

El papel del Tercer Sector de Acción Social y su articulación normativa en España.

The Third Sector of Social Action rol and the regulatory coordination of the law in Spain.

Gloria Paterna Sánchez*

Felipe Morente Mejías**

Resumén: El s.XXI se ha caracterizado, en Occidente, por una importante recesión o crisis económica y por un cambio en la atmósfera ideológica, en la que los partidos políticos centran su principal cuestión en el destino del gasto público que, al verse reducido, debe ser escrupulosamente estudiado. Esta realidad ha generado una revisión del Estado de Bienestar que ya se había planteado a finales del s.XX, pero que se reaviva con la aparente incapacidad de los Gobiernos de dar cobertura a las necesidades ciudadanas. Centrando el análisis de esta realidad universal –con especial reflejo en occidente-, en España, en Octubre de 2015 se aprobó la Ley del Tercer Sector de Acción Social, una ley que reconoce por vez primera al Tercer Sector de Acción Social como agente necesario para mantener los derechos sociales adquiridos por los ciudadanos.

Palabras clave: Estado de Bienestar, Gasto Público, Tercer Sector de Acción Social.

Abstract: The 20th century in the West was marked by a major economic recession and crisis, and by a significant change in the ideological climate too. In this ideological shift, political parties pay a good deal of attention to the destination of public spending, which is reduced and should therefore be carefully examined. Such a complex reality leads to a strategic revision of the welfare state, which had already been raised by the end of the twentieth century. The need for a general overhaul grows as the governments appear unable to

* Docente Investigador de la Universidad de Jaén. Área de Ciencia Política. Departamento de Derecho Público y Privado Especial.

** Catedrático de Sociología en la Universidad de Jaén. Área de Sociología. Departamento de Organización de Empresas, Marketing y Sociología.

meet the needs of the citizens. Focusing in this universal need, especially in the West, and more specifically in Spain, in October 2015 the Third Sector of Social Action Law was adopted, which recognized for the first time the Third Sector of Social Action as a necessary agent to promote and maintain social rights acquired by citizens.

Key Words: Welfare State, public spending, Third Sector of Social Action

La complejización de los ámbitos de intereses ciudadanos, unida a la reciente crisis económica, hacen necesaria la participación de entes externos al aparato del Estado, que mantengan algo más que unos mínimos garantizados de bienestar social: a los gastos en Sanidad, Pensiones, Educación o Desempleo, habría que añadir otros destinados a medio ambiente, ocio, cultura, ...etc. indispensables para la categorización de valores de cuarta generación instaurados en las sociedades avanzadas y que son considerados como irrenunciables para el mundo occidental.

Este trabajo pretende, por un lado, conocer la evolución el gasto público en España desde el inicio de la crisis económica en 2007 hasta 2016¹ y, por otro, plantear el papel que actualmente está jugando el Tercer Sector de Acción Social (TSAS) en la cobertura de derechos sociales, que son de responsabilidad pública, y que podría estar asumiendo en la actualidad.

En un estudio para la Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA) el economista español Conde-Ruiz (2016) traza la evolución del Gasto Público (G.P) en España realizando una distinción del mismo en dos etapas desde que se inicia la recesión económica, hasta 2016. Su objetivo es distinguir las áreas que el Gobierno ha entendido como prioritarias en la provisión de servicios propia del Estado de Bienestar, y las posibles modificaciones en función de los recortes económicos que devienen en periodos de crisis.

Así, en su análisis demarca una fase Expansiva, que abarcaría de 2007 a 2009, y otra de consolidación fiscal desde 2009 a 2014, exponiendo un viraje hacia un sentido más restrictivo en la señalización de prioridades del G.P por parte del Gobierno Central.

¹ Mientras escribimos estos apuntes, España aún no ha aprobado los Presupuestos Generales del Estado para 2017.

Según la tabla 1, a excepción del gasto en Pensiones e Intereses, que aumentan de manera relativamente considerable, el resto de partidas se ven reducidas en mayor o menor medida. Es necesario tener en cuenta que la crisis afectó de manera desigual a las distintas capas sociales aquejando, sobre todo, a las clases medias y populares provocando una mayor demanda de servicios al Estado quien, a su vez, era receptor de menores ingresos. Esta situación generó una redistribución del G.P, que se ve reorientado hacia la gestión de pensiones y al pago de intereses.

Tabla 1. Evolución del Gasto Público en España 2007-2014

	Fase expansiva 2007-2009	Fase de consolidación 2009-2014
Gasto total (pp.PIB)	6.9	-1.3
Servicios generales	1.1	-1.7
Intereses	0.1	1.7
Defensa	0.2	-0.2
Educación	0.6	-0.5
Pensiones	1.1	2.6
Desempleo	1.5	-0.6
Resto de protección social	0.6	-0.4
Sanidad	1.1	-0.7
Resto Gastos	0.5	-1.5

Fuente: Conde-Ruiz, J.I (2016)

En este estadio, podría volver a cobrar vida el debate de O'Connor (1994) con las tres posibles vías de solución a la crisis fiscal:

- a) Deflacionar la economía
- b) Control de precios y salarios
- c) Cooperación entre sector social y corporatista para incrementar productividad en el sector privado para reducir costes y aliviar la crisis del sector estatal.

La precarización en la cobertura de los servicios públicos básicos, unida a la crisis económica es una realidad que muestran diferentes informes publicados desde distintas entidades de prestigio nacional e internacional como son: los de Foessa de Cáritas², Cruz Roja, Consejo Económico y Social de España o las estadísticas de Eurostat sobre protección social y condiciones de vida...etc. Esta dificultad que presenta el Estado en la atención de intereses públicos y las nuevas realidades sociales, hacían necesaria la participación de entes ajenos al Estado que dieran respuesta a la sociedad de modo que, en 2012, impulsadas por las situaciones carencia que en determinados sectores comenzaban a sufrirse, Organizaciones del Tercer Sector de Acción Social (OTSAS) emprenden un trabajo común para establecer un diálogo fluido con la Administración Pública que les permitiera influir en determinadas tomas de decisiones referidas a políticas de bienestar, que no podrían dejarse de lado por la situación económica que atravesaba el país.

Entre otros logros, estas negociaciones tienen como resultado la formulación, aprobación y divulgación en 2015 de la nueva Ley del Tercer Sector de Acción Social (LTSAS), en la que se distinguen, por vez primera, las organizaciones dedicadas a la Acción Social de otro tipo de iniciativas del Tercer Sector (medio ambiente, género, culturales, deportivas...).

Con las consecuencias de la recesión económica se abrió una ventana a la solidaridad que hizo que muchas de las OTSAS se coaligaran, generando las condiciones propicias para dar lugar a una Ley que se evidenció como ineludible por varias razones:

- En primer lugar, la diversidad y pluralidad de organizaciones existentes, y, por ende, la dispersión de intereses que perseguían, requerían una clasificación de las mismas diferenciándolas según sus fines.
- En segundo lugar, era preciso distinguir organizaciones de trayectoria histórica con prestigio y peso social, de otras de creación más o menos reciente, que podrían haber surgido fruto de la conciencia subsidiaria o de intereses particulares o temporales.

² La Fundación FOESSA (Fomento de Estudios Sociales y Sociología Aplicada) se constituyó en 1965, con el impulso de Cáritas Española, desde 2008 su Observatorio de la Realidad Social elabora artículos, informes y documentos de trabajo.

- Por último, las organizaciones del TS se habían convertido en dinamizadoras de las políticas sociales y en elemento cohesionador de la sociedad que era necesario reconocer normativamente.

El preámbulo de la Ley señala el objeto de la misma de manera inequívoca:

[...] esta ley tiene como objeto fortalecer la capacidad del Tercer Sector de Acción Social como interlocutor ante la Administración General del Estado para el diseño, aplicación y seguimiento de las políticas públicas en el ámbito social, con el fin de asegurar un desarrollo armónico de las políticas sociales, una identificación correcta de las necesidades de los grupos afectados y un óptimo aprovechamiento de los recursos³.

La Ley reconoce por tanto el papel que, desde este momento, desempeñará el Tercer Sector de Acción Social en lo referente a las políticas sociales.

Otra de las bondades de la Ley se recoge en su artículo 7, promoviendo e impulsando al Tercer Sector con financiación pública y estableciendo mecanismos de promoción y cooperación entre el Estado y el Sector, tal como se detalla a continuación:

- a) Promoción, difusión y formación del Tercer Sector de Acción Social.
- b) Apoyo a la cultura del voluntariado, en los términos y condiciones que fije la legislación sobre voluntariado.
- c) Cooperación con los servicios públicos.
- d) Financiación pública de las entidades del Tercer Sector de Acción Social.
- e) Acceso a la financiación, a través de entidades de crédito oficial.
- f) Potenciación de los mecanismos de colaboración entre la Administración General del Estado y las entidades del Tercer Sector de Acción Social, para el desarrollo de programas de inclusión social de personas o grupos vulnerables en riesgo de exclusión social y de atención a las personas con discapacidad o en situación de dependencia, con especial atención al uso de los conciertos y convenios.
- g) Participación institucional prevista en el artículo 5⁴

³ Ley del Tercer Sector de Acción Social 2015, Sec. I. Pág. 94845

⁴ Artículo 7 LTSAS. Programa de impulso de las entidades del Tercer Sector de Acción Social.

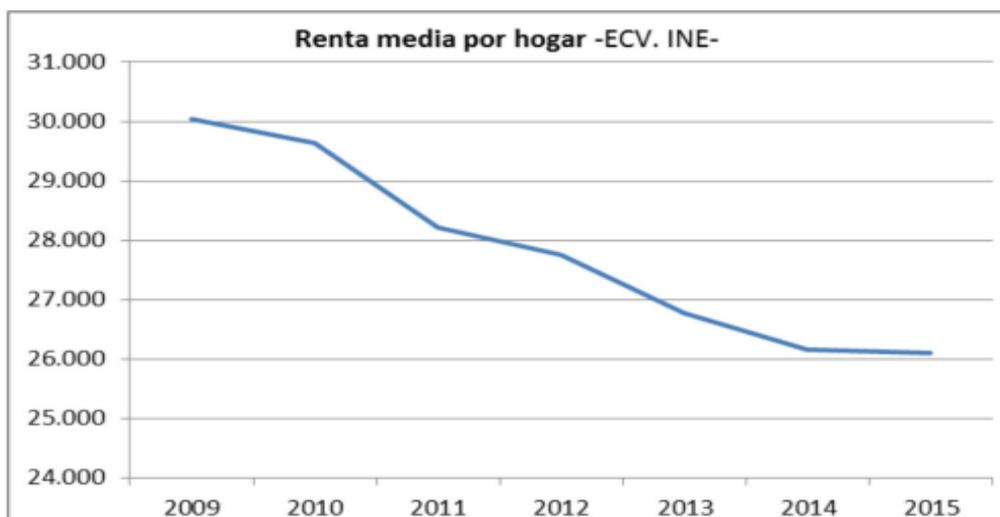
Promoción, cooperación, difusión o financiación... son palabras que desprenden una voluntad clara de dinamizar al TSAS no sólo entre las Administraciones, sino también en la sociedad, que es la principal base de las OTSAS, a la vez que la primera beneficiaria de sus servicios.

Por otro lado, el Preámbulo y el capítulo II de la Ley, dedicado a sus Principios Rectores, también garantizan la autonomía de las organizaciones en la gestión y toma de decisiones respecto a la Administración General del Estado, dando muestras una vez más de ese empoderamiento del TSAS.

La Ley recoge a lo largo del articulado quienes serán los interlocutores válidos entre el Estado y la ciudadanía estableciendo un sistema participación directa y rápida en la detección de necesidades, implantación de políticas y ejecución de las mismas. Se potencia así, el reconocimiento de dichas organizaciones como actores principales en las políticas de inclusión⁵.

A este respecto, si se observa el Gráfico 1 en el período más álgido de la crisis en España, en el que la renta media por hogar disminuye ostensiblemente y de manera continuada (2009-2014), se entiende el papel de mediación que ejerce el TSAS en lo referente a los derechos sociales, máxime teniendo en consideración la disminución del G.P. que mostraba la tabla 1.

Gráfico 1. Evolución Renta media por hogar 2009-2015



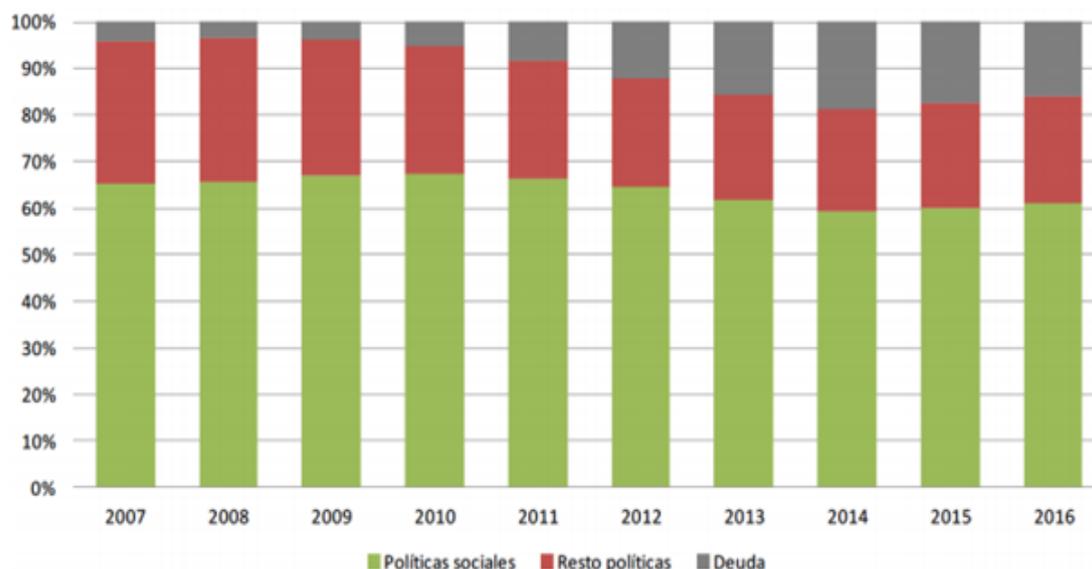
Fuente: Informe sobre el Estado Social de la Nación 2017.

⁵ Capítulo V LTSAS. Órganos de Participación.

Es interesante conocer también el Gasto Autónomo⁶ destinado a Políticas Sociales que, como muestra el Gráfico 2, se mantiene los dos primeros años para, a partir de 2012, disminuir progresivamente. Teniendo en cuenta que las necesidades sociales aumentaban, este comportamiento indicaría un desfase entre los derechos/necesidades sociales y la cobertura de los mismos.

Gráfico 2: Distribución del gasto presupuestario autonómico en España 2007-2016

(unidad: % sobre total)



Fuente: Informe sobre el Estado Social de la Nación 2017.

Asociación estatal de Directores y Gerentes de Servicios Sociales

A la vista de estos datos, se puede retomar el discurso de Cárdenas (1996:108), quien señaló la importancia de un estado *eficiente, responsable y democrático*, tres patrones que siguen estando vigentes en la actualidad: una gestión de los bienes públicos detenidamente estudiada, implementada con eficacia y transparencia, desembocaría en un fortalecimiento del Estado. ¿La articulación de esta Ley respondería a estas premisas?

Según la distribución del Gasto Presupuestario Autónomo, se interpreta la dificultad en dar cobertura de derechos sociales que venía rigiéndose antes del inicio de la crisis, por lo que se podría deducir que interesaría:

⁶En España las materias de Educación, Sanidad y Servicios Sociales son competencias de Gestión Autónoma.

1. Fortalecer ante la sociedad la imagen de las entidades del TSAS.
2. Establecer un sistema de reparto del gasto público en el TSAS que descargase a la Administración.

La Ley del TSAS le reconoce un estatus legal concretando el papel a desempeñar y definiendo sus áreas de actuación, pero no de una manera tan explícita como para suplir el déficit tanto de la Administración Central, como de las Autonómicas en la respuesta a las necesidades sentidas por la población.

Tabla 2. Gastos en prestaciones sociales e indicadores de inclusión social (2010-2015)

Gastos en prestaciones sociales (% del PIB)	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Enfermedad, asistencia sanitaria	7,0	6,9	6,6	6,5	6,5	:
Invalidez	1,7	1,8	1,8	1,9	1,8	:
Jubilación y supervivencia	10,3	10,8	11,4	12,0	12,2	:
Familia, hijos	1,5	1,4	1,3	1,4	1,3	:
Desempleo	3,2	3,6	3,4	3,3	2,7	:
Vivienda	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	:
Exclusión social n.c.o.p	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	:
Total	24,2	24,9	25,0	25,3	24,9	:
del cual, prestaciones con verificación de recursos	3,6	4,0	3,7	3,7	3,5	:
Indicadores de inclusión social	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Personas con riesgo de pobreza o exclusión social ¹ (% de la población total)	26,1	26,7	27,2	27,3	29,2	28,6
Niños con riesgo de pobreza o exclusión social (% de las personas de 0-17 años)	33,3	32,2	32,4	32,6	35,8	34,4
Tasa de personas con riesgo de pobreza ² (% de la población total)	20,7	20,6	20,8	20,4	22,2	22,1
Tasa de privación material grave ³ (% de la población total)	4,9	4,5	5,8	6,2	7,1	6,4
Proporción de la población que vive en hogares con baja intensidad laboral ⁴ (% de las personas de 0-59 años)	10,8	13,4	14,3	15,7	17,1	15,4
Tasa de personas empleadas con riesgo de pobreza (% de personas empleadas)	10,9	10,9	10,8	10,5	12,5	13,1
Impacto de las transferencias sociales (excluidas las pensiones) en la mitigación de la pobreza	28,1	31,3	28,5	32,0	28,6	26,6
Umbrales de pobreza, expresados en moneda nacional a precios constantes ⁵	8202	7666	7407	7050	6813	6869
Renta bruta disponible (hogares, aumento en %)	-1,5	0,8	-3,4	-0,9	0,9	1,9
Desigualdad en la distribución de la renta (ratio de distribución de la renta por quintiles, ratio S80/S20)	6,2	6,3	6,5	6,3	6,8	6,9
Coefficiente de Gini antes de impuestos y transferencias	49,2	51,0	50,8	51,5	52,7	52,9
Coefficiente de Gini después de impuestos y transferencias	33,2	34,0	34,2	33,7	34,7	34,6

Fuente: Documentos de trabajo de los servicios de la Comisión Europea. Informes sobre España año 2017

El Documento de Trabajo de los servicios de la Comisión Europea para España en 2016 y 2017 confirma que, a nivel estatal, los gastos destinados a Pensiones (bien de invalidez, jubilación o supervivencia) serían los únicos que aumentarían de manera muy limitada, mientras que los indicadores de inclusión social muestran que la exclusión iba *in crescendo*.

Las entidades del TSAS, siendo conscientes de la importancia de mantener derechos sociales ya adquiridos, han procurado paliar las deficiencias presupuestarias del Sector Público realizando campañas de sensibilización y visibilización que les permitieran aumentar su campo de actuación. Campañas de comunicación como la del “0.7” del Impuesto de la Renta sobre las Personas Físicas, han permitido que el presupuesto destinado al Tercer Sector haya aumentado ostensiblemente en los últimos 9 años, tal y como puede observarse en el siguiente gráfico.

Gráfico 3: Evolución “X Solidaria” (2007-2016).



Fuente: Plataforma ONG de Acción Social < <http://www.xsolidaria.org/que-es-x-solidaria.php>>

Aunque el número de declarantes ha aumentado desde el 2007, los años 2009, 2012, 2013, 2015 y 2016 presentan valores de muy similares y, sin embargo, el crecimiento de la casilla de actividades de interés social aumenta año a año. La conciencia ciudadana, cada vez más sensible a la realidad social, unida a la presencia mediática de organizaciones de prestigio del Tercer Sector,

podrían ser causas explicativas de este aumento de más de 3 millones de personas.

Rodríguez Cabrero (2005:86) señalaba que era necesario “considerar todos aquellos aspectos que se dirijan al logro de la máxima autonomía del Tercer Sector y que potencien su capacidad en pro del desarrollo social y la democracia participativa”

La Ley genera un reconocimiento del TSAS en la esfera pública, que pondría de manifiesto la importancia de su papel en el mantenimiento de los derechos sociales, a la vez que podría llegar a justificar la descarga en determinados servicios sociales que en un momento dado pudiera llevar a cabo la Administración, incluso subsanando las disparidades existentes entre Comunidades Autónomas.

Sin embargo, la LTSAS se abre también a dimensiones críticas de la sociedad por el riesgo que supondría la dejación por parte del Estado en la cobertura de derechos sociales en beneficio de OTSAS e incluso de empresas privadas, que podrían encontrar un nicho de mercado en estas áreas si se dejaran de asistir. No se puede obviar que España se define constitucionalmente como un Estado Social y Democrático de Derecho⁷, que implica la protección y promoción de la justicia social y el bienestar de sus ciudadanos, por lo que la cobertura de los derechos sociales se desprende como inherente a nuestro ordenamiento jurídico.

El reconocimiento de la presente Ley podría dar lugar a una disgregación en los derechos sociales reconocidos en la Carta Magna, descargando en el TSAS las responsabilidades del bienestar social que han de ser cubiertas por el Estado. En este sentido, encontramos en el preámbulo una pérdida de focalización de los derechos, siendo oportuno que las competencias de las OTSAS tengan una mayor visibilidad, evitando generar un descargo de las Administraciones Públicas hacia la implementación de determinadas políticas públicas por parte de estas entidades quienes, en ningún caso, pueden tener responsabilidad institucional.

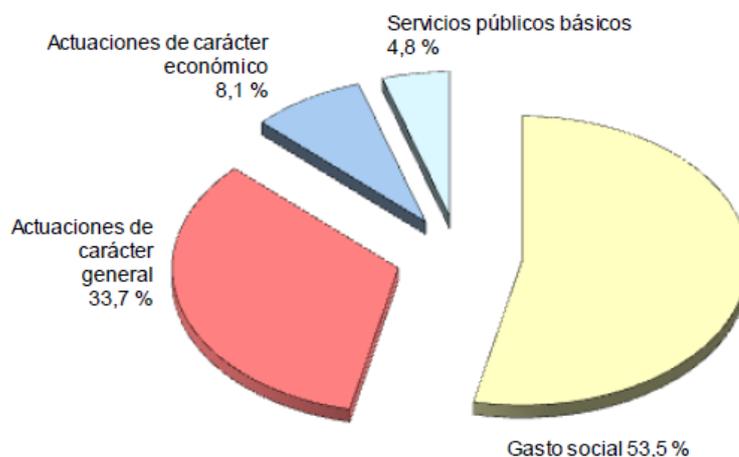
⁷ Artículo 1. 1. de la Constitución Española: “España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político”

Conclusiones

La Ley del TSAS implica un paso en ese reconocimiento de autonomía que responde, entre otros motivos, a la confianza que genera el TSAS en la ciudadanía, en detrimento del desencanto hacia el papel que juegan los poderes públicos en las políticas sociales. El Estado, conocedor de esta realidad, decide apostar por el Tercer Sector articulándolo normativamente, de manera que sería parte indispensable para el desarrollo del bienestar social.

La superación de la crisis económica en España parece ir encauzándose según los últimos informes de la Comisión Europea, pero esto no implica que las coberturas sociales vuelvan de nuevo a “resituarse”, tal como se encontraban antes de la crisis. En 2016, según Dirección General de Presupuestos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, el gasto social total representa un 53,5% del presupuesto consolidado, agrupando las políticas dedicadas a actuaciones de protección y promoción social y producción de bienes públicos de carácter preferente.

Gráfico 4. Distribución de los Presupuestos Generales del Estado por áreas de gasto.



Fuente: Resumen De Los Presupuestos Generales Del Estado 2016

Superando más de la mitad del presupuesto, el Gasto Social es un paquete muy amplio del que el Tercer Sector de Acción Social tendrá que estar pendiente en sucesivos presupuestos, aprovechando el reconocimiento que por parte de los poderes públicos se ha dado a su actuación. Deberá mantenerse

como impulsor del bienestar procurando, por un lado, mantener su independencia y, por otro, continuar trabajando como interlocutor entre Gobiernos y sociedad civil.

La mayoría de edad que están cumpliendo las OTS y la regulación de la LTSAS, pueden generar una serie de dudas que no deberían quedar al descubierto:

En España, el TSAS está jugando un importante papel en el mantenimiento y desarrollo de los derechos sociales de la ciudadanía pero, apoyándonos en la Constitución Española, es el Estado en primera instancia quien debe asegurar la persistencia y continuidad en la cobertura de los mismos, siendo principal responsable y proveedor del bienestar en todas las esferas sociales. Las OTSAS pueden ser por tanto apoyo, pero nunca garantía, de derechos.

El Estado legitima al TSAS pero ¿hasta qué punto está apoyándose en él para cubrir derechos y/o está delegando esa función en organizaciones que no pueden garantizar su provisión *sine die*?

La crisis del Estado de Bienestar y la articulación del Tercer Sector de Acción Social han abierto nuevos retos y horizontes en los modelos de gestión de los derechos sociales, la cuestión se encuentra en saber si el TSAS es un mecanismo imprescindible, o si surge como respuesta al fallo del Estado en la provisión de dichos derechos.

Bibliografía

BALLABRIGA, F.C.; COMAJUNCOSA, J.M. Radiografía del gasto público en España. **Informe Económico Esade**. Temas de Economía Española. 2012.

CÁRDENAS GRACIA, J.F. El Estado de Bienestar: Reflexiones para un Estado Postsocial. **Boletín mexicano de Derecho comparado**, Vol. 85. p. 97-112. 1996.

CONDE-RUIZ, J.I.; DÍAZ, M., MARÍN C., RUBIO, J. **Evolución del gasto público por funciones durante la crisis (2007-2014): España vs Europa**. Ed. FEDEA. 2016. Disponible en: <<http://documentos.fedea.net/pubs/dt/2016/dt2016-09.pdf>>, acceso: 03/04/2017.

DONATI, P. El desarrollo de las organizaciones del Tercer Sector en el proceso de modernización y más allá. **Reis**, Vol. 79, pp. 113-141. 1997.

ESPING-ANDERSEN, G., GALLIE, D., HEMERIJCK, A.; MYLES, J. **Why We Need a New Welfare State**. Oxford: University Press, 2003.

ESPING-ANDERSEN, G. **Fundamentos sociales de las economías postindustriales**. Barcelona: Ariel, 2011.

MARÍN, M. **Desigualdad, oportunidad y sociedad de bienestar en España**. FAES, 2015.

O'CONNOR, J. **La crisis fiscal del Estado**. Barcelona: Península, 1994.

RODRÍGUEZ CABRERO, G. Los retos del Tercer Sector en España en el Espacio Social Europeo. Especial referencia a las organizaciones de acción social. **Revista española del tercer sector**. Vol. 1, p.63-91, 2005.

Documentos e informes en línea:

Documento de trabajo de los servicios de la Comisión Europea. Informe sobre España 2016. Disponible en: <http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2016/cr2016_spain_es.pdf> , acceso: 14/11/2016

Documento de trabajo de los servicios de la Comisión Europea. Informe sobre España 2017. Disponible en: <<https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-european-semester-country-report-spain-es.pdf>>, acceso: 24/05/2017

Informe sobre el Estado Social de la Nación 2017. Asociación estatal de Directores y Gerentes de Servicios Sociales. Disponible en: <<http://www.fsc.ccoo.es/cms/g/public/o/o/0214182.pdf>>, acceso: 17/05/2017.

Informe Foessa 2016. Expulsión social y recuperación económica. Disponible en: <http://www.foessa.es/publicaciones_compra.aspx?Id=5279&Idioma=1&Diocesis=42>, acceso: 9/05/2017.

La reforma de la asignación del 0,7% del IRPF para fines sociales. (2011) Dossiers del Tercer Sector nº 11. Disponible en: <http://www.tercersector.cat/sites/www.tercersector.cat/files/dossier_la_reforma_de_la_asignacion_del_07_para_fines_sociales_0.pdf>, acceso: 24/05/2017.

La reacción del Tercer Sector Social al entorno de crisis. Fundación Pricewaterhouse Coopers, 2014. Disponible en: <<https://www.pwc.es/es/fundacion/assets/reaccion-3sector.pdf>>, acceso: 15/05/2017.

Resumen de los presupuestos generales del estado consolidados.(2016) Portal de Transparencia. Gobierno de España. Disponible en: <<http://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:25136567-fb72-48e5-abca-coe9c2781d96/presupuestos.pdf>>, acceso: 15/05/2017.