



PROPUESTAS PARA MEJORAR LA FINANCIACIÓN PÚBLICA DEL TERCER SECTOR DE ACCIÓN SOCIAL

BORRADOR v.3.0 16/11/2010

Elaborado José Manuel Fresno con el apoyo del Doctor Andreas Tsolakis a partir de los grupos de trabajo organizados por la Plataforma de ONG de Acción Social en los que han participado: **poner el listado de asistentes a los grupos...**

INDICE

1. Resumen ejecutivo	3
2. El TSAS como actor clave en el entramado democrático	7
2.1. Características, situación y tendencias	7
2.2. Activos, valores añadidos y potencialidades	10
2.3. Un actor social imprescindible en tiempos de crisis	13
3. Los problemas de financiación del TSAS	16
3.1. Las fuentes y la calidad de la financiación	16
3.2. Un sistema de financiación inadecuado, insuficiente e ineficiente	18
3.2.1. Las fórmulas de financiación son inadecuadas e insuficientes	18
3.2.2. La normativa reguladora, <i>Ley de Subvenciones</i> , es deficiente y perjudicial	20
3.2.3. La interpretación de la norma es restrictiva y el control administrativo prima sobre la evaluación de resultados	21
3.2.4. La fiscalidad es perjudicial	22
3.2.5. La contratación pública no valora objetivamente la especificidad del sector	24
3.2.6. Los instrumentos de la Administración General se han quedado obsoletos	25
3.2.7. No se han previsto mecanismos de acceso al crédito	26
3.3. Las dificultades de financiación se han agravado con la crisis	28
3.3.1. La crisis evidencia problemas preexistentes	28
3.3.2. La demanda se ha desbordado lo que conlleva pérdida de calidad de los servicios	29
3.3.3. El cambio del tipo de demanda y del perfil de las personas beneficiarias requiere nuevas respuestas	30
3.3.4. Las dificultades de financiación se han agudizado	31
4. La urgencia de avanzar hacia un nuevo modelo de financiación	32
4.1. Un nuevo modelo de financiación pública adaptado al TSAS	32
4.1.1. <i>Razones que lo hacen necesario</i>	33
4.1.2. <i>Las características y condiciones que ha de tener</i>	34
4.1.3. <i>Instrumentos y fórmulas adecuadas a un nuevo modelo</i>	36
4.2. Cambios urgentes en el actual sistema de financiación	39
4.2.1. <i>Un desarrollo adaptado de la ley de subvenciones al TSAS</i>	39
4.2.2. <i>Una contratación pública más equitativa con el TSAS</i>	42
4.2.3. <i>Mayores garantías y mejoras en el 0,7% del IRPF</i>	44
4.2.4. <i>Incentivar las donaciones de particulares</i>	46
4.2.5. <i>Encontrar una solución a los agravios ocasionados por el IVA</i>	46
4.2.6. <i>Facilitar el acceso al crédito para actividades e inversión</i>	46

1. RESUMEN EJECUTIVO

- 1) Este documento describe brevemente el panorama actual del Tercer Sector de Acción Social (en adelante TSAS) en España, los problemas fundamentales de financiación que este tiene y expresa la necesidad de avanzar hacia un nuevo modelo de financiación que se adecue a la realidad, necesidades y función social que sus entidades prestan actualmente a la sociedad. Así mismo identifica una serie de aspectos, tanto de carácter normativo como procedimentales, que no solamente suponen un agravio, sino una auténtica barrera para su desarrollo, además de ir en detrimento de las personas a las que atienden estas entidades. En consecuencia propone la necesidad urgente de avanzar hacia un nuevo modelo de financiación más adecuado a la realidad y función del sector y una serie de medidas operativas que deberían de ser tomadas a corto plazo.
- 2) El TSAS, es aquella parte del Tercer Sector formada por entidades privadas de carácter voluntario y sin ánimo de lucro que, surgidas de la libre iniciativa ciudadana, funcionan de forma autónoma y solidaria tratando, por medio de acciones de interés general, de impulsar el reconocimiento y el ejercicio de los derechos sociales, de lograr la cohesión y la inclusión social en todas sus dimensiones y de evitar que determinados grupos sociales queden excluidos de unos niveles suficientes de bienestar.¹
- 3) Actualmente integran el TSAS en torno a 29.000 entidades, que emplean a más de 500.000 personas (2,5% del empleo en nuestro país), cuentan con el apoyo de cerca de 900.000 personas voluntarias y gestionan anualmente 15.519 millones de Euros, lo cual representa el 1,7% del Producto Interior Bruto (PIB) de España.² Estas entidades prestan servicios de apoyo directo a más de 5.000.000 de personas, mayoritariamente en situación de vulnerabilidad y exclusión. Actúan en campos tan variados como la discapacidad, la infancia, las toxicomanías, la inmigración, la población gitana, las personas sin hogar.... y desarrollan acciones muy variadas tales como la sensibilización, la investigación, el acompañamiento a las personas, la puesta en marcha de acciones de formación y empleo, centros de acogida y residenciales, asistencia directa, etc.
- 4) Las fuentes por las que se proveen de recursos económicos las entidades del TSAS para el desarrollo de su actividad son diversas. En concreto el 61% de los fondos que reciben proceden de la administración pública, el 24% de entidades privadas y el 15% es propia. La financiación pública se realiza por distintos procedimientos: en torno al 16% de la misma por la vía de contratación, el 44% por subvenciones y el 39% por convenios.³
- 5) Numerosos estudios y análisis coinciden en señalar que el sistema por el que la administración pública financia al TSAS es inadecuado, insuficiente y obsoleto, dado que no se ajusta a la realidad y evolución que el sector ha tenido en las últimas décadas y supone una barrera muy importante para el desarrollo del mismo.⁴ Esta financiación inadecuada, va en detrimento de los servicios que las organizaciones prestas a las personas más vulnerables de nuestra sociedad y representa un agravio comparativo en relación a otros tipos de entidades. Los

¹ Definición del Plan Estratégico del Tercer Sector de Acción Social, 2006. Disponible en: <http://www.plataformaongs.org/biblioteca/publicaciones/planes/archivo/26430.html>.

² Edis (2010) *Anuario del Tercer Sector en España 2010*. Octubre (Madrid: Fundación Luis Vives).

³ Edis (2010), *ibid*.

⁴ Utilizamos aquí el concepto de financiación tanto en su dimensión de provisión de recursos para la inversión y el gasto corriente, como en el trato fiscal y el acceso a crédito.

problemas estructurales de financiación se han agravado y evidenciado aún más si cabe en el actual contexto de crisis, en el que los servicios y programas están siendo desbordados, de modo que las entidades sociales han de incrementar y ampliar su atención, mientras que se reducen y precarizan sus vías de financiación.

- 6) El sistema por el que las administraciones públicas financian actualmente a las entidades sociales, se caracteriza básicamente por:
- El cortoplacismo: subvenciones y convocatorias anuales que se publican y resuelven normalmente con retraso.
 - La falta de estabilidad y continuidad: lo cual implica no poder desarrollar los servicios con la calidad adecuada y no tener garantías sobre la continuidad de los proyectos.
 - La precariedad y la rigidez: dotaciones insuficientes para los servicios que se desarrollan e inadecuación de la elegibilidad de los gastos.
 - Orientación al control: especialmente control administrativo, en detrimento de una evaluación adecuada sobre la idoneidad de los programas y la eficacia de los mismos. Esta orientación al control trae como consecuencia una interpretación restrictiva de la normativa y en consecuencia la aplicación desfavorable de la misma.
 - Fiscalidad gravosa: especialmente en lo que concierne a algunos impuestos como es el caso del IVA, que estas entidades soportan pero que luego no pueden repercutir.
 - Agravios comparativos: especialmente en el sistema de acceso a la contratación pública y otros sistemas de concurrencia competitiva, en los que no se tienen en cuenta la especificidad ni el papel que cumplen éstas entidades.
- 7) La crisis económica que estamos viviendo ha agravado los problemas de financiación de las organizaciones del TSAS. Por una parte, las necesidades sociales de los ciudadanos se han incrementado y en consecuencia los servicios de las entidades sociales están siendo desbordados; por otra, hay un nuevo perfil de personas beneficiarias, especialmente personas que han perdido su empleo y han entrado en situación de vulnerabilidad, que solicitan otro tipo de apoyos; además, los recursos económicos de que disponen las entidades se están reduciendo, tanto los propios, como los que proceden de entidades privadas y especialmente los de las administraciones públicas, que no solamente son más escasos sino que tardan más en llegar.
- 8) Si el actual modelo de financiación no cambia y no se toman una serie de medidas con carácter urgente, se corre el riesgo de regresión de los progresos que las entidades sociales han hecho en los últimos años, de debilitamiento de las mismas y del tejido social que éstas representan, precisame en los momentos en los que son más necesarias y útiles a la sociedad. Por eso es necesario un nuevo modelo de financiación del TSAS, concebido en un marco regulatorio adecuado *Ley del Tercer Sector* que:

- Parta de la función social específica e irremplazable que cumplen las entidades del TSAS y potencie su desarrollo.
 - Respete la autonomía, garantice la independencia y fomente la transparencia de las entidades.
 - Prevea fórmulas de financiación que van más allá del limitado modelo de subvenciones o la inadecuada concurrencia competitiva.
 - Garantice la estabilidad, eficacia y suficiencia con una asignación adecuada y estable de recursos y un sistema de control menos burocrático y más orientado a los resultados.
 - Facilite un sistema de acceso al crédito y la inversión, como prerrequisito para consolidar y estabilizar los servicios.
- 9) Junto con el actual sistema de subvenciones y de contratación pública, que necesariamente han de ser mejorados, se han de poner en marcha nuevos mecanismos e instrumentos de financiación acordes con su función y actuación. En concreto se propone explorar cuatro fórmulas:
- El desarrollo del sistema de concierto y de los convenio-programa en el campo de los servicios sociales.
 - La implantación de programas marco tomando como modelo el procedimiento usado por la Unión Europea para la gestión de los Fondos Estructurales.
 - La generalización y uso adecuado de la fórmula del convenio.
 - La habilitación de fondos especiales para la actuación del TSAS.
- 10) Además es urgente tomar una serie de medidas a corto plazo entre las que destacamos:
- Aplicación con carácter inmediato de las modificaciones adoptadas en la Ley General de Subvenciones a través del Real Decreto de 2006.⁵
 - Adaptación y desarrollo específico de la Ley de subvenciones a la realidad y necesidades de las entidades sociales mediante un desarrollo específico de la misma (Real Decreto).
 - Considerar el incremento del coste final que puede tener para la entidad contratante el Impuesto sobre el Valor Añadido, en la valoración del precio en los procedimientos de licitación.
 - Implantación generalizada de las cláusulas sociales en la contratación pública y fomento de la misma en la contratación privada.

⁵ Real Decreto de 21 de julio de 2006, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

- Subir la cuantía de la dotación de la cuota asignada del IRPF a fines sociales del 0,7% al 1 %.
- Incrementar la desgravación en el IRPF por donaciones de personas físicas del 25 % al 35%.
- Habilitar a través del ICO una línea específica de financiación al TSAS dirigida a aminorar sus tensiones de tesorería y a facilitar la inversión y capitalización.
- Desarrollar a la mayor brevedad la adaptación del Plan General Contable al sector no lucrativo al objeto de reducir las actuales incertidumbres.

2. EL TSAS COMO ACTOR CLAVE EN EL ENTRAMADO DEMOCRÁTICO.

2.1. Características, situación y tendencias

La definición más comúnmente aceptada sobre el TSAS, es aquella que ha acuñado la Plataforma de ONG de Acción Social. De acuerdo a la misma *el Tercer Sector de Acción Social, es aquella parte del Tercer Sector formada por entidades privadas de carácter voluntario y sin ánimo de lucro que, surgidas de la libre iniciativa ciudadana, funcionan de forma autónoma y solidaria tratando, por medio de acciones de interés general, de impulsar el reconocimiento y el ejercicio de los derechos sociales, de lograr la cohesión y la inclusión social en todas sus dimensiones y de evitar que determinados grupos sociales queden excluidos de unos niveles suficientes de bienestar.*⁶

Conviene recordar que el conjunto del Tercer Sector, que algunos autores equiparan con la Economía Social, engloba una realidad mucho más amplia conformada por casi 190.000 entidades y casi un millón de salariables (equivalencia a tiempo completo), que generaba en 2005 un valor añadido anual cercano a los 26.000 millones de Euros y movilizaba a más de cuatro millones de personas voluntarias.⁷

El TSAS es en consecuencia una parte del conjunto del Tercer Sector, que centra su actuación en el campo de lo social y especialmente en la defensa de los derechos y la promoción de las personas y grupos sociales más excluidos. Se trata por tanto de aquella parte del Tercer Sector que provee bienes y servicios de tipo material e inmaterial orientados a procurar el bienestar de las personas y satisfacer sus necesidades básicas, centrándose especialmente en las personas excluidas o en riesgo de exclusión. De hecho el TSAS actúa en muchos casos como la última malla de la protección social. Dada su gran implantación y actividad, la función social que cumple, el volumen económico que maneja y el número de personas que implica, tanto profesionales como personas voluntarias, la parte social del Tercer Sector tiene sin duda un peso muy importante en el conjunto del mismo.

Si hemos de caracterizar el TSAS por las peculiaridad de las entidades que lo conforman, diremos que es un conjunto heterogéneo en el que además de asociaciones y fundaciones, confluyen otras formas jurídicas sin afán de lucro que persiguen fines de interés general, incluidas algunas de economía social como por ejemplo, las cooperativas sociales, empresas de inserción o centros especiales de empleo, o entidades singulares como ONCE, Cruz Roja y Caritas. Algunos rasgos comunes de estas entidades no lucrativas son:⁸

- Se trata de organizaciones con personalidad jurídica propia, lo que significa que poseen una presencia y una estructura institucional; no se incluye por tanto la acción de solidaridad primaria o la acción solidaria organizada pero no conformada en estructuras jurídicas.

⁶ Definición del Plan Estratégico del Tercer Sector de Acción Social, 2006. Disponible en: <http://www.plataformaongs.org/biblioteca/publicaciones/planes/archivo/26430.html>.

⁷ GARCÍA DELGADO, José Luis (2009) *Las cuentas de la Economía Social: Magnitudes y financiación del Tercer Sector en España 2005* (Biblioteca Cívitas Economía y Empresa).

⁸ SALAMON, Lester et al. (coord.) *La sociedad civil global: Las dimensiones del sector no lucrativo*. Johns Hopkins Center for Civil Society Studies. Publicado por Fundación BBVA (Bilbao: Fundación BBVA), 1999.

- Son entidades de carácter no lucrativo también denominadas Organizaciones No Lucrativas de Acción Social; por tanto se orientan al beneficio público, para satisfacer necesidades de personas, hogares y familias y no para obtener rentabilidades financieras. Pueden obtener beneficios pero éstos deben ser reinvertidos en la finalidad social de la entidad y no distribuidos entre sus miembros.
- Son organizaciones privadas, es decir, sin carácter gubernamental, formalmente separadas de las administraciones públicas, aunque mayoritariamente reciben financiación pública y en algunos casos incluyen en sus órganos directivos a representantes de las administraciones públicas. Sin embargo tienen autonomía operativa y capacidad de control sobre sus actividades y libertad para elegir o cesar a sus órganos de gobierno.
- Se trata de entidades que pretenden tener capacidad de autonomía financiera aunque por lo general utilizan recursos económicos ajenos que proceden por distintas vías: contraprestación a un servicio, cuotas de los miembros, donaciones y legados, ayudas y subvenciones, rendimientos de su patrimonio y activos, etc.
- Son entidades cuya adhesión de sus miembros y la participación en las mismas es voluntaria. El carácter voluntario se entiende en sentido amplio y puede adquirir en las mismas distintas dimensiones: bien porque la entidad canaliza la acción altruista de las personas, bien porque la gestión de la misma se hace de forma voluntaria (órganos de dirección). Asimismo, significa que la pertenencia a ellas no es obligatoria.

Las organizaciones del TSAS son muy plurales en sus opciones de actuación desarrollando de modo diferenciado o simultáneamente distintos tipos de actividad, que dan respuestas a las necesidades sociales: la sensibilización social, la dinamización comunitaria y el fomento de la participación, la denuncia de las injusticias y reivindicación de medidas y programas, organización para la autoayuda y ayuda mutua entre las personas y grupos con las mismas características y necesidades, provisión de servicios....

Estas entidades actúan en los más variados ámbitos, preferentemente relacionados con el campo socio-sanitario, socio-educativo y socio-laboral, implicándose activamente en la vida comunitaria de los territorios en los que están implantadas y actuando normalmente en estrecha cooperación con administraciones públicas y otros actores sociales. A partir de ésta perspectiva territorial centran su actuación, en los grupos de población y personas más vulnerables: personas desempleadas, familias con escasos recursos, jóvenes y niños con dificultades educativas, personas mayores, dependientes, así como grupos de población que sufren de modo especial situaciones de discriminación y exclusión (personas con discapacidades, inmigrantes, minorías, personas reclusas toxicómanas, situaciones de extrema exclusión).

Las entidades sociales son muy diversas en cuanto a su tamaño y grado de desarrollo; mientras que el 25% de ellas tienen un volumen económico anual inferior a 30.000 Euros, el 17% de las gestionan más de 1.000.000 de Euros al año. A pesar de esta heterogeneidad, se inspiran en principios y valores comúnmente compartidos y tienen un elemento común y es que se caracterizan

por perseguir la promoción y el bienestar de las personas desde la defensa de sus derechos, fomentando la participación, el compromiso comunitario y el valor de la solidaridad.

EL TSAS ha experimentado un crecimiento muy importante en los últimos años en España; este crecimiento, no solo se ha traducido en un incremento muy importante del número de entidades, sino en su tamaño, volumen de actividad e impacto de sus actuaciones: de acuerdo a los datos más recientes⁹ el TSAS está integrado por 28.790 entidades en activo, que emplean a más de 529.000 personas (2,5% del empleo en nuestro país) y cuentan con el apoyo de cerca de 900.000 personas voluntarias. Estas entidades gestionan anualmente 15.519 millones, lo que representa el 1,7% del PIB, y prestan servicios de apoyo directo a más de 5.000.000 de personas, mayoritariamente en situación de vulnerabilidad y exclusión.

La pluralidad de situaciones y realidades que conforman el Tercer Sector hace difícil dar una visión global del mismo.¹⁰ No obstante, en los últimos años podemos definir algunas tendencias dominantes:

- Importante crecimiento, tanto en el número como en el tamaño de las entidades, expansión y cambio.
- Progresiva capacidad de influencia, tanto en el plano social como en algunas políticas sociales y capacidad de interlocución en las políticas públicas, que se canaliza preferentemente a través de sistemas consultivos como foros, plataformas, etc.
- Heterogeneidad dinámica que se manifiesta en la disparidad creciente de situaciones y de tipologías de entidades, en los objetivos, el tamaño, el presupuesto, los estilos de trabajo, en los sistemas de financiación, etc.
- Peso creciente en la prestación de servicios, especialmente en las entidades grandes y de tamaño intermedio.
- Avance sustancial en la cualificación, profesionalización y mejora de los sistemas de gestión que se traduce en la implantación de sistemas de calidad, racionalización de los recursos, desarrollo de herramientas de trabajo orientadas a la eficiencia, etc.
- Desarrollo de las entidades de segundo y tercer nivel (federaciones, confederaciones, plataformas), tanto temáticas como transversales (por colectivos con necesidades homogéneas y por temas o campos de actuación) que favorecen la articulación del sector.

El desarrollo del sector y de las distintas ramas de actuación dentro del mismo, en el caso español se ha configurado mayoritariamente por colectivos de actuación (discapacidad, inmigración, mayores...); es claramente desigual por razones históricas y por la propia idiosincrasia de los grupos de referencia, pero también por el grado de participación en la provisión de servicios y en

⁹ Edis (2010) op.cit.

¹⁰ ARIÑO, A. (2008): "Articulación del tercer sector en España" en *Revista Española del Tercer Sector*, núm. 10, septiembre - diciembre, 2008, pp. 107-129.

consecuencia en la financiación pública. Pero si la financiación pública es importante para el desarrollo del Tercer Sector, no lo es menos la forma en que se produce ésta, es decir, el procedimiento, el grado de estabilidad y continuidad, la suficiencia, etc.

2.2. Activos, valores añadidos y potencialidades.

La evolución del TSAS en nuestro país está sin duda estrechamente relacionada con el desarrollo de las políticas sociales que afectan a los grupos de población con los que éste trabaja y en concreto al desarrollo de los servicios sociales. El desarrollo de la iniciativa social, se ha visto reforzado por la configuración de un sistema tardío de protección social en el que se ha optado por un modelo de provisión de servicios mixto público-privado creándose importantes posibilidades de participación para la empresa privada y en algunos campos también para la economía social y las entidades sin ánimo de lucro. Este hecho, unido a un crecimiento de la filantropía tanto individual como empresarial en un contexto de importante desarrollo económico y la madurez de la propia sociedad civil, ha propiciado un avance importante del TSAS, no solo en sus dimensiones sino también en las actuaciones que desarrolla y en la función social que tiene.

El modelo mixto de implantación del sistema de bienestar social español y su reciente expansión está contribuyendo sin duda alguna al crecimiento del TSAS. Las administraciones públicas deciden cada vez en mayor medida externalizar la provisión de los servicios, que siendo de garantía pública son prestados por el mercado o por las entidades no gubernamentales. Si bien el Tercer Sector había sido históricamente un actor clave en la provisión de servicios de algunos campos como el de la discapacidad, la extensión de la protección social y los servicios sociales a nuevas áreas, ocasionada por los cambios demográficos y las transformaciones sociales, como por ejemplo la puesta en marcha del Sistema Nacional de Dependencia, el crecimiento migratorio en los últimos años, las nuevas problemáticas sociales, etc. abren nuevas oportunidades a la iniciativa social con fines solidarios.

La expansión de la red de servicios sociales en un contexto de desarrollo económico y de crecimiento presupuestario, especialmente en el plano autonómico y municipal, ha venido acompañada de la puesta en marcha de programas específicos, dirigidos normalmente a problemáticas especiales y colectivos de población con necesidades específicas. El crecimiento del TSAS ha estado estrechamente relacionado con este fenómeno y con el desarrollo de otras iniciativas como el 0,52 (ahora 0,70) del IRPF que no solamente han reforzado la actividad de las entidades de ámbito nacional sino que han contribuido a la progresiva articulación y cooperación interna. El sector ha crecido por lo tanto de la mano de la provisión de servicios, bien sean estos por la vía de la contratación pública y en menor medida del concierto, o por la vía del fomento a través de convocatorias de subvenciones y desarrollo de convenios.¹¹

El actual contexto de crisis social, en el que aparecen nuevas problemáticas y necesidades sociales y se recrudecen las antiguas, que emergen bajo distintas formas, ofrecen nuevas oportunidades para la actuación del TSAS, para su renovación y para el desarrollo de nuevos programas y servicios. Los problemas

¹¹ MONTSERRAT, Julia (2004) "Las fuentes de financiación de las organizaciones no lucrativas de acción social" en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. 55, pp. 121- 140.

demográficos asociados al envejecimiento de la población y la dependencia, la transformación de las estructuras familiares, la integración de grupos de población con capacidades diferenciales o la exclusión laboral y el fracaso escolar, las nuevas formas de pobreza y vulnerabilidad que amenazan de modo generalizado al conjunto de la población, emergen como nuevas prioridades.

Esto exige en muchos casos impulsar nuevas formas de intervención, fomentando la ayuda personalizada para afrontar los retos de la exclusión laboral o las consecuencias de la crisis (endeudamiento, ruptura familiar, efectos del desempleo), trabajar las competencias de modo más integral, abordar las necesidades de las personas desde la perspectiva del largo plazo y movilizar los recursos del entorno y el desarrollo del tejido social, fomentando el compromiso cívico y la solidaridad social. La defensa de los derechos, la garantía y ejercicio efectivo de los mismos y el fomento de compromiso para el cumplimiento de las responsabilidades que tiene cada ciudadano, se sitúan en el núcleo de la intervención social.

En el escenario que actualmente acometemos de aumento de las desigualdades, emergencia de nuevas tensiones sociales, que conllevan rechazo y discriminación hacia los grupos de población más excluidos o diferentes y aumento del número de personas vulnerables, es urgente reforzar la presencia e implantación de las entidades sociales. Es precisamente ahora cuando estas entidades pueden prestar un mayor servicio a la sociedad y a las personas más necesitadas, mediante el establecimiento de sistemas de trabajo en red en los que pueden prestar un valor añadido desde la perspectiva del apoyo individualizado, el desarrollo de itinerarios, la movilización de recursos solidarios, etc.

El TSAS está llamado a jugar un papel clave en nuestra sociedad, especialmente en éstos momentos dado la función esencial que cumple, en la promoción de los derechos, en el fomento de valores solidarios, en el progreso y la madurez democrática, en la participación de las personas y en el desarrollo de su bienestar. La orientación a la prestación de servicios ha permitido a muchas entidades acometer un crecimiento, expansión y profesionalización. A pesar de que algunas administraciones públicas entienden que la utilidad, cuando no finalidad de las ONG, es colaborar con la administración de modo subsidiario en la prestación de algunos servicios, otorgándolas un rol meramente instrumental, las entidades del Tercer Sector entienden que hay otras funciones que son imprescindibles, como la sensibilización la denuncia y la reivindicación, la autoayuda, etc.¹²

De hecho la prestación de servicios para el Tercer Sector no tiene sentido si se hace solo por obtener recursos, crecer o competir con la empresa; más bien al contrario, aporta un valor diferencial porque está al servicio de los intereses y la garantía de los derechos de las personas y se basa en los criterios de acompañamiento y apoderamiento, además de aportar los valores propios del voluntariado. El sello del valor añadido está en la proximidad, en el apoyo a la autonomía y capacidad de decisión de cada individuo, la promoción a largo plazo y la conexión e implicación de las personas con la comunidad. Tras la prestación de servicios las entidades persiguen generar procesos de cambio en las

¹² ALIENA, Rafael *IV Foro Tercer Sector. Los Equilibrios del Tercer Sector. Una Filosofía del Pluralismo de Funciones* Madrid: Fundación Luis Vives, 2008.

personas, porque es precisamente a través de éstos, como se consiguen cambios sociales. Lógicamente esto es solo posible si se cuenta con recursos suficientes y estables, y se hace estableciendo alianzas con las administraciones y otros actores clave, desde una perspectiva de permanencia y continuidad.

En el desarrollo de una sociedad más justa y la promoción de las políticas de inclusión social hay una serie de activos y valores añadidos que aportan las entidades sociales tales como:

- La defensa de los derechos de las personas más vulnerables y el acompañamiento y entrenamiento en el ejercicio de los mismos.
- La promoción de la ciudadanía activa y el desarrollo del compromiso cívico con la justicia y el compromiso mutuo. Las ONG son una escuela de ciudadanía.
- La estructuración de las comunidades creando espacios para el encuentro, la participación y el ejercicio de la democracia.
- La defensa de una sociedad más igualitaria y de un modelo social basado en la solidaridad.
- La capacidad de dar respuestas tempranas y ágiles a las necesidades sociales y convertirse en laboratorio de innovación social.
- La posición privilegiada para aportar conocimiento de primera mano sobre las realidades de la exclusión y sus múltiples facetas.
- La promoción de la participación social de las personas vulnerables y de las entidades a través de las que canalizan sus aspiraciones y reivindicaciones.
- El fomento de la autonomía de las personas, que promueve la conciencia crítica, el apoderamiento y la capacidad para reaccionar ante las injusticias.
- La capacidad de movilización de las comunidades y de la sociedad en pro de una sociedad más justa.
- La canalización del compromiso de las personas a favor del bien de la comunidad desde la perspectiva de la solidaridad y la gratuidad.
- El compromiso de las entidades en la gobernanza y en consecuencia en la gestión de los bienes públicos.
- La creación de opinión social y la transmisión de valores sociales, identificando, captando y sacando a la luz pública problemas y dificultades sociales, haciéndose eco de las inquietudes ciudadanas y de los problemas de los más débiles y convirtiéndose en escuelas de la democracia.
- La capacidad para dar respuestas ágiles y adaptadas, especialmente a los grupos y personas más vulnerables, creando equipamientos y poniendo en marcha servicios, eficaces, transparentes y orientados a las necesidades de las personas.

Para que estas potencialidades se puedan llevar a cabo de modo efectivo se requiere avanzar hacia un nuevo escenario de trabajo en el que:

- Se propicie la adaptación de las entidades del TSAS a las nuevas necesidades y demandas.
- Se desarrolle una orientación preventiva en la actuación.
- Se apoye la articulación del sector y se fomenten nuevas formas de organización.
- Se establezcan sistemas más fluidos de cooperación con las administraciones.
- Se desarrolle un sistema de financiación más adecuado y acorde a lo que hoy representa el TSAS y al papel social que está llamado a cumplir.

2.3. Un actor social imprescindible en tiempos de crisis

El crecimiento en número y tamaño de las entidades del TSAS en las dos últimas décadas, ha venido acompañado de la creación de plataformas y redes a distintos niveles territoriales, que aglutinan a las organizaciones en torno a diferentes temas, al mismo tiempo que canalizan sus relaciones con el Gobierno y las administraciones públicas a través de consejos, foros, etc.

Las entidades del TSAS están llamadas a ser hoy en nuestra sociedad actores e interlocutores clave en las políticas de desarrollo democrático, la protección y la inclusión social. Su contribución actual a la sociedad es inestimable y ha de ser reconocida, reforzada y potenciada en el actual contexto de crisis. Esto es así por su diversidad, no solamente en su tamaño, sino en sus finalidades, pues trabajan prácticamente en todos los campos de la acción social; por su implantación, dado que se puede encontrar en el conjunto de la geografía española; y por sus opciones de actuación, dado que entre ellas unas se centran en la defensa de los derechos, otras en la denuncia y reivindicación, otras en la prestación de servicios, otras en la sensibilización en la auto ayuda, etc.

El TSAS aporta un valor fundamental no solo a las personas con las que trabaja, sino al conjunto de la sociedad y es una parte esencial del desarrollo democrático. Un Tercer Sector fuerte y articulado es imprescindible para el desarrollo de una democracia más madura y participativa, en la que se promueve un modelo de sociedad más justo, los derechos y valores sociales salen reforzados, se canaliza la solidaridad y el compromiso cívico en beneficio del conjunto de las personas.

El TSAS además de jugar un papel imprescindible en la producción y distribución del bienestar en nuestra sociedad, entrena y facilita la experimentación de la participación democrática y en consecuencia ha de compartir un espacio público en el que contribuye al interés general y el bien común, a través de la participación de las personas y el desarrollo del compromiso solidario. Esto lo hace identificando y dando respuesta a nuevas necesidades sociales, favoreciendo con ello la democracia participativa y creando canales para el compromiso altruista de los ciudadanos, la promoción e incorporación del voluntariado, así como de reivindicaciones sociales a favor de los grupos vulnerables.

Las políticas sociales no pueden hacerse al margen de las entidades del TSAS o con una mera participación instrumental del mismo, atribuyéndole un papel subsidiario en el desarrollo de determinadas funciones. Más bien al contrario el sector es un actor e interlocutor clave en todas las fases del proceso:

- En la concepción, planificación y diseño de las políticas
- En la implementación y ejecución de las actuaciones.
- En el seguimiento de los planes.
- En la evaluación de las medidas

La responsabilidad última de estas cuatro funciones es pública, pero la materialización de las mismas no se puede hacer al margen de las entidades sociales. La participación activa y comprometida en las entidades, el voluntariado social y la participación de los propios grupos implicados en la definición, ejecución y evaluación de las intervenciones, aportan el valor de la corresponsabilidad ciudadana e institucional, especialmente de las personas más vulnerables.

La proximidad con las personas da al TSAS una capacidad y facilidad especial de conocer y detectar las necesidades de éstas. Al tratarse de entidades sin ánimo de lucro, con espíritu de servicio, orientadas a la mejora de la sociedad y con estructuras flexibles, dan una respuesta rápida y adecuada a las necesidades emergentes, gracias a su capacidad de adaptación a los cambios. Por ello las entidades sociales son un socio necesario e imprescindible para las administraciones públicas, y por tanto, se debería priorizar convenios y acuerdos que posibiliten acciones conjuntas entre lo público y lo privado, así como reforzar su participación en la contratación pública a través de cláusulas sociales u otros sistemas de actuación preferente.

Una concepción de lo público como lo común, es decir, como lo que es asunto de todos, está vinculada a una idea dinámica de ciudadanía, orientada a la participación en los asuntos comunes donde reside la verdadera cuota de poder social de los individuos y los grupos sociales. En las experiencias plurales de innovación, desde la proximidad con las personas, los territorios y las problemáticas y dificultades presentes en ellos, es donde reside uno de los valores añadidos específicos del TSAS.¹³

El Tercer sector no solamente es un canal de participación de las personas excluidas sino de toda la sociedad, contribuyendo a los procesos de cambio y mejora social; por eso participa en la esfera económica produciendo valor social dentro y fuera del mercado, en la política mediante el ejercicio activo de la ciudadanía y en las redes sociales como expresión de la identidad y la pertenencia. La movilización del voluntariado, como forma de participación ciudadana de personas concretas que muestran su compromiso con la sociedad, contribuye a una sociedad más comprometida y a una democracia más participativa.

¹³ Grupo de Investigación Institut de Govern i Politiques Públiques (2010) *Ciudadanía y las nuevas políticas de acción social contra la pobreza y la exclusión*. Documento de trabajo.

El compromiso cívico y el refuerzo de la educación cívica son hoy más necesarios que nunca. Para las entidades del TSAS, el desarrollo de nuevos espacios y mecanismos de participación cívica es prioritario. Hoy es imprescindible poner el acento sobre el papel que la sociedad civil debe jugar en la educación cívica. Las asociaciones son una escuela de la ciudadanía y la educación es un elemento esencial de la vida democrática y del ejercicio asociativo.

Junto con el diálogo social en el que los agentes sociales tradicionales discuten sobre los asuntos que afectan al mercado de trabajo y a la protección social, es necesario desarrollar mecanismos de diálogo civil, concebidos como espacios de participación en los que se profundiza en las medidas a tomar para el bienestar de las personas, su promoción y desarrollo individual, así como para combatir las causas estructurales que generan la exclusión e identificar las medidas más adecuadas para promover una sociedad cohesionada y combatir la exclusión social.

La vocación transformadora es consustancial a las entidades del Tercer sector. La defensa de una sociedad más justa en la que se garanticen los derechos a todas las personas y en la que se eliminen las exclusiones, es irrenunciable para las entidades y ha de estar en la impronta de las mismas. Por eso las entidades han de canalizar de las preocupaciones de la sociedad, ejerciendo la función de *advocacy* o defensa de los derechos. Esta tarea ha de hacerse de modo congruente, es decir, dando ejemplo en el interior de las propias organizaciones y como manera de hacerse creíble por el compromiso y el realismo. En su función transformadora el sector ha de establecer alianzas y estrategias conjuntas con otros grupos sociales.

La defensa de los derechos ha de partir de que éstos solamente son efectivos cuando cuentan con los medios para ser aplicados. Estos medios para muchas personas requieren acompañamiento y entrenamiento, pues ni siquiera son conscientes de los derechos que les amparan o de los medios que tienen para reivindicarles. El ejercicio de los derechos está estrechamente relacionado con el compromiso en el cumplimiento de las obligaciones que todo ciudadano tiene. No hay posible compromiso si no hay derechos, pero no hay ejercicio pleno de los derechos sin cumplimiento de las obligaciones y por eso las entidades sociales han de educar y entrenar en el compromiso.

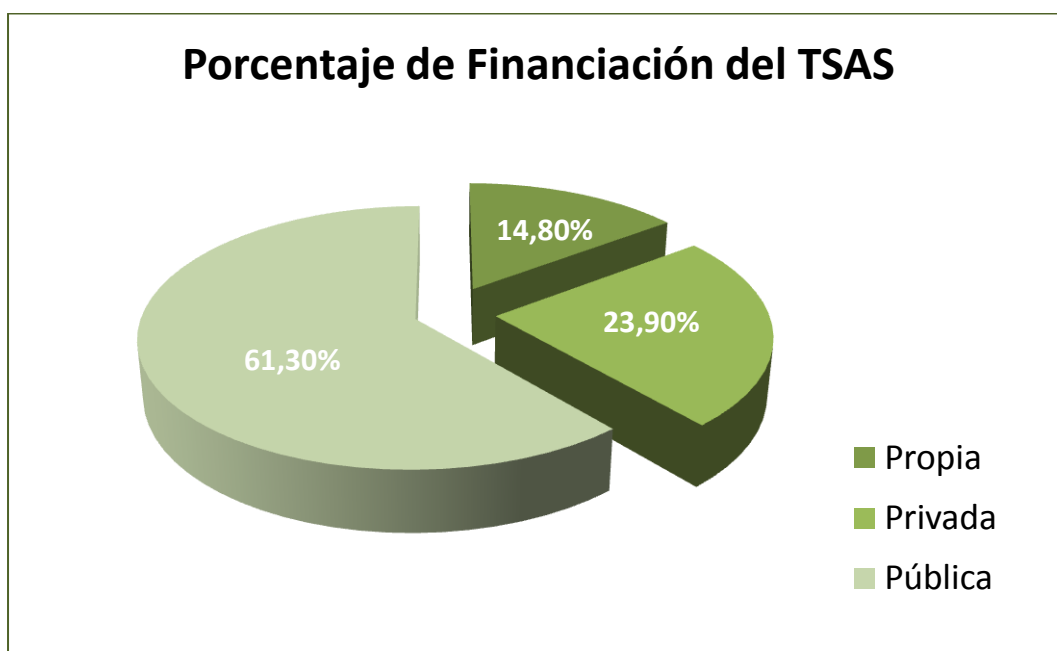
El TSAS tiene la vocación de ser actor clave en la elaboración de políticas públicas, función que necesariamente ha de ir más allá de las adscripciones ideológicas y la pertenencia a partidos políticos concretos, por encima de la cual ha de estar. Por lo tanto, se requiere profundizar e ir más allá del espacio habitual de participación (órganos de consulta, órgano asesor, foros), para llegar directamente al corazón del sistema político tanto en los espacios en los que se deciden los mensajes políticos (partidos políticos), como en aquellos en donde se toman las decisiones políticas (parlamentos).

3. LOS PROBLEMAS DE FINANCIACIÓN DEL TSAS

3.1. Las fuentes y la calidad de la financiación¹⁴

Contrariamente a la creencia comúnmente difundida de que las entidades sociales son altamente dependientes de las administraciones públicas, hay que afirmar que las fuentes por las que éstas se proveen de recursos para el desarrollo de su misión son variadas y no dependen únicamente de aquellas. De acuerdo a los datos disponibles, del volumen total de recursos que reciben estas entidades, el 61,3% de financiación es pública, el 23,9% es privada y el 14,8% procede de fuentes propias.¹⁵ Estos porcentajes han variado a lo largo del tiempo, especialmente en lo que se refiere al porcentaje de financiación pública que ha aumentado, hecho que está directamente relacionado con el tipo de actuación predominante de las entidades en los últimos años.

GRÁFICO 1: Porcentaje de financiación del TSAS de acuerdo a distintas fuentes



Fuente: Edis Anuario del Tercer Sector Social en España. 2010

Si bien estos porcentajes oscilan en función de la naturaleza jurídica de las entidades, dado que las asociaciones reciben más fondos que las fundaciones de la administración pública, no se puede afirmar tampoco que las entidades grandes tengan mayor dependencia económica de las administraciones que las entidades pequeñas. Más bien al contrario, si tomamos el segmento de aquellas que gestionan más de un millón de Euros, menos del 50% de los recursos proceden de la administración pública.¹⁶

¹⁴ Abordamos en este apartado la financiación desde la perspectiva de la provisión de recursos y desde la perspectiva del acceso al crédito.

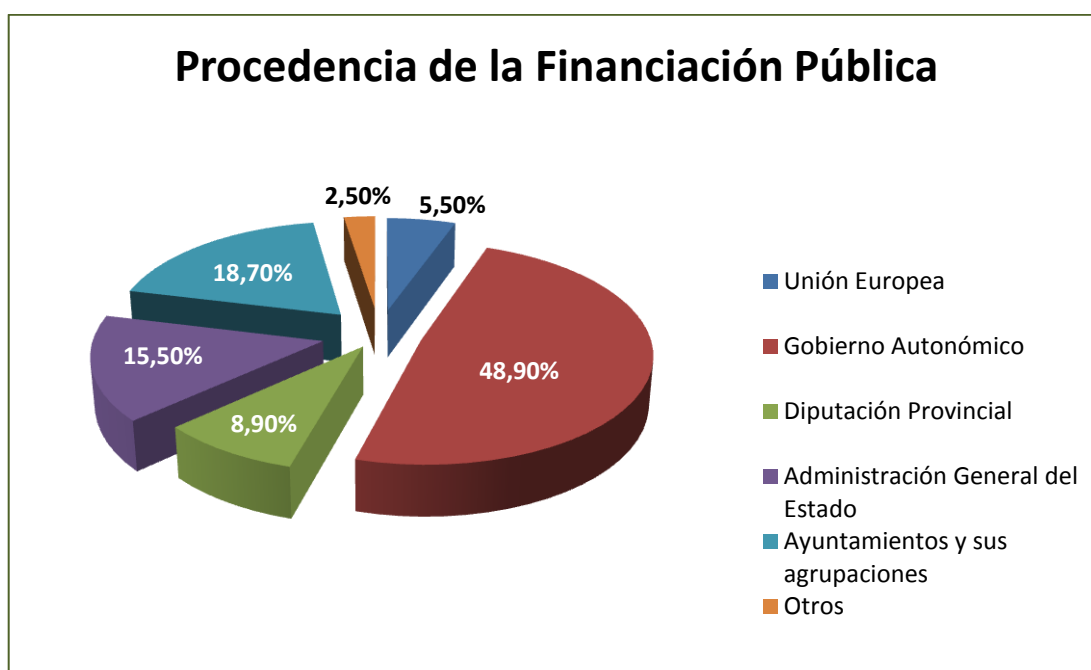
¹⁵ Edis (2010) op.cit.

¹⁶ Es necesario tener en cuenta que esta cifra puede estar distorsionada por el peso de las singulares (Caritas, Cruz Roja y Once) que cuentan con altos porcentajes de financiación privada y propia.

Los porcentajes de financiación pública de las entidades del TSAS en España, no difieren por otra parte excesivamente de los que se dan en otros países. Si tomamos el caso de Reino Unido, el 51% de la actividad de estas entidades es financiada por la administración pública, es decir el porcentaje público es un poco inferior al español; el porcentaje de autofinanciación sin embargo es muy inferior al de España, puesto que apenas alcanza el 6%.¹⁷ En el caso de Italia, si bien no se cuenta con datos precisos, la financiación de organizaciones de voluntariado y fundaciones es principalmente privada, pero sin embargo la financiación de las cooperativas sociales es preferentemente pública.¹⁸

Las entidades sociales han hecho un esfuerzo de diversificación de sus fuentes de financiación, no solo en general, sino también en aquellas que proceden de la administración pública; cerca del 50% de la misma procede de las comunidades autónomas, pero sigue habiendo un porcentaje importante que procede de la administración central, en torno al 15%, así como de la municipal que se es más del 15%.

GRÁFICO 2: Procedencia de la financiación pública



Fuente: Edis Anuario del Tercer Sector Social en España. 2010

Tan importante como el volumen de financiación es la calidad y estabilidad de la misma, que de acuerdo a todas las opiniones del sector es mala. Según los datos disponibles, el 16,5% de los recursos públicos que reciben estas entidades proceden por la vía de la contratación, es decir, acceso a concursos públicos; el 44,5% mediante subvenciones y el 39% a través de convenios. De hecho, los

¹⁷ KANE, D., CLARK, J., LESNIEWSKI, S., WILTON, J., PRATTEN, B., WILDING, K. (2009) *The UK Civil Society Almanac 2009*. Febrero. NCVO (National Council of Voluntary Organisations).

¹⁸ MORESCHI, B., ZAMARO, N. (2005) *Le organizzazioni di volontariato in Italia 2003*. Octubre 2005. ISTAT (Istituto Nazionale di Statistica).

convenios en muchos casos no representan acuerdos a medio plazo, sino que simplemente es la fórmula en la que se concretan las subvenciones, por lo general de periodicidad anual o inferior, una vez estas han sido concedidas.

Buena parte de las actividades que desarrollan las entidades del TSAS, tienen sentido si se realizan de modo continuado, pues dan respuestas a necesidades de las personas que son permanentes o a largo plazo. Estas actividades por lo tanto se han convertido en esenciales en la red de protección social, especialmente para el apoyo a las personas más excluidas y, de alguna manera, forman parte de la misma. Sin embargo, las fórmulas por las que la administración pública financia las mismas, se caracteriza por el cortoplacismo y la discontinuidad, generando riesgos, incertidumbres y no contribuyendo a la calidad y estabilidad de los servicios que se prestan.

Si bien parte de las entidades del TSAS no tienen problemas habituales de liquidez, dado que ajustan sus servicios y actividades a los momentos en los que reciben los recursos, aquellas que desarrollan programas continuados, necesitan acceder a financiación para poder hacer frente a sus gastos corrientes e inversiones. Llama poderosamente la atención el hecho de que de entre las entidades que tienen problemas de liquidez, un importante porcentaje, el 43,5%, no cuentan con líneas de crédito, sino que utilizan préstamos o créditos personales. Detrás de esta situación están sin duda dos motivos: por una parte la escasa adecuación del sistema financiero a la hora de diseñar productos para el Tercer Sector, que sean concebidos en función de las necesidades de éste y valoren los riesgos y la solvencia apropiadamente. Por otra, una Ley de Subvenciones que no establece como norma el pago anticipado, ni limita los plazos máximos en el pago de las subvenciones.

3.2. Un sistema de financiación inadecuado, insuficiente e ineficiente

El sistema por el cual el TSAS se provee de recursos públicos, no solamente resulta inadecuado a la realidad de las entidades sociales en la actualidad y a la misión que desarrollan, sino que se está convirtiendo en una barrera para el crecimiento y consolidación del sector y va en detrimento del papel que ha de jugar en las sociedades en éstos momentos de crisis. Además, se constata que en los últimos años las limitaciones del actual modelo se han hecho más evidentes.

Describimos a continuación brevemente las principales limitaciones y carencias, así como las consecuencias que tienen las mismas, que no solamente inciden en que las entidades sociales no puedan jugar el papel que les corresponde en la sociedad, sino que sobre todo van en detrimento de los servicios que prestan a las personas y grupos de población con los que trabajan estas organizaciones.

3.2.1. Las fórmulas de financiación son inadecuadas e insuficientes

Tal y como hemos descrito anteriormente, muchas de las actividades, programas y servicios que desarrollan las entidades del TSAS, no solamente son de utilidad pública, sino que satisfacen necesidades sociales de primer orden. Así lo reconocen los ciudadanos y también las administraciones públicas; de hecho, muchas de ellas se han puesto en marcha a iniciativa privada o en cooperación con las administraciones, ante la constatación de

necesidades urgentes que era necesario acometer y en las que se consideraba que las entidades sociales eran las idóneas para dar respuesta a las mismas.

Sin embargo cuando la administración financia esas actividades, debido a restricciones normativas y en ocasiones también a falta de voluntad política y técnica, las fórmulas habituales son restringidas y limitadas a la contratación pública y a las subvenciones, muchas de ellas materializadas posteriormente bajo la fórmula de convenios:

- La contratación pública está prevista para acciones de garantía pública, es decir, servicios que ha de garantizar la administración y que delega en manos de terceros para que los presten de acuerdo a unos estándares definidos previamente. Pero el sistema de concurrencia competitiva, basado esencialmente en el precio ni es idóneo, ni resulta funcional, para muchas de las actividades que llevan a cabo las entidades del TSAS, que requieren flexibilidad, capacidad de adaptación, implicación activa de las personas beneficiarias, rapidez en la puesta en marcha, etc.
- El sistema de subvenciones, es idóneo para acciones de fomento, es decir, para aquellas que se hacen a iniciativa privada y en las que la administración coopera mediante el apoyo económico, de acuerdo a las prioridades y condiciones que se marcan; por el propio mecanismo de funcionamiento y presupuestario, en la práctica se trata de acciones de duración limitada, con compromisos de un año como máximo, dado que normalmente la burocracia administrativa retrasa las fechas de concesión. El mecanismo de subvenciones resulta claramente insuficiente para el desarrollo de actividades que es necesario mantener de modo continuado y con la dotación adecuada.
- Otras fórmulas previstas por la propia administración, tales como los convenios, los contratos programa o los conciertos, están muy restringidos en la práctica a las entidades del TSAS y algunos de ellos cuando se llevan a cabo, siguen en la práctica dinámicas muy similares a las subvenciones, en cuanto a duración, sistemas de control y justificación, etc., de modo que a la postre tampoco resultan idóneos.

Muchas de las actividades que desarrollan de modo permanente las entidades del TSAS, no solo son de interés público, sino que son de máxima necesidad social, dado que están orientadas a la promoción de aquellas personas más vulnerables, dan respuestas a necesidades básicas y se hacen en estrecha cooperación con los servicios sociales y otros servicios públicos. Sin embargo, a pesar de haberse consolidado en el tiempo, haber demostrado su eficacia y a pesar de que la propia administración y los ciudadanos las consideran como de primera necesidad, en la práctica han de desarrollarse en condiciones de precariedad, en ocasiones de modo discontinuo, dado el retraso en las convocatorias y sometidas a la incertidumbre temporal y a requisitos de gestión y control administrativo inapropiados.

A pesar del importante crecimiento que ha tenido el TSAS en los últimos años, de la mejora en la calidad de sus actividades, de la colaboración cada vez más estrecha con las administraciones y de su función social cada vez más imprescindible, no solamente no se han encontrado fórmulas adecuadas de financiación a las actividades que desarrolla, sino que las que existen se han complejizado haciendo cada vez más difícil la viabilidad de los proyectos. La fórmula de la subvención precariza las actividades y

la de contratación a través del concurso que es idónea para la prestación de determinados servicios, sitúa a las entidades sociales en una dinámica competitiva en la que se devalúa la esencia de su valor diferencial en la prestación de algunos servicios.

3.2.2. La normativa reguladora, *Ley de Subvenciones*, es deficiente y perjudicial.

La Ley de Subvenciones aprobada en el año 2003, que tiene por objeto regular el régimen jurídico general de las subvenciones otorgadas por las administraciones públicas,¹⁹ ha supuesto en la práctica una restricción a formulas de cooperación más estables que previamente tenían las ONG con las administraciones, especialmente los convenios de mayor duración y un aumento de la complejidad de los procedimientos administrativos (posiblemente adecuándolos a una lógica de grandes subvenciones a sociedades mercantiles), haciendo cada vez más difícil y tediosas las justificaciones económicas. Esta Ley se adecúa en escasa medida a las entidades del TSAS y tiene entre otras las siguientes limitaciones:

- La justificación de las subvenciones incrementa los gastos administrativos cuya elegibilidad no siempre es admisible.
- No se prevé poder incluir como norma habitual partidas de gastos corrientes ni de funcionamiento ordinario.
- Cuando hay más de un financiador para la misma actividad (cofinanciación), no está prevista la posibilidad de justificación única. En la práctica todos los cofinanciadores exigen la justificación económica de la totalidad (además en muchos casos con facturas originales o compulsadas).
- Cuando parte de la actividad se financia con recursos propios, se exige la justificación de la totalidad de la actividad con facturas originales.
- El régimen de garantías (avales), supone incremento de costes y aumenta las dificultades especialmente para las entidades pequeñas.
- No se prevén cauces para la ejecución de convenios a medio plazo.
- Las fórmulas de acreditación de gastos se reducen a la presentación de facturas de valor probatorio y no se prevén regímenes o fórmulas especiales de justificación para gastos menores.
- La justificación de gastos en especie de acuerdo a valor de mercado (ej. colaboraciones de personal, cesión de locales...), en la práctica queda muy restringidas e incrementa los costes (por la necesidad de pedir presupuestos, realizar tasaciones...)
- Se opera con el criterio de caja para los gastos elegibles y no se admite el criterio de devengo (ej. seguridad social).

¹⁹ Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

- No se incluye la obligatoriedad de establecer plazos en el pago, ni se prevé como norma general el pago anticipado, lo que provoca problemas especiales de liquidez especialmente a las pequeñas entidades.
- Las posibilidades de subsanación de errores en las justificaciones son restringidas y el reintegro en ocasiones se reclama sobre la totalidad
- El régimen de sanciones e infracciones administrativas es inadecuado y en ocasiones desproporcionado.
- Hay una responsabilidad solidaria y subsidiaria de órganos directivos y personas beneficiarias.

3.2.3. La interpretación de la norma es restrictiva y el control administrativo prima sobre la evaluación de resultados

Ni la fórmula de la contratación pública, ni la de las subvenciones, son adecuadas para financiar actividades de interés social, muchas de ellas de máxima necesidad, en las que las entidades sociales normalmente toman la iniciativa, dan respuestas adaptadas, se comprometen con las personas, implican a personas voluntarias, movilizan recursos en el entorno y a cambio lo que reciben es un pago por el servicio, o una financiación de parte del mismo en la que prima exclusivamente el cumplimiento administrativo y el control de gastos con una burocracia desproporcionada.

La falta de una Ley de Subvenciones adaptada al Tercer Sector y a la actividad que éste realiza, o un desarrollo normativo adaptado de la actual Ley, hace que la relación entre administraciones y entidades sociales en muchos casos se vea no solo mediatizada, sino reducida al control de los procedimientos administrativos de acceso a las subvenciones y justificación de las mismas. En la práctica, no prima un enfoque de trabajo conjunto, de partenariado, sobre objetivos comunes en el que ambas partes cooperan y ponen sus esfuerzos, ni la perspectiva de la persona beneficiaria final y la satisfacción de las necesidades de éste, sino que todo está condicionado por el control del gasto, con una creciente complejidad administrativa y burocratización, que se convierte en una barrera para el acceso a las subvenciones de las entidades pequeñas, incrementa los gastos, recude la eficiencia y hace perder de vista el objeto final.

La falta de compromiso político de los directivos públicos, que eluden sus responsabilidades en esta materia, unido al dominio absoluto de las opiniones de los interventores, que normalmente desconocen el sentido y valor de las actividades que hacen las entidades sociales y se aferran a una interpretación restrictiva de la norma, junto con el papel secundario que juegan los técnicos de las administraciones, normalmente reducido a garantizar que se cumplan los trámites administrativos (presentación de documentación, justificaciones...), ha devaluado y en ocasiones pervertido el mecanismo de las subvenciones, como fórmula adecuada para financiar muchas de las actividades del TSAS. Fruto de esta situación, nos encontramos con que las bases reguladoras de las subvenciones cada vez se hacen más complejas e incorporan nuevas exigencias y requisitos que no son exigibles de acuerdo a la Ley, sino que se

establecen en función de una interpretación limitada de la misma, perjudicial en todo caso para la persona beneficiaria final.

La interpretación de la Ley se hace normalmente desde una perspectiva reduccionista y restrictiva, de modo que se añaden nuevos corsés a una norma que ya de por sí resulta inadecuada y limitada en sus opciones. Los ejemplos de esta tendencia generalizada son innumerables y algunos de ellos han sido mencionados en el apartado anterior, cuando nos hemos referido a los criterios de elegibilidad de los gastos, las documentaciones exigibles incluso en la cofinanciación, donde cada una de las administraciones pretende hacerse responsable de controlar incluso aquellos gastos que ella no financia.

Esta interpretación amplificada de la norma, basada en muchas ocasiones en las incertidumbres que genera la misma, pero otras veces en la desconfianza hacia las entidades y el trabajo que realizan, ha hecho que ni siquiera aquellas mejoras introducidas en el Reglamento en el año 2006, se estén llevando a la práctica por la mayoría de las administraciones. Nos referimos en concreto a:²⁰

- La sustitución de certificaciones de obligaciones tributarias y Seguridad Social, por declaraciones responsables.
- La exoneración de garantías (salvo, exigencia de las bases reguladoras).
- La justificación simplificada de subvenciones inferiores a 60.000 €.
- Los pagos anticipados.

3.2.4. La fiscalidad es perjudicial

La Ley que regula la fiscalidad de las ONG y los incentivos fiscales al Mecenazgo, supuso sin duda un avance importante en el reconocimiento de la función social que estas entidades desarrollan y en el tratamiento fiscal que en consecuencia han de tener.²¹ Dicha norma ha creado un marco más justo en lo que se refiere a la fiscalidad del Tercer Sector, sobre el que sin duda es necesario aún seguir aplicando mejoras. Sin embargo, como bien es sabido, hay una cuestión que sigue siendo tremendamente gravosa para las entidades no lucrativas que es el IVA.

El IVA, como bien es sabido, es un impuesto basado en el consumo, que opera en un mercado de empresas y consumidores. Las ONG, especialmente las de acción social, por no operar en el mercado en muchas de sus actuaciones, dado que no cobran los servicios que prestan a sus personas beneficiarias finales, no pueden trasladar el IVA a los mismos. En otros casos, se cobran precios por debajo de mercado o incluso de coste y al estar exentas, en general, de IVA la exención se convierte en un perjuicio para estas entidades. En términos económicos esta situación implica que recursos originalmente destinados a la protección social tienen como destino final a la Administración, llegándose a

²⁰ Real Decreto de 21 de julio de 2006, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones

²¹ Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo.

situaciones donde se conceden subvenciones para acción social donde el 18 por 100 se devuelven a la Administración mediante el IVA.²²

Parece lógico, si se quiere que éstas entidades realicen mayor actividad social, que puedan recuperar o ser compensados por el IVA soportado no deducible, no con el objeto de beneficiarse del mismo, sino con el fin de poder dedicar dichos recursos a los fines de interés social que tienen, es decir a la misión para la que han sido creadas. Este agravio, que se viene prolongando a lo largo del tiempo, representa un grave perjuicio para las ONG y para las personas que son beneficiarias de sus actividades, a las que aquellas podrían dirigir más recursos y servicios. Es por lo tanto urgente dar una solución a éste tema, especialmente en el caso de aquellas organizaciones, la mayoría del campo social, cuya actividad principal es de carácter solidario y prestan sus servicios de modo gratuito.

Pero además el IVA representa una desventaja competitiva para aquellas entidades sociales que concursan a la prestación de servicios públicos en el marco de la Ley de Contratos del Sector Público. Las ONG van a estar, generalmente, exentas de IVA por los servicios sociales, lo que implican que no pueden repercutir IVA pero, a su vez, que no se deducen el soportado. Las entidades mercantiles, sin embargo, repercutirán el IVA pero se deducirán el IVA soportado. Esta situación, en la Ley de Contratos, debería ser indiferente, pues lo lógico es que la oferta seleccionada fuera la más barata para la Administración una vez visto el precio final a pagar por la misma. Sin embargo, esto no es así en la actualidad. La oferta más barata, según la junta consultiva, se toma en consideración antes del IVA, lo que hace que las empresas mercantiles presenten ofertas un 8 o 18 por 100 más barato (por el IVA que se deducen) a efectos de valoración, aunque finalmente la administración tenga que pagar el IVA. Las ONG lo que demandan es que el precio de comparación sea el coste final para la Administración.

²² BLÁZQUEZ LIDOY, Alejandro y BOKOBO MOICHE, Susana (2008) *Las Organizaciones No Gubernamentales en el Impuesto Sobre el Valor Añadido*. Doc. 30/7 (Madrid: Instituto de Estudios Fiscales).

3.2.5. La contratación pública no valora objetivamente la especificidad del sector.

La tendencia generalizada en este momento es que las administraciones públicas, en especial las Comunidades Autónomas, están abandonando la fórmula del convenio de colaboración con las entidades del Tercer Sector para la prestación de servicios sociales, para sustituirla por la celebración de contratos donde todo tipo de empresas pueden participar y el precio se convierte en el criterio prioritario, cuando no determinante de actuación. El principal argumento para este cambio de práctica, se suele basar en la entrada en vigor de la nueva Ley de Contratos del Sector Público (LCSP).²³

Comparamos a continuación el objeto y ámbito entre la presente Ley y la previa, el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones públicas (TRLCAP):²⁴

LCSP	TRLCAP
<p>Artículo 1 (Principios generales) La presente Ley tiene por objeto regular la Contratación del sector público, a fin de garantizar que la misma se ajusta a los principios de libertad de acceso a las licitaciones, <u>publicidad y transparencia</u> de los procedimientos, <u>y no discriminación e igualdad de trato entre los candidatos.</u></p>	<p>Artículo 11.1 (Principios generales) Los contratos de las Administraciones Públicas se ajustarán a los principios de <u>publicidad y concurrencia</u>, salvo las excepciones establecidas por la presente Ley y, en todo caso, a los de <u>igualdad y no discriminación.</u></p>
<p>Artículo 4.1 d (exclusión de convenios) Los convenios que, con arreglo a las normas específicas que los regulan, celebre la Administración con personas físicas o jurídicas sujetas al derecho privado, <u>siempre que su objeto no esté comprendido en el de los contratos regulados en esta Ley o en normas administrativas especiales.</u></p>	<p>Artículo 3.1 d (exclusión de convenios) Los convenios de colaboración que, con arreglo a las normas específicas que los regulan, celebre la Administración con personas físicas o jurídicas sujetas al Derecho privado, <u>siempre que su objeto no esté comprendido en los contratos regulados en esta Ley o en normas administrativas especiales.</u></p>

Podemos afirmar con toda rotundidad, que no se aprecian cambios en la normativa vigente respecto de la anterior, que justifiquen el cambio de criterio y de práctica que se está produciendo de modo generalizado en las administraciones. No parece por tanto que la nueva Ley sea motivo suficiente para que determinadas actuaciones que antes se subscribían como convenios, ahora deban de tramitarse como contratos, así como para la restricción generalizada de la fórmula de convenios. La justificación del cambio por la entrada en vigor de dicha Ley puede ser considerada más bien un pretexto administrativo.

Los pretextos administrativos para el cambio de criterio podrían estar justificados en motivos de oportunidad y de legalidad. La oportunidad viene determinada por la introducción del criterio precio como elemento determinante para la contratación. La legalidad viene determinada por un cambio de criterio de los órganos consultivos y fiscalizadores especialmente de las Comunidades Autónomas.²⁵ Estos cambios de criterio por otra parte en ningún caso han sido

²³ Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.

²⁴ Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

²⁵ Para un análisis más detallado de éste asunto ver Ponencia de Roberto de la Calle de Iberforo Madrid Abogados, (en Jornadas CERMI sobre financiación) en la que se comparan la norma previa y actual y se analizan informes de letrados, intervención delegada, junta consultiva y asesorías jurídicas.

discutidos ni tratados con las entidades del Tercer Sector, que se están viendo seriamente afectadas por los mismos.

A pesar de que en la Ley de Dependencia se reconoce que *“es un hecho indudable que las entidades del tercer sector de acción social vienen participando desde hace años en la atención a las personas en situación de dependencia y apoyando el esfuerzo de las familias y de las corporaciones locales en este ámbito. Estas entidades constituyen una importante malla social que previene los riesgos de exclusión de las personas afectadas”* (exposición de motivos) y se ha previsto *“la participación del tercer sector en los servicios y prestaciones de promoción de la autonomía personal y atención a la situación de dependencia”* (art. 3.n) *“estableciendo que los poderes públicos promoverán la colaboración solidaria de los ciudadanos con las personas en situación de dependencia, a través de la participación de las organizaciones de voluntarios y de las entidades del tercer sector”* (art 16.4), existen serias dudas de que en la práctica éste realidad se tenga totalmente en cuenta.²⁶

El otro elemento importante en materia de contratación pública es la introducción de cláusulas sociales. A pesar de que en los últimos años, algunos ayuntamientos y departamentos de administraciones están introduciendo las cláusulas sociales, este es un fenómeno todavía muy puntual. La inexistencia de cláusulas sociales, repercute en dos aspectos: por una parte en la no aplicación de principios de cohesión e inclusión social por parte las administraciones públicas, al perder la oportunidad de promover la inserción laboral de personas en riesgo de exclusión o con especiales dificultades para el acceso al mercado de trabajo. Por otra parte en restringir, de facto, el acceso de las entidades sociales a los sistemas de contratación, al no valorar objetivamente los activos y mejoras que estas entidades pueden aportar en la prestación del servicio.

3.2.6. Los instrumentos de la Administración General se han quedado obsoletos

Distintos departamentos de la Administración General del Estado vienen financiando tradicionalmente a las entidades del TSAS, programas y actividades que están en el marco de sus competencias; normalmente lo hacen por la vía de subvenciones que se adjudican tras las preceptivas convocatorias. Así mismo, también financian programas de mantenimiento general de las entidades y ciertas inversiones, especialmente para las de ámbito nacional, las federaciones, confederaciones, redes y plataformas.

Es evidente que la financiación a las entidades sociales por parte de la Administración General del Estado, no solamente ha permitido dar respuesta a necesidades concretas de la población en distintos ámbitos, sino que en buena medida ha favorecido la cohesión y desarrollo del sector, su estructuración a través de federaciones, confederaciones, plataformas y redes temáticas, la transferencia interterritorial de aprendizajes, la puesta en marcha de herramientas de trabajo comunes, etc.

Sin embargo, muchos de los instrumentos y vías de financiación del sector no se han modificado a lo largo del tiempo, por lo que no están suficientemente adaptados a las nuevas necesidades, así como a la realidad actual de las entidades sociales y a las circunstancias de las personas y grupos sociales con

²⁶ Ley 39/2006 de 14 de diciembre de Promoción de la Autonomía Personal y de Promoción de la Personas en Situación de Dependencia.

los que trabaja el sector. Por su especial importancia haremos referencia aquí a dos de estas convocatorias:

En primer lugar a la convocatoria del 0,7% del IRPF, también denominada de otros fines de interés social. Dicha convocatoria que destina más de 200 millones de Euros al año (264 millones de Euros en el 2010, generando 6,387 empleos), en cuyos programas se implican más de 370 ONG (378 en el 2009), y cuyas actividades llegan a 7,5 millones de personas,²⁷ la mayoría de ellas en situación de exclusión, se ha consolidado como uno de los pilares fundamentales en la actuación de las entidades del TSAS. El incremento de la dotación de la misma, pasando de 0,52% al 0,7%, así como la posibilidad de que los contribuyentes marquen indistintamente cualquiera de las dos casillas sin que vaya en su perjuicio, han sido progresos determinantes. No obstante, hay otra serie de aspectos, relacionados con la normativa reguladora de la convocatoria, los sistemas de seguimiento, la justificación del gasto, la plurianualidad de los programas, la inclusión de nuevas prioridades, la garantía de un suelo mínimo de recursos, etc., que admiten sustanciales mejoras.

Contrariamente a la convocatoria del 0,7%, las de régimen general de distintos departamentos de la Administración General del Estado prácticamente no han evolucionado con el tiempo, ni en los recursos disponibles, ni en las prioridades y su sistema de gestión. La mejora de estas convocatorias, que pasa por una mayor dotación, por la adaptación a las nuevas necesidades, por el apoyo más decidido a los equipamientos y a las inversiones, es una necesidad máxime si se tienen en cuenta los impactos de la crisis económica en el sector y las restricciones de otras subvenciones para los gastos corrientes o de mantenimiento.

3.2.7. No se han previsto mecanismos de acceso al crédito

El 76,1% de las entidades del TSAS soportan un porcentaje de endeudamiento que no supera el 25% del total pasivo; de hecho, el 41,0% no soportan ningún tipo de deuda por recursos ajenos. A pesar de que la ratio de endeudamiento es muy baja, una de cada tres entidades afirma tener problemas de liquidez y entre las de segundo y tercer nivel este porcentaje alcanza a seis de cada diez.²⁸ Este dato podría indicarnos que las entidades del TSAS tienen una situación económica saneada, pero es preocupante si tenemos en cuenta que muchas de las organizaciones que tienen problemas de liquidez, se ven obligadas a retrasar el pago a proveedores y personal, o bien a retrasar su actividad y que el 43,5% de las mismas acceden a préstamos o créditos personales.

El sistema por el que las administraciones proveen de recursos a las entidades sociales, se caracteriza por un retraso sistemático en las fechas en las que se publican y resuelven las convocatorias, así como en los plazos de pago por parte de la administración, que cada vez tienen más carencia, situándose en algunas ocasiones en la morosidad. Esta situación además se está agravando con la crisis. Muchas entidades sociales, aquellas que pueden, mantienen por responsabilidad y compromiso la continuidad de los programas, gracias al retraso del pago de los salarios a sus trabajadores o incurriendo en créditos personales. Para otras muchas, esta situación está siendo agravada con la

²⁷ Gobierno de España (2010) 'Las subvenciones a ONG con cargo al IRPF aumentan en 15 millones respecto a la convocatoria de 2009'. 14 de junio. Disponible en: http://www.la-moncloa.es/ServiciosdePrensa/NotasPrensa/MSC/_2010/ntpr20100614_ONG.htm

²⁸ Edis (2010) op. cit.

crisis. Ante estos problemas de liquidez, las entidades se encuentran con dos tipos de dificultades:

- Por una parte han de incurrir en créditos, a veces avalados en bienes personales de sus promotores, cuyos costes de financiación las administraciones no asumen, aumentando de éste modo riesgos excesivos e innecesarios.
- Por otra parte, incluso en los tiempos en que había exceso de crédito disponible, a las entidades del TSAS, les ha resultado muy difícil acceder al mismo, debido a que las instituciones financieras aplican sistemas de valoración de riesgos que no están adaptados a la realidad del sector. Este mismo problema se reproduce cuando es necesario contar con avales.

Salvo algunas excepciones (como es el caso del 0,7% del IRPF), no se ha llegado a acuerdos entre las administraciones y las entidades financieras para facilitar liquidez a las entidades sociales, que corrija la falta de puntualidad en el pago de las administraciones. Así mismo no ha habido un desarrollo adecuado de productos financieros adaptados y la banca incrementa desproporcionadamente los márgenes diferenciales en el crédito. Hay una ausencia de herramientas financieras adecuadas a las necesidades y realidad del sector, así como una carencia de especialización a la hora de valorar el riesgo, aplicar criterios de solvencia, clasificar las financiaciones recurrentes, valorar las garantías subsidiarias, etc. Llama además poderosamente la atención, que las Cajas de Ahorro, dado el carácter social de las mismas, tampoco se hayan diferenciado de la banca en éstas prácticas.

3.3. Las dificultades de financiación se han agravado con la crisis

3.3.1. La crisis evidencia problemas preexistentes

La crisis financiera y el consiguiente recorte de gastos sociales que estamos sufriendo, pueden suponer sin duda una ralentización en los retos que acometen los servicios sociales. De hecho los informes más recientes no solamente se refieren a la saturación a la que les está llevando esta situación, sino también a la pérdida de calidad relacionada con la misma, la dificultad para adaptarse al nuevo tipo de demandas, al cambio del perfil de los usuarios y la falta de agilidad para dar respuestas. Esto trae como consecuencia la derivación de usuarios a las entidades del TSAS, que se encuentran desbordadas por la misma.²⁹ El problema se agrava para las entidades sociales, no solo porque crece la demanda, sino porque cambia el perfil de la persona demandante, en un contexto en el que se reducen los recursos disponibles.

Las consecuencias de la grave crisis que estamos atravesando se han ido mostrando progresivamente: a la crisis financiera, que comenzó con los primeros síntomas en el verano de 2007, le siguió la grave crisis económica, cuyas manifestaciones en términos de magnitudes (crecimiento del PIB, resultados empresariales...) hemos visto en el año 2008 y 2009. A pesar de los esfuerzos del Gobierno Español por mantener los niveles de protección social y amortiguar los efectos de la pérdida de los niveles de renta de muchas familias, es evidente que el efecto social de la crisis se incrementa de día en día, especialmente para aquellos grupos que podemos considerar los grandes perdedores de la misma: personas en desempleo, población joven, inmigrantes y en general grupos vulnerable o en situación de exclusión. Es previsible que estas consecuencias se agraven tras los recientes recortes de gasto, que vienen determinados por la necesidad de estabilizar los indicadores macroeconómicos y que mostrarán su cara más dura en los dos próximos años.

El impacto real de la crisis en el Tercer Sector, especialmente en aquella parte del mismo que se centra en el campo de la acción social se hace evidente. Pero en materia de financiación las consecuencias que la crisis está teniendo en muchas de las entidades, no hacen sino evidenciar y agravar algunos de los problemas preexistentes, a los que a lo largo del tiempo no se ha ido dando solución o simplemente no se les ha otorgado la importancia que requerían. Muchos de estos cambios están siendo ocasionados por la crisis, pero otros sin duda ya estaban latentes y ahora se manifiestan de modo claro o se agravan.

El impacto de la crisis en el TSAS tiene al menos tres dimensiones:

- En primer lugar aquella que se refiere al incremento de la demanda de servicios y de recursos por parte de las personas beneficiarias habituales de este tipo de entidades.

²⁹ Véanse a este respecto los informes periódicos sobre la crisis de Caritas Española y sobre vulnerabilidad social de Cruz Roja Española. Disponibles en: www.caritas.es/Componentes/ficheros/file_view.php?MTc3OTc%3D
www.cruzroja.es/pls/portal30/url/page/2006_10_CO/.../Detalle?P

- En segundo lugar el cambio en el tipo de demanda, es decir, en aquello que se espera que hagan estas entidades y también en el tipo de personas beneficiarias, es decir, de clientes finales.
- En tercer lugar el efecto económico, que se manifiesta fundamentalmente en la reducción de recursos disponibles y en las dificultades de financiación de las entidades.

3.3.2. La demanda se ha desbordado lo que conlleva pérdida de calidad de los servicios.

Una de las consecuencias inmediatas de la crisis económica es lógicamente el aumento inmediato de las demandas y necesidades sociales³⁰. Este incremento se produce básicamente por dos motivos: en primer lugar porque aquellos grupos de población más afectados por la crisis, comienzan a tener nuevas carencias sociales, por ejemplo necesidades para el sustento diario, gastos sanitarios, apoyo para encontrar empleo, etc., que anteriormente no tenían. En segundo lugar porque la propia crisis económica reduce la oferta de servicios disponibles, debido a las restricciones presupuestarias. El repentino incremento del desempleo ha provocado una saturación de los servicios sociales, que redundará en una mayor presión sobre las ONG que se ven abocados a hacer esfuerzos para atender a las nuevas necesidades. No se ha de perder de vista la lenta capacidad de adaptación de las administraciones públicas y la consiguiente derivación de las personas beneficiarias a las entidades sociales.

La saturación de los servicios tiene como consecuencia inmediata la pérdida de calidad de los mismos. Esto es especialmente importante en el caso de aquellos que implican trabajar con personas que requieren atención individualizada. Por lo tanto, uno de los riesgos inmediatos, es que la mejora de la calidad de los servicios que se ha dado en buena parte de las entidades del TSAS se pierda, por el mero hecho del desequilibrio que se produce entre recursos disponibles y demanda real.

En el caso de las entidades que prestan estos servicios en concierto con la administración pública o tarifándose a los propios clientes, existe un riesgo añadido de sostenibilidad. Ejemplo de ello son las actividades culturales, deportivas, de ocio o sociales que venían siendo financiadas por la administración pública y de otras para las que se estaban haciendo esfuerzos por ganar sostenibilidad en un mercado crecientemente competitivo. Los centros especiales de empleo o las empresas de inserción, son las que están siendo más castigadas por esta situación.

³⁰ Los Informes de 2009 de Cáritas o Cruz Roja manifiestan que el número de personas que asisten a sus servicios se ha duplicado. CÁRITAS (2009) *La respuesta de Cáritas ante la Crisis: Impacto, Diagnóstico y Propuestas*. Junio. p.3. Disponible en: http://www.caritas.es/Componentes/ficheros/file_view.php?MTI4MTc%3D y http://www.cruzroja.es/porta1/page?_pageid=659,12331799&_dad=porta130&_schema=PORTAL30.

3.3.3. El cambio del tipo de demanda y del perfil de las personas beneficiarias requiere nuevas respuestas

Las entidades del Tercer Sector, con sus mecanismos solidarios y de ausencia de ánimo de lucro, amortiguan los efectos de la crisis especialmente en las personas menos cualificadas. Su vocación de atender a los colectivos desfavorecidos, las personas con discapacidades, aquellas que son discriminadas y en general los grupos en riesgo de exclusión social, hace que estén haciendo esfuerzos especiales en este momento para adaptarse a la demanda y dar respuestas a la misma. Pero esto no garantiza que estén más capacitadas que otro tipo de entidades para resistir la crisis.

Junto con la tradicional atención preferente que el TSAS ha dedicado a las personas en situación de exclusión, la crisis hace que nuevos grupos de población requieran de su apoyo³¹. Entre ellos están por ejemplo un sector de las familias monoparentales que se ven presionadas por los escasos ingresos, los empleos precarios, las dificultades de conciliación, los nuevos desempleados, etc. Las personas inmigrantes tienen también riesgos especiales por encontrarse en situación de mayor soledad y aislamiento. También grupos que provienen de las clases medias, que se encontraban muy endeudados y que ante la pérdida del empleo tienen necesidades básicas. Otro grupo muy importante son los jóvenes, especialmente aquellos que durante largo tiempo ni están en el sistema educativo, ni tienen trabajo, ni están en procesos de formación ocupacional.

Esta nueva situación, que no solo será duradera, sino que previsiblemente se agravará con el tiempo, conlleva lógicamente un replanteamiento, no solo de las actuaciones y programas que lleva a cabo el Tercer Sector, sino de la manera en que desarrolla los mismos. Los nuevos retos se sitúan no solo en atender a las personas, sino en evitar la creación de una nueva cultura de la pobreza que puede afectar generacionalmente a un segmento importante de la población. Pero esto lógicamente exige la reorientación de los programas y la preparación de los/as profesionales y personas voluntarias, para trabajar de otra manera. El enfoque y las actuaciones de las entidades que trabajan en el campo cultural, deportivo, etc., ha de cambiar para ser inclusivo con el conjunto de los ciudadanos y atender a las necesidades de estos grupos de población.

Los nuevos cambios conllevan por otra parte que las entidades del Tercer Sector han de reforzar especialmente su capacidad para movilizar el tejido social. El incremento de la demanda, el cambio en la misma y en el perfil de las personas beneficiarias, requiere de las entidades que hagan esfuerzos no solo para activar nuevos recursos económicos y para movilizar a personas voluntarias, sino especialmente para crear redes de apoyo social que den soporte a los ciudadanos en situaciones difíciles, que activen la solidaridad y que promuevan una cultura cívica en la que prevalezca el interés general y el bien común. Esta movilización del tejido social, está estrechamente relacionada con valores que les son propios y esenciales, tales como la defensa de los derechos de las personas, el fomento del compromiso cívico, la proclamación de los valores de la justicia y la solidaridad, etc.

³¹ PALACÍN, Ismael (2009) '¿Cuál es el impacto de la crisis en el Tercer Sector?' en HOMS I FERRET, Oriol (coord.) *VI Foro Tercer Sector Los retos del Tercer Sector ante la Crisis* (Madrid: Fundación Luis Vives).

3.3.4. Las dificultades de financiación se han agudizado

A la creciente demanda previamente comentada y a la necesidad de adaptación urgente de los servicios y programas, se unen las graves dificultades económicas en las que la crisis sitúa al Tercer Sector. El crédito al sector no lucrativo no solamente se estancó sino que se redujo en el año 2008. En un contexto en el que el conjunto del crédito en España se incrementó en más de un 6%, el crédito al sector no lucrativo decreció un 1%. Es importante dejar constancia del drástico recorte que los bancos aplicaron a éste sector, más de un 16%, que se vio amortizado por el incremento del crédito que suministraron las Cajas de Ahorro. Precisamente en el momento en que se ha incrementado la demanda y también la morosidad, el Tercer Sector se ha visto llamado a hacer más por menos.

Entre los problemas generados por la crisis podemos enumerar los siguientes:

- ✓ La tardanza de las administraciones públicas en pagar, unido al endurecimiento para el acceso al crédito al que nos hemos referido previamente. Esta situación afecta especialmente a las entidades que dependen de financiación pública y aunque no se dispone de datos para el año 2009 y 2010, es previsible que se esté agravando.
- ✓ El recorte generalizado de las partidas de gasto social por parte de las administraciones públicas, que es previsible que se incremente ante la lenta reactivación de la economía y la necesidad de estabilizar los indicadores macroeconómicos. Esta situación afecta especialmente a las entidades que se financian con fondos públicos, bajo la modalidad de subvenciones y convenios.
- ✓ La reducción de fuentes de financiación privada, que afecta especialmente a las entidades que reciben financiación de las Obras Sociales de Cajas de Ahorro, y en menor medida por el momento, a las que reciben cuotas individuales.
- ✓ El sector fundacional patrimonial se está viendo afectado por la reducción de ingresos generados por el propio patrimonio (o el de la empresa matriz); las fundaciones patrimoniales obtienen menos rentabilidad de su patrimonio y las fundaciones de empresa reciben menos recursos para la actividad; también es previsible que el valor patrimonial de las fundaciones esté decreciendo al menos a corto plazo. En la medida en que muchas fundaciones financian a ONG esta situación se reproduce en cadena.
- ✓ Aquellas entidades que operan en el mercado, pierden sostenibilidad por la reducción de la demanda y el incremento de la competencia. Este es el caso de las entidades que trabajan por ejemplo en el comercio justo, las empresas de inserción, las de agricultura ecológica, los centros especiales de empleo...

4. LA URGENCIA DE AVANZAR HACIA UN NUEVO MODELO DE FINANCIACIÓN

Las entidades del TSAS están convencidas de que es necesario avanzar hacia un nuevo modelo de financiación que tiene que estar basado en la independencia tanto ideológica como económica. Para ello es imprescindible contar con una pluralidad de fuentes de financiación, tanto públicas, como privadas y propias y encontrar los mecanismos y procedimientos más adaptados a cada tipo de actividad, con objeto de que éstos sean adecuados al distinto tipo de acciones que se desarrollan.

En lo referente a la financiación pública, ha de ser una parte importante del conjunto de la financiación, pues es responsabilidad de las distintas administraciones del Estado, asumir de acuerdo a sus competencias, el coste de la acción social, sobre la que tienen obligaciones y responsabilidades; no se ha de olvidar que buena parte de la actuación de las entidades sociales lo que hacen es subsanar las carencias o *imperfecciones*, del Estado en sus obligaciones para con los ciudadanos. El nuevo modelo de financiación se legitima tanto en la función social que cumple el sector, como en las características específicas y diferenciales de las entidades que lo integran. Este nuevo marco de financiación ha de estar soportado en una Ley del TSAS que regule otros aspectos esenciales al mismo, incluya un plan de fortalecimiento y mejore la información y el conocimiento estadístico.

Además, es urgente que se produzca una mejora sustancial de las actuales fórmulas de financiación pública, especialmente las reguladas por la vía de la contratación y por la de las subvenciones, que no solamente resultan insuficientes y carenciales, sino que acaban teniendo un trato discriminatorio e inadecuado hacia las entidades sociales, impidiéndoles realizar la misión que les corresponde y su función de contribuir al bienestar social y a la lucha contra la exclusión. La urgencia de estos cambios, viene determinada por la actual coyuntura de crisis, en la que las entidades sociales tienen que afrontar retos de más calado y no lo pueden hacer en un marco de financiación restrictivo.

4.1. Un nuevo modelo de financiación pública adaptado al TSAS.

Conseguir un modelo de financiación adaptado a la función y realidad el Tercer Sector se concreta en encontrar fórmulas de financiación diferencial que vayan más allá del modelo de subvenciones o de la mera concurrencia competitiva y que sean adecuadas a la realidad, identidad y función del sector sobre la base de:

- Potenciar el desarrollo del mismo su función social y los valores añadidos que tiene.
- Mejorar la transparencia, rendición de cuentas y sistemas de control.
- Garantizar la autonomía e independencia (financiera e ideológica).
- Garantizar la estabilidad y eficacia de las acciones que desarrolla.
- Una asignación adecuada y estable de recursos.
- Un sistema de asignación y control eficiente (desburocratizado).
- Una correcta flexibilización y racionalización de los recursos.

4.1.1. Razones que lo hacen necesario

Las entidades del TSAS necesitan por tanto nuevas fórmulas de financiación, que sean más estables e idóneas para aquellos programas que desarrollan, sobre todo cuando esos programas forman parte del entramado de respuestas y servicios del que hace uso la administración, dado que cumplen una función pública. Este nuevo modelo de financiación es necesario por distintas razones:

En primer lugar porque las actuaciones del TSAS contribuyen de modo intenso al desarrollo democrático: El desarrollo de la iniciativa social está estrechamente relacionado con la madurez democrática y la capacidad de los ciudadanos para implicarse y comprometerse dando respuestas a las necesidades sociales. Las entidades del Tercer Sector y la Economía Social en su conjunto cumplen una función esencial en la sociedad europea, en el desarrollo de la democracia participativa, en la defensa de los derechos, en la creación de tejido social y en la transmisión de valores solidarios.

En segundo lugar porque las actuaciones del TSAS tienen interés social y dan respuestas a problemas que son de responsabilidad pública: Las entidades sociales con su actuación promueven los derechos de las personas, las acompañan en su proceso de integración, fomentan su participación activa en la sociedad y mejoran sus niveles de protección y bienestar social; por lo tanto satisfacen necesidades y prestan servicios que han de ser garantizados por las administraciones públicas. El beneficio de la actuación de las ONG es para el conjunto de la sociedad y de aquellos grupos de población más vulnerable de la misma y en consecuencia las administraciones han de asumir el coste de esta acción social.

En tercer lugar porque prestan los servicios de modo solidario, activando el compromiso cívico, canalizando la solidaridad y creando tejido social: El Tercer Sector forma parte del sistema, es un actor social diferenciado, que aporta valor, ha de ser considerado como un operador y un agente y en consecuencia ha de tener mecanismos específicos de financiación adaptados a su realidad y al papel que cumple. El Tercer Sector ni es ni puede ser considerado por la administración un mero provisor de servicios, puesto que además cumple otras funciones y tiene otros valores añadidos imprescindibles para el desarrollo del compromiso cívico y la creación de tejido social.

En cuarto lugar porque contribuyen a un desarrollo económico y social sostenible: Las ONG y las empresas de economía social, desde el punto de vista de la prestación de servicios a las personas, no solamente son importantes por su volumen de actividad, sino porque representan una forma de hacer economía que se basa en los principios de la redistribución, la participación de las personas y se centran en proveer servicios orientados a satisfacer las necesidades de bienestar de las mismas. Además, esta forma de hacer economía está estrechamente alineada con lo que podemos entender como un modelo de crecimiento y desarrollo sostenible, centrado más en la satisfacción de las necesidades de las personas que en la acumulación de capital.

En quinto lugar porque ponen sus recursos al servicio de lo público y de la comunidad y no al servicio del beneficio privado: Los servicios sociales no

pueden ser mercantilizados, convirtiéndose únicamente en objeto de negocio. Es una responsabilidad pública, especialmente en tiempos de crisis, en los que se están aplicando recortes generalizados que restringen los derechos y la calidad de vida de las personas, prestar especial atención a que en el ámbito de los servicios sociales y de la exclusión social, con los recursos públicos, que son escasos, no se genere lucro privado. Los beneficios de los servicios que prestan las entidades sociales, tienen una triple rentabilidad: las personas necesitadas, el conjunto de la sociedad y el propio tejido social.

En sexto lugar porque la crisis ha agudizado y agudizará más en los próximos años las desigualdades sociales, la exclusión y la discriminación: Se necesita ante esta situación un plan de choque a medio plazo y una estrategia de inclusión liderada por las administraciones en la que se impliquen el conjunto de actores sociales. En este plan, el TSAS tiene un papel primordial, pero ha de contar con los medios y apoyos necesarios para poder implicarse activamente y cumplir el papel que se espera del mismo.

En séptimo lugar porque el actual sistema de financiación no solo es insuficiente y deficiente sino injusto: No se reclama por lo tanto un trato de favor para las entidades sociales, sino que lo que se reclama es que se elimine el trato marginal actual, que se produce cuando se concurre a la contratación pública en desventaja competitiva, cuando se accede al régimen de subvenciones para financiar unas actuaciones que son de máxima importancia, en condiciones de precariedad.

4.1.2. Las características y condiciones que ha de tener

Las fórmulas de financiación han de ser adaptadas a las necesidades de distinto tipo, y han de estar en función de las actuaciones que realicen las entidades. Por lo tanto el sistema de subvenciones, que ha de mejorar sustancialmente, es un sistema válido para determinadas actividades, al igual que lo es para otras el acceso a la contratación pública, si se concurre en condiciones objetivas de igualdad. No obstante, estas dos fórmulas ni agotan ni dan respuesta al núcleo de la actuación del sector, para el cual hay que buscar otros procedimientos de financiación más estables que respondan a las necesidades de las personas y permitan que el TSAS de respuestas más eficientes. Un sistema que ha de cumplir las siguientes características:

- I. Tiene que estar basado en un nuevo modelo de relación público privado, basado en los principios del partenariado, la transparencia, la eficiencia y la cooperación, en el que las entidades son socios y actores:
 - Partiendo de que no se trata de actuaciones que la administración pública financia y las entidades sociales ejecutan de acuerdo a los requisitos y criterios establecidos por aquellas (para eso está concebida la contratación), ni de actuaciones que desarrollan las ONG en las que las administraciones cooperan (para eso está el sistema de subvenciones), sino de acciones que responden a un interés social, en el que hay una cooperación de ambas partes, administración y TSAS y en consecuencia unos objetivos comunes y responsabilidades compartidas, en las que ambas aportan.

- Realizando una planificación y definición de objetivos conjunta, un seguimiento permanente, así como una evaluación compartida.
 - Estableciendo criterios de eficiencia y calidad, así como de rentabilización de los recursos.
 - Basando el control y seguimiento por parte de las administraciones en la evaluación de los resultados y de los impactos, así como en la calidad de los procedimientos y métodos de trabajo, lo cual no excluye efectuar el control de los gastos y las inspecciones correspondientes con las suficientes garantías.
 - Integrando y coordinando las actividades, en el conjunto de las políticas públicas, fomentando el trabajo en red, el partenariado público-privado, las sinergias con otros actores, en orden a que las actuaciones formen parte de las políticas públicas y de las respuestas que se dan desde las mismas.
- II. Tiene que dar cobertura, con suficiencia a los distintos tipos de gastos:
- Garantizar el gasto corriente o de mantenimiento, de aquellas entidades que se considera que cumplen una función social relevante.
 - Garantizar los gastos en los que se incurre con aquellas actuaciones, proyectos y programas que las entidades llevan a cabo y que dan respuestas sociales, de modo que se puedan desarrollar en condiciones idóneas, de modo continuado y con los medios adecuados (incluyendo gastos directos e indirectos que ocasiona la actividad).
 - Facilitar las posibilidades de capitalización e inversión, incluido el acceso al crédito, como requisito imprescindible para dar estabilidad y continuidad a los servicios y a las entidades que prestan los mismos.
- III. Tiene que tener estabilidad y continuidad en el tiempo:
- La financiación por lo tanto tiene que ser estable y no estar sometida a las coyunturas de cada momento, o decisiones de carácter discrecional.
 - Los proyectos tienen que tener una continuidad a medio plazo, siempre que se demuestre la necesidad y utilidad de los mismos y en consecuencia los acuerdos de financiación han de ser multianuales.
 - Los sistemas de pago y liquidación han de ser ágiles al objeto de que las entidades no incurran en endeudamientos innecesarios ni se tengan que paralizar los servicios.
- IV. Tiene que contemplar los distintos tipos de actuaciones, realidades, necesidades y características de las entidades del TSAS:
- Ha de tener en cuenta que el tipo de financiación que necesitan las entidades de primer nivel, es distinto del que necesitan las de segundo y tercer nivel.

- Adaptarse al tamaño de las entidades; por ejemplo las pequeñas necesitan más fondos para la capacitación, para el trabajo en red, etc.
 - Tener en cuenta el campo de actuación, o sector de actividad y el tipo de programas que se llevan a cabo.
- V. Tiene que ser multinivel y coordinado de modo que se ajuste a las competencias de cada uno de los niveles administrativos:
- Promoviendo programas y proyectos conjuntos en los que desde los principios de la cofinanciación, se impliquen las distintas administraciones.
 - Clarificando quienes son las administraciones que tienen que asumir los costes ocasionados por los locales e infraestructuras que usan las entidades.
 - Definiendo el tipo de programas y actuaciones que deben de ser financiados por cada nivel administrativo.

4.1.3. Instrumentos y fórmulas adecuadas a un nuevo modelo.

La Ley General de Subvenciones establece, como requisito para otorgar las mismas que *el proyecto, la acción, la conducta o situación financiada tenga por objeto el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública*” (art. 2.1.c).³² Las subvenciones no abarcan la prestación de servicios de responsabilidad pública, de modo que resultan improcedentes como fórmula para financiar muchas de las actividades del TSAS. Además las subvenciones no aseguran la cobertura total de los costes, ni la continuidad al menos a plazo medio. La mala aplicación de la fórmula de subvención, es lesiva para el interés general y abusiva respecto a las entidades proveedoras, en este caso las entidades sociales.

Salvo que las entidades supletorias no lo necesitaran o desearan, parece claro que los poderes públicos están políticamente obligados a, previas las comprobaciones de calidad técnica y cobertura oportunas, financiar los costes completos de las actividades supletorias de sus déficits de las administraciones públicas. Dada esa condición de obligatoriedad, no es propio que apliquen la técnica subvencional, sino alguno de los tipos contractuales previstos en la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.³³

Una estrategia de financiación del sector, que plantee un plan de fortalecimiento y desarrollo adecuado del mismo, prevea un plan de inversión, capitalice y dé consistencia a las entidades, se base en un proyecto diferencial que legitime la importancia de una financiación específica y se oriente a la sostenibilidad de las entidades, podría basarse en cuatro fórmulas de financiación:

- I. El desarrollo de los sistema de de concierto y de convenio – programa en el campo de los servicios sociales.

³² Op cit.

³³ José María Alonso Seco, p. 397. “Mejoras jurídico-institucionales en los servicios sociales”, en Demetrio Casado y Fernando Fantova (coordinadores), *Perfeccionamiento de los servicios sociales en España*, Fundación FOESSA y Cáritas Española Editores, Madrid, 2007, p. 397.

La Ley Orgánica reguladora del Derecho a la Educación,³⁴ establece el régimen de participación en la educación pública básica y prevé la regulación de conciertos específicos (título cuarto). La Ley Orgánica de Educación,³⁵ por su parte, regula la concertación para las enseñanzas declaradas gratuitas por la misma y prevé conciertos singulares para las “enseñanzas postobligatorias” (arts. 116 y 117). Ambas normas han posibilitado en el campo educativo las condiciones imprescindibles para que la iniciativa privada (incluida la no lucrativa) pueda colaborar con la administración pública: la estabilidad en la colaboración, la financiación adecuada y la adaptación a las características de la actividad.

Para el campo de los servicios sociales no se han previsto conciertos específicos, lo cual es causa de disfuncionalidades graves. Muchas leyes de servicios sociales, en sus disposiciones declarativas, proclaman compromisos públicos que no se ven correspondidos por disposiciones instituyentes de derechos subjetivos, que garanticen las prestaciones correspondientes. Por lo general, en tales casos se practica la colaboración pública con las entidades privadas ofertantes de las mismas mediante subvenciones.³⁶

Es necesario por lo tanto dar este paso en el campo de los servicios sociales, de modo que la contratación pública cubra los costes completos y con una duración plurianual. Esta fórmula debe aplicarse también a la participación de las entidades del Tercer Sector en actividades públicas obligatorias, aun cuando dicha participación no se oriente necesariamente a suplir déficit de las Administraciones responsables. Se trata de avanzar en el campo de los servicios sociales hacia la fórmula de concierto y de convenio-programa, al igual que se hace desde hace muchos años en el campo de la sanidad o en el de la educación.

Hay que definir un marco de regulación adecuado, de participación y financiación del sector en la prestación de servicios públicos; en concreto en la prestación de servicios en el ámbito de los servicios sociales hay que pasar de las subvenciones a los contratos programa y a los conciertos. Las leyes de servicios sociales tienen que posibilitar éste cambio, al igual que el sistema de financiación de la administración central a los municipios.

- II. La implantación de programas marco tomando como modelo el procedimiento usado en la Unión Europea para la gestión de los Fondos Estructurales.

Como bien es sabido, el presupuesto de la Unión Europea se planifican en periodos multianuales. Los Fondos Estructurales por ejemplo (FEDER, FEADER, FSE, AECT), se concretan en un reglamento de tiene vigor durante siete años, al que se le añade una norma (n+3), que hace que el período de ejecución pueda durar hasta diez años. La aplicación de los Fondos Estructurales se concreta a nivel nacional en los Marcos Nacionales de Referencia y en los consiguientes Programas Operativos que tienen la

³⁴ Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación.

³⁵ Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación

³⁶ Demetrio Casado, op. cit.

misma duración. Las entidades, públicas y privadas que son gestoras de dichos programas, trabajan sobre la base del largo plazo, siguiendo los principios de cooperación y partenariado.

La estrategia del largo plazo seguida por la Unión Europea, se basa en una serie de aprendizajes y constataciones: entre otros por ejemplo la importancia de la continuidad y la estabilidad de las actuaciones y las ventajas añadidas que ello tiene para las personas beneficiarias finales de los programas, así como las entidades que los gestionan en términos de eficiencia, impactos, rentabilidad de los recursos, aprendizajes, etc. Esos programas se van evaluando de modo continuado, al objeto de modificarles y adaptarles a las nuevas circunstancias.

Muchas de las actividades que se desarrollan por las entidades del TSAS, requieren intervenciones continuadas y duraderas para conseguir resultados y serían más eficientes si se planificaran sobre bases estables de largo plazo. Adoptar en el campo de la acción social fórmulas de financiación similares a la descrita, basadas en criterios de multianualidad y continuidad, centradas en estrategias concebidas a medio plazo, en colaboración entre la administración y la iniciativa privada, desde la perspectiva de la cofinanciación, en las que no solo se financiasen actividades sino también inversiones, bajo criterios de flexibilidad en los gastos elegibles, supondría un cambio cualitativo, no solo en la calidad y eficacia de la acción social, sino también en la estabilidad y consolidación del TSAS.

III. La generalización y uso adecuado de la fórmula del convenio

La Ley General de Sanidad,³⁷ establece la posibilidad de que, bajo ciertas condiciones, los hospitales generales del sector privado se vinculen al Sistema Nacional de Salud (art. 66), así como que esa vinculación se realice mediante convenios singulares (art. 67). Esa misma fórmula de convenios singulares es socorrida también en otros ámbitos de las políticas sociales.

Como ya hemos descrito previamente, la fórmula de los convenios a largo plazo (no nos referimos aquí a las convocatorias anuales de subvenciones que una vez resueltas se concretan en la firma de un convenio), no solamente no ha sido explorada en todas sus posibilidades sino que se ha reducido drásticamente con la entrada en vigor de la ley de subvenciones, no por criterios razonables, sino más bien por motivos de oportunidad y por interpretaciones restrictivas de la norma.

La fórmula de los convenios estables, en la que ambas partes, administración y entidades sociales, se comprometen a aportar y a colaborar conjuntamente sobre un proyecto común, desde la perspectiva de la complementariedad, parece un mecanismo idóneo para dar respuestas a las necesidades sociales de las que se ocupa el TSAS y debería de ser impulsada y desarrollada en todas sus potencialidades, tendiendo a generalizarla como mecanismo de cooperación entre administración pública y entidades sociales.

³⁷ Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad.

IV. Habilitación de fondos especiales para la actuación del TSAS

A pesar de todas las limitaciones, la puesta en marcha en su día del 0,52% del IRPF como mecanismo para la financiación por la ONG de acción social de ámbito nacional, supuso sin duda un paso muy importante en la financiación del TSAS, pues permitió dar una respuesta a determinadas necesidades sociales, a la vez que contribuyó a articular el sector no lucrativo de acción social y a estructurar de modo temático la cooperación entre entidades, sobre la base de unas actuaciones que pueden tener cierta continuidad.

La fórmula del 0,7% del IRPF resulta actualmente insuficiente desde la perspectiva nacional, para dar respuesta a las necesidades sociales actuales, más en tiempos de crisis. Por ello es necesario avanzar hacia nuevas fórmulas específicas de financiación del TSAS, habilitando fondos especiales a tal efecto, que permitan que desarrolle sus actividades de modo continuado y en condiciones de dotación económica adecuada; para ello se pueden seguir los pasos dado en otros países como es el caso de Reino Unido.³⁸ Estas fórmulas basadas en el partenariado con los poderes públicos, han de instrumentarse, no por la vía de las subvenciones, sino por mecanismos estables que permitan el impacto y la continuidad de las actuaciones.

4.2. Cambios urgentes en el actual sistema de financiación

A continuación se proponen una serie de medidas que deberían de ser tomadas con carácter urgente, para mejorar el sistema de financiación actual. Algunas de ellas vienen siendo objeto de reivindicación por parte de las entidades del sector en los últimos años, e incluso han formado parte de negociaciones con el Gobierno y las administraciones públicas, pero no se han conseguido avances en las mismas. El deterioro de la situación social que se está produciendo, motivado por la crisis y el recorte de los gastos sociales, hace que sea necesario acometer las mismas sin más dilación.

4.2.1. Un desarrollo adaptado de la ley de subvenciones al TSAS

Como se ha explicado previamente la Ley de Subvenciones no solamente no se adapta a la realidad y actuación de las entidades del TSAS, sino que está ocasionando graves perjuicios a las mismas y va en detrimento de los servicios que éstas prestan. Además, la interpretación y aplicación práctica que de ella hacen muchas administraciones, se orienta al control y la burocracia, por lo que complejiza su aplicación. Por eso es necesario proceder a realizar modificaciones en dos direcciones:

- I. Desarrollar un Decreto por el que se regulen las subvenciones y ayudas en el ámbito de la acción social

El modelo de subvenciones al que debe tender el Tercer Sector debería fundamentarse en una profunda racionalización del sistema actual, lo que implica:

³⁸ Ver en : <http://www.cabinetoffice.gov.uk/voluntary-sector/sector-support.aspx>

- Desburocratización sustancial del mismo.
- Asignación adecuada de recursos personales.
- Revisión de las condiciones y requisitos de petición, presentación y justificación, coherentes desde la perspectiva temporal.
- Las convocatorias deberían recoger adecuadamente las características de las entidades respecto a su pluralidad (parámetros de flexibilización de los criterios).
- Seguimiento in situ de los proyectos como un elemento fundamental de las evaluaciones.
- Las partidas presupuestarias deben ser transparentes, estables y sostenibles, sin estar sujetas a vaivenes políticos ni depender de la recaudación pública.
- Los mecanismos de adjudicación de subvenciones deben de mejorar, así como sus criterios de aprobación o denegación.
- Se debería de tender a la plurianualidad en aquellas actividades que lo requieran

Como primer paso debería de desarrollarse un Decreto específico, siguiendo el precedente del aprobado para el ámbito de la Cooperación internacional, que permita contar con un marco jurídico más adaptado a la realidad del TSAS, en que se abordan al menos las siguientes mejoras:³⁹

- Prever sistemas de control, justificación y verificación de las subvenciones más ágil y eficiente, dado que los actuales suponen un despilfarro que conlleva al crecimiento de los aparatos administrativos, tanto en las administraciones como en las propias entidades y ni aportan valor ni añaden garantías. Se sugiere:
 - Otorgar validez justificadora a las auditorías cuando éstas sean de un programa específico y se realicen por una empresa acreditada, así como a la presentación de listados contables.
 - Admitir para situaciones excepcionales la declaración de testigos, constatación de los resultados o actividades desarrolladas, declaración responsable de proveedores, u otras de similar valor probatorio.
 - Admitir el sistema de certificación de actividades como modo de justificante único de la actividad
 - Dar valor probatorio a los sistemas de auditoría social.
 - Incrementar hasta un 20% el porcentaje de gastos que pueden ser transferidos de un concepto a otro sin necesidad de permiso previo
 - Admitir el sistema de justificación única cuando haya más de un financiador público y prever el mecanismo adecuado para hacerlo.

³⁹ Real Decreto 794/2010, de 16 de junio, por el que se regulan las subvenciones y ayudas en el ámbito de la cooperación internacional.

- Limitar la obligatoriedad de justificación en documentos probatorios originales a la partida aportada por la administración en los casos en los que haya financiación privada o autofinanciación.
 - Prever sistemas alternativos a la presentación de facturas como único valor probatorio, especialmente para el caso de gastos menores
 - Prever un sistema de justificación de los gastos en especie que evite costes añadidos (ej. petición de tasaciones, etc.)
 - Ampliar las posibilidades de subsanación de errores en el caso de inspecciones.
 - Admitir el criterio de devengo en la elegibilidad de determinados gastos (ej., pagos a seguridad social).
- Establecer requisitos de plazos límite en los pagos, así como el pago anticipado de parte o la totalidad de la subvención como criterio general a seguir.
 - Incorporar las ventajas que permite la administración electrónica, especialmente en lo que concierne a la presentación de algunas documentaciones oficiales.
 - Establecer como norma un porcentaje de gastos indirectos de hasta el 10% en las convocatorias.
 - Eliminar la aplicación del 25% de recargo en caso de reintegro de la subvención.
 - Eliminar la necesidad de presentación de los avales salvo para circunstancias muy específicas.
 - Aligerar el régimen de sanciones e infracciones administrativas de modo que sea más adecuado y proporcionado.
 - Prever la posibilidad de establecer un régimen especial para las entidades colaboradoras.
 - Permitir la posibilidad de que los remanentes no invertidos en un programa se inviertan en otro financiado por la misma administración.
 - Concretar otros elementos que eviten una interpretación restrictiva en las bases reguladoras de la Ley.
- II. Además se deberían de tomar las medidas adecuadas para que las administraciones públicas apliquen de modo adecuado y en ningún caso de forma restrictiva y desfavorable para las personas beneficiarias, como es el caso habitual, tanto la Ley como el futuro Decreto. Para ello se propone:
- Establecer que todas las bases reguladoras, deberán seguir para la concesión de subvenciones como criterios básicos los principios de:
 - Publicidad, transparencia, concurrencia, objetividad, igualdad y no discriminación.

- Eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados por la Administración otorgante.
- Eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos.
- Realizar, por parte de la Administración General del Estado (Ministerio de Economía y Hacienda), el seguimiento adecuado para garantizar que las bases reguladoras de las distintas subvenciones se establecen conforme a la Ley y al futuro Real Decreto
- Garantizar que se realiza una aplicación efectiva de las modificaciones introducidas en el Real Decreto de 21 de julio de 2006, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, en concreto:⁴⁰
 - La sustitución de certificaciones de obligaciones tributarias y seguridad social, por declaraciones responsables.
 - La exoneración de garantías (salvo, exigencia de las bases reguladoras)
 - La justificación simplificada de subvenciones inferiores a 60.000 €
 - Los pagos anticipados

4.2.2. Una contratación pública más equitativa con el TSAS

Como hemos dicho anteriormente muchas de las actividades y programas que realiza el sector tienden a financiarse progresivamente por parte de la administración pública por la vía de la contratación. El problema es que los criterios que se aplican habitualmente en los procedimientos de contratación tienden a incluir el precio, como elemento determinante de la adjudicación del concurso, no teniendo en cuenta otros criterios, que en el ámbito de la inclusión de las personas son fundamentales, puesto que suponen no solo la clave de éxito de los programas, sino la aportación de valor a los mismos y la satisfacción de las necesidades sociales.

Las cláusulas sociales son beneficiosas para las personas, para las administraciones, para las empresas y entidades privadas y para la sociedad. De hecho el Artículo 134 de la Ley de Contratos del Sector Público, permite la introducción de criterios directamente vinculados a la ejecución del contrato y el artículo 132, permite establecer condiciones especiales de tipo social en la ejecución del contrato.⁴¹ Esta práctica se ha ido implantando de modo incipiente por distintas administraciones tanto autonómicas como municipales.⁴²

El Tercer Sector se siente por lo tanto agraviado en el sistema de contratación pública y en consecuencia está siendo expulsado de facto de muchos servicios que prestaba anteriormente. En orden a contar con un sistema de contratación, más adecuado al servicio que se presta y a las personas beneficiarias del mismo

⁴⁰ Op. cit.

⁴¹ Op.cit.

⁴² Entre otras podemos citar:

Ley Foral de Navarra 6/2006, de 9 de junio, de Contratos Públicos. Orden Foral del País Vasco 6/2008, de 2 junio, del Director de la Secretaría del Gobierno y de relaciones con el parlamento. Orden Foral del País Vasco 6/2008, de 2 junio, del Director de la Secretaría del Gobierno y de relaciones con el parlamento. Decreto 84/2006, 20 junio, de la Comunidad Canaria, por el que se establecen medidas en la contratación administrativa para fomentar la integración laboral de colectivos con especiales dificultades de inserción laboral.

Diversos Ayuntamientos (Bilbao, A Coruña, Pamplona, Sabadell, Girona, Avilés..., vienen ya utilizando en algunos de sus contratos públicos, cláusulas con criterios más o menos similares).

y más justo para las entidades sociales, se considera que deben de ser tomadas dos tipos de medidas:

- I. Implantar con carácter general las cláusulas sociales en la contratación pública e impulsarlas en la privada lo cual implica:
 - Promulgar por parte de la Administración General del Estado, una normativa en la que se incluya la obligatoriedad de la inclusión de cláusulas sociales en toda la contratación pública.
 - Tener en cuenta junto con los principios de calidad y precio, salvando siempre el principio de concurrencia, otros principios de interés social.
 - Convertir las cláusulas sociales en criterios medibles y puntuables en la contratación:
 - Bien incluyendo su obligatoriedad en el objeto del contrato
 - Bien objetivándolas en el sistema de baremación.
 - Potenciar la acción positiva en relación con la contratación de la administración, de entidades de acción social (como por ejemplo las empresas de inserción y los centros especiales de empleo).
 - Reducir en el caso de acceso al concurso por parte de entidades sociales algunos requisitos, como el de la exigencia de depositar el 5% del precio total del servicio como garantía definitiva.
- II. Considerar el incremento del coste final que puede tener para la entidad contratante el IVA, en la valoración del precio en los procedimientos de licitación.

Dado el doble perjuicio que ocasiona el IVA actualmente en la contratación pública: Por una parte a la entidad contratante, a quien se le incrementa el coste final del servicio en el caso de que el concurso sea adjudicado a una entidad que se puede deducir dicho impuesto y por otra parte a las entidades exentas de IVA caso común entre las no lucrativas, que concurren en desventaja competitiva, dado que tienen que incrementar un precio al servicio, ocasionado por un impuesto del que luego ellas no podrán resarcirse, se propone que en la Ley 30/2007 de Contratos del Sector Público, que actualmente está en fase de modificación, se cambie el texto del artículo 134, para que quede redactado del modo siguiente:

Apartado 7 (nuevo): "A los efectos de valorar el precio en un procedimiento de licitación, se tomará en consideración el coste final para la entidad contratante, debiendo verificar si el Impuesto sobre el Valor Añadido es un coste o es recuperable o compensable total o parcialmente para la entidad contratante. Si el Impuesto sobre el Valor Añadido es un coste para la entidad, la valoración se hará sobre la totalidad de la oferta, IVA incluido. Si el Impuesto sobre el Valor Añadido es recuperable o compensable en su totalidad por la entidad, la valoración se hará sobre la base imponible del IVA, sin tomar en consideración el IVA. Si sólo fuera recuperable o compensable parcialmente, se tomará la base imponible del IVA y la parte de IVA que sea coste en función de su régimen de deducción. Asimismo, en el caso de que el

sujeto pasivo por la adquisición o recepción del servicio sea la entidad contratante, a los efectos de comparar las distintas ofertas se tomará en consideración la incidencia del Impuesto sobre el Valor Añadido. En el pliego se hará mención a la forma de valoración de los precios y de la incidencia del IVA."

De este modo se garantizaría el criterio de equidad a la hora de evaluar conforme a precio la oferta más ventajosa. Esto además de eliminar el agravio al que se someten aquellas entidades que están exentas de IVA, garantiza que la administración pública hace un uso eficiente de los recursos, tal y como establece el precepto constitucional: *"El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos y su programación y ejecución responderá a los criterios de eficiencia y eficacia"*. (art. 31.2).⁴³

4.2.3. Mayores garantías y mejoras en el 0,7% del IRPF

El actual 0,7% del IRPF supuso en su día un avance muy importante en la mejora de la financiación de las entidades sociales, contribuyendo a dar respuesta a muchas necesidades sociales y a vertebrar, dar solidez y cualificar la actuación del sector. Sin embargo, tanto en su suficiencia de recursos como en procedimientos de gestión, es necesario que sea modernizado. Hay una serie de aspectos, relacionados con la normativa reguladora de la convocatoria, los sistemas de seguimiento, la justificación del gasto, la plurianualidad de los programas, la inclusión de nuevas prioridades, la garantía de un suelo mínimo de recursos, etc., que admiten sustanciales mejoras. A corto plazo se proponen tres medidas mejoras:

- I. Buscar una fórmula de compensación que garantice un mínimo en la asignación del IRPF a proyectos sociales.

Los recursos totales disponibles en el IRPF están en función de la recaudación total y en consecuencia, dependen anualmente de la tributación de las personas físicas, dado que representan un porcentaje del mismo. En el año 1999 se fijó en la Ley de Presupuestos Generales del Estado (Ley 54/1999 D. A 22) la cantidad mínima de 19.000 millones de pesetas que debería de ser destinada a la acción social para los ejercicios 2000, 2001 y 2002 (en el caso de que no se recaudara esta cifra el estado aportaría la diferencia). Esta cantidad estaba prevista para que en caso de que se aminorase la cantidad total recaudada, no se perjudicase a los proyectos de acción social.

Este mínimo garantizado viene figurando en las disposiciones adicionales de las leyes de presupuestos que regulan la citada asignación, figurándose en la correspondiente al ejercicio de 2010 en la cuantía de 135.517.090 millones de euros. Esta cifra viene a ser la resultante de un incremento anual de aproximadamente el 2% sobre la originaria arriba mencionada del año 1999. Evidentemente dicha cuantía ha quedado exageradamente alejada de la realidad de las recaudaciones obtenidas en los últimos años (264,3 millones euros año y 244,6 año 2007), por lo que parece necesario que se incremente tomando como base la media de recaudación de los dos últimos ejercicios.

⁴³ Constitución Española

Parece coherente elevar esta partida en un contexto de crisis, en el que los proyectos que desarrollan las ONG de acción social se han hecho más necesarios que nunca y en el que la pobreza y la exclusión social se están incrementando. El objetivo por lo tanto ha de ser establecer una base estable y suficiente de financiación para los programas de acción social, más allá de las fluctuaciones de la recaudación (idealmente debería de alcanzar el 1% del IRPF). Esta decisión por otra parte, además de tener escasas repercusiones presupuestarias, supondría un avance del Estado en el compromiso con la exclusión y con la actuación del TSAS, en línea con lo hecho ya en el campo de la cooperación internacional, en el que se fija una cantidad mínima, independientemente de la recaudación del IRPF.⁴⁴

II. Mejorar el sistema de gestión de la convocatoria del 0,7% *Otros fines de interés social*

En este punto sería necesario incorporar todas las recomendaciones y propuestas que se han hecho para el régimen de subvenciones en los apartados previos y garantizar la aplicación efectiva de las mismas; pero hay dos cuestiones en las que queremos insistir especialmente:

- En primer lugar la plurianualidad de los proyectos, que si bien está prevista en las posibilidades de la convocatoria, en la práctica se hace un uso muy escaso de la misma.
- En segundo lugar mejorar y simplificar los procedimientos de la convocatoria, así como los de elaboración de informes y memorias, justificación e inspección.

III. Conseguir que un mayor porcentaje de ciudadanos marque la cruz en la opción otros fines de interés social.

Como bien es sabido, actualmente aún un 30% de los contribuyentes no marcan ninguna casilla, ante la opción que tienen de destinar una parte de su impuesto para la Iglesia Católica o para otros fines de interés social. Probablemente una parte de los mismos lo hacen conscientemente, pero hay otra parte que simplemente no lo hace por desconocimiento, de que el marcar la casilla no incrementa sus impuestos; además, otros no conocen que se puede anotar simultáneamente ambas opciones, es decir las dos casillas.

Más allá de las campañas hechas por la Plataforma de ONG de Acción Social y de sus entidades adheridas, es necesaria una mayor colaboración del Ministerio de Economía y Hacienda en éste campo, a través de su Agencia Tributaria, para incorporar en las campañas informativas sobre el IRPF, mensajes adecuados en las posibilidades de asignación de los contribuyentes.

Finalmente y de acuerdo con la realidad actual, queda pendiente el debate sobre la gestión del IRPF en las Comunidades Autónomas con garantías para las personas destinatarias y de forma coherente con los principios de igualdad y solidaridad interterritorial.

⁴⁴ De la recaudación del 0,7% del IPPF se dedica a la Cooperación Internacional el 20% y en el caso de que esta cantidad resulte insuficiente de acuerdo a cantidad total fijada, el resto lo aporta el Gobierno.

4.2.4. Incentivar las donaciones de particulares.

Sería necesario incentivar las donaciones de particulares, mediante el incremento de la desgravación en el IRPF del 25 al 35 %, tal y como se recoge en la Agenda Política del Foro de Agentes Sociales del año 2008.

4.2.5. Encontrar una solución a los agravios ocasionados por el IVA.

Tanto a nivel español como a nivel europeo, existe una conciencia cada vez más generalizada de que el IVA, tal y como se está aplicando es un impuesto que resulta inadecuado e injusto para las ONG. Por eso es necesario profundizar en la repercusión que este impuesto tiene en su aplicación para las entidades no lucrativas, analizando la normativa, buscando soluciones frente a las disfunciones existentes, para posibilitar que no exista merma en los recursos de estas entidades y procure la necesaria seguridad jurídica y confianza legítima.

Somos conscientes de que precisamente en los momentos de crisis y de recortes de gastos sociales como es el actual, la intensidad recaudatoria crece por parte de las administraciones, pero al mismo tiempo hay que tomar conciencia de que es imprescindible hacer justicia en éste asunto y encontrar las soluciones adecuadas al mismo, en línea con los pasos dados por algunos países europeos.⁴⁵

No es objeto de éste documento entrar a analizar un tema cuya materia es compleja, ni proponer las soluciones al mismo, pero si dejar claramente fijada la posición del Tercer Sector al respecto. Es urgente que la administración española incluya este tema en su agenda y en colaboración y diálogo abierto con las entidades no gubernamentales busque, en un plazo de tiempo determinado, las posibles opciones y soluciones al mismo, que han de basarse en los principios de objetividad y justicia, para lo cual han de tener en cuenta la realidad y función social que cumplen las entidades no lucrativas.

Para el estudio de dichas soluciones sería muy conveniente que el Ministerio de Economía y Hacienda, publicase y explotase la información estadística disponible, así como avanzase a una desagregación más detallada de esta, tal y como ha sido sugerido en varios estudios.⁴⁶ Como bien es sabido entre las soluciones posibles por las que ya han optado algunos países, se encuentra la de aplicar un IVA especial súper reducido, la compensación el IVA soportado y no deducible a través de sistemas de restitución, trabajar sobre posibles márgenes de maniobra y posibles matizaciones y precisiones a la normativa actual, etc.

4.2.6. Facilitar el acceso al crédito para actividades e inversión

El acceso al crédito afecta especialmente a las empresas pequeñas y a los ciudadanos y también incide de modo especial, como hemos visto a las entidades del TSAS. Si no hay acceso al crédito, no hay posibilidad de desarrollar los programas de modo continuado, de proceder a la realización de inversiones relacionadas con la actividad y en definitiva, de mejorar la calidad y estabilidad de los servicios. Las necesidades crediticias en el sector no

⁴⁵ Ver Bokobo Susana y Blázquez Alejandro Op. cit

⁴⁶ García Delgado. Op. cit

gubernamental, vienen determinadas fundamentalmente por la dilatación en el pago por parte de las administraciones públicas, pues la financiación privada del sector es puntual e incluso anticipada, cuando se produce por la vía de las donaciones.

En la medida en que es la administración pública quien ocasiona el problema, tiene especial responsabilidad a la hora de garantizar que las entidades sociales cuenten con liquidez. Además, hay que recordar que en el sistema de subvenciones, procedimiento por el que se financian mayoritariamente éstas entidades, no existe la posibilidad de justificar los gastos ocasionados por los intereses y costes asociados a las operaciones crediticias. Con objeto de facilitar, el acceso al crédito del TSAS, tanto para el gasto corriente como para la inversión, se propone:

I. Habilitar desde el Instituto de Crédito Oficial (ICO), una línea específica de financiación al TSAS

El ICO, que es un instrumento público para la financiación, ha jugado un papel muy importante en los momentos de crisis, tanto en propiciar estabilidad financiera al sistema bancario, como a empresarial, poniendo en marcha distintas líneas de crédito y productos adaptados. En la misma línea, este Instituto tiene que ser un instrumento clave en la financiación del Tercer Sector. Sería oportuno y de gran utilidad que se diseñase una línea de financiación específica para el TSAS, adaptando los mecanismos de acceso y los productos a las necesidades reales que tienen éstas entidades.

II. Llegar a un acuerdo generalizado entre administraciones y entidades financieras, para que las entidades sociales puedan optar al ingreso de la subvención una vez esta ha sido concedida.

Esta vía, que ha sido ya puesta en marcha entre algunas entidades financieras y la administración central con motivo de la convocatoria de otros fines de interés social, ha de ser generalizada a otras administraciones y mejorada en sus condiciones. La fórmula que se está siendo utilizada actualmente por alguna administración, tiene que ser además sustancialmente mejorada, especialmente, en dos aspectos:

- Que el ingreso pueda ser automático, una vez la subvención ha sido concedida (una vez hay resolución).
- Que sea la administración la que corre con los gastos de los intereses, pues es ella quien los provoca debido a la dilatación en los pagos.

III. Reforzar la colaboración entre las Cajas de Ahorro y el TSAS

Las Cajas de Ahorro son entidades financieras de tipología especial, que se caracterizan por no repartir dividendos y dedicar una parte de sus beneficios a la promoción y apoyo de actividades sociales, culturales, deportivas, etc. El cambio producido con la nueva Ley de Cajas⁴⁷, orientado a la reconversión de las mismas y a propiciarles mayor estabilidad y competitividad en el mercado, tiene que ir acompañado de un refuerzo de su función social, que es en

⁴⁷ Real Decreto-ley 11/2010, de 9 de julio, de órganos de gobierno y otros aspectos del régimen jurídico de las Cajas de Ahorros.

definitiva la que les legitima. Es precisamente en el desarrollo de su función social, en donde podrían tener líneas específicas de apoyo y refuerzo al sector, no solamente financiando sus proyectos, sino apoyando su capitalización, contribuyendo a desarrollar su economía de escala y en definitiva fomentando la inversión para su consolidación.

IV. Apoyo al desarrollo de la Banca Ética

La banca ética, en sus distintas orientaciones, muy incipiente y aún débil en nuestro país, juega un papel muy importante a la hora de canalizar los ahorros de los ciudadanos de modo solidario hacia iniciativas de interés general. Es por ello por lo que puede jugar un papel muy importante en las iniciativas y proyectos del TSAS, tanto aquellos orientados a la innovación social, a la creación de empleo, la puesta en marcha de nuevos servicios, la experimentación, etc. En consecuencia las administraciones públicas han de apoyar este tipo de iniciativas.