ESPAÑA (PVE) (2011) . *Profundizar en el voluntariado: los retos hasta 2020*. Madrid. (PVE) [Recuperado el 20 de mayo de 2016 de <http://www.plataformavoluntariado.org/ARCHIVO>]
- (2013) *Así somos: el perfil del voluntariado social en España*. Madrid, Plataforma del Voluntariado de España, 2013.
  - (2014) *Hechos y cifras del Voluntariado en España, 2014*. Plataforma del Volun-

tariado de España.

- La población Española y su implicación en las ONG. Plataforma del Voluntariado de España, 2014.
- (2016) Hechos y cifras del Voluntariado en España, 2015. Plataforma del Voluntariado de España.

PLATAFORMA PARA LA PROMOCIÓN DEL VOLUNTARIADO EN ESPAÑA. (PPVE) (1997). *Las organizaciones de voluntariado en España*. Madrid: PPVE.

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO sobre la validación del aprendizaje no formal e informal /\* COM/2012/0485 final - 2012/0234 (NLE).

RODRÍGUEZ CABRERO, G. Y ORTÍ, A. (1996). "Institucionalización del sector asociativo en España: Estratificación motivacional e ideológica y diferenciación y complementariedad entre sector público y entidades sociales", en RODRÍGUEZ CABRERO, G., MONSERRAT CODORNIÚ, J. (Dir.), *Las Entidades Voluntarias en España: Institucionalización, Estructura Económica y Desarrollo Asociativo*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Pp. 123-165.

ROCHESTER, COLIN, ANGELA ELLIS PAINE, AND STEVEN HOWLETT (2009). *Volunteering and society in the 21st century*. Hampshire, England: Palgrave Macmillan.

SALAMON, L. M., & SOKOLOWSKI, W. (2001). *Volunteering in cross-national perspective: Evidence from 24 countries* [Working paper of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, no. 40]. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University.

SALAMON, SOKOLOWSKI, AND HADDOCK (2011). "Measuring the Economic Value of Volunteer Work Globally: Concepts, Estimates, and a Roadmap to the Future." *Annals of Public and Cooperative Economics*, 82:3 (2011).

STEINBERG, K., ROONEY, P., CHIN, W (2002): *Measurement of Volunteering: A Methodological Study Using Indiana as a Test Case*. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 2002; 31; 484.

UNITED NATIONS VOLUNTEERS (UNV) (1999). *Volunteering and social development: A background paper for discussion at an Expert Group Meeting*. In: *United Nations Volunteers. Expert Group Meeting*. New York, 29-30 November 1999. Bonn: UNV.

- (2011a). *State of the World's Volunteerism Report. Universal Values for Global Well-being*. Bonn: UNV.
- (2015) *Informe sobre el estado del voluntariado en el mundo: Transformando la gobernanza*. 2015. UN Voluntarios.

UNITED NATIONS. DEVELOPMENT PROGRAMME. UNDP (2015) *Human Develop-*

ment Report 2015. Work for Human Development. New York .U.N.Voluntas (1993 Vol. 4, Issue 2).

UNITED NATIONS. ECONOMIC AND SOCIAL COUNCIL (2008). Report of the Office for National Statistics, United Kingdom of Great Britain and Northern Island, on labour statistics, Doc. E/CN.3/20082, párr. 59 y 60. [Recuperado 23 de mayo de 2016 <http://unstats.un.org/unsd/statcom/doc08/2008-2-Employment-E.pdf>]

WORLD VALUE SURVEY (WVS). (2011). World value survey. [Recuperado el 20 de mayo de 2016 de <http://www.worldvaluessurvey.org>]

---

# La Ley del Tercer Sector de Acción Social: una primera visión panorámica

**Rafael de Lorenzo García**

RDLG@once.es

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. Ha publicado más de 20 libros; diversidad de artículos; monográficos y colaboraciones sobre Discapacidad, Fundaciones, Economía Social, Derechos Humanos, entre otros. Es Secretario General del Consejo General de la ONCE y de la Plataforma del Tercer Sector, Profesor asociado Acreditado Titular de la Facultad de Derecho de la UNED; 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 artículo expone, con carácter sintético e integral, la génesis, objetivos, contenidos y desarrollos pendientes de la Ley 43/2015, de 9 de octubre, del Tercer Sector de Acción Social (TSAS), subrayando la relevancia e implicaciones de esta importante novedad legislativa en nuestro ordenamiento jurídico. Para ello, comienza ambientando la cuestión con un retrato socioeconómico del tercer sector en España y cómo este se enmarca en el contexto europeo. Seguidamente, el artículo repasa secuencialmente los hitos que condujeron a la promulgación de la norma, para después analizar críticamente los diversos contenidos de la Ley 43/2015. Igualmente, aborda la controvertida cuestión de las competencias estatales para regular el TSAS, así como los desarrollos normativos pendientes de la 43/2015.

## PALABRAS CLAVE

Tercer Sector, legislación, movimientos sociales, incidencia política, impulso normativo, Tercer Sector de Acción Social.

## ABSTRACT

The article sets forth, synthetically as well as from an integral perspective, the genesis, objectives, content and pending developments of Law 43/2015, October 9th, of the Social Action Third Sector (SATS), underscoring the relevance and implications of this important legislative novelty in our legal system. To do this, it begins by setting the issue with a socioeconomic portrait of the third sector in Spain and framing it within the European context. Then, the article sequentially reviews the milestones that led to the promulgation of this regulation, and also critically analyzes the various contents of Law 43/2015. Furthermore, it addresses the controversial issue of state powers to regulate the SATS, as well as the pending regulatory developments of Law 43/2015.

## KEYWORDS

Third Sector, legislation, social movements, advocacy, regulatory drive, Social Action Third Sector.

## 1. INTRODUCCIÓN

La Ley 43/2015, de 9 de octubre, del Tercer Sector de Acción Social es una importante novedad legislativa en el ordenamiento jurídico español, impulsada por y para el propio sector. Este artículo expone, con carácter sintético e integral, su génesis, objetivos, contenidos y desarrollos pendientes, subrayando su relevancia e implicaciones en nuestro ordenamiento. En primer lugar, y a modo introductorio, se retrata la realidad socioeconómica del sector en España y cómo esta se enmarca en el contexto europeo. Seguidamente, se realiza un repaso secuencial a los hitos que condujeron a la promulgación de la norma: desde el impulso y propuesta, la elaboración del Anteproyecto y del Proyecto de Ley, hasta la aprobación de la Ley 43/2015. Después, se introducen los comentarios acerca de los contenidos de la Ley: la regulación jurídica del sector, la participación institucional y las medidas de fomento e impulso del sector. Se da lugar entonces a la controvertida cuestión de las competencias estatales para regular el Tercer Sector de Acción Social. Posteriormente, el artículo se detiene en identificar los siguientes pasos: los desarrollos normativos pendientes para su plena efectividad. Y para terminar, se incluye un breve apartado de conclusiones.

## 2. CONSIDERACIONES INICIALES SOBRE EL TERCER SECTOR DE ACCIÓN SOCIAL

Para situar el análisis de la nueva Ley del Tercer Sector de Acción Social conviene empezar aportando información acerca de la realidad socioeconómica de este sector en España y contextualizarla dentro del marco de la Unión Europea (UE).

### 2.1. La realidad del Tercer Sector en España: magnitud y retos pendientes

#### 2.1.1. Principales datos y magnitudes del sector

Son escasos los trabajos que recaban datos y macromagnitudes sobre el Tercer Sector de forma rigurosa y comprensiva, a pesar de que son vitales para construir fotos de referencia del sector y poder llevar a cabo un seguimiento de su evolución para analizar tendencias y retos futuros.<sup>1</sup> A partir del estudio más reciente, "El Tercer Sector de Acción Social en 2015: Impacto de la crisis" (RUIZ

1 En DE LORENZO (2016) se señalan los trabajos de investigación de referencia en este sentido en España desde el año 2000.

VILLAFRANCA, 2015), es posible aportar datos recientes. Y de cara a reflejar el tamaño y contribución del sector en términos socio-económicos, se utilizan dos magnitudes: su contribución al empleo y a la producción del país en términos de Producto Interior Bruto (PIB).

En relación con el empleo, se estima que en 2013 en el conjunto del Tercer Sector de Acción Social (TSAS) trabajaban 644.979 personas remuneradas, que representan el 4,6% del el mercado de trabajo español, mientras que en 2008 este peso era del 3,1% y en 2010 era del 4,1%. Se puede afirmar por tanto que el peso del empleo del sector ha crecido de modo significativo en los últimos años, a pesar incluso de la crisis económica que se inició en 2008. Otro dato comparativo importante es que en 2013, el TSAS suponía el 50,2% de las actividades sanitarias y de servicios sociales, dato superior al 48,3% de 2010 y al 43,7% de 2008 (FRESNO, 2016). Adicionalmente, hay que tener en cuenta a 1,3 millones de personas voluntarias con las que contaba el sector en 2013 y que significan el apoyo social que moviliza el Tercer Sector.

Analizando su contribución al PIB, medido como Valor Añadido Bruto (VAB), se estima que los ingresos del TSAS representan el 1,51% del PIB nacional (similar a otros sectores como metalurgia, telecomunicaciones o consultoría informática).

Aunque el sector viene esforzándose por diversificar sus fuentes de ingresos, el 55,3% de su financiación aun proviene del sector público (principalmente financiación autonómica, que representa el 47%), haciéndole sensible al impacto de las medidas de austeridad y contención del gasto público adoptadas en respuesta a la crisis económica de 2008. Asimismo, la reforma de las cajas de ahorros a partir de 2010 (los procesos de privatización y conversión en bancos de las cajas de ahorros) conllevó una importante reducción de su obra social. Tradicionalmente, esta representaba una significativa fuente de ingresos para el Tercer Sector, por lo que este proceso supuso una minoración de recursos. Cabe resaltar que, entre 2008 y 2013, la financiación propia fue la única fuente de ingresos del sector que creció (concretamente un 47%), mientras que en ese mismo período la financiación privada y la financiación pública caían un 30,2% y un 22,4% respectivamente.

La caída de ingresos y gastos no se ha traducido en un descenso del nivel de atención a los colectivos más desfavorecidos. Más bien todo lo contrario. De hecho, destaca el fuerte aumento de la atención directa del TSAS; el volumen de atenciones directas en 2013 alcanzaba los 53 millones y en 2015 se situaban por encima de los 57 millones (FRESNO, 2016). Este incremento del 7% en dos años se corresponde con la constante tendencia al alza de la atención directa desde 2007 con el inicio de la crisis. De esta manera, el Tercer Sector ha demos-

trado en los últimos 8 años, desde el inicio de la crisis, una gran capacidad de adaptación a los ingresos menguantes del sector.

El grueso de las 28.790 entidades que componen el TSAS no se ha creado al alimón del contexto socioeconómico de creciente necesidad social, sino que se trata en su mayoría de entidades con dilatada experiencia en la atención de estas necesidades. Así lo demuestra el hecho de que solo el 18,7% de las entidades tiene menos de 15 años. Se infiere que el brote de entidades que surgieron en los años 80 y 90 atraviesa actualmente una etapa de maduración y consolidación, lo que implica que éstas cuenten ahora con mayor experiencia y eficiencia en la atención de las necesidades sociales (FRESNO, 2016).

Un claro indicio que ilustra esta etapa de maduración y consolidación del Tercer Sector es el proceso de articulación y cohesión que se ha producido en la última década, impulsada en gran parte por las necesidades impuestas por el contexto social y económico. Se vienen cristalizando entidades de segundo y tercer nivel que refuerzan la capacidad de interlocución, reconocimiento y afianzamiento del sector. El 92,33% del Tercer Sector lo componen entidades de primer nivel (asociaciones, fundaciones y otras entidades que desarrollan o prestan servicios a personas), mientras que el 7,67% son entidades de segundo y tercer nivel (agrupaciones de entidades que normalmente toman la forma de federaciones, confederaciones, plataformas o redes) (FRESNO, 2016). El buque insignia de este proceso de articulación es la creación de la Plataforma del Tercer Sector en 2012.

### 2.1.2. Los retos pendientes del sector en España

El TSAS debe hacer frente a retos que están relacionados con cuestiones estructurales pendientes de resolver, así como nuevas tendencias. En primer lugar, y a pesar de sus esfuerzos de diversificación, aún persiste la dependencia de la financiación pública.

Asimismo, la visibilidad social de la labor social es escasa, lo que afecta a su reconocimiento institucional y, por ende, a cierta pérdida de incidencia política. Igualmente, el TSAS aún es un sector con un elevado grado de atomización, cuyo nivel de cohesión y cooperación es todavía escaso (FRESNO, 2016). No obstante, en mi opinión dicha afirmación queda muy matizada por la nueva realidad que en los últimos años ha supuesto la creación y pleno funcionamiento de la Plataforma del Tercer Sector, que ha transformado el panorama general, consiguiendo un anhelado sueño de constituir una organización que articule y cohesione al Tercer Sector de Acción Social y que, por el importante número y calado de sus logros, ha demostrado una pujante capacidad política.

En paralelo, se identifican también algunas tendencias más recientes. Cabe subrayar el incremento de las necesidades sociales desde el comienzo de la

crisis, que va ligado también al surgimiento de nuevos perfiles de colectivos de atención y una creciente complejidad de las necesidades. En respuesta, el sector ha relegado a un segundo plano la movilización social, así como su actividad reivindicativa y de defensa de los derechos sociales, en favor de atender directamente las urgentes necesidades sociales (FRESNO, 2016). Es cierto que el gran impacto social de la crisis ha trasladado una buena parte de la presión de la demanda de la atención social desde el sector público hacia las organizaciones del Tercer Sector. Ahora bien, este aspecto coyuntural de carácter prestacional no ha impedido que la Plataforma del Tercer Sector haya seguido reivindicando la defensa de los derechos sociales, como se demuestra en el conjunto de propuestas formuladas ante la Comisión de Diálogo Civil o en los decálogos presentados a los partidos políticos en las elecciones generales de 2015 y 2016.

Simultáneamente, han surgido nuevas iniciativas y modalidades de intercambio (economía colaborativa, nuevos movimientos ciudadanos, empresas sociales, etc.) ante las que el TSAS aún no se ha posicionado o no ha participado.

En este contexto, es necesario desarrollar la relación de cooperación entre el TSAS y el Estado y la empresa mercantil, impulsando una relación más estratégica con ambos sectores. Asimismo, el sector debe hacer frente a los cambios en su base social, lo cual implica integrar y atender las nuevas tendencias sociales, e impulsar su dimensión transformadora, recuperando su papel de agente de movilización social, y reforzar su nivel de interlocución y capacidad de incidencia. De igual forma, es necesario fomentar su dimensión innovadora; necesita integrar la innovación social de forma transversal, reforzar la inmersión en las redes de gestión y potenciar la generación y difusión del conocimiento. Por último, el TSAS ha de encontrar la forma de lograr la sostenibilidad, tanto a nivel económico como organizativo. Encontrar nuevas y estables fórmulas de financiación, diversificar sus fuentes, así como desarrollar el trabajo en red y alianzas estratégicas.

## **2.2. El Tercer Sector de Acción Social en la Unión Europea: líneas convergentes, reconocimiento institucional y retos globales futuros**

Expuesta la realidad y relevancia del sector en España, conviene contextualizarla en el marco de la Unión Europea con unas pinceladas comparativas. Para ello, en este apartado primero se esbozan las líneas convergentes en los diferentes modelos europeos del Tercer Sector, para a continuación señalar el grado de presencia e incidencia de este sector en las instituciones de la Unión Europea (UE), y se concluye con una proyección de los retos de futuro. Si bien

este apartado tiene un carácter muy sintético, ALVAREZ (2016) realiza un excelente trabajo profundizando en esta comparativa europea.

### 2.2.1. Convergencias en los modelos europeos de Tercer Sector de Acción Social

No cabe duda de la diferente evolución de los regímenes de bienestar europeos, como resultado de los distintos factores históricos económicos, sociales, culturales, éticos y políticos en cada país, de las diferentes estrategias adoptadas para impulsar la transformación social y, más recientemente, del desigual impacto de las políticas de austeridad en respuesta a la crisis económica. De esta forma, en cada país el TSAS ha desarrollado idiosincrasias particulares, resultando en un tapiz de diferentes modelos y sistemas de Tercer Sector en la UE.

ALVAREZ (2016) concluye que el TSAS europeo no es homogéneo, y conceptualiza los diferentes sistemas o paradigmas de los regímenes de bienestar identificando cuatro grandes modelos teóricos: el anglosajón (ejemplificado en Reino Unido), el continental (Alemania), el mediterráneo (con países como Italia y España) y el nórdico (Dinamarca, Suecia, Finlandia, Noruega). Si bien, aprecia ciertas líneas o tendencias convergentes. En primer lugar, intuye un incremento de la función prestacional del TSAS en todos los modelos europeos, lo que provoca un dimensionamiento y progresiva profesionalización del sector, pero que a su vez conlleva una disminución en la función reivindicativa o de movilización social. Asimismo, observa un proceso de articulación y cohesión a nivel europeo, que se refleja en el incremento de organizaciones de segundo y tercer nivel, ya sean de carácter horizontal o sectorial. E identifica una creciente competencia con el sector mercantil, especialmente en el modelo continental, así como una escasez de estrategias y medidas de apoyo sostenibles distintas a las de carácter fiscal (excepto en el modelo anglosajón). En general, se comprueba que estas observaciones van en línea con lo expuesto en el apartado anterior acerca del caso español.

### 2.2. 2. Presencia e incidencia del sector en las instituciones europeas

En la actualidad, las instituciones europeas (especialmente la Comisión Europea y el Parlamento Europeo) reconocen al Tercer Sector como pieza fundamental en el desarrollo social y económico. Las disposiciones adoptadas por las instituciones comunitarias han contribuido a darle al TSAS una mayor visibilidad institucional, pero no siempre ha sido así; el reconocimiento ha sido gradual, discontinuo y desigual por parte de las instituciones (ALVAREZ, 2016).

Despuntan algunos factores que favorecen el avance hacia el reconocimiento institucional del TSAS en la UE y la articulación de políticas europeas

específicas. Primero, las medidas integradas en la Estrategia 2020 que facilitan una mayor participación del Tercer Sector han fortalecido la colaboración entre el Tercer Sector y las instituciones comunitarias.

Por otro lado, la consideración del gasto en política social como una inversión, no como un coste, ha justificado una mayor inversión social por parte del TSAS (ALVAREZ, 2016). Así lo muestran las disposiciones que regulan la política de cohesión durante el periodo 2014-2020, en especial el Fondo Social Europeo, que es una de las principales fuentes de financiación del sector.

Asimismo, la aprobación de la Directiva 2014/24/UE sobre contratación pública que, por una parte, reconoce las especificidades de los servicios sociales de interés general y, de otra, que la prestación de servicios sociales puede realizarse a través de procesos diferentes a la contratación pública compatible con los principios de transparencia y no discriminación exigidos por la normativa europea.

Sobresale el rol de creador de empleo e innovación social que reconoce la Comisión Europea a las entidades del Tercer Sector, las cuales “están desempeñando un importante papel en casi todos los ámbitos de la actividad social, contribuyendo a la creación de empleo, a la ciudadanía activa y a la democracia participativa, proporcionando una amplia gama de servicios, desempeñando un papel de primera importancia en el deporte, representando los intereses de los ciudadanos ante las administraciones públicas, asumiendo una función muy importante en la salvaguarda de los derechos humanos y ejerciendo una actividad esencial en las políticas de desarrollo. A lo largo de los años han venido aportando una contribución creciente al desarrollo de Europa, faceta esta que debería fomentarse y ampliarse” (MARTINEZ, 2016).<sup>2</sup> Este reconocimiento viene acompañado de un mayor respaldo jurídico y económico.

En paralelo, hay cuestiones que impiden o dificultan el despliegue de la interlocución del sector a nivel europeo. En este sentido, destaca la escasa participación del sector en la elaboración e implementación de los Programas Nacionales de Reformas (PNR) de la mayoría de los países de la UE; así, desde 2010, de los 27 Estados miembro sólo once han mantenido en estos años algún contacto con el TSAS para la elaboración de sus PNR (MARTÍNEZ, 2016). No obstante, es positivamente llamativo lo ocurrido en España en los últimos tres años, en los que las propuestas de la Plataforma del Tercer Sector de mejora del PNR en materia social fueron bien acogidas por el gobierno e integradas en los documentos remitidos a Bruselas.

---

2 Comunicación de la Comisión, de 6 de junio de 1997, «El fomento del papel de las asociaciones y fundaciones en Europa» [COM (1997) 241].

Asimismo, la política social europea se ha mantenido en un segundo plano, ya que el objetivo prioritario de la Estrategia Europea 2020 es la competitividad y la consolidación fiscal. Y, por último, crece la competencia con el sector mercantil, y la interpretación de los Estados miembro de la Unión Europea de la Directiva 2014/24/UE sobre contratación pública es incierta en un contexto en el que los servicios sociales se han incorporado al mercado (ÁLVAREZ, 2016).

### 2.2.3. Retos y tendencias de futuro del sector a nivel europeo

Los retos y tendencias del Tercer Sector de Acción Social a nivel europeo han sido tratados en profundidad por FRESNO (2016) y RODRÍGUEZ y MARBÁN (2016), de cuyo trabajo se extraen un conjunto de líneas de desarrollo y desafíos que debe afrontar el TSAS europeo para dar respuesta a los nuevos retos de la economía y la sociedad global y liderar la reforma social europea.

En primer lugar, el Tercer Sector de Acción Social debe ser reconocido como interlocutor específico en el diálogo civil. Para ello, será necesario impulsar la cohesión y articulación del sector a nivel europeo, con el objeto de alcanzar el grado de interlocutor y lograr verdadera incidencia política. Se trata de hacer efectiva la previsión normativa prevista en el artículo 11 del Tratado de la Unión Europea sobre diálogo civil.

En este sentido, debe tenerse en cuenta como un referente de vanguardia el gran avance que ha supuesto en materia de reconocimiento del diálogo civil la Ley 43/2015, que en su artículo 9 contempla expresamente este mecanismo, que tuvo su antecedente en la 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.

Asimismo, aun es necesario progresar en la visibilidad social del TSAS. Es vital generar conocimiento y datos sobre el sector que pongan en valor su contribución socioeconómica, aprovechar estratégicamente la comunicación para difundir la labor que realiza y promover campañas conjuntas para aprovechar sinergias y reforzar una imagen de unidad.

Otro desafío reside en fortalecer la actividad de reivindicación de derechos que, como ya se ha comentado, se ha debilitado por causa de dar prioridad a la prestación de servicios en un contexto de crisis económica. Se debe "revisar, formular y reconstruir la función cívica-política" de las organizaciones del TSAS (FRESNO, 2016), como acaba de ocurrir en España con la Ley 43/2015 respecto de la Plataforma del Tercer Sector.

Se aprecia una tendencia positiva de difusión del TSAS hacia formas organizativas de la denominada Economía Social<sup>3</sup>, y es conveniente avanzar en una

3 Téngase en cuenta que la economía social en Europa se halla todavía con un sufi-

mayor relación entre ambos sectores, cuyas sinergias son numerosas. El TSAS y la Economía Social comparten un conjunto de principios y valores que bien podrían describirse genéricamente como las dos caras de la misma moneda: igualdad, solidaridad y justicia social. No obstante, hay elementos diferenciados entre ambos sectores que hay que tener en cuenta:

- Mientras que el TSAS se personifica jurídicamente mediante organizaciones en forma de asociación o fundación, la Economía Social pivota esencialmente sobre las formulas jurídicas de cooperativas, sociedades limitadas laborales, mutualidades, cofradías de pescadores, y otras compartidas por ambas, como son los Centros Especiales de Empleo o las empresas de inserción.
- Mientras que el Tercer Sector se centra en aspectos reivindicativos de los derechos y actuaciones prestaciones, la Economía Social lo hace en materia de diálogo social, representatividad en el marco de los agentes económicos, generación de empresas y creación de empleo y redistribución en el territorio.
- Mientras que el TSAS se financia fundamentalmente en subvenciones y donaciones de terceros, la Economía Social basa su viabilidad en los resultados de operaciones de mercado.

También permanece pendiente a nivel europeo el desarrollo de la relación entre el TSAS, el Estado y la empresa para proyectos conjuntos de inclusión social. Sería positivo que las instituciones europeas estimularan la búsqueda de nuevas formas híbridas, para lo cual habría que superar los obstáculos, principalmente de carácter ideológico y organizativo (FRESNO, 2016).

Un importante reto para el sector social europeo es el de reforzar su presencia e influencia en los diversos debates sociales referentes a la reforma social europea. Por ello, es importante construir un discurso colectivo como sector y una estrategia común de comunicación que le ayude a posicionarse entre las otras esferas de bienestar.

---

ciente nivel de articulación y unidad de acción, ya que por una parte funciona con autonomía plena el movimiento cooperativista y, por otro lado, existe Social Economy Europe, que actúa de forma poco convergente. Aunque la reciente elección de Juan Antonio Pedreño (Presidente de CEPES) como presidente de Social Economy Europe, así como su papel relevante dentro del movimiento cooperativo europeo, generan nuevas expectativas de mayor confluencia y cohesión en el medio y largo plazo.

### 3. IMPULSO, TRAMITACIÓN Y APROBACIÓN DE LA LEY DEL TERCER SECTOR DE ACCIÓN SOCIAL

En este apartado se realiza un repaso secuencial al proceso de impulso, elaboración y aprobación de la nueva norma. En él se subraya el importante papel que ha jugado la Plataforma del Tercer Sector como impulsora de esta innovación legislativa, profundizando seguidamente en la tramitación tanto del Anteproyecto como del Proyecto de Ley. Cuestiones todas ellas que se tratan en profundidad en DE LORENZO y RODRÍGUEZ (2016).

#### 3.1. La Plataforma del Tercer Sector: impulsora de la Ley 43/2015

Existía en el sector la necesidad de una norma comprensiva y adecuada para regular el Tercer Sector, pero sin duda el contexto no era favorable. Por un lado, aún no estaba consolidada la cohesión interna dentro del Tercer Sector, ni existían la estructura y herramientas que permitieran la interlocución directa y sistemática del sector con la administración pública. Y por otro lado, la visibilidad y conocimiento de la sociedad acerca de la realidad del Tercer Sector era aún escasa. Como resultado, las condiciones dificultaban la demanda de un marco normativo específico. En este escenario, dos factores fueron esenciales para poder llevar a cabo el proceso: la creación de la Plataforma del Tercer Sector y la constitución de la Comisión para el Diálogo Civil (DE LORENZO y RODRÍGUEZ, 2016).

El primer factor, la constitución de la Plataforma del Tercer Sector (PTS), se produjo el día 10 de enero de 2012. Con el objetivo de vertebrar un sector plural y heterogéneo en proceso de crecimiento y transformación, y erigirlo como instrumento esencial para canalizar el diálogo civil entre el Tercer Sector y la Administración Pública a nivel estatal, las organizaciones sociales impulsaron un proyecto organizativo e institucional clave, que fue la articulación del Tercer Sector a través de la creación de la Plataforma. Así, fue fundada por 7 organizaciones: la Plataforma de ONG de Acción Social (POAS), la Plataforma del Voluntariado de España (PVE), la Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social en España (EAPN-ES), el Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI), Cáritas Española, Cruz Roja Española, y la Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE).

El segundo factor, la Comisión para el Diálogo Civil con la Plataforma del Tercer Sector, se crea como instrumento para hacer efectivo el diálogo civil. Tras intensas negociaciones, en 2013 la PTS consigue formalizar con el Gobierno su constitución a través de la Resolución de 28 enero de 2013 de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad.<sup>4</sup> Una mesa hecha por y para los

4 Resolución de 28 de enero de 2013, de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales

intereses del sector que determina una interlocución directa y continua con el Gobierno, y que institucionaliza la colaboración, cooperación y diálogo permanente entre la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad y la PTS, con el objetivo compartido de impulsar el reconocimiento del TSAS como actor clave en la defensa de los derechos sociales.

Ambas piezas son esenciales en la concepción y posterior evolución de la Ley 43/2015, de forma que su impulso de creación se produce en paralelo al proceso de constitución de los órganos que la defienden (DE LORENZO y RODRÍGUEZ, 2016).

### **3.2. Proceso de tramitación y aprobación: propuesta, Anteproyecto y Proyecto de Ley**

Se identifican tres etapas en el proceso: la propuesta de la Plataforma del Tercer Sector (PTS) al Gobierno, la tramitación del Anteproyecto de Ley, una vez aceptado el proyecto por el Gobierno, y la tramitación parlamentaria, tanto en el Congreso de los Diputados como en el Senado, y su aprobación. DE LORENZO y RODRIGUEZ (2016) analizan con riguroso detalle todo el proceso.

#### 3.2.1. Propuesta y necesidad de la norma

Desde sus inicios en 2012, la PTS se propuso trabajar por la consecución de una ley reguladora del Tercer Sector que abordase los aspectos esenciales del mismo; que reconociera la labor de las entidades de acción social en el interés general y la necesidad de un marco regulatorio a nivel nacional para protegerlas. Así se lo expuso la PTS a la Ministra de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, subrayando el interés del sector por impulsar la iniciativa y asumir un papel proactivo y de colaboración con el Gobierno. Ante una respuesta favorable, la PTS acuerda iniciar el trabajo y redactar un primer borrador, que se presenta a la recién inaugurada Comisión para el Diálogo Civil a principios de 2013. Después de un periodo de evaluación y análisis, ambas partes acuerdan en 2014 un texto de proyecto de ley que se traslada a otros departamentos ministeriales para su consideración antes de iniciar la tramitación en el seno de la Administración General del Estado (AGE). Al fin, el 23 de enero de 2015 se aprueba el Anteproyecto de Ley del Tercer Sector de Acción Social en Consejo de Ministros.

---

e Igualdad, por la que se crea la Comisión para el Diálogo Civil con la Plataforma del Tercer Sector (BOE núm. 28, de 1 de febrero de 2013).

### 3.2. 2. Tramitación del Anteproyecto de Ley

Una vez aprobado el Anteproyecto de Ley, el Gobierno abre un periodo de interlocución en el que solicita diversos informes a los órganos consultivos, entre los que destacan, por un lado, los relacionados con cuestiones territoriales (el del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas sobre la distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas y los del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia) y, por otro lado, el del Consejo Económico y Social (CES). Este último emite un Dictamen que, aunque valora y reconoce la labor del TSAS, plantea varias observaciones. La más cuestionable es la relativa al diálogo social, en cuanto que apunta a la falta de referencias al diálogo social y a los interlocutores sociales en el Anteproyecto de Ley, a la vez que subraya la necesidad de evitar confusiones y solapamientos entre diálogo social y diálogo civil, incurriendo en cierta contradicción (DE LORENZO Y RODRIGUEZ, 2016).

En el seno de las discusiones internas en la correspondiente Comisión del CES que emitió el Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley, se produjeron unas actitudes de las organizaciones sindicales y patronal realmente criticables por su falta de modernidad, de visión de futuro y realismo impropios de organizaciones que tienen el deber constitucional de desempeñar un papel responsable en la transformación de la sociedad española y que en este caso no han estado a la altura exigida.

De otro lado, hay que destacar, en el seno del debate citado en el CES, la contribución y el apoyo de otros agentes, en particular de la Confederación Española de Economía Social (CEPES), cuya acción positiva ha defendido con convicción las posiciones institucionales del Tercer Sector, apoyándole en todo momento y contando con su asesoramiento a tal fin.

Con las observaciones de los informes y dictámenes de los órganos consultivos, el texto normativo se reforma y es aprobado por el Consejo de Ministros el 23 de marzo, iniciándose así el trámite parlamentario.

### 3.2.3. Tramitación del Proyecto de Ley

El Proyecto de Ley del Tercer Sector de Acción Social se publica en el Boletín Oficial de las Cortes Generales el 27 de marzo de 2015, fecha en la que se delega su tramitación, por competencia legislativa plena, a la Comisión de Sanidad y Servicios Sociales.

Entre otras cosas, subrayo de este proceso de tramitación los conflictos territoriales que se manifestaron durante los debates parlamentarios. Varios grupos denunciaron y se opusieron a la invasión de competencias en la que, según ellos, incurría el Proyecto de Ley, hasta el punto que se llegaron a presen-

tar cuatro enmiendas a la totalidad. Es una cuestión tan relevante, recurrente y controvertida, que este artículo aborda más adelante la competencia estatal para regular el TSAS.

No obstante, gracias a la bienvenida que dieron algunos grupos parlamentarios al proyecto, en particular los dos grupos mayoritarios, se rechazaron las enmiendas a la totalidad y la PTS elaboró un documento de propuestas de mejora al Proyecto de Ley que finalmente aprobó la Comisión de Sanidad y Servicios Sociales, que envió al Senado la Ley del Tercer Sector de Acción Social el 10 de junio de 2015.

En el Senado, el Proyecto se remitió a la Comisión de Sanidad y Servicios Sociales. En este último tramo del proceso de tramitación se incorporó una nueva enmienda de adición en relación con la regulación por las Comunidades Autónomas de modalidades propias de concertación de servicios sociales.<sup>5</sup> Y, una vez aprobado el texto por el Senado en su sesión del 29 de julio de 2015, regresó al Congreso de los Diputados.

Por tanto, desde el principio, el proceso de propuesta y aprobación de esta norma no fue una tarea fácil: hubo que convencer de la necesidad del proyecto al Gobierno y al propio sector, hacer frente al contexto socioeconómico, a las dificultades discursivas y políticas de la coyuntura, y a la convocatoria de elecciones generales (DE LORENZO y RODRÍGUEZ, 2016). Pero, finalmente, en su sesión del día 1 de octubre de 2015, el Congreso de los Diputados aprobó el Proyecto de Ley. Fue publicado como Ley 43/2015, de 9 de octubre, del Tercer Sector de Acción Social en el BOE número 243 de 10 de octubre de 2015 y entró en vigor al día siguiente de su publicación.<sup>6</sup>

---

5 Esta Disposición transitoria responde a la necesidad de hacer frente a los efectos de la sentencia del Tribunal Supremo de 21 de mayo de 2015 que anuló el Real Decreto 535/2013, de 12 de julio, por el que se definen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a entidades del Tercer Sector colaboradoras con la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad. De acuerdo con MARTÍN (2016), el recurso fue interpuesto por la Generalitat de Cataluña y supuso la anulación de una norma que concedía subvenciones para el 2014 a entidades estatales del Tercer Sector. La sentencia concluye que, en materia de asistencia social, las Comunidades Autónomas que hayan asumido dicha competencia en sus respectivos Estatutos tienen competencia exclusiva (artículo 148.1.20ª de la CE), negando a la AGE la posibilidad de desarrollar acciones en materia de asistencia social, como la publicación de convocatorias para el otorgamiento de subvenciones a entidades del tercer sector de ámbito y alcance estatal.

6 BOCG. Congreso de los Diputados Núm. A-140-6 de 08/10/2015. Aprobación definitiva (Pág.: 1); BOE Núm: 243 de 10/10/2015 Ley 43/2015, de 9 de octubre, del Tercer Sector de Acción Social.

## 4. COMENTARIOS AL CONTENIDO DE LA LEY 43/2015

Ahora surgen las preguntas: ¿cuál es el espíritu e inspiración de esta Ley? ¿cómo se articula la norma para dar respuesta a esos pronunciamientos o principios inspiradores? Conviene reflexionar acerca de que qué es y qué no es la Ley 43/2015, centrando el análisis en: los pronunciamientos (cuál es la voluntad del legislador) y el articulado (cómo responde el articulado a los pronunciamientos y objetivos) (DE LORENZO, 2016).

En esta línea, a continuación se comenta el contenido de la Ley 43/2015: la regulación jurídica del TSAS, su participación institucional y las medidas de fomento y apoyo contempladas. Primero, se enuncian sucintamente los antecedentes jurídicos de estos contenidos, y para finalizar, se exponen los argumentos jurídicos que soportan la base competencia para que la Administración General del Estado regule estos contenidos.

### 4.1. Antecedentes de la Ley 43/2015 a la delimitación del Tercer Sector de Acción Social, su participación institucional, y las medidas de fomento y apoyo

Con carácter previo al análisis del contenido de la Ley 43/2015, se introducen a continuación sus antecedentes jurídicos y reglamentarios, a los cuales MARTÍNEZ (2016) dedica rigurosa atención en su espléndido trabajo, para contribuir a esclarecer el impacto y significado de los contenidos que se exponen en los apartados siguientes.

#### 4.1.1. Antecedentes de la definición y delimitación del Tercer Sector

Con carácter previo a la Ley 43/2015, el marco regulatorio de las entidades que conforman el Tercer Sector lo componen tres normas. Por un lado, la Ley Orgánica 1/2002 de 22 de marzo reguladora del derecho de asociación y la Ley 50/2002 de 26 de diciembre, de Fundaciones. Ambas leyes introducen definiciones de lo que son las asociaciones y fundaciones, contribuyendo a delinear los límites de definen a estas entidades sociales. Pero es la tercera, la Ley 39/2006, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de Dependencia, la que contribuye definitivamente a proponer una definición de Tercer Sector más allá de las formas jurídicas, y más acorde con las posturas doctrinales del Tercer Sector, las cuales se exponen más adelante. “Nunca antes ninguna Ley había definido y dado tanto protagonismo al Tercer Sector” (MARTÍNEZ, 2016). Se trata de la primera norma con rango de Ley que lo define legalmente a través de su artículo 2.8: “organizaciones de carácter privado surgidas de la iniciativa ciudadana o social, bajo diferentes modalidades que responden a criterios de solidaridad, con fines de interés general

y ausencia de ánimo de lucro, que impulsan el reconocimiento y el ejercicio de los derechos sociales". Además, incluye importantes referencias en todo el texto normativo, subrayando el importante papel de las entidades sociales en el ámbito regulado en esta norma, y de la necesidad de su colaboración, otorgando al TSAS un papel de colaborador del Estado.

Otra Ley que hay que mencionar, y que sirvió de faro para la génesis y elaboración de la Ley 43/2015, es la Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social. Esta norma regula las entidades de la Economía Social, entre las cuales se encuentran también algunas entidades del Tercer Sector, concretamente aquellas que producen bienes y servicios bajo una serie de requisitos.

Y por último, MARTÍNEZ (2016) apunta a que existen una serie de normas y disposiciones particulares que, al margen de los marcos normativos recién mencionados, regulan tres de las entidades más importantes dentro del TSAS en España: las entidades singulares Cruz Roja, Cáritas y ONCE. Si bien la Ley 43/2015 no ha dedicado ninguna disposición específica a estas entidades, es evidente que el objeto y el ámbito de su actividad se encuentra dentro de sus definiciones y principios rectores.

#### 4.1.2. Antecedentes de las formas de participación

Una de las materias más importantes al hablar del TSAS es su participación y su papel como interlocutor de las instituciones públicas para incidir en las políticas públicas que afectan al interés general. La pregunta es: ¿cuáles son los antecedentes jurídicos a la Ley 43/2015 para la instrumentalización de la participación del TSAS? El ordenamiento jurídico español contempla una constelación de órganos consultivos y/o de participación, la mayoría regulados reglamentariamente al amparo de leyes que los creaban. Entre los muchos que reúne MARTÍNEZ (2016), sobresalen los dos siguientes por su especial papel como antecedentes de la Ley 43/2015.

En primer lugar, el Consejo Estatal de ONGs de Acción Social, un órgano consultivo, adscrito a la Administración General del Estado (AGE) a través del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, que se constituye en un espacio de encuentro, diálogo y participación del movimiento asociativo en la elaboración de las políticas sociales. Ha sido determinante en la definición y alcance de las políticas sociales en España y, como se expone más adelante, se configura como órgano de participación del TSAS en el artículo 8 de la Ley 43/2015.

En segundo lugar, el Consejo Nacional de la Discapacidad. Un órgano colegiado interministerial, de carácter consultivo, adscrito al Ministerio de Sanidad y Política Social, en el que se institucionaliza la colaboración del movimiento

asociativo de las personas con discapacidad y sus familias y la AGE, y su fin primordial es la promoción de la igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad. Su relevancia radica en el impulso decisivo que dio al principio de diálogo civil establecido en la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, en virtud del cual se reconoce a las organizaciones representativas de personas con discapacidad y de sus familias su participación en la elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas oficiales que se desarrollan en la esfera de las personas con discapacidad (MARTÍNEZ, 2016).

Aunque todos estos órganos están formados por una representación mixta de las administraciones públicas y entidades del Tercer Sector, se trata instrumentos insuficientes para formalizar un verdadero diálogo civil con las entidades del TSAS, en cuanto que en su mayoría tienen carácter sectorial y/o no permiten desarrollar una verdadera interlocución de carácter sistemático y transversal.

Por último, merece la pena poner en valor otro instrumento que ha sentado un precedente importante: la participación del Tercer Sector en los sucesivos Planes Nacionales de Reformas. Se estableció en 2010 una coordinación horizontal del TSAS que abarcó no sólo el proceso de elaboración del PNR, sino también su seguimiento. Esta coordinación tuvo su origen en el proceso iniciado a raíz del Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España 2001-2003 (PNAin), aprobado por Consejo de Ministros el 25 de Mayo del 2001 (MARTÍNEZ, 2016).

#### 4.1.3. Antecedentes de las medidas de apoyo y fomento del Tercer Sector

Se resumen a continuación únicamente dos antecedentes de las medidas de apoyo y fomento del Tercer Sector: el apoyo al TSAS a través de la asignación tributaria del 0,7% del IRPF y las medidas fiscales de apoyo. No obstante, se puede acudir a MARTÍNEZ (2016) y MARTÍN (2016) respectivamente para ampliar esta información.

##### *a) La asignación tributaria del 0,7% del IRPF para fines sociales*

Desde que la Ley 33/1987 de 23 de diciembre de Presupuestos Generales del Estado para 1988, que regulara por primera vez la posibilidad de destinar un porcentaje del rendimiento del IRPF a "otros fines de interés social", esta asignación tributaria del IRPF para fines sociales se ha convertido en el instrumento de financiación más estable y de mayor impacto presupuestario para la consolidación del TSAS (MARTÍNEZ, 2016).

Sin embargo, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha puesto en peligro este sistema al pronunciarse consecutivamente en favor de la competencia exclusiva en materia de asistencia social de las Comunidades Autónomas en detrimento del Estado desde 1992 (ADROHER y DE LORENZO, 2014). Si bien es cierto que el Gobierno, en colaboración con la PTS, ha logrado alguna solución de urgencia que salvara jurídicamente la convocatoria, como fue la redacción del Real Decreto-Ley 7/2013, y que recientemente el actual sistema ha recibido apoyo jurisprudencial del Tribunal Supremo<sup>7</sup>, sigue siendo necesario desarrollar una nueva regulación de concesión de las ayudas derivadas del 0,7% del IRPF.

#### *b) Aspectos fiscales de apoyo a las entidades del Tercer Sector de Acción Social*

MARTÍN (2016) detalla los beneficios de carácter fiscal aplicables a las entidades del TSAS por llevar a cabo actuaciones de acción social, reconocidos en dos leyes estatales.

La primera es la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo, que alberga la mayor parte de los beneficios previstos para las entidades no lucrativas. Introduce dos clases de beneficios fiscales: exenciones en impuestos e incentivos fiscales al mecenazgo. Los primeros afectan directamente a las entidades no lucrativas de acción social, mientras que los otros inciden en la fiscalidad del mecenazgo (MARTÍN, 2016). Las entidades no lucrativas sujetas a esta Ley están enumeradas en su artículo 2 y, para que puedan disfrutar de los beneficios fiscales, es necesario que estén declaradas de utilidad pública. Tanto estas asociaciones como las fundaciones deben cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 3 de esa misma Ley.

La otra norma que ampara beneficios fiscales es la Ley 37/1992 de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido, que concede algunos beneficios fiscales (exenciones y tipos reducidos) para las actividades de acción social.

Por último, sucede frecuentemente que las entidades no lucrativas de la Ley 49/2002 tienen consideración de entidades de carácter social a efectos del IVA y viceversa, pues algunos de los requisitos para obtener tal calificación son comunes (MARTÍN, 2016).

---

<sup>7</sup> Sentencia del Tribunal Supremo con respecto al Real Decreto 536/2013, que regula la distribución de fondos derivados del 0,7% de IPRF destinado a actividades de interés social.

## 4.2. Los pronunciamientos y objetivos de la Ley 43/2015: una visión global

Entramos ahora en el contenido de la Ley 43/2015, empezando por su exposición de motivos, la cual comienza reivindicando el papel esencial del Tercer Sector en la sociedad como un sector puesto al servicio de la solidaridad y de la ayuda a los más vulnerables que representa “una vía de acción ciudadana alternativa, o a veces complementaria, respecto de la gestión institucional pública”.

Los pronunciamientos que encierra la exposición de motivos son relevantes para conocer la intención del legislador, y tienen fuerza legal en cuanto que sirven para interpretar el articulado. Entre los muchos pronunciamientos, que analizan en detalle DE LORENZO y RODRÍGUEZ (2016), despunta el que afirma que proporcionar un marco jurídico al TSAS nace de “los principios, valores y mandatos de la Constitución”. La norma concede así un carácter constitucional al papel del TSAS ante las personas desfavorecidas, vulnerables o en riesgo de exclusión, en clara referencia al artículo 9.2 de la CE. Este pronunciamiento es sustancial, y no meramente retórico, puesto que permite reivindicar la identidad y el papel del Tercer Sector, y corresponsabilizar a los poderes públicos y la ciudadanía a participar en su dirección (DE LORENZO y RODRÍGUEZ, 2016).

Son reseñables también los pronunciamientos que reflejan el triple objetivo de la Ley 43/2015: primero, regular las entidades del TSAS, segundo, reforzar su capacidad como interlocutoras ante la AGE, y tercero, definir las medidas de fomento y promoción del Tercer Sector.

El primer objetivo, regular las entidades del TSAS, está recogido en el Capítulo II; concretamente, en los artículos 2, 3 y 4, que se refieren al concepto, al ámbito de aplicación y a los principios rectores, respectivamente. Si bien, como veremos más adelante, la definición recogida en el artículo 2 esta en línea con el pronunciamiento en la exposición de motivos de reconocer el papel del Tercer Sector ante las personas desfavorecidas, vulnerables o en riesgo de exclusión en el marco de la Constitución, los principios rectores que reúne el artículo 4 no alcanzan a regular las entidades del Tercer Sector, tal y como pretende la Ley de acuerdo con sus pronunciamientos (DE LORENZO, 2016).

El segundo objetivo de la Ley, reforzar la capacidad de interlocución y de participación del Tercer Sector, se guarda en el Capítulo II, y se regula principalmente en el artículo 5, que dispone que las entidades del TSAS se incorporarán a los órganos de participación institucional de la Administración General del Estado, y establece que la representación en dichos órganos corresponderá a aquellas organizaciones que tengan ámbito estatal y que integren mayoritariamente a las entidades del TSAS.

El tercer objetivo de la Ley, definir las medidas de fomento y promoción del Tercer Sector, se halla en el Capítulo IV. Es el artículo 6 el que hace referencia a estas medidas. Se estructura en tres apartados, cada uno de los cuales perfila una línea de trabajo respectivamente. Además, la Ley contempla un Programa de Fomento del Tercer Sector de Acción Social en su artículo 7, incluyendo así un reconocimiento adicional de las medidas de fomento del Tercer Sector.

### **4.3. Delimitación y régimen jurídico de las entidades del Tercer Sector de Acción Social**

La delimitación y alcance del Tercer Sector es una cuestión ampliamente debatida desde que se comenzara a investigar sobre este sector como independiente del sector público y del mercado en los años 70. LEVITT (1973: 48-49), uno de los primeros en tratar de definir el Tercer Sector, lo conceptualizaba como el espacio que no pertenece ni a la esfera del mercado ni a la del Estado. Y la complejidad aumentó cuando se evolucionó a una definición basada en el triángulo Estado-Mercado-Sociedad, con el desarrollo del concepto de sociedad civil (CABRA DE LUNA, 2016). Desde entonces, numerosos son los autores que han tratado de delimitarlo desde diferentes enfoques. Resumiendo, se entiende que el Tercer Sector engloba a las organizaciones que persiguen objetivos sociales o de interés público y que comparten características comunes, como: estar organizadas (poseer una realidad institucional), ser de carácter privado (institucionalmente separadas del gobierno), no tener ánimo de lucro o no repartir los beneficios generados a sus propietarios, estar organizadas para controlar sus propias actividades (autogobierno), tener carácter altruista, e implicar algún grado significativo de participación voluntaria (SALAMON y ANHEIER, 1997). Se trata por tanto de un colectivo de organizaciones de muy diversa naturaleza y composición.

Ahora cabe preguntarse, ¿qué postura o enfoque adopta la Ley 43/2015? ¿Cómo delimita el concepto y alcance del Tercer Sector de Acción Social? La Ley 43/2015 responde al enfoque doctrinal expuesto, y está en línea con el antecedente jurídico recogido en el artículo 2 de la Ley 39/2006, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de Dependencia.

El artículo 2.1 de la Ley 43/2015, que dibuja los elementos sustanciales que configuran a las organizaciones del TSAS. En primer lugar, las define como "organizaciones de carácter privado", excluyendo al Estado bajo la forma de cualquier Administración o entidad pública como sujeto que la promueva, funda o participe con poder decisorio. A este respecto, CABRA DE LUNA (2016) se pregunta si las fronteras entre lo privado y lo público son absolutamente nítidas; si existe absoluta independencia de estas entidades con respecto a los poderes públicos de los que reciben la mayor parte de su financiación. Y en

segundo lugar, la Ley 43/2015 define las entidades del TSAS como “surgidas de la iniciativa ciudadana o social”, señalando la iniciativa social como concepto esencial y originario del Tercer Sector.

Seguidamente, el artículo 2.2. de la Ley enumera las entidades que forman parte del TSAS de acuerdo con su forma jurídica (asociaciones y fundaciones). No obstante, no implica que solo las entidades que adopten estas formas jurídicas son susceptibles de encuadrarse en el ámbito la Ley 43/2015. El fundamento se halla, por un lado, en el artículo 2.1 de la Ley 43/2015, según el cual el TSAS está constituido por organizaciones de carácter privado bajo diferentes modalidades, infiriendo que pueden adoptar formas jurídicas diferentes de las mencionadas y, por otro lado, en el artículo 4, que, al definir los principios de las entidades del Tercer Sector, los desvincula de la naturaleza jurídica de las mismas CABRA DE LUNA (2016).

La Ley 43/2015 también configura el espacio de las entidades del TSAS de ámbito estatal a través de la determinación de una serie de principios rectores que éstas deben reunir (artículo 4), analizados por CABRA DE LUNA (2016).

El primer principio (letra a) hace referencia a la necesidad de que las entidades tengan personalidad jurídica propia, dejando fuera a movimientos o grupos sociales informales o que no han adquirido la condición de persona jurídica.

El segundo principio (letra b) afirma la naturaleza jurídica privada mencionada previamente.

El tercer principio (letra c) se dedica a la falta de ánimo de lucro y carácter altruista de las entidades, en oposición al sector privado mercantil, y que es un elemento esencial en las entidades del TSAS.

El cuarto principio (letra d) apunta a garantizar la participación democrática interna en las organizaciones. Este principio no se desarrolla, sino que remite a las normas específicas aplicables a la forma jurídica que adopte cada tipo de entidad para el cumplimiento de las exigencias de cumplimiento de la democracia interna.

El quinto principio (letra e) alude a la obligación de actuar con transparencia, tanto en el desarrollo de su objeto social como en el funcionamiento, gestión de sus actividades y rendición de cuentas. De acuerdo con CABRA DE LUNA (2016), la inclusión de este principio constituye una novedad que aporta coherencia interna al sector e incrementa la reputación y el reconocimiento social de sus entidades, y recalca que ya existen algunas obligaciones legales para estas entidades, como la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, que afecta a la información sobre sus actividades, en especial la información financiera.

El sexto principio (letra g) apunta a hacer efectiva la cohesión social por medio de la participación ciudadana en la acción social, a través del voluntariado. Entre otras cosas, y más allá del voluntariado, la participación social hace referencia al concepto de corresponsabilidad social entre el sector público y la sociedad, para el que es necesaria la cooperación de todos los ciudadanos, y supone una forma de salvar el Estado de Bienestar, descargando algunas actividades colectivas en las entidades no lucrativas.

En séptimo lugar (letra h), la Ley 43/2015, aludiendo a obligaciones legales de rango constitucional, declara un claro mandato a las entidades de observar el principio de igualdad de oportunidades y de trato y no discriminación en su organización, funcionamiento y actividades, y con especial atención al principio de igualdad de entre mujeres y hombres. De esta forma, la Ley 43/2015 eleva el "listón" de comportamiento ejemplar para las entidades del TSAS, que tienen como misión la defensa de valores y derechos políticos, sociales y económicos (CABRA DE LUNA, 2016).

El último principio (letra i), menciona tres tipos de actividades que ha de cumplir una entidad del Tercer Sector para que pueda ser considerada como tal<sup>8</sup>, si bien no es una clasificación exhaustiva, sino que refleja las necesidades sociales de la coyuntura.

#### **4.4. Participación institucional del Tercer Sector de Acción Social y diálogo civil**

Reforzar la capacidad de interlocución y de participación del TSAS es la voluntad del legislador, que se expresa en siete referencias en la exposición de motivos de la Ley 43/2015 y en seis preceptos del articulado (MARTÍNEZ-PUJALTE, 2016).<sup>9</sup> Concretamente, el preámbulo indica que la norma persigue "la participación real y efectiva de las entidades del Tercer Sector de Acción Social (...) en los procedimientos de elaboración, desarrollo, ejecución, seguimiento y revisión de normas y políticas sociales, en el ámbito de la Administración General del Estado, a través de órganos de participación, asegurando un mecanismo

8 La atención a las personas con necesidades de atención integral socio-sanitaria; la atención a las personas con necesidades educativas o de inserción laboral; el fomento de la seguridad ciudadana y prevención de la delincuencia.

9 Concretamente, se menciona la participación en los siguientes pronunciamientos y preceptos de la Ley 43/2015: artículo 1 (definición del objeto de la Ley), artículo 5 (incorporación de las entidades del TSAS a los órganos de participación institucional de la AGE), artículo 6 (medidas de fomento), artículo 7 (programa de impulso de las entidades del TSAS), artículo 8 (sobre el Consejo Estatal de ONGs), artículo 9 (sobre la Comisión de Diálogo Civil con la Plataforma del Tercer Sector).

permanente de interlocución.” Procede ahora ver cómo se instrumentaliza este pronunciamiento, un análisis que detalla MARTÍNEZ-PUJALTE (2016).

La Ley 43/2015 institucionaliza la interlocución por dos vías: primero, prevé la incorporación de sus entidades a diversos órganos de participación institucional de la AGE de su ámbito de actuación (artículo 5) y, segundo, regula su participación en dos órganos de participación específicos, el Consejo Estatal de ONG de Acción Social (artículo 8) y la Comisión para el Diálogo Civil con la Plataforma del Tercer Sector (artículo 9), ambos ya existentes, pero que por primera vez adquieren rango legal.

#### 4.4.1. Incorporación de sus entidades a diversos órganos de participación institucional de la Administración General del Estado de su ámbito de actuación (artículo 5)

La relación de órganos de participación de carácter consultivo y/o participación adscritos a la AGE es muy amplia, como se puede inferir de MARTÍNEZ (2016). PÉREZ BUENO (2016) indica que uno de los desarrollos de la Ley 43/2015 será precisamente el examen de estos órganos en relación con el TSAS, sobre lo cual MARTÍNEZ-PUJALTE (2016) señala que podrán hallarse cuatro casos:

En primer lugar, los órganos de participación de los que ya forman parte las entidades del Tercer Sector sectoriales, como es el caso del Consejo Nacional de la Discapacidad. En él forman parte representantes “de las asociaciones de utilidad pública más representativas de ámbito estatal que agrupen a las organizaciones más representativas de los diferentes tipos de discapacidad”, designados en la práctica por el CERMI, que a su vez es miembro fundador de la Plataforma del Tercer Sector (MARTÍNEZ-PUJALTE, 2016).

En segundo lugar, los órganos de participación de los que no forman parte las entidades del Tercer Sector, pero en los que éstas deberían incorporarse en cumplimiento del artículo 5 de la Ley 43/2015, como es el caso del Comité Consultivo del Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia<sup>10</sup>. Además de los miembros correspondientes a la AGE, en él sólo forman parte representantes de las organizaciones sindicales y empresariales. De acuerdo con MARTÍNEZ-PUJALTE, (2016), a la vista del ámbito de Ley 39/2006 y del reconocimiento expreso que recoge del TSAS como entidad colaboradora de la AGE, se debería actualizar su regulación para que integre también a las entidades del TSAS.

Tercero, los órganos de participación en los que pueden existir dudas sobre la aplicabilidad del artículo 5 de la Ley 43/2015, como es el caso del Consejo Asesor de Sanidad, por razón de la materia sobre la cual asesora este órgano

<sup>10</sup> Creado por el artículo 40 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.

(los aspectos científicos, éticos, profesionales y sociales que puedan tener incidencia en la formulación de la política sanitaria). Si bien la relación no es directa con el ámbito de actuación del TSAS, MARTÍNEZ-PUJALTE (2016) estima que debería adoptarse un criterio generoso.

Y por último, los órganos de participación en los que con toda claridad no se aplica el artículo 5 de la Ley 43/2015, por no corresponder su ámbito de actuación al propio de las entidades del Tercer Sector. Entre otros ejemplos, cabría incluir en esta categoría al Consejo de Consumidores y Usuarios.

MARTÍNEZ-PUJALTE (2016) añade un quinto caso en el que, si bien no resulta de aplicación el mencionado artículo 5 de la Ley 43/2015, puede afectar al Tercer Sector por su contenido: el Consejo Económico y Social (CES). No siendo este un órgano de participación institucional de la AGE, si es el órgano consultivo del Gobierno con relevancia constitucional (artículo 131.2 de la Constitución) más importante en materia económica y laboral, cuestiones ambas de gran relevancia para el TSAS. Como ejemplo, en el análisis del proceso de tramitación de la Ley 43/2015 se ha puesto de manifiesto la relevancia de su Dictamen. En este sentido, coincido con PUJALTE (2016), que sería conveniente tener en cuenta este quinto caso y actualizar la regulación de la composición del CES, establecida en la Ley 27/1991, de 17 de junio, y adecuarla a las actuales características de la sociedad española.

#### 4.4.2. Los órganos específicos: el Consejo Estatal de ONG de Acción Social y la Comisión para el Diálogo Civil con la Plataforma del Tercer Sector (artículos 8 y 9)

Si bien la Ley 43/2015 señala a estos dos como los órganos de participación en el Capítulo V, no delimita sus respectivos papeles de forma precisa (MARTÍNEZ-PUJALTE, 2016). Por un lado, el artículo 8 define al Consejo Estatal de ONGs como espacio de “encuentro, diálogo, participación, propuesta y asesoramiento”; mientras que la Comisión de Diálogo Civil tiene como finalidad “institucionalizar la colaboración, cooperación y el diálogo permanentes entre el Ministerio que tenga la competencia en materia de servicios sociales y la Plataforma del Tercer Sector de Acción Social”. Pese a la vaguedad de los términos, se intuye la voluntad de conferir al Consejo Estatal de ONGs el papel de un órgano consultivo tradicional, y a la Comisión de Diálogo Civil un papel más ágil de diálogo bilateral permanente entre el Ministerio y la PTS (MARTÍNEZ-PUJALTE, 2016). Así lo demuestra también la experiencia, a la vista de que desde la puesta en marcha de la Comisión de Diálogo Civil en 2012 ésta ha conseguido logros numerosos y muy importantes.<sup>11</sup> Y conviene también seña-

11 Por ejemplo: la puesta en marcha de la figura de la entidad del Tercer Sector cola-

lar que el ámbito objetivo de las funciones de estos órganos en los citados artículos 8 y 9 de la Ley 43/2015 resulta coincidente con el contemplado en las disposiciones reglamentarias que los regulan.<sup>12</sup>

MARTÍNEZ-PUJALTE (2016) extrae dos conclusiones del análisis de estas disposiciones legales. La primera alude a la posibilidad de que el Consejo Estatal de ONGs sea hoy una figura redundante, una vez creada la Comisión para el Diálogo Civil. Esta ha demostrado ser un órgano de interlocución ágil y fluido entre la PTS, en la que está representada la mayoría del TSAS a través de sus organizaciones fundadoras, y el Ministerio responsable de las políticas sociales. El principal argumento que podría esgrimirse en favor del Consejo Estatal de ONGs es que en él forman parte también representantes de Departamentos ministeriales distintos del responsable de las políticas sociales. No obstante, la regulación del Comisión para el Diálogo Civil prevé esta posibilidad cuando la materia a tratar así lo exija.

La segunda conclusión que extrae hace referencia a la debilidad más patente de los mecanismos de participación previstos en la Ley 43/2015: su excesiva dependencia de la voluntad política del Gobierno y, más concretamente, del titular responsable del Departamento ministerial. No existen garantías jurídicas que aseguren que tales órganos serán consultados en relación con las materias de su competencia, y en la práctica esto dependerá del titular del Ministerio o la Secretaría de Estado responsable de las políticas sociales. Sería deseable contar con garantías jurídicas que aseguren su participación en todas las decisiones relevantes en materia de política social.

#### **4.5. El apoyo del Estado al Tercer Sector de Acción Social: medidas de fomento, programa de impulso, y otras formulas de apoyo**

A continuación se centra el foco en el compromiso del Estado con el TSAS expresado en Ley 43/2015 a través de las medidas de fomento (artículo 6), el programa de impulso de las entidades del TSAS (artículo 7) y otros preceptos que conceden formulas de apoyo adicionales.

---

boradora con las Administraciones Públicas, la reforma legal de la asignación tributaria del 0'7% del IRPF para fines sociales, la incorporación al Plan estatal de Pagos a Proveedores de las deudas municipales o autonómicas en favor de entidades del Tercer Sector, y la propia Ley 43/2015 (DE LORENZO, 2013: 206)

12 Real Decreto 235/2005 de 4 de marzo, por el que se regula el Consejo Estatal de Organizaciones no Gubernamentales de Acción Social, y la 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.

#### 4.5.1. Medidas de fomento recogidas en el artículo 6 de la Ley 43/2015

Las medidas de fomento del TSAS se congregan en el artículo 6 de la Ley 43/2015. LIDÓN (2016) realiza un análisis exhaustivo de este artículo e identifica los siguientes cinco ejes: (1) identidad de las entidades del TSAS, (2) financiación, (3) participación, (4) gestión y profesionalización, (5) sensibilización, y (6) otros.

##### *a) Identidad de las entidades del TSAS*

El artículo 6 de la Ley 43/2015 contiene dos mandatos que hacen referencia al fomento de la identidad de las entidades del TSAS, que son los establecidos en las letras a) (Apoyar y promover los principios del Tercer Sector de Acción Social) y letra f) (Reconocer a las entidades del Tercer Sector de Acción Social, con arreglo a los procedimientos que reglamentariamente se establezcan, el estatuto de entidades colaboradoras de la Administración General del Estado). Por un lado, los principios a que se refiere la letra a) están incluidos en la propia ley, y la vertebración de los mismos en torno al Tercer Sector son un elemento que le dota de una visibilidad cohesionada y defensora de un modelo de intervención social. Por otro lado, la previsión del reconocimiento incluido en la letra f), si bien de forma genérica, ya aparece 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 (LIDÓN, 2016). No obstante, este reconocimiento permitirá que se erijan oficialmente en instrumentos de colaboración de la AGE, asentando su consolidación y facilitando al Estado desarrollar e implementar actuaciones públicas más efectivas en el ámbito de la acción social.

##### *b) Financiación*

Dos medidas hacen referencia a la fuerte dependencia de la financiación pública en la estructura de financiación del TSAS; se trata de las recogidas en la letra b) (Adecuar los sistemas de financiación pública en el marco de la legislación de estabilidad presupuestaria y, en todo caso, de acuerdo con lo previsto en la normativa de la Unión Europea en materia de ayudas de Estado) y c) (Fomentar la diversificación de las fuentes de financiación, especialmente mejorando la normativa sobre mecenazgo e impulsando la responsabilidad social empresarial) del artículo 6 de la Ley 43/2015.

La medida recogida en la letra b), de acuerdo con LIDÓN (2016), puede ser interpretada en el sentido de un techo del gasto público, en relación con la reciente legalización de la posibilidad de justificar restricciones presupuestarias, que podría dar cobertura jurídico-legal a la desatención de necesidades

sociales. Está haciendo referencia a las recientes disposiciones europeas<sup>13</sup> y a la reforma de la CE en 2011<sup>14</sup>, que condicionan el gasto público.

Por otro lado, según el precepto recogido en la letra c) del artículo 6 de la Ley 43/2015, y ante la necesidad del TSAS de diversificar sus fuentes de ingresos, se identifican prioritariamente dos mecanismos para ello: el mecenazgo y la responsabilidad social empresarial.

Los incentivos al mecenazgo<sup>15</sup> tienen el objetivo de estimular las donaciones y otras formas de mecenazgo por parte de los particulares, incrementando la fuente de ingresos privada del TSAS. Pero la Ley 43/2015 no ha previsto disposición ni desarrollo en este sentido. Según LIDÓN (2016), dependerá de una futura labor legislativa, desaprovechando la oportunidad de hacerlo en esta misma Ley. Retomando otra vez la referencia a los incentivos fiscales hallada en la exposición de motivos, se entiende que la norma está remitiendo en la actualidad a los beneficios fiscales de la Ley 49/2002, en los términos que apuntaba este artículo en el apartado de antecedentes legislativos.

En relación con la Responsabilidad Social Empresarial (RSE), LIDÓN (2016) llama la atención sobre el hecho de que no existe aún una definición comúnmente aceptada acerca de lo que implica este término, siendo por tanto “un ámbito que genera confusión” y áreas de solapamiento con la actividad del TSAS, en la que en ocasiones ambas son colaboradoras o competidoras.

### *c) Participación*

Las medidas de apoyo a la participación del TSAS se construyen en cuatro preceptos del artículo 6, y hacen referencia a diferentes niveles y tipos de participación (LIDÓN, 2016).

13 Reglamento europeo nº 473/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, sobre disposiciones comunes para el seguimiento y la evaluación de los proyectos de planes presupuestarios y para la corrección del déficit excesivo de los Estados miembros de la zona del euro, que implica obligaciones directas y que puede dar lugar a la introducción de nueva normativa interna.

14 Reforma del artículo 135 de la Constitución Española que persigue: garantizar el principio de estabilidad presupuestaria, vinculando a todas las Administraciones Públicas en su consecución; reforzar el compromiso de España con la Unión Europea y; al mismo tiempo, garantizar la sostenibilidad económica y social de nuestro país. Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, da cumplimiento a la previsión constitucional y generaliza el techo de gasto para el Estado, la Seguridad Social, las comunidades autónomas y las corporaciones locales, fija objetivos en términos de déficit y deuda para todas las administraciones públicas, y prevé mecanismos de control y transparencia (LIDÓN, 2016).

15 La Ley 49/2002 ha sido desarrollada reglamentariamente por el Real Decreto 1270/2003 de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento para la aplicación del régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo.

En primer lugar, la letra e) dicta que se debe “Garantizar la participación del Tercer Sector de Acción Social en las distintas políticas sociales, de empleo, de igualdad y de inclusión, diseñadas en favor de las personas y grupos vulnerables y en riesgo de exclusión social.” Este precepto viene a implementar la voluntad expresada en la propia exposición de motivos y refuerza el mandato genérico incluido en el artículo 5, como ya se ha visto. No obstante, no delimita cómo se materializará esta participación.

En segundo lugar, encontramos la letra i) “Promover las entidades del Tercer Sector de Acción Social como uno de los instrumentos relevantes para canalizar el ejercicio efectivo de los derechos a la participación social de la ciudadanía en una sociedad democrática avanzada”, que pretende abrir la participación y la implicación de la ciudadanía en el ámbito de lo social, y también es una forma de reconocimiento a los movimientos ciudadanos en el objetivo de la inclusión, la cohesión y el bienestar social.

En tercer lugar, la letra j) se refiere a “Realizar medidas concretas, destinadas a dinamizar la participación de mujeres en el Tercer Sector de Acción Social”, interpretándose este precepto en una doble dimensión: externa e interna. La dimensión externa se interpreta como el refuerzo cualitativo de la mujer en la ciudadanía democrática, dando visibilidad a sus necesidades específicas. La dimensión interna extiende el impacto de este precepto a las relaciones laborales, impulsando cuestiones como la conciliación, la presencia de mujeres en los puestos de toma de decisión, etc.

Y en cuarto lugar, la letra m) fundamenta la necesidad de “Potenciar y facilitar las iniciativas de cooperación entre empresas y entidades del Tercer Sector de Acción Social”. Se interpreta como un vehículo que, a través de la RSE o el mecenazgo, facilite un puente que una la iniciativa social (Tercer Sector) con la privada (la empresa), y que dé lugar a nuevas formas de colaboración y de reflexión.

#### *d) Gestión y profesionalización*

El artículo 6 aglutina tres preceptos que tratan de apoyar al TSAS en el proceso de racionalización y gestión profesionalizada que debe afrontar.

En primer lugar, la letra k) contiene la medida de “Promover y apoyar aquellas iniciativas orientadas a la incorporación de criterios de gestión responsable en las entidades del Tercer Sector de Acción Social”, que permite identificar un conjunto de criterios comunes en el sector.

En segundo lugar, la letra l) se refiere a “Fortalecer y promover prácticas y criterios de buen gobierno y de transparencia en estas organizaciones”. Ambos conceptos habrán de concretarse en el sistema de gestión de las entidades, a través de otros de códigos éticos, de buen gobierno, de forma que los ele-

mentos que se definan puedan reconocerse y medirse en la actuación de las entidades (LIDÓN, 2016).

En tercer lugar, la letra g) otorga el mandato de “Promocionar la formación y readaptación profesional de las personas, que desarrollen su actividad en entidades del Tercer Sector de Acción Social de ámbito estatal”. Este mandato tiene un anclaje constitucional en el artículo 40.2 de la CE que dicta que los poderes públicos “fomentarán una política que garantice la formación y readaptación profesionales”, y que responde al reto de la necesaria profesionalización del sector.

#### *e) Sensibilización*

La letra h) incluye la medida de “Incluir en los planes de estudio de las diferentes etapas educativas, aquellos contenidos y referencias al Tercer Sector de Acción Social, precisos para su justa valoración como vía de participación de la ciudadanía y de los grupos en los que se integra la sociedad civil”. El legislador entiende que el TSAS es un parte de la realidad de la vida en comunidad valiosa sobre la que se ha de tomar de conciencia y generar y adquirir conocimientos por parte de la ciudadanía, lo que le induce a incorporar esta materia a los planes de estudio de las diferentes etapas educativas, integrándolas en el sistema educativo (PÉREZ BUENO, 2016). Forma parte del proceso de “maduración ciudadana” (LIDÓN, 2016).

#### *f) Otros*

Por último, quedaría por mencionar la letra d), que hace referencia a “Impulsar la utilización de los instrumentos normativos que en cada caso resulten más adecuados, para promover la inclusión social de personas y grupos que sufren condiciones de vulnerabilidad, personas y grupos en riesgo de exclusión social y de atención a las personas con discapacidad o en situación de dependencia.” De forma que la labor del TSAS debe complementarse y completarse con desarrollos normativos que faciliten la inclusión de las personas en riesgo de exclusión (LIDÓN, 2016).

#### 4.5.2. Programa de impulso de las entidades del TSAS recogido en el artículo 7 de la Ley 43/2015

El artículo 7 es un artículo programático, del cual LIDÓN (2016) realiza un análisis exhaustivo, e identifica tres ejes principales: participación, financiación y otras fórmulas de apoyo.

### *a) Participación*

El artículo 7 reúne tres preceptos relacionados con el impulso de la participación del TSAS. Se trata de los contenidos en las letras c) "Cooperación con los servicios públicos", f) "Potenciación de los mecanismos de colaboración entre la Administración General del Estado y las entidades del Tercer Sector de Acción Social, para el desarrollo de programas de inclusión social de personas o grupos vulnerables en riesgo de exclusión social y de atención a las personas con discapacidad o en situación de dependencia, con especial atención al uso de los conciertos y convenios" y g) "Participación institucional prevista en el artículo 5".

### *b) Financiación*

El artículo 7 apunta dos medidas relacionadas con la financiación que debe incluir el Programa de Impulso de las entidades del Tercer Sector: las letras d) y e).

La letra d) reza "Financiación pública de las entidades del Tercer Sector de Acción Social." Por un lado, la Disposición adicional cuarta de la Ley 43/2015 prevé el "No incremento de gasto público", por lo que parece rechazar actuaciones de tipo económico para apoyar al TSAS al declarar: "La regulación incluida en esta Ley no podrá suponer incremento del gasto público, ni incremento de dotaciones, ni de retribuciones, ni de otros gastos de personal" (MARTÍN, 2016). No obstante, este precepto recogido en la letra d) responde a la voluntad del legislador de garantizar la sostenibilidad del TSAS. En este sentido, el marco de financiación debería responder a partidas presupuestarias transparentes, estables y sostenibles y pagadas en plazo, por ejemplo evitando los riesgos que devienen de incertidumbres como la que acompaña al actual sistema del 0,7% del IRPF (LIDÓN, 2016).

La letra e) "Acceso a la financiación, a través de entidades de crédito oficial", que debería facilitar una vía de financiación en condiciones ventajosas para el TSAS en reconocimiento de su naturaleza y especificidades.

### *c) Fórmulas de apoyo*

Adicionalmente, el artículo 7 contiene otras dos fórmulas de apoyo en las letras a) "Promoción, difusión y formación del Tercer Sector de Acción Social. Estas tres líneas se orientan a difundir conforme a unos principios y valores por los cuáles el Tercer Sector sea conocido, así como por su necesaria profesionalización" y b) Apoyo a la cultura del voluntariado, en los términos y condiciones que fije la legislación sobre voluntariado". La participación a través del voluntariado es está regulada en la Ley 45/2015 de 14 de octubre, de Voluntariado.

#### 4.5.3. Otras disposiciones y cuestiones a tener en cuenta

Para concluir, se llama la atención sobre tres cuestiones que analiza MARTÍN (2016): de un lado, dos disposiciones adicionales que implican un apoyo económico puntual y directo al TSAS, y de otro lado, una reflexión sobre los aspectos fiscales de la Ley 43/2015.

En primer lugar, la Disposición Adicional séptima de la Ley 43/2015 esta dedicada a las ayudas y subvenciones públicas a las entidades del TSAS. Prevé que, en atención al interés general al que sirven y a la singularidad de la naturaleza y actividades del sector, dentro del marco general de la normativa sobre subvenciones, las bases reguladoras de las convocatorias de la AGE contemplen las especialidades de este tipo de entidades en materia de apoyos, ayudas y subvenciones públicas.

Mientras, la Ley 43/2015 insta una medida transitoria de aplicación directa: la Disposición transitoria única. Esta concede con carácter inmediato y de forma directa unas subvenciones a título nominativo a una serie de entidades del TSAS para garantizar el sostenimiento económico-financiero de sus estructuras centrales.<sup>16</sup> Esta Disposición se introdujo por una enmienda en el Senado, como se ha expuesto durante el análisis del proceso de tramitación de la Ley, y en su motivación se explica su razón de ser para evitar cualquier duda sobre la discrecionalidad en su concesión.

En segundo lugar, la Ley 43/2015 no crea beneficio fiscal alguno para las entidades que regula. La exposición de motivos se limita a señalar que les serán aplicables los establecidos "en el régimen vigente de incentivos fiscales a la participación privada en actividades de interés general", haciendo referencia, como ya se ha mencionado antes, a la Ley 49/2002 de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo. Y analizando la Disposición final primera de la Ley 43/2015, titulada "Legislación aplicable a las Entidades del Tercer Sector de Acción Social", desde la perspectiva del Derecho tributario, MARTÍN (2016) deduce dos importantes consecuencias. La primera es que a pesar de que determinadas entidades del Tercer Sector puedan ser consideradas de Acción Social, la normativa que se les aplique será la derivada de su forma jurídica. Y, en segundo lugar, al aplicar la normativa correspondiente a su forma jurídica la condición de entidades del Tercer Sector de Acción Social no las exime de cumplir con los requisitos y condiciones que exija la legislación específica. De tal manera que, si quieren optar a los beneficios fiscales que reconoce, por ejemplo, la Ley 49/2002 tendrán

16 Todas las entidades que figuran en la relación de la Disposición transitoria son entidades colaboradoras con la Administración General del Estado, de acuerdo con lo establecido 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.

que cumplir con los requisitos previstos en el artículo 3 para las fundaciones y asociaciones, al igual que el resto de entidades que persiguen otros fines de interés general distintos a la acción social. Por tanto, MARTÍN (2016) concluye que “el calificativo de entidades no lucrativas del Tercer Sector de Acción Social carece de relevancia alguna en el ámbito tributario”, de forma que la atribución de los “máximos beneficios fiscales” de la exposición de motivos carece de efectividad jurídica alguna.

#### **4.6. Competencia estatal para la regulación de los contenidos de la Ley 43/2015**

Como ya se ha puesto de manifiesto, desde el inicio del proceso de tramitación parlamentaria de la Ley 43/2015 surgieron voces que lo cuestionaron por considerar que la intervención normativa del Estado en este supuesto excedía de sus competencias, interfiriendo en el ámbito competencial de las Comunidades Autónomas. En este sentido, parece oportuno aprovechar este punto para exponer los argumentos legales que esclarecen esta cuestión, tan controvertida. Aunque LOYA (2016) dedica un profuso y riguroso estudio a la habilitación competencial del Estado para regular el TSAS, a continuación se esbozan brevemente los principales argumentos jurídicos de su brillante investigación.

La base jurídica en relación con los títulos competenciales en que se fundamenta el Estado para justificar la aprobación de la Ley 43/2015 están recogidos en su Disposición final segunda, que revela que la norma se dicta al amparo del artículo 149.1.1ª de la CE (sobre “la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales”) y del artículo 149.1.31ª de la CE (sobre “estadística para fines estatales”) (LOYA, 2016). Procede por tanto analizar la legitimidad competencial en relación con ambos artículos de la CE.

##### 4.6.1. Sobre el artículo 149.1.1ª de la CE

De acuerdo con el artículo 149.1.1ª de la CE, el Estado tiene competencia exclusiva sobre “la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales”. Y, a la luz de la Sentencia de 20 de marzo de 2015 (RTC 1997, 61), se entiende que dicho precepto constitucional habilita al Estado para intervenir, siempre que sea en garantía de las condiciones básicas de la igualdad en el ejercicio y cumplimiento de los derechos y deberes constitucionales.

Pero, ¿qué derechos y deberes son tales en los que puede intervenir para garantizar la igualdad de su ejercicio y cumplimiento? De acuerdo con LOYA (2016), aunque la respuesta no es clara, el análisis de las sentencias del Tribunal

Constitucional sugiere que el referido artículo 149.1.1ª de la CE comprende la garantía del ejercicio de los derechos fundamentales, así como los derechos y deberes contenidos en la Sección 2ª del Capítulo II del Título primero de la Constitución (“De los derechos y deberes de los ciudadanos”), los derechos contenidos en el Capítulo III, y aquellos derechos reflejados en la Constitución pero ubicados fuera del Título I.

A la luz de estas conclusiones, ¿cuál es la competencia estatal respecto de las materias que regula la Ley 43/2015 (régimen jurídico de las entidades del TSAS, participación institucional y medidas de fomento y apoyo)?

El régimen jurídico de las entidades del TSAS se configura en los artículos 1 a 4 de la Ley 43/2015. No obstante, LOYA (2016) afirma que estos artículos no se limitan a la regulación del TSAS, sino que su objetivo es fortalecer dichas entidades para apuntalar su papel en la defensa de la igualdad y la no discriminación, y que es desde esta perspectiva desde la cual se debe interpretar el título competencial recogido en el artículo 149.1.1ª de la CE. De esta forma, se infiere que el objetivo principal al que responde la Ley 43/2015 es el de sentar las bases de la regulación para, con ello, impulsar la labor de promoción de la igualdad que realizan las entidades del TSAS. Por tanto, el legislador se apoya competencialmente en el artículo 149.1.1ª de la CE por considerar que mediante la regulación del TSAS contenida en la Ley 43/2015 “se fortalece, o incluso garantiza, su actividad, dirigida a perseguir la igualdad, derecho fundamental recogido en el artículo 14 de la CE, en relación con otros derechos fundamentales” (LOYA, 2016).

LOYA (2016) realiza otra precisión adicional en respuesta a los cuestionamientos acerca de la supuesta interferencia de la Ley 43/2015 en las competencias autonómicas, que arguyen que la materia que regula está relacionada con la “asistencia social”, la cual es exclusiva de las Comunidades Autónomas conforme al artículo 148.1.20 de la CE. Reivindicando de nuevo la doctrina constitucional<sup>17</sup>, de acuerdo con la cual el derecho constitucional derivado del artículo 14 de la CE, la garantía de la igualdad y el ejercicio de los derechos fundamentales, el legislador puede invocar el citado título competencial estatal contemplado en el artículo 149.1.1ª CE.

Igualmente, la Ley 43/2015 aclara en el artículo 3 que su ámbito de aplicación se ciñe “a todas las entidades del Tercer Sector de Acción Social de ámbito estatal, siempre que actúen en más de una comunidad autónoma o en las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla”. Esta redacción fue incluida para recoger las sugerencias manifestadas durante el debate parlamentario para que el ámbito de aplicación de la norma se circunscribiera expresamente a la AGE,

17 Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 2015, antes citada.

excluyendo las entidades de ámbito o actividad autonómica, y, por si acaso, la Disposición adicional primera reitera la “garantía del respeto al reparto de competencias constitucional y estatutariamente vigente” que “la presente Ley se aplicará, sin perjuicio de las competencias atribuidas a las comunidades autónomas en materia de asistencia social por sus Estatutos de Autonomía, así como en su legislación específica” (LOYA (2016).

Con respecto a la competencia estatal para regular la participación institucional de las entidades del TSAS, recordamos que la Ley 43/2015 contiene dos importantes medidas<sup>18</sup>, y que ambas se encuentran restringidas, por un lado, a la vinculación con la AGE y, por otro, a las entidades del TSAS de ámbito estatal, que son las únicas reguladas en la Ley 43/2015. Así, de la Disposición final segunda se extrae que las citadas medidas se adoptan al amparo de la potestad de autoorganización de las Administraciones Públicas (LOYA, 2016).

En relación con de las medidas de fomento, el título competencial del Estado para adoptar las citadas medidas de fomento sería también el artículo 149.1.1ª CE, conforme a la Disposición final segunda de la Ley 43/2015. Si bien es cierto que, de acuerdo con LOYA (2016), estas medidas tienen carácter general y abstracto y, al no haberse materializado en acciones concretas, habrá que esperar a la adopción de medidas concretas para analizar su encaje en el título competencial estatal en la materia. No obstante, a priori, no parece que estas puedan resultar contrarias al título estatal mencionado.

#### 4.6.2. Sobre el artículo 149.1.31ª de la CE

La habilitación competencial estatal que ampara el segundo párrafo de la Disposición adicional segunda de la Ley 43/2015, relativa al Inventario de entidades del Tercer Sector de Acción Social e información estadística, se fundamenta en el artículo 149.1.31ª de la CE, de acuerdo con el cual el Estado tiene competencia exclusiva sobre la “Estadística para fines estatales”. LOYA (2016) entiende que existe un único límite material a dicha competencia: únicamente aquella estadística que se destine a “fines estatales” será competencia del Estado. Según él, la Ley 12/1989, de 9 de mayo, de la Función Estadística Pública, parte de la consideración que manifiesta su preámbulo, según el cual “la Constitución no fija límites materiales específicos a la actividad estadística del Estado”. Como resultado, delimita el alcance de la competencia estatal para fines estatales de manera ilimitada, sólo sometida a la condición formal de estar incluida como tal en el Plan Estadístico Nacional, reconociendo a su vez una competencia autonómica paralela; así, el término “fines estatales” constituye un concepto

18 Estas son: (i) la previsión de incorporación de las entidades del Tercer Sector de Acción Social a los órganos de participación institucional de la Administración del Estado (artículo 5), y (ii) el reconocimiento de dos de dichos órganos de participación (artículos 8 y 9).

jurídico indeterminado único en todo el artículo 149 CE, el cual “ha sido interpretado en la indicada Ley 12/1989 de forma extensiva” (LOYA, 2016).

Con respecto a la competencia estatal para regular la elaboración de información estadística, la Ley 43/2015 conviene reiterar que su fin es satisfacer intereses de carácter estatal: regula, con carácter estatal, entidades del TSAS que desarrollen actividad de ámbito supraautonómico. Por ello, según LOYA (2016), cabría entender que nos encontramos ante la satisfacción de “fines estatales”, especialmente dada la gran extensión con la que se encuentra configurada, en la práctica, la competencia estatal para la elaboración de estadística para fines estatales, incluso aunque se considerara la interpretación más restrictiva propuesta por la doctrina a la que se ha hecho referencia, ante la vinculación de las estadísticas contemplada con el título estatal previsto en el artículo 149.1.1ª CE.

Para concluir, LOYA (2016) aclara que, tras el análisis de los distintos títulos competenciales al amparo de los cuales se dicta la Ley 43/2015, es manifiesto que el legislador ha entendido que su competencia radica en el artículo 149.1.1ª de la CE en conexión con el derecho a la igualdad y del artículo 149.1.31ª de la CE.

## **5. SIGUIENTES PASOS: DESARROLLOS PENDIENTES DE LA LEY 43/2015**

La siguiente pregunta es: ¿cuáles son los próximos pasos para garantizar el verdadero cumplimiento de esta norma? A esta cuestión está dedicado el trabajo de PÉREZ BUENO (2016), que identifica hasta once iniciativas de desarrollo.

### **5.1. El programa de impulso a las entidades del Tercer Sector de Acción Social**

Este desarrollo se configura en el artículo 7, como ya se ha comentado previamente, que da el mandato al Gobierno de aprobar, en el plazo de 12 meses desde la entrada en vigor de la Ley, un “programa de impulso de las entidades del Tercer Sector de Acción Social”, que representa la acción positiva más importante contenida en la Ley. Ese mismo artículo enumera hasta siete medidas que habrá de incorporar dicho Programa. Una relación abierta, no tasada, de medidas de diversa naturaleza, objeto, intensidad y alcance, que son objeto de un detallado examen en el valioso trabajo de PÉREZ BUENO (2016).

## **5.2. Desarrollos pendientes en materia económica, financiera, de ayudas públicas y subvenciones**

La Ley 43/2015 contiene provisiones de carácter económico-financiero; concretamente: la mejora normativa sobre mecenazgo e impulso de la responsabilidad social empresarial (artículo 6,1 c), el pago de las obligaciones pendientes de las comunidades autónomas y entidades locales (Disposición adicional sexta), y las singularidades en materia de ayudas y subvenciones públicas a las entidades del Tercer Sector de Acción Social (Disposición adicional séptima).

La mejora normativa sobre mecenazgo e impulso de la responsabilidad social empresarial (artículo 6.1 c) requiere de desarrollo, si bien éste resulta difuso. Se trata más bien de una orientación al legislador y al Gobierno para la que no se proclama ningún plazo específico.

La previsión legal sobre pago de las obligaciones económicas no abonadas por administraciones autonómicas y corporaciones locales a entidades del TSAS tiene efectos directos desde la misma entrada en vigor de la Ley 43/2015.

La Disposición adicional sexta, relativa a las ayudas y subvenciones públicas a las entidades del TSAS, contiene un relevante desarrollo de índole económico-financiera (PÉREZ BUENO, 2016). No tiene plazo asignado, y sus obligados son todas las instancias orgánicas de la AGE que convocan subvenciones y ayudas públicas, específicas para las entidades del TSAS o en las que éstas puedan participar como aspirantes, aunque sean (las convocatorias) de espectro más amplio. Por tanto, las acciones de desarrollo se verificarán en cada una de las convocatorias de subvenciones y ayudas públicas, de ámbito estatal, que se produzcan desde la entrada en vigor de la Ley 43/2015. El propósito es acomodar en lo posible la normativa y procedimientos de aplicación general en materia de subvenciones y ayudas públicas<sup>19</sup> a las particularidades de las entidades del TSAS.

## **5.3. Desarrollos pendientes en relación con el estatuto jurídico de las organizaciones sociales como entidades colaboradoras de la Administración General del Estado**

Una de las medidas de fomento que recoge el artículo 6.1 f) de la Ley 43/2015, decreta la necesidad de desarrollar el reconocimiento de las entidades del TSAS como entidades colaboradoras de la AGE. Esta provisión confiere un mandato de desarrollo y ejecución reglamentario de la Ley en relación con los "procedimientos" de reconocimiento del estatuto de entidades colaboradoras. Este mandato no está sometido a plazo, y se entiende que el responsable de su ejecución es el Gobierno, como titular de la potestad reglamentaria.

<sup>19</sup> Reguladas en la Ley 38/2003 de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

#### **5.4. Desarrollos pendientes en materia de diálogo civil: presencia en órganos de participación y consulta**

En relación con el diálogo civil, la Ley 43/2015 enuncia dos clases de mandatos de desarrollo para impulsarlo: el mandato genérico incluido en el artículo 5, y, por otro lado, los dos órganos específicos de los artículos 8 y 9 (el Consejo Estatal de ONGs de Acción Social y la Comisión para el Diálogo Civil con la Plataforma del Tercer Sector).

El mandato genérico del artículo 5 ha de materializarse a través de decisiones sucesivas y posteriores del Ejecutivo, y así se prevé expresamente en el propio texto legal cuando se habla, en concreto, en el artículo 7, del deber del Gobierno, de aprobar en el plazo de 12 meses desde la entrada en vigor de la Ley, de un “programa de impulso de las entidades del Tercer Sector de Acción Social”, entre cuyas medidas el texto legal (letra g) cita “la participación institucional prevista en el artículo 5”. De forma que, según PÉREZ BUENO (2016), el Ejecutivo deberá “confeccionar una relación de todos los órganos de participación y consulta existentes en la AGE cuyo ámbito sectorial de actuación se corresponda con el propio de las entidades del TSAS” y comprobar si estas entidades, a través de su representación estatal y mayoritaria, está o no presente en los mismos, con el objeto de adoptar las decisiones y medidas precisas para conferirle esa presencia cuando sea preciso, en línea con lo que apunta MARTÍNEZ-PUJALTE (2016) y que ya se ha manifestado anteriormente.

Por su parte, el mandato de desarrollar reglamentariamente los dos órganos de participación específica (artículos 8 y 9) es la ocasión para elevarlos de rango legal<sup>20</sup> y la oportunidad política y normativa para actualizar su regulación a fin de adecuarlos a la nueva realidad social y armonizarlos con el marco normativo que representa la Ley 43/2015, como indicaba LIDÓN (2016). Asimismo, la Disposición final tercera de la Ley, acomoda la consulta previa por parte del Gobierno al Consejo Estatal de ONGs de Acción Social y a la Comisión para el Diálogo Civil, en los desarrollos reglamentarios y demás disposiciones necesarias para la ejecución de la Ley 43/2015.

#### **5.5. Desarrollos pendientes en materia de información, inventario y estadística de entidades del Tercer Sector de Acción Social**

La Ley 43/2015 determina también acciones en materia de información, inventario de agentes y operadores y estadística de las entidades del TSAS, para

<sup>20</sup> En el caso de la Comisión para el Diálogo Civil con la Plataforma del Tercer Sector, parece poco apropiado el rango de mera resolución administrativa como vehículo de desarrollo de un órgano creado en virtud de Ley, la cual además exige expresamente “regulación reglamentaria”, en la que difícilmente entraría la decisión administrativa (PÉREZ BUENO, 2016).

producir información que ayude a definir y planificar de modo más eficaz las políticas públicas de inclusión social. De esta forma, la Disposición adicional segunda establece el mandato al Gobierno de realizar dos acciones: elaborar un inventario de las entidades del TSAS (apartado 1) y generar información estadística sobre estas mismas entidades y sus organizaciones de representación (apartado 2).

Respecto del inventario de entidades del TSAS, según PÉREZ BUENO (2016) la norma legal incorpora algunos criterios funcionales y de organización sobre dicho inventario, el cual deberá distinguir según el distinto tipo o forma jurídica de entidades. Para esta tarea la AGE contará con el apoyo territorial de los registros y catálogos de naturaleza similar existentes de las Comunidades Autónomas. Asimismo, y de acuerdo con la propia Disposición, el inventario tendrá carácter público y un soporte tecnológico que observe normas sobre accesibilidad universal y permita el acceso electrónico.

En relación con la información estadística, la Disposición adicional segunda es menos precisa; concluye que se han de efectuar por el Ministerio competente en materia de servicios sociales y en coordinación con el resto de departamentos ministeriales y las Comunidades Autónomas, "las actuaciones que sean necesarias para poder proporcionar una información estadística" de las entidades objeto de la Ley (PÉREZ BUENO, 2016). Este doble mandato de desarrollo y ejecución va dirigido al Ejecutivo, aunque no viene acompañado de un plazo concreto, y exige que en ambos casos sea consultado el Consejo Estatal de ONGs.

## **5.6. Desarrollos pendientes en materia de toma de conciencia, conocimiento educación sobre el Tercer Sector de Acción Social**

Entre las acciones de fomento previstas en el artículo 6 de la Ley figuran las de toma de conciencia, educación y formación sobre esta realidad social, y que comportan por tanto un desarrollo de la Ley, en cuanto a que para su implementación requiere de modificaciones normativas en el ámbito de la regulación de la enseñanza (tanto leyes educativas como sus disposiciones reglamentarias). La responsabilidad recae tanto en el legislador como en el Gobierno, "como titular este último de la potestad reglamentaria", los que deberán determinar el plazo, la intensidad y el alcance de este mandato, puesto que la Ley 43/2015 no realiza precisiones al respecto (PÉREZ BUENO, 2016).

## 5.7. Medidas y acciones de seguimiento de la Ley 43/2015

La Ley 43/2015 añade una en su Disposición adicional tercera (“Informe al Gobierno”) una última medida para garantizar el seguimiento del despliegue de la Ley. En ella otorga un plazo de dos años al Gobierno, que se computará desde la aprobación del programa de impulso de las entidades del Tercer Sector (artículo 7 de la Ley), para remitir al Congreso de los Diputados un “informe en el que se analizarán y evaluarán los efectos y las consecuencias de la aplicación de esta Ley”. Si bien no da más indicaciones, dejando su realización material en gran medida en manos del Gobierno, lo que puede implicar que se resienta su aplicación, esta medida “intensifica el control político de la Ley” (PÉREZ BUENO, 2016).

## 6. CUESTIONAMIENTOS DE CONSTITUCIONALIDAD A ALGUNOS PRECEPTOS DE LA LEY DEL TERCER SECTOR DE ACCIÓN SOCIAL

El *Consell de Garanties Estatutaries* de Cataluña emitió Dictamen de fecha 3 de diciembre de 2015, en el que se concluye que algunos preceptos de la Ley 43/2015 podrían resultar contrarios al bloque de constitucionalidad. En esencia, en dicho Dictamen se discrepa de la validez del título competencial estatal del artículo 149.1.1ªCE en relación con los artículos y disposiciones cuestionados, si bien reconoce que existen interpretaciones favorables a la presunción de constitucionalidad de muchos de los preceptos.

En el Boletín Oficial del Estado de 18 de diciembre de 2015 se publicó la Resolución, de 24 de noviembre de 2015, de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, por la que se publica el Acuerdo de la Subcomisión de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de Conflictos de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado en relación con la Ley 43/2015, y en la que se pone de manifiesto la existencia de discrepancias competenciales suscitadas en relación con los artículos 6 y 7 y Disposiciones adicionales sexta y transitoria única de la Ley 43/2015 (cuestionadas en el mencionado Dictamen)<sup>21</sup>.

Y es que, de conformidad con la Ley Orgánica 2/1979 de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, como excepción al plazo general de tres meses para interponer un recurso de inconstitucionalidad desde la publicación, existe la posibilidad de que el Presidente del Gobierno y los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas puedan interponer el recurso de inconstitucionalidad en el plazo de nueve meses en vez de tres, con la finalidad de evitar la interposición del recurso, si se cumplen los siguientes requisitos:

21 No consta, a día de hoy, resultado de las negociaciones.

- a) Que se reúna la Comisión Bilateral de Cooperación entre la Administración General del Estado y la respectiva Comunidad Autónoma, pudiendo solicitar su convocatoria cualquiera de las dos Administraciones.
- b) Que en el seno de la mencionada Comisión Bilateral se haya adoptado un acuerdo sobre iniciación de negociaciones para resolver las discrepancias, pudiendo instar, en su caso, la modificación del texto normativo.
- c) Que el acuerdo sea puesto en conocimiento del Tribunal Constitucional por los órganos anteriormente mencionados dentro de los tres meses siguientes a la publicación de la Ley, disposición o acto con fuerza de Ley, y se inserte en el BOE y en el Diario Oficial de la Comunidad Autónoma correspondiente.

Como es lógico, el objetivo de la mencionada regulación es que se alcance un acuerdo de solución en el marco de la citada Comisión Bilateral sobre las discrepancias suscitadas, pudiendo llegar a dar por concluida la controversia planteada y, con ello, evitar la interposición del recurso, que se produciría, probablemente, en caso de no alcanzarse dicho acuerdo. En la práctica, los acuerdos suelen contener el compromiso de una modificación normativa, de desarrollar reglamentariamente la norma controvertida en el sentido expresado en el acuerdo, o de asumir una interpretación determinada de la norma conforme a la distribución constitucional de competencias, a cuyo contenido habrán de ajustarse las Administraciones, si bien se trata, en puridad, de un compromiso de naturaleza política<sup>22</sup>.

El planteamiento, en este caso, de la Generalitat de Cataluña no dista un ápice de lo que ha venido sosteniendo en los últimos años y que básicamente reclama como competencia propia todo lo relativo al Tercer Sector de acción social por considerarlo materia de "asistencia social" que tienen atribuida como competencia exclusiva por la Constitución y el estatuto de autonomía. Ello conllevaría el desmantelamiento del modelo actual de relaciones, funcionamiento y financiación de las organizaciones del Tercer Sector por parte del Estado y su total "territorialización" al depender de cada comunidad autónoma; lo que implicaría una sentencia firme de desaparición o extremo debilitamiento de las organizaciones sociales de ámbito estatal.

La Posición que ha venido manteniendo el Gobierno de la Nación y la mayoría parlamentaria del Congreso de los Diputados ha sido, reiterada y sistemáticamente, en favor del mantenimiento del actual modelo. Ello conllevaría a que no fuera posible ningún acuerdo en el seno de la Comisión Bilateral y, por

---

22 En este sentido, por ejemplo, "*Acuerdos prejudiciales y conflictos intergubernamentales sobre normas con rango de ley*", Arbós Marín, Xavier, 2014.

tanto, dejaría expedita la vía ante el Tribunal Constitucional a través del pertinente recurso de inconstitucionalidad.

## 7. REFLEXIONES FINALES

A la vista del análisis expuesto, para concluir deseo lanzar dos breves reflexiones finales. Por un lado, cuál ha sido el papel que ha jugado la Plataforma del Tercer Sector en todo el impulso del TSAS en general y de esta norma en particular y, por otro lado, qué considero que es y qué no es esta Ley 43/2015.

En primer lugar, desde su constitución, la Plataforma del Tercer Sector ha demostrado ser un instrumento ágil y eficiente para el sector; ha logrado dar una voz común a las demandas y necesidades del TSAS y definir una agenda de trabajo con objetivos claros y compartidos. En poco más de cuatro años ha logrado avanzar rápidamente en su reconocimiento como interlocutor con las instituciones públicas, trabajado con esfuerzo en el impulso de un marco normativo regulador del Tercer Sector, que reconozca su papel en la sociedad española y que lo refuerce. Gracias al compromiso conjunto, la Plataforma del Tercer Sector ha logrado impulsar una ley que supone un refuerzo de gran significado para el Tercer Sector, a pesar de que el proceso ha sido largo y difícil, habiendo que superar numerosos obstáculos, y que incluso se llegó a temer que, ante el escenario adverso, tal vez el proyecto no llegara a materializarse. Podría afirmarse, sin incurrir en exceso, que sin el apoyo de la Plataforma del Tercer Sector y la fuerza unitaria que hay de detrás de ella, esta Ley no habría visto la luz.

Por suerte, los obstáculos se salvaron y finalmente se aprobó la Ley 43/2015. Lo cual me lleva a mi segunda reflexión: qué es y qué no es esta Ley 43/2015. Haciendo una valoración sincera, se puede afirmar que esta no es una ley que solucione los problemas y retos del TSAS que se han sintetizado al inicio del artículo; no es una ley que reconozca derechos o prestaciones particulares a las personas y organizaciones del sector, ni es una ley que modifique transversalmente otras leyes (mecenazgo, fiscalidad, subvenciones, etc.). No obstante, es cierto que esta hubiese sido una tarea demasiado compleja y ambiciosa, tanto materialmente como por las dificultades coyunturales. Pero es un precepto que tiene un importante valor político e institucional, declarativo de una realidad que está ahí desde hace mucho tiempo y que nunca ha sido abordada desde esta perspectiva global en una norma del máximo rango. Asimismo, consagra el principio de diálogo civil y aporta mecanismos para instrumentalizarlo.

Esta novedad legislativa reconoce y consagra legalmente al Tercer Sector de Acción Social; servirá para reforzarlo, de forma que pueda continuar su lucha

por la defensa de los derechos sociales, contra la pobreza y la exclusión. Marca el inicio de una nueva etapa: el primer paso. Ahora es necesario trabajar para materializar los compromisos recogidos en la norma para erigir efectivamente al Tercer Sector de Acción Social como instrumento real para el avance de los colectivos de personas en situación de vulnerabilidad y ayudarles a recuperar un nivel de protección coherente con un estado del bienestar justo, que garantice de facto el disfrute de sus derechos humanos y la dignidad plena inherente a toda persona.

Ahora bien, no hay que olvidar que, aún en presencia de tantos aspectos positivos, el Tercer Sector sigue sometido a un alto riesgo jurídico debido a la posición tan cerrada de la doctrina constitucional en esta materia que, de mantenerse en tales términos, pondrá al Tercer Sector en serio peligro de viabilidad jurídica, continuidad institucional y sostenibilidad financiera. La última sentencia del Tribunal Supremo dando respuesta a un recurso, también interpuesto por la Generalitat de Cataluña contra la regulación reglamentaria del 0'7 del IRPF<sup>23</sup>, ha puesto de manifiesto que es posible sostener posiciones más flexibles y más adecuadas a los tiempos que corremos y a las necesidades sociales constatadas.

## 8. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADROHER, S. y de LORENZO, R. (2014), "El 0,7%: un instrumento de financiación del Tercer Sector", *Revista Española del Tercer Sector*, nº 27.
- ÁLVAREZ, G. (2016), "La promoción y la regulación del Tercer Sector de Acción Social en Europa: enfoque comparado" en SEMPERE, A. y de LORENZO, R. (dirs.) (2016) *Comentarios a las Leyes del Tercer Sector de Acción Social y del Voluntariado (Volumen 1) (Dúo)*. Madrid: Editorial Aranzadi.
- CABRA DE LUNA, M.A. (2016), "Delimitación, contenido y alcance del Tercer Sector de Acción Social en la Ley 43/2015" en SEMPERE, A. y de LORENZO, R. (dirs.) (2016) *Comentarios a las Leyes del Tercer Sector de Acción Social y del Voluntariado (Volumen 1) (Dúo)*. Madrid: Editorial Aranzadi.
- CABRA DE LUNA, M.A. y DE LORENZO, R. (2016) "La futura ordenación jurídica de las Fundaciones de la Unión Europea: situación actual, tendencias e impacto posible en el Derecho Español", en DE LORENZO, R., PIÑAR, J.L. y PEÑALOSA, I. (2016) *Nuevo Tratado de Fundaciones*. Madrid: Editorial Aranzadi.

23 Sentencia 610/2016 de 15 de marzo de 2016, del Tribunal Supremo, desestimatoria del recurso interpuesto por la Generalitat de Cataluña contra el Real Decreto 536/2013 de 12 de julio.

- CALVO, R. (2016), "Tercer Sector y Estado Social", en DE LORENZO, R., PIÑAR, J.L. y PEÑALOSA, I. (2016) *Nuevo Tratado de Fundaciones*. Madrid: Editorial Aranzadi.
- DE CASTRO, M. (2016) "Relaciones y retos del Tercer Sector y los mercados: la crisis económica y sus efectos", en DE LORENZO, R., PIÑAR, J.L. y PEÑALOSA, I. (2016) *Nuevo Tratado de Fundaciones*. Madrid: Editorial Aranzadi.
- DE LORENZO, R. (2016), "Las claves del Tercer Sector: análisis y realidad actual", en DE LORENZO, R., PIÑAR, J.L. y PEÑALOSA, I. (2016) *Nuevo Tratado de Fundaciones*. Madrid: Editorial Aranzadi.
- DE LORENZO, R. Y RODRÍGUEZ, E. (2016), "De necesidad social a realidad legal: Génesis y proceso de elaboración y aprobación de la Ley del Tercer Sector de Acción Social" en SEMPERE, A. y de LORENZO, R. (dirs.) (2016) *Comentarios a las Leyes del Tercer Sector de Acción Social y del Voluntariado (Volumen 1) (Dúo)*. Madrid: Editorial Aranzadi.
- DE LORENZO, R. (2013), "La Comisión para el Diálogo civil con la Plataforma del Tercer Sector: una novedad en el panorama español", en *Revista Española del Tercer Sector*, 25 (octubre-diciembre 2013), págs. 203-212.
- DE LORENZO, R. (2005) "Las entidades singulares en el fortalecimiento del Tercer Sector: el caso de la ONCE", en GARCÍA DELGADO, J.L. (2005) *La Economía Social en España (Volumen III: Criterios y propuestas)*. Madrid: Fundación ONCE.
- FRESNO, J.M. (2016), "La realidad socioeconómica del Tercer Sector de Acción Social en España", en SEMPERE, A. y de LORENZO, R. (dirs.) (2016) *Comentarios a las Leyes del Tercer Sector de Acción Social y del Voluntariado (Volumen 1) (Dúo)*. Madrid: Editorial Aranzadi.
- FRESNO, J.M. (2016) "Retos del Tercer Sector en tiempos de encrucijada", en DE LORENZO, R., PIÑAR, J.L. y PEÑALOSA, I. (2016) *Nuevo Tratado de Fundaciones*. Madrid: Editorial Aranzadi.
- FUNDACIÓN LUIS VIVES (2010). *Anuario del Tercer Sector de Acción Social en España*. Madrid.
- FUNDACIÓN LUIS VIVES (2012). *Anuario del Tercer Sector de Acción Social en España*. Madrid.
- LEVITT, T. (1973). *The Third Sector. New Tactics for a Responsive Society*. Nueva York: AMACOM.
- LIDÓN HERAS, L. (2016), "Compromiso del Estado con el Tercer Sector de Acción Social: medidas de fomento e impulso derivadas de la Ley 43/2015" en SEMPERE, A. y de LORENZO, R. (dirs.) (2016) *Comentarios a las Leyes del Tercer Sector de Acción Social y del Voluntariado (Volumen 1) (Dúo)*. Madrid: Editorial Aranzadi.

- LOYA, M. (2016) "Los títulos competenciales del Estado para regular legalmente el Tercer Sector de Acción Social" en SEMPERE, A. y de LORENZO, R. (dirs.) (2016) *Comentarios a las Leyes del Tercer Sector de Acción Social y del Voluntariado (Volumen 1) (Dúo)*. Madrid: Editorial Aranzadi.
- MARTÍN, I. (2016) "Aspectos fiscales y de apoyo económico público al Tercer Sector de Acción Social en la Ley 43/2015" en SEMPERE, A. y de LORENZO, R. (dirs.) (2016) *Comentarios a las Leyes del Tercer Sector de Acción Social y del Voluntariado (Volumen 1) (Dúo)*. Madrid: Editorial Aranzadi.
- MARTÍNEZ, I. (2016) "Antecedentes regulatorios del Tercer Sector de Acción Social en España" en SEMPERE, A. y de LORENZO, R. (dirs.) (2016) *Comentarios a las Leyes del Tercer Sector de Acción Social y del Voluntariado (Volumen 1) (Dúo)*. Madrid: Editorial Aranzadi.
- MARTÍNEZ-PUJALTE, A.L. (2016) "Instrumentación de la participación y del diálogo civil en la Ley del Tercer Sector de Acción Social" en SEMPERE, A. y de LORENZO, R. (dirs.) (2016) *Comentarios a las Leyes del Tercer Sector de Acción Social y del Voluntariado (Volumen 1) (Dúo)*. Madrid: Editorial Aranzadi.
- MUÑOZ MACHADO, S., CRUZ AMORÓS, M. y DE LORENZO, R. (2005), *Comentarios a las Leyes de Fundaciones y Mecenazgo*. Madrid: Fundación ONCE.
- MUÑOZ MACHADO, S., GARCÍA DELGADO, J.L., y GONZÁLEZ SEARA, L. (2002), *Las Estructuras del Bienestar*. Madrid: Fundación ONCE – Civitas Ediciones y Escuela Libre Editorial.
- PÉREZ BUENO, L.C. (2016), "La ciudadanía como actor político directo: democracia participativa y diálogo civil", en DE LORENZO, R., PIÑAR, J.L. y PEÑALOSA, I. (2016) *Nuevo Tratado de Fundaciones*. Madrid: Editorial Aranzadi.
- PÉREZ BUENO, L.C. (2016) "La acción pública futura en materia de Tercer Sector de Acción Social: Los desarrollos pendientes de la Ley 43/2015" en SEMPERE, A. y de LORENZO, R. (dirs.) (2016) *Comentarios a las Leyes del Tercer Sector de Acción Social y del Voluntariado (Volumen 1) (Dúo)*. Madrid: Editorial Aranzadi.
- PRICEWATERHOUSECOOPERS (2013). *Estudio sobre el presente y futuro del Tercer Sector Social en un entorno de crisis*. Fundación PwC, Fundación La Caixa, Instituto de Innovación Social de ESADE. Madrid: PwC.
- PRICEWATERHOUSECOOPERS (2014). *La reacción del Tercer Sector Social al entorno de crisis*. Fundación PwC, Fundación La Caixa, Instituto de Innovación Social de ESADE. Madrid: PwC.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. y MARBÁN, V. (2015). *Análisis prospectivo sobre los retos del Tercer Sector de Acción Social en España. Parte 1*. Madrid: Plataforma de ONG de Acción Social.
- RUIZ VILLAFRANCA, R. (dir.) (2015). *El Tercer Sector de Acción Social en 2015: Im-*

*pacto de la crisis*. Madrid: Plataforma de ONG de Acción Social.  
SALAMON, L.M. y ANHEIER, H.K. (1997). *Defining the Nonprofit Sector: A Cross-National Analysis*. Manchester, R.U.: Manchester University Press.



# N otas



---

# El Tercer Sector visto por Lester Salamon

**Entrevista al Dr. Lester Salamon, director del  
Centro de Estudios de la Sociedad Civil de la  
Universidad Johns Hopkins, EEUU.**

**Realizada por Vicente Ballesteros Alarcón**

---

En el presente texto se presenta la entrevista realizada al Dr. Lester Salamon, uno de los mayores expertos a nivel mundial sobre el Tercer Sector económico en general y el Voluntariado en particular. Trata de presentar su visión sobre las investigaciones actuales sobre el Tercer Sector y del Voluntariado, especialmente en Europa.

## **NOTA PREVIA DEL ENTREVISTADOR**

Me acerqué por primera vez al pensamiento de Lester Salamon cuando investigaba sobre el papel del Voluntariado en relación al Estado del Bienestar y especialmente su función en la provisión de bienestar a las personas mayores<sup>1</sup>. Después vinieron otras muchas lecturas y reflexiones en torno a las obras de este norteamericano singular. Especial fue la lectura de su obra "The state of nonprofit America" de la que el Ex-Presidente Jimmy Carter dijo de su primera edición: "nos da una evaluación muy necesaria de uno de los verdaderos tesoros de la sociedad: nuestras organizaciones privadas sin fines de lucro estadounidenses (...) Todos los interesados acerca de las cualidades especiales de nuestra sociedad deben leer y reflexionar sobre su mensaje".

---

1 Ballesteros, V. (2010): Análisis descriptivo del voluntariado con personas mayores en la provincia de Granada. Tesis doctoral. Universidad de Granada.

Algunos años más tarde, en 2011, en una Asamblea del "European volunteer centre"<sup>2</sup>, en Tallin, Estonia, tuve la oportunidad de conocerle personalmente. En 2014 fui invitado durante tres meses para investigar sobre voluntariado en USA, en el Instituto que él dirige en la Universidad Johns Hopkins. Cuando, acompañado de su estrecha colaboradora, Megan Haddock, visitaba por primera vez el centro, tengo que reconocer que me embargaba la emoción al estar en la Factoría Salamon que tanto conocía por las fuentes escritas. Es para mí un honor que Lester Salamon haya concedido esta entrevista aprovechando las nuevas tecnologías.

Si Alexis de Tocqueville, 200 años más tarde, volviera a visitar Estados Unidos y quisiese comprender la democracia americana en general, y en particular la sociedad civil, tendría que conocer al Sr. Salamon. El francés admiraba el grado de organización y vertebración de la sociedad norteamericana de la que el Tercer Sector es un buen ejemplo. Sector que, si bien no es un invento norteamericano, es allí donde podríamos considerar que está más desarrollado, consolidado y tiene un papel más importante en el panorama socio-político y económico del país. De hecho, el Sr. Salamon ya hace años que viene usando el término "Tercer Partido" para referirse al Estado del bienestar donde el sector social o Tercer Sector tiene un papel básico en la gobernanza de su país. De hecho, la investigación de Lester Salamon ha demostrado que el sector sin fines de lucro es una parte fundamental del tejido social y económico de todo el mundo y que existen diferencias importantes y lecciones que aprender también de Europa.

Lester Salamon, graduado en Economía y política en Princeton, se doctoró en Harvard, es profesor en la Universidad Johns Hopkins de Estados Unidos y su Centro de Estudios Internacionales en Bolonia (Italia). Dirige el Centro de Estudios de la Sociedad Civil en la misma Universidad, donde se dedica a la investigación y formación sobre los temas que han focalizado su larga carrera: el sector no lucrativo de la economía, el voluntariado y el papel del Tercer sector en las sociedades contemporáneas. Con más de 20 libros publicados y multitud de artículos, muestra un conocimiento insuperable de los matices que tiene este sector social complejo que es el no lucrativo.

**P: Sr. Salamon, ¿podría explicarnos cuál es el origen de su interés en el tercer sector? ¿Qué le llevó a este tema?**

**Lester Salamon:** He estado investigando el tercer sector desde hace más de 25 años, pero mi interés comenzó casi por accidente. Mientras yo trabajaba como subdirector Adjunto de la Oficina de Administración y Presupuesto (OMB) de

---

2 [Cfr. <http://www.cev.be>]

los Estados Unidos, me di cuenta de la enorme gama de diferentes tipos de herramientas —tales como subvenciones, contratos, comprobantes, garantías de préstamos y reducción de impuestos— que nuestro gobierno estaba usando para llevar a cabo sus programas y la fuerte dependencia de terceros para prestar servicios financiados por el gobierno, que dieron como resultado un fenómeno que se llama el “gobierno de terceros”.

Poco después de dejar el gobierno, organicé una conferencia en Washington sobre este tema y la gran dependencia del gobierno, en la práctica, de las organizaciones no lucrativas como un ejemplo de este fenómeno del “gobierno de terceros”. Por este tiempo, Ronald Reagan se había convertido en presidente y había comenzado a proponer recortes significativos en el gasto gubernamental de bienestar social, con el argumento de que las organizaciones sin fines de lucro podrían ser llamados a llenar los vacíos resultantes, ignorando convenientemente el hecho de que la reducción de los fondos de bienestar social tendría un efecto paralizante en las mismas organizaciones que esperaban que llenara el vacío. Poco después de esta conferencia, se me acercaron los líderes de una nueva organización que agrupa a organizaciones no lucrativas y me preguntaron si podía, desde mi experiencia en la Agencia presupuestaria del gobierno federal, estimar cómo los recortes en el presupuesto de Reagan afectarían a los ingresos de las Organizaciones sin fines de lucro y cuánto sería necesario que crecieran las donaciones para compensar la caída por los recortes. El resultado fue uno de los primeros estudios empíricos de los ingresos de las organizaciones no lucrativas que atrajo la atención de la prensa y me lanzó en una carrera de análisis de la economía del sector sin fines de lucro, que era pionera en los Estados Unidos, y en última instancia a nivel mundial.

Dada la complejidad de este sector, nuestro enfoque inicialmente estaba centrado en su núcleo organizacional; es decir, las asociaciones y las fundaciones, conocidas de diferentes formas como el sector sin fines de lucro, o no gubernamentales, o de caridad en inglés. Trabajando con equipos de colaboradores en Europa y en todo el mundo, puse en marcha un importante proyecto de investigación transnacional llamado el Proyecto Johns Hopkins de Comparación del sector sin ánimo de lucro-Sector (CNP), que logró tres avances importantes: en primer lugar, se formuló una definición de consenso de la organización del sector no lucrativo que era lo suficientemente clara para permitir poner al sector sin fines de lucro en el mapa económico de unos 43 países. En segundo lugar, se reveló que el sector sin fines de lucro es una importante fuerza económica en todo el mundo, incluyendo en particular Europa Occidental, desafiando la noción de que Europa occidental ha desarrollado un “estado de bienestar” mediante la demostración de que ha desarrollado, entre gobiernos y sector no lucrativo, una “asociación de bienestar”. Y, en tercer lugar, se logró poner la base para convencer a la Oficina de Estadística de las Naciones

Unidas para elaborar y publicar un Manual sobre instituciones sin fines de lucro en el Sistema de Cuentas Nacionales para guiar a los organismos nacionales de estadística en la inclusión del sector no lucrativo y voluntario en las estadísticas económicas nacionales.

Más recientemente, hemos tratado de llevar el mismo rigor y claridad a otros tipos de organizaciones y comportamientos que se sitúan fuera del gobierno, pero que comparten con las organizaciones sin fines de lucro el objetivo principal en promover el "bien común".

**P.: Aunque usted ha investigado a lo largo de 25 años, especialmente sobre el tercer sector en Norteamérica, está usted ahora implicado, a través del centro que tiene su Universidad JHU<sup>3</sup> en Bolognia, en un proyecto FP7<sup>4</sup> europeo: "El Impacto del Tercer Sector (TSI)"<sup>5</sup>, que trata de encontrar una definición consensuada del Tercer Sector y del impacto que éste tiene. Parece que hay muchas definiciones de lo que el Tercer Sector es o no es, y lo que hace o deja de hacer ¿Podría explicarnos qué es el Tercer Sector desde esta perspectiva?**

**L.S.:** Sin lugar a dudas, el tercer sector es probablemente uno de los conceptos más desconcertantes en el discurso político y social moderno que abarca, como de hecho lo hace, una gran diversidad de instituciones que sólo recientemente se han percibido en el discurso público o académico como un sector distinto e, incluso así, con recelos. De hecho, la definición del tercer sector se ha convertido en un terreno en disputa, con diferentes escuelas de pensamiento que muestran interpretaciones muy divergentes. Algunos observadores adoptan definiciones muy amplias que abarcan no sólo las organizaciones, sino también el comportamiento individual no organizado y sistemas completos de valores de la sociedad. Otros se centran más estrechamente en las organizaciones, pero fijan los límites sobre bases muy dispares, por ejemplo: ¿cómo están dotados de recursos las organizaciones? ¿Qué ocurre con los excedentes económicos que puedan generar? ¿A quién sirven las organizaciones? ¿Qué tratamiento tiene por las leyes fiscales? ¿Qué valores encarnan? ¿En qué forma se rigen? ¿Qué situación legal tienen? ¿Cuánto depende de los voluntarios? O, ¿cuáles son sus objetivos?

3 Johns Hopkins University.[Cfr: <http://ccss.jhu.edu>].

4 El programa Marco de financiación FP7 era el Programa europeo para la investigación e innovación para 2007-2013 que en algunos casos sigue funcionando, pero que ahora se llama el Programa Horizonte 2020.

5 "Third sector impact" Impacto del Tercer Sector. .[Cfr: <http://thirdsectorimpact.eu>].

Estas conceptualizaciones, que compiten a su vez, han dado lugar a una verdadera cacofonía de terminologías sobre el sector (no lucrativo, ONG, sector de la sociedad civil, sector voluntario, sector de la beneficencia, tercer sector, economía social, y muchos más). Y en medio de esta contestación conceptual persiste un coro vigoroso de personas negativas que desafían la idea de que haya bastante en común entre estas diversas manifestaciones sociales para constituir en absoluto un “sector” distinto.

En medio de este debate vigoroso es bueno recordar, sin embargo, que el tercer sector no es el único sector de la sociedad que se ha enfrentado al reto de la pluralidad conceptual. Ciertamente, lo que ahora se denomina alegremente el “Sector Empresarial” tiene una pluralidad de significados exactamente igual que el “Tercer Sector”. Sin embargo, los estudiosos, los políticos y los estadísticos han encontrado formas razonables para conceptualizar este conjunto complejo de instituciones y distinguirlo de otros componentes de la sociedad, y el uso popular lo ha asumido.

Para determinar si es posible identificar una conceptualización de consenso sobre el tercer sector, al menos en Europa, el Proyecto TSI<sup>6</sup> llevó a cabo una especie de “ejercicio de pensamiento”. Se crearon y enviaron equipos de colegas de ocho universidades europeas y centros de investigación para entrevistar a expertos y profesionales en las principales regiones de Europa, norte, sur, centro, este, y oeste. Se trataba de identificar si había algo parecido a un acuerdo en el amplio conjunto de instituciones y comportamientos relacionados que se extiende fuera de las organizaciones lucrativas, estado y familia, y si se podría considerar que tienen en común lo suficiente para constituir un “sector social” distintivo y, en ese caso, ¿cómo podría ser caracterizado como un sector?

Aunque este proceso ha mostrado un considerable desacuerdo, también surgió el consenso en torno a un distintivo “tercer sector” en Europa, y tres características que definen sus diversas manifestaciones: (i) son formas de acciones tanto individuales como colectivas llevadas a cabo de forma privada; (ii) principalmente para servir a un propósito social o público, es decir, para crear algo de valor principalmente para la comunidad en general y no principalmente para uno mismo o la propia familia; y (iii) que se realiza sin coacción.

Esta conceptualización abarca las formas organizadas e individuales de acción. Los componentes organizacionales del tal “Tercer Sector” podrían incluir algunas o todas las asociaciones y fundaciones (es decir, las instituciones sin fines de lucro), cooperativas, mutuas y empresas sociales -lo que en algunos países, como España, se considera colectivamente como “la economía social”-. Las expresiones individuales abarcarían el trabajo voluntario, realizado

6 Siglas del proyecto en inglés “Third sector Impact”.

tanto a través de las organizaciones como el directamente realizado para los demás no organizado.

**P.: ¿Podría usted hablarnos un poco más sobre el voluntariado y el rol que éste juega en el marco del Tercer Sector?**

**L.S.:** Hubo un claro reconocimiento en la investigación realizada de abajo hacia arriba en el marco del Proyecto TSI, de que la actividad voluntaria de los individuos y no sólo la de las organizaciones pertenecía a la definición del tercer sector. Sin embargo, dicha actividad nunca había sido medida, asignándole un valor económico en las estadísticas económicas existentes de forma sistemática. A pesar de que en el sector sin ánimo de lucro está documentado que representan el 40 por ciento de la fuerza de trabajo de las organizaciones sin fines de lucro, y un volumen aún mayor en cuanto a la actividad de utilidad pública fuera de las organizaciones.

Por otra parte, más allá de su importancia económica, el trabajo voluntario ayuda a construir la comunidad, a involucrar a los ciudadanos en actividades de ayuda, realizar las tareas que los gobiernos no pueden lograr por sí mismos y profundizar el sentido de autoestima entre los propios voluntarios.

Una de las razones para el abandono de dicho trabajo en las estadísticas económicas es que el término “voluntario”, ampliamente utilizado para representar dicha actividad, tiene una multitud de significados en los países de todo el mundo, algunos de ellos lejos de ser positivos. Los estadísticos se han puesto a trabajar seriamente para definirlo de una manera que pudiera generar datos comparativos sistemáticos. El Manual de las Naciones Unidas sobre las instituciones sin fines de lucro que surgió de nuestro “Proyecto Comparación del sector no lucrativo” incluía “terminología” para la medición sistemática y valoración del trabajo voluntario, aunque no se especificó cómo se podría hacer mejor esta medición.

Para llenar este vacío, nos acercamos a la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que supervisa las estadísticas internacionales sobre las “fuerzas de trabajo”, convencidos de que su Departamento de Estadística podría trabajar con nosotros en el desarrollo de una definición de consenso de este tipo de trabajo que podría incorporarse de forma regular a las encuestas de población activa u otras encuestas de hogares de los organismos estadísticos nacionales. Esta definición recibió finalmente su aprobación oficial a través de la emisión, en 2011, de un manual de la OIT sobre la medición del trabajo voluntario y ha sido incorporado a nuestra definición de consenso del TSE (Tercer Sector/Economía Social) y en el borrador del Manual revisado de la ONU sobre las instituciones sin fines de lucro en el Sistema de Cuentas nacionales que está a punto de finalizarse.

Bajo esta definición, el trabajo voluntario se define como “trabajo no obligatorio no remunerado; es decir, individuos que dan su tiempo sin remuneración por las actividades realizadas, ya sea a través de una organización o directamente para otros fuera de su propio hogar o familia inmediata. Esta definición se ha incorporado en un módulo de encuesta estándar recomendado para su aprobación por los organismos estadísticos nacionales en todo el mundo. Abarcando, por lo tanto, el trabajo voluntario gratuito canalizado a través de las organizaciones y el trabajo directo para los demás que se realiza de persona a persona.

**P: Efectivamente, una vez más han podido ustedes constatar que existe una gran pluralidad conceptual en todos los aspectos relacionados con el tercer sector, pero si las definiciones son tan diversas, uno puede imaginar que medir este fenómeno puede variar mucho también. ¿Qué ha hecho el Proyecto sobre el Impacto del Tercer Sector (TSI) para tratar de resolver este problema de comparación? ¿Han tenido acercamientos con Eurostat y las oficinas nacionales de estadística de la UE con el fin de fomentar un trabajo coordinado en la medida del tercer sector?**

**L.S.:** Los esfuerzos de medición del Proyecto Impacto del Tercer Sector descansan sobre los hombros de una revolución estadística más amplia que se ha venido realizando desde hace más de dos décadas con el objetivo de poner al tercer sector, en todas sus manifestaciones, con firmeza y oficialmente, en el mapa estadístico de los países, pero de un modo que lo distinga de manera significativa de los otros sectores con los que se superpone parcialmente. Como ya he indicado anteriormente, esta revolución se ha desarrollado en una serie de cuatro pasos, comenzando con (i) el proyecto de investigación comparativa del sector no lucrativo y (ii) la institucionalización del enfoque de este proyecto en un Manual de la ONU, (iii) la incorporación de esta definición y el enfoque a una revisión básica de todo el Sistema de Cuentas nacionales terminado en 2008, y la publicación (iv) del Manual de Medición de Voluntarios de la OIT en 2011.

El proyecto de TSI (Impacto del Tercer Sector) está ahora en camino de lograr el quinto y último paso en este proceso mediante la formulación de una definición de consenso de un sector más amplio TSE (Tercer Sector económico) que abarca tanto a las organizaciones como la actividad individual, mediante la incorporación de esta definición en una versión revisada del manual de ONU y habiendo asegurando un respaldo a esta definición más amplia por el Consejo de la UE en diciembre de 2015.

Armados con esta conceptualización, los investigadores implicados en el Proyecto Impacto del Tercer Sector hemos animado a las autoridades estadísticas en los respectivos países y en el ámbito europeo para favorecer la aplica-

ción de este nuevo mecanismo estadístico para la captura de intervenciones no lucrativas, trabajo voluntario, y el sector completo de las TSE en el sistema estadístico oficial de Europa. Hasta la fecha, 10 países europeos han comenzado al menos a implementar algún elemento de este nuevo mecanismo estadístico para capturar el sector de las TSE en las estadísticas oficiales, aunque sólo unas pocas lo han hecho plenamente. La tarea ahora es convencer a más países a adoptar estos procedimientos, de manera que el Tercer Sector pueda ganar la atención y visibilidad política que se merece.

**P.: A diferencia de lo que pasa con la medida del trabajo voluntariado, aún no existe ningún enfoque común para la medición del tercer sector en la UE. ¿Podría dar ejemplos de lo que el tercer sector representa en términos de actividades y puestos de trabajo, por ejemplo en un par de Estados representativos en la UE?**

**L.S.:** Tenemos datos bastante sólidos sobre instituciones no lucrativas y sobre el trabajo voluntario de una serie de países de la UE, a partir del cual podemos hacer estimaciones razonables para la UE en su conjunto. Los datos sobre el ámbito de las cooperativas, las mutuas y empresas sociales que no son instituciones sin ánimo de lucro, son menos precisas debido a que aún no hemos sido capaces de probar la definición de “distribución limitada de beneficios” de nuestra definición sobre las realidades actuales de las leyes y prácticas en estas entidades en muchos países de la UE.

En base a los cálculos preliminares, sin embargo, es claro que el “Tercer sector” de la UE, o lo que llamamos el sector de las TSE, tal como lo hemos definido, tiene una enorme presencia económica en la Unión, con una plantilla del equivalente a cerca de 30 millones de trabajadores a tiempo completo.

Esto hace que sea la tercera mayor fuerza de trabajo de toda la UE, sólo por detrás de la combinación de comercio, el transporte, el alojamiento, el servicio de comidas, casi incluso como la manufacturación, y dos veces más grande que la construcción. Y esto, después de sacar las grandes cooperativas comerciales y las mutuas que, probablemente, carecen de las limitaciones significativas en la “distribución de beneficios” que es central en nuestra conceptualización. En algunos países, como los Países Bajos, el tercer sector involucra más trabajadores a tiempo completo, pagados y voluntarios, que cualquier otra industria, superando a la manufacturación por una ratio de 3:1, y superando incluso de modo considerable al comercio, alojamiento, transporte y al sector alimentario.

**P.: Como sabe, todavía es el crecimiento económico el pensamiento dominante y prevalente, haciendo que los ciudadanos, por tanto, deban aceptar todo tipo de cambios en nuestros patrones de empleo, condiciones de**

**trabajo e incluso las condiciones salariales. ¿Cree que el tercer sector ofrece un ejemplo de una mayor solidaridad en un mundo movido solo por la competencia?**

**L.S.:** El tercer sector, como lo hemos definido, se distingue por el hecho de que sus instituciones sirven en primer lugar al bien común. Operativamente, esto es evidente en el hecho de que se les prohíbe, o limita significativamente, la distribución de los beneficios que se pueden obtener a sus directores, inversores, directivos, u otras partes interesadas. Lo que les motiva, por tanto, no es la maximización de la ganancia, sino la maximización de servicios a las personas y las comunidades a las que sirven. En este sentido, la solidaridad está arraigada en su ADN. Son las instituciones y comportamientos que combinan aparentemente los impulsos contradictorios de la iniciativa individual y la promoción del bien común. Como tal, se diferencian de las empresas privadas, que movilizan la iniciativa privada, pero solo para el beneficio y el bien privado; y se diferencia del gobierno, que sirve al bien común, pero se basa en la actividad colectiva. Las instituciones del tercer sector y las acciones individuales, por lo tanto, muestran una forma alternativa de ayudar a que las comunidades, naciones y regiones progresen y su mensaje es uno que sería bueno que celebráramos y animáramos.

**P: ¿Qué barreras organizativas o ambientales impiden el impacto del Tercer Sector y cuáles son las soluciones?**

**L.S.:** Además de la elaboración de una conceptualización de consenso del tercer sector, el proyecto de TSI ha dedicado considerables esfuerzos a la comprensión de los principales obstáculos a la capacidad de este sector para aumentar el impacto que tiene en la vida social y económica europea. Si bien este trabajo está lejos de estar completado, una serie de temas son evidentes. Por un lado, muchas partes del sector siguen estando mal pagadas y sometidas a estrés, y esto es particularmente cierto en los nuevos estados europeos adheridos.

Aunque el sector moviliza una mano de obra importante, el 60 por ciento de ellos son voluntarios, y a muchos de los empleados no se les paga bien. Pero aún es más importante, pues el sector se encuentra en medio de un cambio generacional del liderazgo, y no está claro si los jóvenes estarán tan atraídos por este sector como los que fundaron las organizaciones durante el período de expansión de la década de 1960 y más allá. Esto plantea la importante cuestión del desarrollo de recursos humanos y capacitación para los profesionales y voluntarios del sector.

También se necesitan infraestructuras y la mejora de los datos del sector para reforzar la visibilidad y el sentido de la coherencia del sector.

Aquí Eurostat podría desempeñar un papel mucho más activo en el fomento de la adopción de la nueva maquinaria estadística que se ha creado a nivel internacional, precisamente para que las instituciones del tercer sector y el voluntariado tuviesen una mejor visibilidad.

La financiación de la UE ha sido importante para las incipientes organizaciones del tercer sector en los países de nueva adhesión, pero generalmente la financiación de la UE es demasiado complicada y engorrosa para muchas organizaciones, especialmente las organizaciones más pequeñas que trabajan en el ámbito local.

En un nivel más general, las instituciones de la UE podrían ser muy útiles al reconocer el papel absolutamente crucial que las instituciones del tercer sector y el esfuerzo enorme de los voluntarios que ayudan, movilizan y contribuyen a la vida económica y social de esta comunidad. Europa tiene quizás el mayor desarrollo del sector de la sociedad civil en términos proporcionales que cualquier otro continente en el mundo, pero también es la que hace menos para reconocer y celebrar sus logros y contribuciones.

**P.: El enfoque en el proyecto CNP<sup>7</sup> y ahora el TSI<sup>8</sup> han sido en gran medida económico. ¿No le parece que es un peligro poner solo la atención en la contribución económica de estas organizaciones sociales y del voluntariado?**

**L.S.:** Nuestro objetivo siempre ha sido aumentar la legitimidad y la credibilidad del Tercer Sector y de los voluntarios a través de la obtención de datos objetivos. Si bien es cierto que nuestro trabajo ha hecho hincapié en la importancia económica del Tercer Sector, la sociedad civil y el voluntariado, de ninguna manera estamos convencidos de que esta sea la única, ni siquiera la más importante, contribución que hace este sector.

Existen diferentes tipos de lentes a través de las cuales ver el sector, y el nuestro es sólo uno, pero es especialmente potente porque nos permite indexar, rastrear y comparar el sector en términos que son relacionables, comprobables y difíciles de descartar. Otro punto fuerte importante de nuestro enfoque es que nos ha permitido infiltrarlos en los sistemas estadísticos existentes para lograr un cambio desde dentro.

Cuando los propios indicadores económicos de un gobierno muestran lo que supone el número de personas empleadas por las organizaciones del tercer sector y la contribución que estas organizaciones están haciendo al PIB, es

---

7 Siglas de su denominación en inglés: "comparative nonprofit" (comparación del sector no lucrativo).

8 Siglas de su denominación en inglés: "Third sector impact" (impacto del Tercer Sector).

mucho más difícil para los gobernantes que lo ignoren. Lo que es más, los datos que nosotros generamos son necesarios con el fin de conocer los otros impactos que es muy importante conocer. Por ejemplo, a fin de conocer el impacto psicológico que el voluntariado tiene sobre la población de un país, es necesario saber cuántos voluntarios hay y cuánto tiempo dedican al voluntariado. Así mismo, la contribución del sector a la mitigación de la pobreza, o la mejora de la salud, o cualquier otro indicador. En otras palabras, los datos que generamos proporcionan la base sobre la que construir nuevas investigaciones y análisis.

**P.: ¿Qué datos tiene sobre el tamaño y la importancia del Tercer Sector en España?**

**L.S.:** Hemos llevado a cabo nuestro proyecto comparativo del sector no lucrativo en España gracias a la generosidad de la Fundación BBVA. Se encontró que el empleo en las organizaciones sin fines de lucro representaba un considerable 4,5% de la población activa española, justo por debajo de la media de los 22 países cuyos datos teníamos en ese momento. Sin embargo, estos datos fueron reunidos en 1995, hace veinte años, y no hemos sido capaces de actualizarlos.

Como se ha señalado anteriormente, hemos conseguido crear un mecanismo estadístico importante que los organismos oficiales de estadística pueden utilizar para actualizar estos datos con regularidad. Pero el organismo estadístico español no ha tenido a bien, a nuestro entender, poner en práctica el Manual de las Naciones Unidas sobre las instituciones sin fines de lucro, o el Manual de la OIT para la medición del trabajo voluntario que resultó de este proceso. A diferencia de las oficinas de estadística de los países vecinos, Portugal e Italia, con los que hemos trabajado muy de cerca. Nos encantaría encontrar una manera de llevar a España a la comunidad de países que están desarrollando regularmente esos datos y agradecería la ayuda del sector filantrópico y voluntario español, así como las organizaciones sin fines de lucro para este fin.

**P.: En cuanto al voluntariado, ¿cree que es el voluntariado más o menos igual en las diferentes partes de Europa? ¿Cómo se compara con el voluntariado en los EEUU?**

**L.S.:** Muchos estadounidenses estarían muy sorprendidos al saber que el voluntariado, al menos en el sentido tradicional del trabajo no remunerado en las organizaciones, en realidad es más prevalente en muchas partes de Europa que en los Estados Unidos. Creemos que esto es una consecuencia directa del hecho de que en muchas partes de Europa los sectores sin fines de lucro tienen, proporcionalmente, una importante fuerza de trabajo. Donde hay más trabajadores remunerados en las entidades sin fines de lucro, hay más gente para movilizar e involucrar a los voluntarios.

Existe una gran pluralidad dentro de Europa, por supuesto. El voluntariado en los países escandinavos es excepcionalmente alto y se concentra en las actividades deportivas y culturales. Las tasas de voluntarios en España, Portugal, e Italia, son más bajas que en otras partes de la UE, porque creemos que esto podría ser en parte el resultado de una mayor dependencia del apoyo de las redes familiares en estos países.

## NOTA FINAL DEL ENTREVISTADOR

Deseamos expresar al Sr. Salamon, en nuestro nombre y en el de la Revista Española del Tercer Sector, el reconocimiento por esta extensa entrevista. Los informes recientes, tanto "How is life?" de la OCDE, como "United Nations Human Development Report" de Naciones Unidas, se han referido al Voluntariado de forma muy significativa, colocándolo como clave para el desarrollo y el bienestar de la ciudadanía. De hecho, ambos informes hacen mención del vacío existente sobre datos reales y comparables sobre el voluntariado mundial. Lo que pone aún más en valor las propuestas, las declaraciones y la perspectiva del Sr. Salamon.

## SELECCIÓN BIBLIOGRAFÍA DE LESTER M. SALAMON (2000-2016)

Dada la visión de Lester Salamon y la importancia de las ideas que expone en sus respuestas en esta entrevista, creemos que es muy oportuno dar a conocer diversas publicaciones en que expone sus planteamientos, aún poco conocidos en España, pues no ha sido apenas traducido, si exceptuamos "La sociedad civil global. Las dimensiones del sector no lucrativo", publicado por la Fundación BBVA en 2001, traducción de la obra publicada en 1999 en EEUU. Para poder investigar y profundizar en la visión que tiene el Sr. Salamon sobre el Tercer Sector en nuestro contexto español, se presenta una selección de sus publicaciones en los últimos 15 años.

ANHEIER, H. K., & SALAMON, L. M. (2006). The nonprofit sector in comparative perspective. *The nonprofit sector: A research handbook*, 89-114.

DEHOOG, R. H., & SALAMON, L. M. (2002). Purchase-of-service contracting. *The tools of government: A guide to the new governance*, 319-339.

FRANCO, R. C., & SALAMON, L. M. (2005). *Defining the nonprofit sector: Portugal*. Johns Hopkins University Center for Civil Society Studies.

GRONBJERG, K. A., & SALAMON, L. M. (2002). Devolution, marketization, and the

changing shape of government-nonprofit relations. *The state of nonprofit America*, 447-470.

O'Brien, M., Tennant, M., Sokolowski, S. W., & Salamon, L. M. (2008). *The New Zealand non-profit sector in comparative perspective*. Wellington: Office of the Community and Voluntary Sector.

SALAMON, L. M. (2000). New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction, *The. Fordham Urb. LJ*, 28, 1611.

- (2002). The tools approach and the new governance: conclusion and implications. *The tools of government: A guide to the new governance*, 600-610.
- (2003). *The Resilient Sector: The State of Nonprofit America*. Brookings Institution Press.
- (2005). The changing context of American nonprofit management. *Robert D. Herman and Associates, The Jossey-Bass Handbook of Nonprofit Leadership and Management, Second Edition (San Francisco: John Wiley and Sons, Inc. 2005)*, 81-101.
- (2005). Training professional citizens: Getting beyond the right answer to the wrong question in public affairs education. *Journal of Public Affairs Education*, 11(1), 7-19.
- (2006). Government-nonprofit relations from an international perspective. *Nonprofits and government: Collaboration and conflict*, 2, 399-431.
- (2007). *Measuring civil society and volunteering: initial findings from implementation of the UN Handbook on Nonprofit Institutions*. Johns Hopkins Center for Civil Society Studies.
- (2010). Putting the civil society sector on the economic map of the world. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 81(2), 167-210.
- (2010). The changing context of nonprofit leadership and management. *The Jossey-Bass handbook of nonprofit leadership and management*, 3, 77-100.
- (2012). *The State of Nonprofit America*. Brookings Institution Press.
- (2014). *Leverage for Good: An Introduction to the New Frontiers of Philanthropy and Social Investment*. Oxford University Press.
- (2014). Il progetto Philanthropication thru privatization. Come creare patrimoni filantropici per il bene comune. Il Mulino,
- (2014). *New Frontiers of Philanthropy: A Guide to the New Tools and New Actors that Are Reshaping Global Philanthropy and Social Investing*. Oxford University Press.

- (2015). Rethinking corporate social engagement: Lessons from Latin America. *Вестник Института социологии*, (12), 79-99.
- Salamon, L. M., & Geller, S. L. (2007). The nonprofit workforce crisis: Real or imagined. *Listening Post Project*.
- Salamon, L. M., Sokolowski, S. W., & List, R. (2003). *Global civil society*. Johns Hopkins Center for Civil Society Studies.
- Salamon, L. M., & Sokolowski, S. W. (2003). *Institutional roots of volunteering* (pp. 71-90). Springer US.
- Salamon, L. M., & Sokolowski, S. W. (2005). Nonprofit organizations: New insights from QCEW data. *Monthly Lab. Rev.*, 128, 19.
- Salamon, L. M., & Wojciech Sokolowski, S. (2006). Second commentary on Heinrich: "Studying civil society across the world". *Journal of Civil Society*, 2(1), 85-88.
- Salamon, L. M., & Sokolowski, S. W. (2006). Employment in America's charities: A profile. *National Bulletin, Baltimore, MD: Johns Hopkins Center for Civil Society Studies*.
- Salamon, L. M., Sokolowski, S. W., & Haddock, M. A. (2011). Measuring the economic value of volunteer work globally: Concepts, estimates, and a roadmap to the future. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 82(3), 217-252.
- Salamon, L. M., Sokolowski, S. W., & Geller, S. L. (2012). Holding the fort: Nonprofit employment during a decade of turmoil. *Nonprofit Employment Bulletin*, 39, 1-17.
- Salamon, L. M., & Toepler, S. (2000). The influence of the legal environment on the development of the nonprofit sector.
- Sokolowski, S. W., & Salamon, L. M. (2005). Mirror, mirror on the wall? Commentary on Heinrich. *Journal of Civil Society*, 1(3), 235-240.

---

# El Tercer Sector de Acción Social en 2015: Impacto de la crisis

**Raúl Ruiz Villafranca**

raul.ruiz@systeme.es

***Sociólogo Investigador Social***

Bajo el título “El Tercer Sector de Acción Social en 2015: Impacto de la crisis”, la Plataforma de ONG de Acción Social (en adelante POAS) publicó en noviembre de 2015 el último estudio estatal cuantitativo del sector, con el objeto de describir la situación actual y su evolución en los últimos años. Para ello, se realizó una encuesta a una muestra representativa de 408 entidades, aplicando un cuestionario muy similar a los realizados en los dos Anuarios del Tercer Sector de Acción Social (en adelante TSAS) publicados por la Fundación Luis Vives y dirigidos por el sociólogo Javier Giménez Marín en 2010 y 2012 respectivamente.

En el informe, se puede encontrar una extensa comparativa de las encuestas publicadas en los Anuarios con la realizada específicamente en este nuevo estudio, sobre los temas fundamentales que atañen al sector: Campos y ámbitos de actuación; Actividades y acciones que se realizan; Órganos de gobierno; Empleo remunerado; Voluntariado; Recursos económicos y financiación; Relaciones externas y de cooperación; Expectativas y retos. También se puede leer un capítulo específico sobre legislación, ofreciendo junto a los resultados de la encuesta un análisis jurídico sobre las tendencias y retos del sector en este campo, realizado por Domingo Carabajo Vasco, experto en normativa del TSAS.

A continuación se muestran los principales resultados y conclusiones obtenidos en el estudio<sup>1</sup>.

---

1 Se puede consultar el estudio. **Estudio completo:** Ruiz Villafranca, Raúl (director) (2015): *El Tercer Sector de Acción Social en 2015: Impacto de la Crisis*. Plataforma de ONG de Acción Social, Madrid. [http://www.plataformaong.org/ciudadaniaactiva/tercer-sector/estudio\\_completo\\_el\\_TSAS\\_en\\_2015\\_impacto\\_de\\_la\\_crisis.pdf](http://www.plataformaong.org/ciudadaniaactiva/tercer-sector/estudio_completo_el_TSAS_en_2015_impacto_de_la_crisis.pdf)

**Resumen ejecutivo:** Ruiz Villafranca, Raúl (director) (2015): *El Tercer Sector de Acción Social*

## 1. SECTOR DE VALOR Y EN VALOR

El estudio pone de manifiesto que el TSAS aporta un valor importante a la sociedad española, entre otros motivos por su papel movilizador y dinamizador de la sociedad civil, por los valores que defiende y trasmite, y por cubrir necesidades sociales. Todo esto le posiciona como una parte importante del sistema de bienestar y, entendiendo el sector como parte del tejido productivo, hay que poner en valor, además, la posición que ocupa en el desarrollo económico y en la creación de empleo en España.

La encuesta, recopilando datos del ejercicio 2013, apunta que el sector realizó cerca de 53 millones de atenciones directas ese año, gracias al trabajo de 645.000 personas remuneradas y de cerca de 1,3 millones de personas voluntarias, gestionando unos ingresos de 14.470 millones de euros, y unos gastos de 13.900 millones. La aportación al PIB español es del 1,51%, situándose a la altura de otros sectores importantes de la economía. En el TSAS trabaja aproximadamente 1 de cada 20 personas asalariadas del Estado Español y es la mitad del empleo de las "actividades sanitarias y de servicios sociales".

Del estudio se desprende que no sólo hay que poner en valor la labor social de las entidades, muy importante sin lugar a dudas, sino también la posición que merece en la economía productiva. Aunque el sector social ha perdido volumen de ingresos, gastos y empleo, en los últimos años ha ganado en importancia para la economía, con un incremento constante del peso del empleo en el conjunto del mercado de trabajo español.

Además, en todos estos años de crisis, el TSAS ha jugado un papel decisivo para amortiguar el deterioro de la cohesión social. Prueba de ello es que en 2013 se han realizado 10,8 millones de atenciones directas más que en 2008, un crecimiento de casi un 30%. Y eso a pesar de las políticas de recortes del gasto social, ya que se ha contado con un 14% menos en los ingresos totales, 22% menos en la financiación pública.

## 2. SECTOR CONSOLIDADO Y DE PROXIMIDAD QUE SE ORGANIZA EN RED

El estudio constata que el sector se encuentra en una etapa de consolidación avanzada en cuanto a experiencia. Más de la mitad de las entidades cuentan ya con una antigüedad igual o superior a 20 años, y una de cada cinco entre 15 y 19 años de experiencia. Además, la iniciativa ciudadana protagoniza la pro-

---

*en 2015: Impacto de la Crisis. Resumen Ejecutivo.* Plataforma de ONG de Acción Social, Madrid. [http://www.plataformaong.org/ciudadaniaactiva/tercersector/resumen\\_ejecutivo\\_el\\_TSAS\\_en\\_2015\\_impacto\\_de\\_la\\_crisis.pdf](http://www.plataformaong.org/ciudadaniaactiva/tercersector/resumen_ejecutivo_el_TSAS_en_2015_impacto_de_la_crisis.pdf)

moción del TSAS. De las entidades analizadas en el año 2015, el 57,2% han sido promovidas por esta vía. Junto a ello, y como ya se constató en los dos Anuarios, el carácter de proximidad es uno de los atributos principales del TSAS, ya que la mayor parte (78,5%) de las entidades actúan a nivel autonómico, provincial o local.

También se advierte que favorecer la coordinación y el trabajo en red, puede servir al TSAS para impulsar su contribución social, su reconocimiento y afianzamiento como sector. Ante la situación de crisis, es necesario sumar esfuerzos de las entidades para incrementar su eficiencia y su impacto. La totalidad de las entidades singulares (Cáritas, Cruz Roja y la ONCE) y la mayoría de las de nivel 2-3 se encuentran adheridas a alguna organización. Los motivos para adherirse varían entre la estrategia para mejorar el posicionamiento en el sector, y mejorar sus actividades operativas. No obstante, dice el estudio, no se han dado progresos significativos en los últimos años en estos procesos de adhesión.

### **3. FORTALEZA INTRASECTORIAL FRENTE A RELACIONES EXTERIORES DÉBILES Y DESIGUALES**

La interacción con diversos agentes es clave y estratégica para el desarrollo y consolidación de las entidades del sector social. El agente con el que más trato tiene el sector es consigo mismo, el 66% de las entidades manifiestan que tiene “bastante o mucha” relación con otras entidades del TSAS (frente al 44% que lo hace nada o poco), dato muy similar al 58,7% cuando se pregunta por las relaciones de cooperación. La relación intensa con las instituciones públicas no siempre se traduce en una cooperación adecuada. Mientras que el 62,8% de las entidades manifiestan bastante o mucha relación con la administración, sólo el 37,4% afirma que finalmente se traduce en bastante o mucha cooperación.

Llama la atención la baja relación (19,8%) y cooperación (15,4%) del sector con el mundo de la empresa. En un momento de cambio en la estructura de ingresos, dice el estudio, no habría que dejar de lado las oportunidades que la responsabilidad social corporativa (RSC) brinda al sector para la financiación de proyectos sociales y para emprender iniciativas conjuntas.

### **4. LA INTERLOCUCIÓN CON LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS, PENDIENTE DE CONSOLIDACIÓN**

Al preguntar a las entidades en qué medida la administración pública consulta al TSAS para la elaboración de políticas, mediante la escala “nada, poco, bas-

tante o mucho”, el 9,3% considera que la administración no consulta nada, y 64,7% que lo hace “poco”.

Junto a ello, el 40% de las entidades del TSAS afirma que han sido consultadas en los últimos tres años por la administración para participar en la elaboración de alguna política pública. Normalmente, se trata de un proceso largo, en el que más de la mitad de las entidades participantes (55,6%) afirmaron haber realizado “bastante” seguimiento del desarrollo, con respeto a la última participación. Sin embargo, este seguimiento no se corresponde con las contribuciones realizadas por las entidades, ya que el 51,8% consideran que, finalmente, sus aportaciones se incorporaron “poco”.

## **5. SECTOR PERMEABLE A LAS NUEVAS DEMANDAS SOCIALES Y AL CAMBIO DE PERFIL DE LAS PERSONAS BENEFICIARIAS**

Las entidades que componen el TSAS se dedican principalmente a los campos de acción social, integración e inserción, y atención socio-sanitaria (82% de las entidades). En coherencia con las nuevas demandas sociales y el contexto de crisis, las actividades dedicadas a la integración e inserción se han intensificado desde 2009, con un aumento de 9,2 puntos en el porcentaje de entidades que se dedican a ello. Asimismo, como reacción a los problemas de las personas afectadas por los desahucios, aparecen de forma notable entidades cuyo campo de actuación es la vivienda, que alcanza el 8,7% del sector en 2015, cuando en años anteriores era casi inexistente.

En cuanto a las actividades que realiza el sector, en 2015 fue la formación/educación la más realizada (14,9%), aumentando su presencia desde el año 2009, seguida de la información y sensibilización social (12,8%), la asistencia psicosocial (12,9%), el asesoramiento y orientación (12,2%), la inserción laboral (10,9%), la atención de día o centro de día (8%) y la promoción de derechos y denuncia de su incumplimiento (7,5%).

El sector ha sabido adaptarse al nuevo contexto social surgido como consecuencia de la crisis. El aumento de las actividades de educación, formación e inserción laboral para paliar la crisis de empleo que se produjo entre los años 2009 y 2011 se han consolidado. A su vez, el papel de denuncia en el contexto actual de pérdida de derechos sociales adquiere cada vez más importancia, con un aumento de las actividades de 7,1 puntos desde 2009 para alcanzar el 7,5%.

## 6. UNA GOBERNANZA CAMBIANTE CON LOS TIEMPOS

La mayoría de las entidades del TSAS cuentan con órganos de dirección de pequeño tamaño. En el caso de las fundaciones, los patronatos y equipos directivos con menos de diez miembros en ambos órganos representan el 77,1% y el 92,1% respectivamente. En los últimos años se ha producido una reducción de la dimensión de estos órganos. Así, en 2013 el porcentaje de fundaciones con menos de 10 miembros en su patronato es 10,4 puntos superior al 66,7% del año 2008, y la proporción de fundaciones con equipo directivo menor de 5 miembros en 2013 de un 70,1%, es decir 27,7 puntos más que en 2008.

En cambio, se incrementa la proporción de asociaciones de primer nivel que cuentan con un amplio volumen de socios (entre 100 y 500). De hecho, las asociaciones de primer nivel de este tamaño se convierten en las más comunes del TSAS en el año 2013 (representan el 44,7%), cuando en 2008 lo eran las que tenían entre 20 y 99 miembros (el 36,9% en aquel año).

Los órganos de gobierno de las entidades de segundo y tercer nivel son cada vez más reducidos. En el año 2013, la mayoría cuenta con asambleas de menos de 99 socios, son el 88,1% de estas entidades, con un aumento de 5,3 puntos respecto al 2008. Por su parte, destacan las juntas directivas y los comités permanentes con menos de 9 miembros, que son el 89,3% y el 76,8%, respectivamente.

## 7. EMPLEO FEMENINO, JOVEN, CUALIFICADO Y A TIEMPO PARCIAL

El empleo del sector es ocupado mayoritariamente por mujeres, tal y como quedaba reflejado en los estudios anteriores del sector. En 2013, el 78,4% del personal asalariado son mujeres, dato similar al 74% de 2008. Por otra parte, el conjunto de los trabajadores del TSAS se caracterizan por presentar una media de edad más joven que el conjunto de las personas ocupadas del país; así, la proporción de los trabajadores menores de 35 años sobre el total de los trabajadores en España en 2013 es del 27,4%, mientras que este mismo dato para el TSAS es del 39,5%. No obstante, del estudio se percibe un ligero envejecimiento de los trabajadores contratados en el TSAS.

El alto nivel de estudios de las personas que trabajan con contrato laboral en el TSAS es una característica bien diferenciadora. Así, el 71,6% de las personas remuneradas poseen estudios universitarios (42,4 puntos más que el conjunto de ocupados de España) y un escaso 10,2%, por el contrario, cuenta con un nivel de estudios de nivel secundario o inferior (48,2 puntos menos).

Sin embargo, si se compara la situación del TSAS con el conjunto de personas ocupadas del país, parece evidente que la proporción de trabajadores con jornada parcial en el sector se aleja de la realidad existente en el mercado de trabajo español. En 2013, el 43,4% de las personas trabajadoras del sector lo hacía a tiempo parcial, 27,3 puntos más que el 16,1% de España para ese mismo año.

## **8. UN MAYOR APOYO EN EL VOLUNTARIADO QUE ABRE NUEVOS RETOS AL SECTOR**

En 2013, el Tercer Sector de Acción Social cuenta con cerca de 1,3 millones de personas que colaboran de manera altruista y solidaria. De ellas, una proporción importante, el 22,7% (289.045 personas), lo hacen en una de las tres entidades singulares. En tres años, el voluntariado ha aumentado en casi 200.000 personas, un crecimiento del 18,3% en el conjunto del sector y del 22,8% si no se tienen en cuenta las entidades singulares.

Con la crisis el voluntariado se enfocó más en la intervención y perdió protagonismo en la gestión y toma de decisiones de las entidades. Actualmente está recuperando el papel que tenía en la época de bonanza en estas esferas, sin perjuicio de su actividad en la intervención directa.

En el conjunto del sector, sin tener en cuenta a las entidades singulares, las personas voluntarias representan de media el 71,5% sobre el total de personas que trabajan en el mismo, sean remuneradas o no. Esta proporción es mucho más elevada que la que se registró en los años 2010 (53,2%) y 2008 (56,7%), lo que dibuja un escenario claramente diferente del que había en los primeros años de la crisis económica.

Tal y como se señala en el estudio, el incremento del voluntariado ha sido una de las respuestas del sector ante la crisis, para atender el aumento de la demanda social en una situación de recortes presupuestarios y carencias de recursos profesionales, que se cubren con trabajo voluntario. Sobre este escenario, el estudio muestra dos valoraciones: por una parte, puede verse como una expresión positiva del mayor incremento de la participación ciudadana desde el altruismo; por otra, puede verse como un riesgo para la pérdida de profesionalización del sector, al contar las entidades con menos profesionales contratados en sus plantillas en relación al conjunto de recursos humanos que gestionan. La sustitución de profesionales por personas voluntarias, dice el estudio, aunque se debe al noble afán de satisfacer el aumento de la demanda y necesidades sociales, entraña este riesgo.

El estudio advierte que quizás el voluntariado sea la parte más frágil, en este momento, de los esfuerzos que han realizado las organizaciones por adaptarse

a las nuevas demandas sociales y a los nuevos perfiles de beneficiarios. Y es que las personas voluntarias han de tener la formación adecuada para desempeñar el trabajo que se les encomiende. En este sentido, si bien una parte importante de las entidades (63,1%) realizaron formación a las personas voluntarias durante 2013, se trata de un dato inferior en 5,1 puntos al del bienio 2009-10. El descenso de la proporción de entidades que forman a sus personas voluntarias, aunque leve, es sociológicamente significativa. En un contexto donde el volumen de voluntariado ha crecido, y también su dedicación horaria, dice el estudio, no parece consistente que se reduzca la actividad formativa de los mismos en las entidades. Lo lógico sería esperar, más bien, todo lo contrario. En esta época de cambio en las necesidades sociales, y aumento del volumen de beneficiarios directos, apoyarse sobre un voluntariado menos formado podría conllevar el riesgo de una peor calidad de los servicios prestados. Establecer una oferta formativa a personas voluntarias ajustada a las necesidades del sector e incentivar su participación, podría ser la medida correctora que minimice este riesgo.

## 9. UN SECTOR CON BRECHAS INTERNAS

Las cifras de ingresos y gastos del TSAS aportan un resultado relativo medio en 2013 del 3,8% (por cada 100€ de gastos se ingresan 103,8€), muy similar al obtenido en 2010 (2,6%) y lejos del 2008 (7,7%), lo cual indica que, en general, las cuentas están saneadas.

No obstante, existen diferencias en función del volumen presupuestario. Las entidades de mayor tamaño (más de 1 millón de ingresos) son las que cuentan con un resultado relativo con valor positivo, concretamente del 5,7%. El resto de entidades cuentan con un balance negativo, indicador que se intensifica a medida que disminuye el tamaño de la entidad. Así, las entidades de hasta 30.000€ tienen un resultado negativo de 4,4%, las de 30.001€ a 300.000€ del 2,9% y las de 300.001 a 1 millón del 0,7%.

En este sentido, el estudio muestra que la gestión más eficiente de las entidades grandes se deba a que disponen de mecanismos de seguimiento y control de la actividad, que les ayudan a tomar decisiones en la gestión para finalizar el año sin déficits. Por su parte, las entidades pequeñas tienen más dificultades, posiblemente motivadas por la existencia de personal más polivalente en los puestos de estructura, por no estar tan acostumbrados a ajustar los gastos en un periodo de reducción de ingresos, así como por la ausencia de mecanismos de seguimiento y control de la actividad. Una mayor preparación del personal de gestión y la implantación de sistemas de monitorización de la

actividad, podrían ser clave para una gestión menos deficitaria en el segmento más pequeño del sector social.

## **10. DIVERSIFICACIÓN DE LAS FUENTES DE INGRESOS COMO ESTRATEGIA DE ADAPTACIÓN A LOS CAMBIOS, Y OPTIMISMO A FUTURO**

La financiación pública continúa siendo la fuente de ingresos a la que más entidades acceden, el 85,9%. No obstante, la financiación privada le sigue muy de cerca, con apenas 1,3 puntos de distancia, con un 84,6%. La penetración del canal de ingresos públicos ha bajado en 6,9 puntos desde 2010 (92,8%), descenso que se ve compensado por el incremento en 5,4 puntos del porcentaje de entidades que obtienen financiación propia. Por su parte, la financiación privada es utilizada por el 71,7% del sector, dato muy similar al 69,1% de 2010.

Estos resultados muestran una estrategia del sector de diversificación de sus fuentes de ingresos. Ahora bien, es la financiación pública la que aporta, con diferencia, el mayor volumen, concretamente el 55,3% de los ingresos del sector. Le sigue muy de lejos la financiación propia, que aporta el 25,3% de los ingresos, y la privada con el 19,4%.

En términos monetarios, la financiación propia es el único canal que ha crecido en los últimos años. En 2013 ascendió a unos 3.700 millones de euros, un aumento del 47% desde 2008. Por su parte, los ingresos procedentes del ámbito público fueron en 2013 de 8.000 millones de euros, un descenso del 22,4%, y los del canal privado de 2.800 millones de euros, una caída del 30,2%, en ambos respecto al año 2008. A pesar de los esfuerzos del sector por obtener mayor volumen de ingresos propios, el aumento de 1.170 millones de euros desde 2008 no compensa la caída de 3.500 millones del canal público y privado juntos.

A la hora de hacer predicciones, las entidades del TSAS se muestran bastante cautas. Está generalizada la idea de un mantenimiento de las fuentes de financiación, si bien se advierte un mayor optimismo que en 2011, por lo que se podría pensar que, dentro del sector, se ha llegado a un punto de inflexión. El 61,7% de las entidades opinan que la financiación pública se mantendrá o aumentará en los próximos dos años, un tercio más que en 2011. Un 27,3% opina que los ingresos del canal privado aumentarán, 19,4 puntos más que en 2011. El 32,5% considera que los ingresos propios también crecerán, 13,9 puntos más que hace 4 años. Y para el 23,4%, el número de donantes regulares subirá, 16,2 puntos más que en 2011.

Una vez más, se observa la forma de adaptación del Tercer Sector de Acción Social al contexto de crisis. En un periodo de descenso de ingresos externos, y para satisfacer el aumento de la demanda y necesidades sociales, ha optado por intensificar los esfuerzos para compensarlo, aunque sea parcialmente, con la aportación de más ingresos propios. Junto a ello, la persistencia del actual escenario de recortes del gasto social, refuerza la necesidad de continuar fortaleciendo la aportación de las otras fuentes y, en especial, aumentar la diversificación de fuentes en el canal privado. No obstante, el sector debe seguir reivindicando que el sector público no reduzca el compromiso de financiación que debe tener en la cobertura de la atención a los problemas y necesidades sociales.

## **11. LA IMPLANTACIÓN DE ESTÁNDARES DE CALIDAD, UN ASUNTO PENDIENTE**

En 2015 se consolida el número de entidades que incluyen, para su gestión, sistemas de calidad. En total, sólo el 36% de las entidades cuentan con algún sistema o estándar de calidad, dato similar al 35,1% de 2011, y superior al 16,5% de 2009. Normalmente, la implementación de los modelos de calidad requiere una inversión que en ocasiones puede resultar difícil de asumir, más aún en esta época de ajustes presupuestarios, siendo las entidades con mayor volumen de ingresos quienes tienen los porcentajes más elevados de penetración de estándares de calidad.

## **12. UNA CLARA APUESTA POR LA COMUNICACIÓN DIGITAL**

Al observar el impacto que ha tenido la implantación de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) en el TSAS y los usos que éste le ha dado, se constata que su presencia ha aumentado con respecto al año 2011. El uso de página web se ha generalizado en el sector y la mayoría de las entidades cuentan ya con dominio propio. El porcentaje de las entidades que cuentan con perfil de Facebook prácticamente se ha duplicado; y se han multiplicado por tres las entidades que disponen de perfil en Twitter (del 15,2% en 2011 se ha pasado al 45,2% en 2015).

Existe una apuesta clara del sector por el marketing y la comunicación online, motivado posiblemente por las restricciones presupuestarias del momento, pero no sólo. La transformación digital es ya un hecho en toda la economía del país, y cada vez son más las organizaciones que consideran el valor de la estrategia digital. Así por ejemplo, según los datos de la "Encuesta

de uso de TIC y Comercio Electrónico en las empresas" (INE), la proporción de empresas que utilizan redes sociales pasó del 29,1% en 2013 al 39,2% en 2015. Junto a ello, también es posible que el sector se vea envuelto en la presencia de los últimos años de movimientos sociales ligados a las tecnologías, como es el caso del 15M y las movilizaciones post-15M.

Con todo, no es posible afirmar a ciencia cierta que el sector esté plenamente integrado en la transformación digital. Por un lado, falta información sobre las herramientas utilizadas en sus procesos operativos y de gestión y, por otro, la comparación de estos resultados con estadísticas oficiales no es posible por cuestiones metodológicas. Un diagnóstico específico sobre el uso de las TIC en el sector daría las claves para reconocer si efectivamente está a la vanguardia, o todo lo contrario, está sumido en una brecha digital.

### **13. EL COSTE DE OPORTUNIDAD EN LA SATISFACCIÓN DE LA DEMANDA**

Prácticamente la totalidad de las entidades del Tercer Sector afirmaban en 2015, siguiendo la línea de años anteriores, que se encontraban preparadas para adaptarse a los cambios que se puedan producir en las demandas de las personas beneficiarias. Sin embargo, ha descendido con respecto a años anteriores el porcentaje de entidades que se consideraban preparadas para adaptarse a cambios normativos (77,1%, son 13,4 puntos inferior que en 2011) o de tipo político (71,8%, son 19,5 puntos menos). Por lo tanto, es posible que el coste de oportunidad por el esfuerzo en atender los cambios en la demanda, sea la pérdida de capacidad de adaptación a los cambios normativos y políticos.

Además, preguntadas las entidades sobre los retos de su organización y del sector en su conjunto, mayoritariamente se han señalado las nuevas estrategias para la financiación, con un 77,7% cuando se trata de la entidad, y un 75,1% cuando se trata del sector. Cuando se trata del sector, al reto de la financiación le sigue la adaptación a las nuevas demandas y necesidades de la sociedad, con un 40%; la necesidad de involucrar a las empresas en la acción social, con un 32,1%; convertir al Tercer Sector en principal interlocutor social con la administración, con un 29,2%, y el establecimiento de alianzas operativas con otras entidades del sector, con un 28,8%. Cuando se trata de la organización, le siguen establecer alianzas entre las entidades del sector (39,9%), involucrar a las empresas en la acción social (38,2%) y continuar con la adaptación a las nuevas demandas y necesidades de la sociedad (34%).

En el estudio se apunta que llaman la atención algunos desfases entre los retos referidos al sector, y los referidos a la entidad. Los más importantes se sitúan en el reto de la consolidación como interlocutor social con la adminis-

tración, donde el dato sectorial es 12,4 puntos superior, el establecimiento de alianzas operativas entre entidades, cuya cifra es 11,1 puntos mayor para el sector y la involucración a las empresas en la acción social con 6,1 puntos más. Por el lado opuesto, la adaptación a las nuevas demandas y necesidades sociales es 5,9 puntos mayor cuando se refiere a las entidades. El estudio apunta que estas diferencias podrían obedecer a una división funcional del trabajo entre lo que hacen las entidades, y lo que se hace como sector. Mientras que para las organizaciones se sitúan más cerca de la acción social, al sector le corresponden las tareas más institucionales.

Pero es cierto que el sector lo conforman un conjunto de entidades, quienes sitúan la adaptación a la demanda como segundo reto de su organización, y el quinto cuando se trata del sector. En otras palabras, si corresponde al sector afrontar los retos de la consolidación como interlocución social, las alianzas operativas y la involucración de las empresas, las entidades podrían estar dejando en un segundo plano estos aspectos para su organización. En este sentido, se podría inferir que el coste de oportunidad en las entidades por la intensificación de los esfuerzos en la adaptación a la demanda, se observa en un menor desarrollo de los asuntos más estratégicos (interlocución, alianzas y empresas), quienes lo depositan en las instituciones de representación sectorial.



**R**ecensiones y  
**H**emeroteca



---

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**Beatriz de Miguel Vijandi**

Asesora Técnica, Consejo General de ONCE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**Djamil Tony Kahale Carrillo**

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



---

# La inclusión de las personas con discapacidad en un nuevo marco jurídico-administrativo internacional, europeo, estatal y autonómico

**José Antonio Moreno Molina**

La monografía del Profesor Moreno Molina lleva a cabo un riguroso análisis de los elementos claves del nuevo marco normativo español, de la Unión Europea e internacional en materia de discapacidad y algunas de las principales actuaciones de las Administraciones públicas para la plena inclusión social de las personas con discapacidad<sup>1</sup>. El libro aborda en consecuencia una temática de gran importancia y actualidad. No hay que olvidar que en la Unión Europea, las personas con discapacidad representan más del 20% de la población y la legislación que afecta a las mismas es de reciente aprobación y necesita ser aplicada y respetada tanto por los poderes públicos como por los ciudadanos. Se analiza en este trabajo el régimen jurídico de la inclusión de las personas con discapacidad en el nuevo marco normativo español (estatal y autonómico), de la Unión Europea e internacional y se reflexiona en especial sobre el acceso al empleo público y la consideración de aspectos sociales en la contratación pública.

En su prólogo al libro, José Luis PIÑAR MAÑAS, Catedrático de Derecho Administrativo y Vocal Permanente de la Comisión General de Codificación, destaca que se trata de la más importante y completa monografía sobre el régimen jurídico de la inclusión de las personas con discapacidad.

A lo largo de la obra, el autor pone de manifiesto que tanto la Convención de Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad de 13 de diciembre de 2006 (ratificada por España el mismo día que se abrió a la firma de los Estados, 30 de marzo de 2007), como el Real Decreto Legislativo

---

1

Publicado en Aranzadi, Cizur Menor, 2016. 241 páginas.

1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, así como las últimas leyes autonómicas y los Estatutos de Autonomía reformados a partir de 2006, han llevado a un fundamental cambio de paradigma en la protección y garantía de los derechos constitucionales de las personas con discapacidad.

La Estrategia Española sobre Discapacidad 2014-2020 apuesta por el respeto de los principios de vida independiente, dignidad y autonomía individual; la participación e inclusión plenas y efectivas en materia laboral y en la sociedad; el respeto por la diferencia y la aceptación de las personas con discapacidad como parte de la diversidad y la condición humanas; el respeto al desarrollo de la personalidad de las personas con discapacidad; la accesibilidad universal y diseño para todos; y la transversalidad de las políticas en materia de discapacidad.

Son objeto de un más detallado estudio en el trabajo dos cuestiones capitales y de gran actualidad, como son las importantes posibilidades que ofrece la legislación europea y nacional en materia de contratos públicos para la consideración de aspectos sociales relativos a la discapacidad, y el acceso e inclusión en el empleo público de las personas con discapacidad.

La nueva Directiva 2014/24/UE del Parlamento y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública, que ha derogado a la Directiva 2004/18/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios, tiene como uno de sus principales objetivos permitir que se utilice mejor la contratación pública en apoyo de objetivos sociales comunes, como la protección del medio ambiente, una mayor eficiencia energética y en el uso de los recursos, la lucha contra el cambio climático, la promoción de la innovación, el empleo y la integración social y la prestación de servicios sociales de alta calidad en las mejores condiciones posibles.

Por lo que se refiere al acceso al empleo público de las personas con discapacidad, se trata de una cuestión que se encontraba necesitada de estudios doctrinales que profundizaran en la misma.

En este sentido, es importante resaltar la reciente publicación del Libro blanco sobre acceso e inclusión en el empleo público de las personas con discapacidad (Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2015). Se trata de un proyecto impulsado por el INAP, la Fundación ONCE, el CERMI y FSC Inserta, en el que han intervenido diversos colectivos, y que se ha basado en el trabajo de investigación que, con la coordinación del Profesor PIÑAR MAÑAS,

han elaborado los profesores José Antonio MORENO MOLINA, Diego VERA JURADO, Alejandro CORRAL SASTRE y el propio Profesor José Luis PIÑAR.

El completo documento plantea nuevas medidas de acceso e inclusión en el empleo público y de provisión y desempeño del puesto de trabajo de las personas con discapacidad, y compara el ordenamiento jurídico español con otros modelos y sistemas jurídicos europeos para poner de relieve que, si bien España es uno de los países de la UE más concienciados con las personas con discapacidad en lo que se refiere al acceso al empleo público y con más desarrollada normativa al respecto, sus resultados efectivos no son tan positivos.

Son medidas positivas que propone el Libro blanco para España, la mejora de las estadísticas relacionadas con los empleados públicos con discapacidad, la realización de campañas de formación y concienciación dirigidas a los empleados públicos que no tienen discapacidad y la realización de un seguimiento individualizado de las personas con discapacidad que han decidido optar por un empleo público o presentarse a una prueba selectiva.

En definitiva, en la obra del Profesor MORENO MOLINA se lleva a cabo un preciso análisis del régimen jurídico de la inclusión de las personas con discapacidad y un destacable estudio de las consecuencias en el acceso al empleo público y en la contratación pública del cambio de paradigma en la protección y garantía de los derechos constitucionales de las personas con discapacidad, como consecuencia de la Convención de Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad.

**Antonio Villanueva Cuevas**

Profesor Contratado Doctor (Ac. TU) de la Universidad  
de Castilla la Mancha



# D ocumentación



---

# Ley del Tercer Sector de Acción Social

El 11 de octubre del año 2015, entró en vigor la ley 43/2015 del Tercer Sector de Acción Social que había sido aprobada en el Parlamento el 9 de octubre de ese mismo año<sup>1</sup>. Se trata de una Ley, de la primera Ley, que tiene por objeto al Propio sector Social. Y si ciertamente es una Ley de breve articulado, su importancia es claramente decisiva, pues hace que este Sector social deje de ser un sector y un actor de segunda categoría, sin consideración propia en cuanto su rol y función en su ámbito de dedicación y trabajo. Durante las últimas décadas el Tercer Sector de Acción Social se ha ido constituyendo como un actor destacado en la lucha contra las situaciones de mayor vulnerabilidad social y en la promoción de los derechos para que éstos alcancen a ser realmente universales. Sin embargo, el desarrollo del conjunto de entidades no lucrativas orientadas al cumplimiento de objetivos de interés público, con la dimensión y relevancia que alcanza en la actualidad, se había ido produciendo sin un amparo normativo propio de ámbito estatal. Por ello es de destacar que este Sector consiga reconocimiento de ley.

De ahí la importancia de una Ley que establece un reconocimiento jurídico y una regulación propia, perfilando con claridad la naturaleza y los principios rectores de la actuación de las entidades que integran el Tercer Sector de Acción Social, cuya actuación no puede en ningún caso diluir la responsabilidad de la Administración General del Estado, ni tampoco competir o interferir con otras entidades comprometidas con la defensa de los intereses sociales ni con la actividad de los agentes sociales propiamente.

Esta Revista ha considerado que el Tercer Sector de Acción Social debía ser considerado con rango propio. Y ha atendido al proceso que se estaba desarrollando, como lo muestra la referencia al mismo en su nº 30. Y en el actual número dedica un artículo para proporcionar al lector un comentario detallado y una exposición explicativa de cada uno de sus nueve artículos, así como una reseña de una publicación de primer nivel con comentarios desde diversas perspectivas sobre la misma. Por ello, esta nota de documentación solo desea, de forma sucinta, poner al alcance del lector la referencia legal que le permita acceder directamente a la Ley.

---

1 Ley 43/2015, de 9 de octubre, del Tercer Sector de Acción Social (<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10922>)

Lo primero que se debe destacar es que esta ley tiene como objeto fortalecer la capacidad del Tercer Sector de Acción Social como interlocutor ante la Administración General del Estado para el diseño, aplicación y seguimiento de las políticas públicas en el ámbito social, con el fin de asegurar un desarrollo armónico de las políticas sociales, una identificación correcta de las necesidades de los grupos afectados y un óptimo aprovechamiento de los recursos.

Y en ella encontramos, en su artículo segundo, el concepto que define a este Sector que retoma lo que la trayectoria del propio Sector había ido configurando: "Las entidades del Tercer Sector de Acción Social son aquellas organizaciones de carácter privado, surgidas de la iniciativa ciudadana o social, bajo diferentes modalidades, que responden a criterios de solidaridad y de participación social, con fines de interés general y ausencia de ánimo de lucro, que impulsan el reconocimiento y el ejercicio de los derechos civiles, así como de los derechos económicos, sociales o culturales de las personas y grupos que sufren condiciones de vulnerabilidad o que se encuentran en riesgo de exclusión social".

Una vez delimitado el contorno jurídico de la Ley, en su capítulo segundo se establecen una serie de principios rectores de la actuación de las entidades que integran el Tercer Sector de Acción Social, y en su capítulo tercero se reconoce participación institucional de la Administración General del Estado. Y en su capítulo cuarto la Ley prevé una serie de medidas de fomento de estas entidades, con el fin de apoyar y promover los principios del Tercer Sector de Acción Social, garantizar su sostenibilidad y su participación en las políticas sociales, y reconocer, con arreglo a los procedimientos que reglamentariamente se establezcan, su condición de entidades colaboradoras de la Administración General del Estado, conforme a lo previsto en la legislación vigente. En este mismo capítulo cuarto, la Ley prevé la aprobación por el Gobierno, en el plazo de doce meses desde su entrada en vigor, de un programa de impulso de las entidades del Tercer Sector de Acción Social.

Por último en su capítulo quinto, la Ley recoge diversos procesos que ya se habían ido consolidando en las relaciones entre el Tercer sector de Acción Social, como son el Consejo Estatal de Organizaciones no Gubernamentales de Acción Social, en su artículo 8, que se regulará como un órgano colegiado de naturaleza interinstitucional y de carácter consultivo, y la Comisión para el Diálogo Civil con la Plataforma del Tercer Sector, en su artículo 9, que igualmente se regulará con la finalidad de institucionalizar la colaboración, cooperación y el diálogo permanentes entre el Ministerio, que tenga la competencia en materia de servicios sociales, y la Plataforma del Tercer Sector de Acción Social.

# Ley de Voluntariado

El 16 de octubre del año 2015, entró en vigor la ley 43/2015 de Voluntariado que había sido aprobada en el Parlamento el 14 de octubre de ese mismo año<sup>2</sup>. No cabe ninguna duda de que esta segunda Ley forma un cuerpo de reconocimiento de los elementos esenciales del Tercer Sector de Acción Social, en este caso de uno de sus elementos centrales y la seña de identidad más notable, como es el Voluntariado.

Nuevamente no es ocioso decir que para esta Revista es un tema esencial, como lo manifiesta la presencia y la atención al voluntariado en una diversa gama de artículos, incluso de número monográfico. Cabe decir lo mismo que de la Ley del Tercer Sector, pues la referencia en su nº 30 era conjunta a ambas leyes, así como en el actual número, igualmente se reseña una publicación de primer nivel con comentarios desde diversas perspectivas sobre el Voluntariado. Reiteramos, por ello, que esta nota de documentación es así mismo sucinta, y que solo desea facilitar la referencia legal que permita acceder directamente a la Ley.

Debemos decir de antemano que no es la primera vez que se legisla sobre el Voluntariado a nivel estatal, así como que en las Comunidades Autónomas se ha hecho una variada legislación al respecto. Ya la Ley 6/1996, de 15 de enero, del Voluntariado, reguló por vez primera, en el ámbito estatal, el voluntariado en nuestro país, lo que supuso un hito importante en su reconocimiento y fomento. Sin embargo su realidad ha desbordado claramente esa Ley, por lo que casi veinte años después se hacía necesario un nuevo marco jurídico.

Por ello, esta Ley da cobertura a una acción voluntaria sin adjetivos, sin excluir ningún ámbito de actuación en los que en estos años se ha consolidado su presencia y favorece que pueda promoverse no sólo en el Tercer Sector, sino en otros ámbitos más novedosos, como son las empresas, las universidades o las propias Administraciones públicas. Asimismo, se valoran y reconocen las nuevas formas de voluntariado que en los últimos años han emergido con fuerza, como las que se traducen en la realización de acciones concretas y por un lapso de tiempo determinado, sin integrarse en programas globales o a largo plazo o las que se llevan a cabo por voluntarios a través de las tecnologías de la información y comunicación.

---

2 Ley 43/2015 de 14 de octubre de 2015, de Voluntariado (<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-11072>)

Nuevamente la Ley, en su Título I, en concreto en su artículo tercero, toma como referencia el concepto de voluntariado según las notas configuradoras principios que inspiran la acción voluntaria: solidaridad, voluntariedad y libertad, gratuidad y vinculación a la entidad de voluntariado y a un programa de voluntariado. Son las notas que el propio Sector había configurado como definitorias del Voluntariado y que habían sido recogidas en la Ley 6/1996 de 15 de enero, del Voluntariado y en las diferentes normas de voluntariado de las comunidades autónomas. Estas notas y los principios que fundamentan la acción voluntaria también están presentes en los diferentes informes internacionales del voluntariado (Dictamen de 13 de diciembre de 2006 del Comité Económico y Social Europeo «Actividades de voluntariado, su papel en la sociedad europea y su impacto»; o el Estudio sobre el voluntariado en la Unión Europea «Study on Volunteering in the European Union. Final Report», elaborado por la Education, Audiovisual & Culture Executive Agency; la Comunicación de la Comisión Europea de 20 de septiembre de 2011, sobre «Políticas de la UE y voluntariado: Reconocimiento y fomento de actividades voluntarias transfronterizas»; las Resoluciones del Parlamento Europeo de 12 de junio de 2012, sobre el «Reconocimiento y el fomento de las actividades voluntarias transfronterizas en la UE» y de 10 de diciembre de 2013, sobre «El voluntariado y las actividades de voluntariado»). La presente Ley refuerza el núcleo esencial del Voluntariado y lo adapta a las necesidades de un voluntariado del siglo XXI.

El Título II está dedicado a los Voluntarios, así como a sus derechos y deberes y a las relaciones entre los Voluntarios y la entidad de voluntariado en que realiza su compromiso. Especial importancia se concede al acuerdo de incorporación, que se erige en el principal instrumento de definición y regulación de estas relaciones que permitirá diferenciar al voluntariado de otras formas de prestación de servicios afines.

En el título III se regulan las entidades de voluntariado y se fijan sus requisitos, así como el régimen jurídico del voluntariado. Y se complementa con el Título IV, en el que se regulan los derechos y deberes de las personas destinatarias de la acción voluntaria.

El Título V, teniendo en cuenta la normativa existente en las comunidades autónomas definida por sus Estatutos de Autonomía y por su legislación específica, reclama un marco de cooperación entre las diferentes Administraciones públicas que sea especialmente proclive a la consolidación y desarrollo del voluntariado. Con ese propósito, se apuesta por fijar los medios y los sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, así como la acción conjunta en el ejercicio de sus competencias, con el fin de integrar las actuaciones de todas las Administraciones públicas en aquellos ámbitos donde ha sido tradicional su presencia en materia de voluntariado. Para lograr ese objetivo, la

Ley enumera las funciones de la Administración General del Estado. Y para su ejecución se prevé, en la disposición adicional segunda, la regulación reglamentaria de dos órganos: una Comisión Interministerial de Voluntariado, y un Observatorio Estatal del Voluntariado, con funciones de recogida, análisis, difusión y estudio de la información relativa al voluntariado en España.

El régimen legal se completa con la referencia, en el Título VI, a las actividades de fomento, como la subvención y los convenios de colaboración.



# Evaluadores



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:

Alberich	Tomás	Universidad de León
Alguacil	Julio	Universidad Carlos III de Madrid
Alonso	David	Entreculturas
Ballesteros	Carlos	Universidad Pontificia de Comillas
Berruga	Beatriz	Consultora de Forética
Castellano	Isabel	Observatorio del Voluntariado de la PVE
Cayo Bueno	Luis	Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI)
de Castro Sanz	Marcos	Ex-Presidente de CEPES
De la cuadra	Fernando	
Domínguez	Rafael	
Espinosa Fajardo	Julia	Universidad Complutense de Madrid
Fanjul	Gonzalo	
Franco Rebollar	Pepa	FOLIA CONSULTORES
García	Alvaro	
Guilló	Clara	consultora social
Helizalde Hevia	Antonio	Sociólogo
Illescas	Elisa	
Laparra	Miguel	Universidad Pública de Navarra
Larrú	José María	Universidad San pablo Ceu de Madrid
Lemonche	Paloma	consultora de Acción 49
López Salas	Emilio	técnico de Cáritas Española
Marbán Gallego	Vicente	UNIVERSIDAD ALCALA DE HENARES
Mateos	Oscar	Universidad Ramón Llull
Moreno	Rafael	consultor de Eticae
de la Red	Natividad	
Rúa Alonso corrales	Enrique	ASOCIACION ESPAÑOLA DE FUNDACIONES
Thayer Correa	Eduardo	
Ureña	Luis	Cáritas Española
Zubero	Imanol	Universidad del País Vasco



# Revista de Responsabilidad Social de la Empresa

Nº 24 · 2016 · Cuatrimestre III

## Artículos

Fundamentos e implicaciones del cambio climático. Una visión global  
*Fernando Gallardo Olmedo, Jaime Martínez Valderrama, Miguel Buñuel González*

La Huella Hídrica como respuesta del sector empresarial al cambio climático

*Amelia Pérez Zabaleta, Bárbara Soriano Martínez, Mónica Borrat*

Una nueva perspectiva de la I+D: su influencia en la evolución de las emisiones de CO<sub>2</sub>

*Yolanda Fernández Fernández, M<sup>a</sup> Ángeles Fernández López, Blanca Olmedillas Blanco*

*El Mercado de Derechos de Emisión: España y Unión Europea*

*Alfredo Cabezas Ares, Carmen Fernández Cuesta, María José García López*

Gobernanza climática y empresa

*Lara Lázaro Touza, Ángel Gómez de Ágreda*

Cambio climático y gestión de empresas: análisis retrospectivo y perspectivas de futuro

*Javier Amores Salvadó, José Emilio Navas López, Gregorio Martín de Castro*

Responsables, sostenibles y universitarios como vía de lucha contra el cambio climático: el caso de la Escuela Técnica Superior de Ingeniería de Montes, Forestal y del Medio Natural (UPM)

# Reis

Revista Española  
de Investigaciones  
Sociológicas

151

Julio  
Septiembre  
2015

**Josetxo Beriain**  
«Genealogía afirmativa»  
del hecho religioso en  
perspectiva sociológica

**Antonio D. Cámara, Pilar  
Zueras, Amand Blanes y  
Sergi Trias-Llimós**  
Componentes generaciona-  
les y socioeconómicos  
de la discapacidad entre  
las mayores españolas

**Thaïs García-Pereiro,  
Roberta Pace y  
María Carella**  
La evolución de la primera  
cohabitación de las mujeres  
en España: ¿cambio o  
estabilidad?

**Fernando J. García Selgas**  
Tres modelos teóricos  
generales en Sociología:  
una «des-unidad», articulada

**Purificación Mayobre e  
Iria Vázquez**  
Cuidar cuesta: Un análisis  
del cuidado desde la  
perspectiva de género

**Rosa Nonell e Iván Medina**  
Tensiones organizativas y  
competición de intereses  
en el mapa español de  
organizaciones  
empresariales

**Pilar Rodríguez Martínez**  
Un análisis interseccional  
sobre malos tratos y vio-  
lencia laboral en mujeres  
que ejercen la prostitución

**Carles Simó-Noguera,  
Andrea Hernández-Mon-  
león, David Muñoz-Rodrí-  
guez y M<sup>a</sup> Eugenia  
González-Sanjuán**  
El efecto del estado civil y  
de la convivencia en pareja  
en la salud

**Federico Traversa**  
Desigualdad, acción  
colectiva y redistribución:  
un nuevo indicador para  
una relación compleja

CIS

Centro de Investigaciones Sociológicas

## Revista Española de Investigaciones Sociológicas

www.reis.cis.es  
reis.metapress.com

151

Julio-Septiembre 2015

**Josetxo Beriain**  
«Genealogía afirmativa»  
del hecho religioso en pers-  
pectiva sociológica

**Antonio D. Cámara, Pilar  
Zueras, Amand Blanes y  
Sergi Trias-Llimós**  
Componentes generaciona-  
les y socioeconómicos de  
la discapacidad entre los  
mayores españoles

**Thaïs García-Pereiro,  
Roberta Pace y  
María Carella**  
La evolución de la primera  
cohabitación de las mujeres  
en España: ¿cambio o  
estabilidad?

**Fernando J. García Selgas**  
Tres modelos teóricos  
generales en Sociología:  
una «des-unidad» articulada

**Purificación Mayobre e  
Iria Vázquez**  
Cuidar cuesta: Un análisis  
del cuidado desde la  
perspectiva de género

**Rosa Nonell e Iván Medina**  
Tensiones organizativas y  
competición de intereses  
en el mapa español de  
organizaciones  
empresariales

**Pilar Rodríguez Martínez**  
Un análisis interseccional  
sobre malos tratos y  
violencia laboral en  
mujeres que ejercen la  
prostitución

**Carles Simó-Noguera,  
Andrea Hernández-Mon-  
león, David Muñoz-Rodrí-  
guez y M<sup>a</sup> Eugenia  
González-Sanjuán**  
El efecto del estado civil y  
de la convivencia en pareja  
en la salud

**Federico Traversa**  
Desigualdad, acción  
colectiva y redistribución:  
un nuevo indicador para  
una relación compleja

### 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, Cristobal  
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 €

### 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

CIS

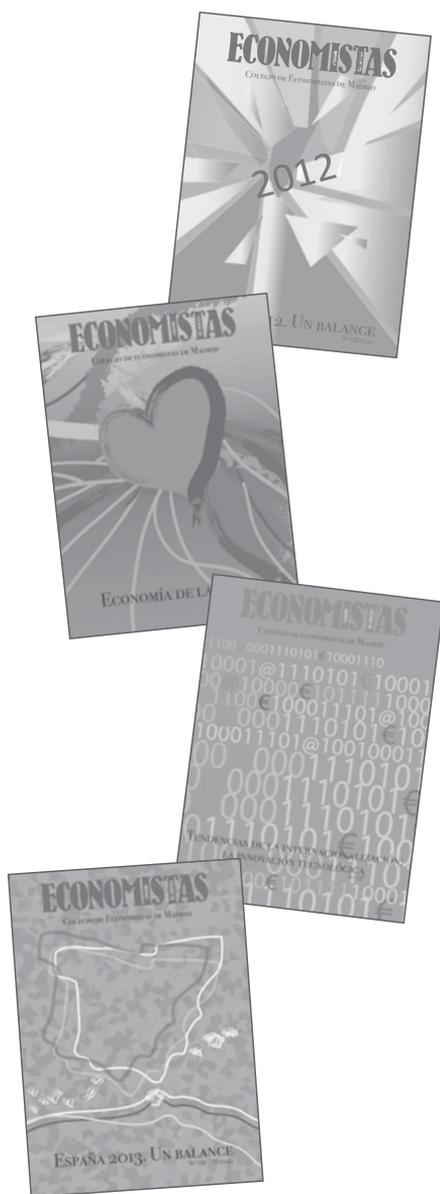
Centro de Investigaciones Sociológicas

### Metapress

E-mail: support@metapress.com  
reis.metapress.com

# 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](mailto:revista.economistas@cemad.es)

[www.colegioeconomistasmadrid.com](http://www.colegioeconomistasmadrid.com)

# Revista Internacional de Sociología

Volumen 73

Nº 2

mayo-agosto 2015

Córdoba (España)

ISSN-L: 0034-9712

## Artículos/Articles

Recognition in multicultural societies. Intergroup relations as second-order recognition

*Benno Herzog*

Secularización y aceleración. Bases teológicas del concepto sociológico de «aceleración social».

*Felipe Torres Navarro*

¿Quién programa las redes sociales en Internet?

El caso de Twitter en el movimiento #YoSoy132 en México

*Luis César Torres Nabel*

La interferencia entre el estatus familiar y las características individuales en el nacimiento del primer hijo tras la emigración a España

*Alberto del Rey Poveda, Mar Cebrián-Villar, Rafael Grande Martín, José-Ignacio Antón Pérez y Enrique Fernández-Macias*

Políticas empresariales de mano de obra y configuración social del empleo en España. Una aproximación desde los trabajos de investigación sociológica

*Sofía Pérez de Guzmán Padrón y Carlos Prieto Rodríguez*

Crisis económica y deterioro de los pactos sociales en el sur de Europa: los casos de España y Portugal

*Sergio González Begega y David Luque Balbona*

Cómo recuerda la televisión. El pasado evocado en los informativos españoles

*Luis Pablo Francescutti*

Interview with Aaron Cicourel

*Dafne Muntanyola-Saura*

## Distribuye

### Editorial CSIC

Vitruvio, 8. 28006 Madrid (España)

Tel. 34-915612833 / 915681619/ 620/640

Fax. 34-915680173

Digitalia US: <http://www.digitaliapublishing.com/ejournals>

e-libro Co: <http://www.e-libros.net>

Torrossa CasaInic: <http://www.torrossait.com>

Edición electrónica: <http://revintsociologia.revistas.csic.es>

## Edita

### IESA CSIC

#### Instituto de Estudios Sociales Avanzados

Consejo Superior de Investigaciones Científicas

C/ Campo Santo de los Mártires, 7

14004 CÓRDOBA, ESPAÑA

Tel. 34-957760625/26. Fax. 34-957760153

[www.iesa.csic.es](http://www.iesa.csic.es)

e-mail: [ris@iesa.csic.es](mailto:ris@iesa.csic.es)



# 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.

## 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

## 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-authorised 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.