



# LA ONCE: ENTIDAD SINGULAR DEL TERCER SECTOR DE ACCIÓN SOCIAL

*Fernando Pindado García*

Responsable de la Asesoría Jurídica del Consejo General de la ONCE

## Resumen

La ONCE, en sus 85 años de historia demuestra ser una entidad dinámica y que se adapta no solo al contexto social de cada momento, sino también a las necesidades de sus afiliados. Partiendo, en un primer momento, de una configuración eminentemente pública, mutó a una naturaleza privada de base asociativa, que complementa la acción de los poderes públicos en la labor de la integración de las personas ciegas o deficientes visuales en la sociedad. Tiene atribuida una naturaleza de corporación de derecho público, a causa del interés general de los fines que persigue. Comparte el anhelo de satisfacción del principio de solidaridad con el resto de las entidades que conforman el tercer sector de acción social, como plasmación del modelo de participación de la sociedad civil en la ejecución de los fines indicados. Estos fines se desarrollan a través de un modelo específico de prestaciones y acciones, que interviene en régimen de complementariedad, respecto de la acción pública. El mayor reto al que se enfrenta radica en el mantenimiento de una esfera propia de acción del sector público estatal, con el fin de preservar las necesidades básicas de los ciudadanos, en el marco del Estado social.

## Abstract

*ONCE, in its 85 years of history, proves to be a dynamic entity that adapts itself not only to the social context of each moment, but also to the needs of its members. Starting, at first, from an eminently public configuration, it mutated into a private nature of associative base, which complements the action of the public authorities in the work of integrating blind or visually impaired people into society. It has a nature of a corporation of public law, because of the general interest of the purposes it pursues. It shares the desire to satisfy the principle of solidarity with the rest of the entities that make up the Third Sector of Social Action, as a reflection of the model of participation of civil society in the execution of the indicated purposes.*

*These aims are developed through a specific model of benefits and actions, which get involved in a regime of complementarity, with respect to public action. The greatest challenge it faces lies in maintaining its own sphere of action of the state public sector, in order to preserve the basic needs of citizens, within the framework of the Social State.*

## 1. Naturaleza jurídica de la ONCE

La ONCE tiene definida su naturaleza en el artículo 1. Uno de los Estatutos<sup>1</sup> que declara que «es una corporación de derecho público de carácter social, con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar y de autoorganización, cuyos fines sociales se dirigen a la consecución de la autonomía personal y plena integración de las personas de nacionalidad española con ceguera o con deficiencia visual grave, mediante la prestación de servicios sociales, que ejerce en todo el territorio español funciones delegadas de las Administraciones públicas bajo el protectorado del Estado». El eje de la definición es, pues, que tiene otorgada la condición de ser una corporación de derecho público y carácter social, gozando de plena personalidad jurídica por el hecho mismo de su constitución y con capacidad de autoorganización lo que

<sup>1</sup> Publicados en el BOE nº 306, de 21 de diciembre de 2019, mediante Orden SCB/1240/2019, de 18 de diciembre, por la que se publica el texto refundido de los Estatutos de la Organización Nacional de Ciegos Españoles.

le permite, en el marco de sus fines sociales, dictar sus propias normas internas. Su actividad social, económica y empresarial está informada por los principios y valores de la solidaridad, la ausencia de ánimo de lucro y el interés general.

Desde su creación hace más de 85 años, la misión social de la ONCE ha sido y es dar una respuesta institucional y adaptada en cada momento al proyecto histórico de emancipación y vida digna e independiente de las personas con ceguera o con deficiencia visual grave, procurando el pleno disfrute de los derechos que les reconoce el ordenamiento jurídico. Proyecto que no resulta inamovible, sino que evoluciona en función del marco jurídico de la defensa de los derechos de las personas con discapacidad y los nuevos retos a los que se enfrentan las personas con ceguera o discapacidad visual grave, en cada momento social.

En esta definición de su naturaleza jurídica se encuentran comprendidos los siguientes elementos definidores: 1) dada su naturaleza de corporación, el eje fundamental de su funcionamiento lo constituyen sus miembros, los afiliados y afiliadas a la organización. La corporación, como definición jurídica, es «universitas personarum» en la definición de Heise, frente a la «universitas rerum» que atribuye a las fundaciones. Lo esencial a la corporación es su sustrato asociativo, se gestionan intereses del grupo de personas que la conforma. Responde esta figura a la idea de la existencia de organizaciones y cuerpos intermedios entre la Administración y los ciudadanos, que desempeñan un papel de intermediación, acercando la Administración a los ciudadanos. Se trata, por lo tanto, de un sistema de gestión de los intereses generales, que tiene su arraigo en el propio texto constitucional. Es una manifestación del principio de participación de la sociedad civil. El concepto de interés general es el que cualifica a las corporaciones respecto de otros cuerpos intermedios como las asociaciones. 2) Es de derecho público; existe un interés jurídico público en su creación y funcionamiento, representado por el interés social de los fines que persigue, que son de interés general, en la medida en que lo constituye la promoción de la inclusión social de un grupo social vulnerable, por la condición de las personas con ceguera y discapacidad visual grave como personas con discapacidad. Si bien el origen de la ONCE se encuentra en un acto de autoridad emanado de la Administración pública y no en un pacto asociativo de sus socios fundadores, representado por los decretos constitutivos de 13 de diciembre de 1938 y Orden de 28 de octubre de 1939, lo que la cualifica como corporación es la definición del artículo 37 del Código Civil, desde la refundación democrática de la ONCE, representada por el Real Decreto 2385/85 de 27 de diciembre, norma que incorpora la definición de la naturaleza jurídica de la ONCE como corporación de derecho público y de carácter social. La ONCE ha perdido su inicial configuración como ente administrativo. La naturaleza jurídica apuntada perdura en el cuerpo normativo posterior representado por Real Decreto 358/1991 de 15 de marzo de reordenación de la ONCE, en su redacción actual, y los Estatutos vigentes de la ONCE, publicados mediante Orden SCB/1240/2019, de 18 de diciembre, por la que se publica el texto refundido de los Estatutos de la Organización Nacional de Ciegos Españoles. Hay que tener en cuenta que este carácter de derecho público de los fines que la ONCE persigue no le confiere carácter de entidad pública, dado que, tal como reza el artículo 3. Dos de los Estatutos: Son valores esenciales de la cultura institucional de la ONCE, cuyo cumplimiento debe garantizar el Consejo General, los siguientes: «a) El establecimiento

de la ONCE como organización de base asociativa privada que representa el proyecto histórico de emancipación de las personas ciegas o con deficiencia visual grave de nacionalidad española». 3) Es de carácter social; la Administración pública encuentra en los fines de atención de la ONCE al grupo social que la conforma, un fin de interés general digno de proteger; para garantizar la preservación de este interés general y su coordinación con la función asistencial del Estado, principio que se recoge en el artículo 2.2 del RD 358/1991, como de régimen de complementariedad con las administraciones públicas, para el mejor cumplimiento de sus fines sociales y para el desarrollo de políticas transversales que favorezcan su implantación y arraigo en la sociedad, es por lo que somete a la ONCE a una peculiar forma de control que es la figura del protectorado; institución de aplicación peculiar a la ONCE, dado que se encuentra reservada en el momento actual para las fundaciones privadas de interés público.

Este es uno de los elementos de la ONCE que le revisten de singularidad: siendo una entidad de base asociativa privada, regida por un principio de voluntariedad de la relación de afiliación, se somete en algunos aspectos a un control de su actividad, como luego veremos, que coincide con las restantes corporaciones de derecho público, pese a que, en algunas de ellas, la afiliación resulte obligatoria. La ONCE actúa como entidad colaboradora de la Administración pública; son dos niveles de actuación que se complementan: por un lado, la asistencia social del Estado se da a las personas ciegas españolas no afiliadas a la ONCE y a los ciudadanos extranjeros. La ONCE no tiene, por lo tanto, competencia exclusiva en la asistencia social a las personas ciegas en territorio español, coexistiendo, como hemos dicho, la actuación de las Administraciones públicas en el ejercicio de esta competencia, reconocida en los artículos 148.1.20 y 49 de la CE, y la de la propia ONCE, respecto de sus personas afiliadas. Como ratificación de esta afirmación, el artículo 1. Seis de los Estatutos, declara que la intervención de la ONCE resulta un fin de interés general, y, respecto de las Administraciones públicas, se establece en un régimen de complementariedad, lo que significa que en aquellos casos en que las propias personas afiliadas a la ONCE resulten beneficiarias de la labor asistencial de las Administraciones públicas, la intervención de la ONCE se reduce a la parte residual que resulte de la aplicación de la propia normativa que la ONCE aprueba en el ejercicio de su capacidad de autorregulación. De acuerdo con el artículo 1. Tres de sus vigentes Estatutos, este carácter social de la Organización dimana de la naturaleza y fines de la misma, la cual desarrolla las políticas de protección social derivadas del artículo 49 en relación con los artículos 9.2, 10, apartados 1 y 2, y 14 de la CE, y cumple con los mandatos contenidos en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, adoptada en el seno de la Asamblea General de la ONU el 13 de diciembre de 2006, en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y en el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social.

Asimismo, la ONCE orienta su acción hacia los principios que acogen la Agenda 2030 para un desarrollo sostenible auspiciada por la ONU, que recoge en su objetivo 10, los objetivos siguientes: «10.2 De aquí a 2030, potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todas las personas, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza,

etnia, origen, religión o situación económica u otra condición. 10.3 Garantizar la igualdad de oportunidades y reducir la desigualdad de resultados, incluso eliminando las leyes, políticas y prácticas discriminatorias y promoviendo legislaciones, políticas y medidas adecuadas a ese respecto». Asimismo, la acción de la ONCE se enmarca bajo el Pilar Europeo de Derechos Sociales, de 17 de noviembre de 2016, en que se contempla la inclusión social, la igualdad de oportunidades de personas con discapacidad y la igualdad de género<sup>2</sup>.

La singularidad de la ONCE se fundamenta, por tanto, en el interés general que comportan sus fines sociales y en el desarrollo de un sistema de protección integral para un grupo social en riesgo de exclusión como consecuencia de una discapacidad severa, como es la ceguera o deficiencia visual grave<sup>3</sup>. La preservación de esta singularidad institucional en cuanto a los fines, organización, funcionamiento, financiación, prestaciones y actuaciones sociales de la ONCE, consolidada a lo largo de su historia, queda garantizada por lo establecido en la legislación vigente para las corporaciones de derecho público, las entidades del tercer sector de acción social y otras entidades sin fines lucrativos, así como para las entidades de Economía Social de carácter singular como es la ONCE.

El Gobierno español se ha comprometido a reforzar y consolidar el reconocimiento de la ONCE como una organización singular de economía social, de acuerdo con lo dispuesto en la disposición adicional tercera de la Ley 5/2011, de 29 de marzo de 2011, de Economía Social (BOE de 30 de marzo), donde se reconoce de forma explícita su condición de organización singular de economía social, y declara que tiene unos rasgos básicos y genuinos relativos a su actividad económica y empresarial, así como a su naturaleza de operador de juego de reconocido prestigio.

La acción solidaria emprendida por la ONCE le ha llevado a ser considerada como referente de cohesión del tercer sector. Tal como dispone la Ley 43/2015, de 9 de octubre, del Tercer Sector de Acción Social (BOE 10 de octubre de 2015) en su preámbulo se recoge la declaración siguiente: «estos sectores sociales marginados, colocados en situaciones de vulnerabilidad o en riesgo de exclusión son el objetivo humano de las entidades del tercer sector de acción social, para cuyo desarrollo e inclusión convocan a la participación de la sociedad civil, llamando a una corresponsabilidad que concierne a toda la ciudadanía». Como parte de la sociedad civil se señala, en aplicación del artículo 2.1 de la ley indicada, que «las entidades del tercer sector de acción social son aquellas organizaciones de carácter privado, surgidas de la iniciativa ciudadana o social, bajo diferentes modalidades, que responden a criterios de solidaridad y de participación social, con fines de interés general y ausencia de ánimo de lucro, que impulsan el reconocimiento y el ejercicio de los derechos civiles, así como de los derechos económicos, sociales o culturales de las personas y grupos que sufren condiciones de vulnerabilidad o que se encuentran en riesgo de exclusión social». Principios, todos ellos, que figuran insertos en

<sup>2</sup> En su discurso sobre el estado de la Unión pronunciado ante el Parlamento Europeo el 9 de septiembre de 2015, el presidente Juncker anunció el establecimiento de un pilar europeo de derechos sociales. Esta iniciativa forma parte de la labor emprendida por la Comisión en busca de una unión económica y monetaria (UEM) más profunda y más justa, y también de su programa de trabajo para 2016 (COM 2016. 127 final, de 8 de marzo de 2016).

<sup>3</sup> El reciente Real Decreto 888/2022, de 18 de octubre, por el que se establece el procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de discapacidad (BOE nº 252, de 20 de octubre), cifra en un 90 % la deficiencia visual para una escala de agudeza visual del 10 %, que coincide con el límite mínimo para la afiliación a la ONCE.

el análisis de la ONCE. Estas entidades surgen de la libre iniciativa ciudadana, funcionan de manera autónoma y solidaria y tienen como objetivo impulsar el reconocimiento y el ejercicio de los derechos sociales, la consecución de la cohesión e inclusión social en todas sus dimensiones y evitar la exclusión social<sup>4</sup>.

El 10 de enero de 2012 el tercer sector se aglutinó bajo la denominación de la Plataforma del Tercer Sector, analizada en el capítulo 11 de este libro, en la que la ONCE participó como socio fundador<sup>5</sup> junto a otras organizaciones y plataformas.

La actividad en la Plataforma del Tercer Sector se complementa con la promoción de la ONCE de otra plataforma, la Asociación denominada «Plataforma de Mayores y Pensionistas» (PMP), constituida, por tiempo indefinido, en virtud del acta fundacional formalizada y elevada público mediante escritura el día 10 de diciembre de 2020. Tal como reza el artículo 2.1 de sus Estatutos, tiene como finalidad «articular y vertebrar al movimiento social español de las personas mayores y pensionistas, para desde la cohesión y la unidad del sector, y respetando siempre el pluralismo inherente a un segmento social tan diverso, desarrollar una acción política en defensa de los derechos e intereses de mayores y pensionistas».

En 2002 se publicó la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo<sup>6</sup>, la cual resultó de trascendencia para la ONCE pues en la misma se reconoce que las actividades desarrolladas por la entidad se consideran de interés general. A la par, en su DA quinta, le atribuye a la ONCE el régimen previsto de las entidades sin fines lucrativos, recogido en los artículos 5 a 15, ambos inclusive, de la ley, siendo igualmente considerada como entidad beneficiaria del mecenazgo. Lo que constituye un elemento configurador especial del régimen jurídico de la Organización, junto con las asociaciones declaradas de interés público y las fundaciones.

Esta misma singularidad institucional se plasma en su condición de operador de lotería de ámbito estatal, actividad instrumental que constituye la principal fuente de financiación de la ONCE para el cumplimiento de sus fines sociales y actividades, así como para financiar los costes que genera la prestación de los servicios sociales de interés general. La aprobación de la vigente Ley 13/2011, de 27 de mayo, supuso el reconocimiento y salvaguarda del statu quo preexistente, la consolidación de la singularidad jurídica de la ONCE en relación con la actividad de los juegos de azar como institución social singular en el objetivo de atención a las personas con discapacidad y su anclaje en el marco normativo de los juegos de azar de ámbito estatal que el legislador instauró en 2011. Al amparo de la reserva legal establecida por la Ley 13/2011, la ONCE comercializa actualmente las tres modalidades de lotería titularidad de la ONCE denominadas «Cupón de la ONCE», «Juego activo de la ONCE» y «Lotería instantánea de boletos de la ONCE», sin perjuicio de otras modalidades de lotería que le pudieran ser autorizadas por el Consejo de Ministros, de conformidad con la legislación vigente aplicable de carácter general en materia de juego y con la legislación específica referida a la ONCE.

<sup>4</sup> De Lorenzo García, R. y López Peláez, A. (2012), pág. 96.

<sup>5</sup> Acuerdo del Consejo General CEP 23(E)/2011-1.2, de 14 de diciembre.

<sup>6</sup> Publicada en el BOE del 24 de diciembre de 2002.

En definitiva, la ONCE es, en primer lugar y ante todo, una corporación de derecho público de carácter social pero, al mismo tiempo, un operador de lotería de ámbito estatal de la reserva legal, siendo esta segunda actividad instrumental de la primera. Es precisamente este carácter bifronte el que dota a la ONCE de su singularidad institucional como entidad de referencia en el mundo social que explota un modelo de lotería social y responsable para financiar sus fines sociales de interés general.

Además, como operador de lotería, la ONCE pertenece activamente a varias asociaciones de operadores de lotería de carácter público: la Asociación Europea de Loterías y Totos de Estado (The European Lotteries, EL), a la World Lottery Association (WLA) y a la Corporación Iberoamericana de Loterías y Apuestas del Estado (CIBELAE), centrandose especialmente su participación en materia de juego responsable, en la colaboración con las buenas causas, y en otras acciones de responsabilidad social corporativa.

## 2. Fines institucionales de la ONCE

En particular, la ONCE persigue, como fines esenciales, la consecución de la autonomía personal, la rehabilitación, la plena inclusión social y los derechos de ciudadanía, la igualdad de oportunidades y no discriminación y la minimización del impacto que la ceguera o la deficiencia visual grave presenta en la vida de sus afiliados y afiliadas. Para ello, desarrolla un amplio conjunto de servicios, prestaciones y actividades sociales inherentes a su naturaleza de entidad de base asociativa y ejerciendo, además, funciones públicas delegadas de las Administraciones públicas en todo el territorio español bajo el protectorado del Estado, respecto de las que actúa en régimen de complementariedad.

El Real Decreto 358/1991, de 15 de marzo, por el que se reordena la Organización Nacional de Ciegos Españoles (RD 358/1991) no contiene una definición de las prestaciones de la ONCE a favor de sus afiliados y afiliadas, ni tampoco las categoriza de forma clara como una actuación que se integre en sus «funciones sociales privativas» o en sus «funciones públicas delegadas de las Administraciones públicas» (de acuerdo con la terminología del artículo 1, apartado Seis, de los Estatutos de la ONCE). No obstante, sí se refiere a ellas en el artículo 2.3 del Real Decreto, relativo a la misión y fines de la Organización, cuando señala que, para dar cumplimiento a la misión y fines sociales indicados, los estatutos de la ONCE preverán, de forma específica, un conjunto de servicios, prestaciones y actividades, referidos, al menos, a las siguientes materias: a) inclusión educativa; b) formación e inserción laboral; c) rehabilitación integral; d) autonomía personal; e) accesibilidad universal y diseño para todos; f) impulso del I+D+i en materia de ceguera y deficiencia visual grave y de la tiflotecnología; g) promoción de fondos bibliográficos accesibles y su distribución para propiciar la integración educativa y laboral, así como el acceso a la cultura; h) impulso del desarrollo cultural y práctica del deporte; i) información interna y externa de sus actividades y mejora de la percepción social de la ONCE y de la ceguera.

En la misma línea, con algo más de detalle, se mencionan y desarrollan las prestaciones que la ONCE brinda a sus afiliados y afiliadas, en el apartado Tres del artículo 6 de los Estatutos, que, nuevamente, señala que la ONCE desarrollará un conjunto de servicios, prestaciones y actividades interrelacionados, articulados bajo el principio de gestión en calidad, cuya concreción se llevará a cabo en los términos, condiciones y alcance que establezca el Consejo General y la normativa interna de la ONCE que los regule (capacidad de autorregulación), en relación a los ámbitos de actuación mencionados en el citado artículo 2.3 del RD 358/1991.

Las prestaciones contenidas en el Modelo de Servicios Sociales de la ONCE no conforman el ejercicio de funciones públicas delegadas. Como ya hemos dicho, el régimen de intervención de la ONCE actúa en régimen de complementariedad: es decir, prima la obligación que fija el artículo 49 CE, que va dirigida a los poderes públicos: «Los poderes públicos realizarán una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a los que prestarán la atención especializada que requieran y los ampararán especialmente para el disfrute de los derechos que este Título otorga a todos los ciudadanos». Es por ello por lo que, si partimos del carácter más o menos esencial o accesorio y secundario de las prestaciones de la ONCE y, por ello, de su posible categorización como función pública delegada o no, resultaría que la obligación primigenia se asignaría a los poderes públicos (Estado, comunidades autónomas, corporaciones locales) y, en un segundo lugar, a la sociedad civil que colabora con los poderes públicos en el desarrollo de tales fines.

Que la ONCE esté orientada hacia un carácter social, o que sus planes y programas de servicios deban estar coordinados con las finalidades del ministerio que ejerce su protectorado, no puede significar por ello que conlleve una delegación. La coordinación con la política pública entraría de lleno en la satisfacción de los fines de interés general de la ONCE, que no tienen que ver con los fines públicos, pues son distintos. El sistema de prestaciones de asistencia social es un aspecto más de la actividad social a favor de sus asociados reunidos en la corporación en base a la deficiencia visual que padecen respecto de la cual las funciones y actos de la ONCE, y, en consecuencia, son actos revisables en la jurisdicción ordinaria, en la que se residencia los actos privados de las organizaciones de esta naturaleza.

### 3. Dimensión actual de la ONCE

La ONCE tiene una dimensión económica y prestacional de gran importancia cuantitativa y cualitativa, tal como se puede constatar en 2021<sup>7</sup>. En este año ha concedido un número de ayudas de 3.706, por un importe de 3,8 millones de euros. Junto a las mismas, la ONCE concede, en régimen de préstamo, dispositivos especializados (línea braille, anotador parlante, sintetizador de voz, ampliador de caracteres, etc.) para la realización de estudios, la actividad laboral o formativa y/o la búsqueda activa de empleo. Los equipos de indicadores de adaptaciones para el estudio y para el puesto de trabajo o formación, ascendió en 2021

<sup>7</sup> Datos públicos disponibles en [www.once.es](http://www.once.es). Documentos de interés en materia de RSC - Web de la ONCE.

a 6,6 millones de euros y un número de equipos tiflotécnicos de 6.061, destinadas a 3.127 personas beneficiarias.

En relación con el voluntariado de la ONCE: la fuerza de la solidaridad ha realizado 6.208 actuaciones en 2021 y 108.537 servicios realizados, que han ocupado un número total de 166.046 horas. El número de personas voluntarias activas ha ascendido a 2.937 durante 2021, habiendo desarrollado en el programa de voluntariado las siguientes acciones: inicio de 99 proyectos de acompañamiento telefónico, voluntariado digital, refuerzo de braille, etc.; formación online a las personas voluntarias: curso de reciclaje sobre la atención a las personas con sordoceguera y curso de formación inicial a los nuevos voluntarios/as; participación en 25 plataformas de voluntariado y en la Plataforma de Voluntariado de España, con la finalidad de crear red con otras entidades del tercer sector; implantación de una nueva funcionalidad de Alexa para solicitar el servicio de voluntariado desde los dispositivos móviles y altavoces inteligentes; implantación de la herramienta para la firma por voz, desarrollada por el proveedor Biometric Vox, para la firma del documento de uso responsable de voluntariado por parte de las personas beneficiarias, lo que permite formalizar esta gestión a distancia por personas ciegas o deficientes visuales y evita el uso de papel.

A lo largo de 2021 se han desarrollado un total de 152 proyectos:

- 143 relacionados con tiflotecnología y productos de apoyo, convertidos algunos en productos finales como la aplicación REMO (Recordatorio de Medicamentos ONCE), la App Dactyls (para difundir este sistema de comunicación) y una nueva versión del lector braille «Visualizador braille», para leer o imprimir los formatos TLO y las partituras de la Biblioteca Digital ONCE, entre otros.
- 6 proyectos de investigación en visión, financiados por la ONCE, en su mayoría de investigadores de reconocido prestigio nacional e internacional.
- 3 proyectos de investigación social: uno del impacto de diferentes aprendizajes de la representación espacial para la orientación y movilidad de las personas con discapacidad visual, en colaboración con la Universidad Autónoma de Madrid; un estudio sobre cómo ha afectado la covid-19 a las personas afiliadas, y el estudio de la soledad no deseada en la población afiliada.

A 31 de diciembre de 2021, la plantilla de trabajadores de la ONCE estaba compuesta por un total de 22.379 personas, de las que el 88 % tiene alguna discapacidad. Se potencia un modelo de gestión de personas diversas, comprometidas y con capacidad para afrontar retos, ofreciéndoles condiciones de trabajo satisfactorias, una carrera profesional atractiva, incluyendo aspectos como la no discriminación, la formación continua, la seguridad en el trabajo y la igualdad de oportunidades y, en definitiva, fomentando el desarrollo personal y profesional. En 2021 se han introducido políticas de cumplimiento normativo en el área de recursos humanos, especialmente en los procesos de selección, contratación y acogida. Asimismo, destacamos el aumento de las políticas de diversidad, sostenibilidad e innovación.



Los datos económicos que reflejan las cuentas anuales auditadas, correspondientes al año 2021 son los siguientes (en miles de euros): ingresos procedentes de ventas a terceros, 2.249.313, y beneficios o pérdidas antes de impuestos, 56.487.

## 4. Retos futuros

Como consecuencia del reparto constitucional de competencias que recoge el artículo 148 de la Constitución Española, las comunidades autónomas podrán asumir competencias en relación con la materia de «asistencia social». Sobre la base de esta atribución, las comunidades autónomas gestionan la mayoría de las ayudas en el ámbito de la discapacidad. Y ello por su tradicional vinculación a la competencia autonómica exclusiva de asistencia social, en la que las comunidades autónomas suelen subsumir sus actuaciones relativas a las personas con discapacidad. No obstante, ello no implica un desapoderamiento del Estado en esta materia. Lo cierto es que, quizás por una deficiente redacción del texto constitucional, en el artículo 149 sobre competencias del Estado no hay un artículo análogo que atribuya al Estado capacidad para intervenir en el reconocimiento de derechos sociales a las personas en riesgo de exclusión social y, en concreto, a las personas con discapacidad. Se ha intentado la conexión a través de lo dispuesto en el artículo 149.1.1.<sup>a</sup>, 13.<sup>a</sup>, 14.<sup>a</sup>, 17.<sup>a</sup> y 18.<sup>a</sup> de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales; bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica; hacienda general y deuda del Estado; legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social; y bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y el procedimiento administrativo común. De todos esos preceptos, es, precisamente, el artículo 149.1.1 el utilizado como fundamento en la consulta pública iniciada ante la aprobación del Anteproyecto de Ley de Servicios Sociales por el Gobierno en su sesión del martes 17 de enero de 2023, en la que recoge la declaración siguiente: «El Estado —junto a los demás Poderes Públicos— tiene el mandato de promover la igualdad sustancial del individuo y de los grupos en que se integra (art. 9.2 de la C.E), reafirmando la igualdad como valor superior de nuestro ordenamiento (art. 1.1 C.E.). Asimismo, el art. 139. 1 CE establece que todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado y el art. 149.1.1 CE consagra su competencia exclusiva para la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales. La creación de un marco legal estatal para los servicios sociales permitiría garantizar una protección mínima en el conjunto del territorio español, avanzar hacia unos servicios sociales universales, consagrando el derecho subjetivo de la ciudadanía a contar con esa cobertura y protección, y facilitar la cooperación entre los distintos niveles de gobierno».

No obstante, el concepto de asistencia social ha sido ampliamente superado por el estado actual de la legislación que vincula la discapacidad no con un modelo médico-rehabilitador y

la idea de la necesidad, sino de derechos humanos y «capacidades». El respeto a los derechos humanos y los derechos fundamentales de las personas con discapacidad, por su anclaje en el artículo 49 de la Constitución Española, incumbe a todos los poderes públicos por la aplicación del principio de legalidad.

Aquí reside, en mi opinión, el mayor reto futuro a que se enfrenta la Organización: el reconocimiento de una esfera de intervención propia para la Administración del Estado, que permita la actuación sin cortapisas de entidades que desempeñen su intervención en una esfera nacional, como lo es la ONCE. Para ello, no se puede contar con la colaboración de los poderes del Estado, dado que se percibe una falta de criterio único en relación con esta materia. Cuando se publicó el Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital el Pleno del Tribunal Constitucional, por providencia de 20 de abril de 2021, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad número 1140-2021, promovido por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña, contra el Real Decreto-ley; la cuestión de inconstitucionalidad se ha resuelto por sentencia 158/2021, de 16 de septiembre, en la que ha declarado que: «han de ser rechazadas las impugnaciones que la Generalitat de Cataluña dirige al RDL 20/2020, por cuanto que los preceptos recurridos, al atribuir la gestión del ingreso mínimo vital al Estado, no vulneran las competencias autonómicas de carácter ejecutivo que aquella tiene reconocida constitucional y estatutariamente en materia de Seguridad Social, al suponer el legítimo ejercicio por el Estado de las que le atribuye el art. 149.1.17 CE sobre legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social». No obstante, la Sentencia TC (Pleno) núm. 154/2013, de 10 de septiembre de 2013, en su FJ 7º considera que el Estado ha invadido las competencias autonómicas al establecer una gestión centralizada de las ayudas, pues Cataluña ostenta una competencia exclusiva sobre asistencia social y el Estado no ha invocado ningún título competencial suficiente —genérico o específico— sobre las mismas. El Tribunal Constitucional insiste en su concepto de la materia de «asistencia social», una materia donde la competencia estatal ha sido prácticamente eliminada hasta el punto de convertirse en un título actualmente no hábil para el despliegue de políticas públicas estatales (lo que vemos se contradice con la iniciativa del anteproyecto de ley de servicios sociales comentado). La responsabilidad de la realización de los fines del Estado social corresponde tanto al Estado como a las comunidades autónomas en el ejercicio de las respectivas competencias. Ahora bien, en la medida en que la realización de los derechos de contenido social contenidos en el capítulo III del Título I de la Constitución tiene como efecto primario el aseguramiento de un nivel común y homogéneo de bienestar a todos los ciudadanos, como expresión de la dimensión social del estatuto de ciudadanía, se ha puesto de manifiesto una cierta tendencia a interpretar ampliamente los títulos competenciales del Estado para favorecer el establecimiento de una uniformidad mínima en las condiciones de vida de los ciudadanos, en particular, de aquellos que se encuentran en situaciones de necesidad o desamparo<sup>8</sup>.

En nuestro país, en el ámbito de la asistencia social y la prestación de servicios sociales, la Constitución permite que las comunidades autónomas asuman esta materia como competen-

<sup>8</sup> Este aspecto lo destaca De la Quadra-Salcedo, T. (2017).

cia exclusiva (art. 148.1.20 CE), apertura que se ha concretado en la asunción competencial por parte de los estatutos de autonomía. Pero esa pretendida exclusividad competencial se ha revelado, en la doctrina constitucional sobre el sistema de distribución de competencias, como más aparente que real, pues el Tribunal Constitucional ha venido reconociendo la existencia de un espacio concurrencial entre comunidades autónomas y Estado en punto al desarrollo de políticas y adopción de medidas dirigidas a personas en situación de necesidad o vulnerabilidad social. Esa zona confluyente de ambos niveles de gobierno se ha configurado como consecuencia del juego, unas veces, de títulos competenciales propios del Estado (señaladamente, el art. 149.1.1 CE) y, otras, del reconocimiento por parte del Tribunal Constitucional de la capacidad de intervención del Estado, aun sin un título competencial específico, como en el caso de la previsión y regulación de los elementos centrales de subvenciones de actuaciones en beneficio de personas y colectivos en situación de desventaja social. El ámbito de la asistencia social ha generado una intensa conflictividad por parte de las comunidades autónomas frente al Estado, especialmente, en lo referido al ejercicio de la potestad subvencional estatal en estas materias. La constante impugnación autonómica de las sucesivas convocatorias de subvenciones estatales de programas de carácter asistencial o social ha sido vista por algunos como la respuesta por parte de las comunidades autónomas ante el persistente incumplimiento del Estado del sistema de distribución de competencias, especialmente, tras la fijación por el Tribunal Constitucional de la doctrina del deber del Estado de territorializar los fondos destinados a este tipo de programas (SSTC 178/2011, 177/2012, 226/2012, 227/2012, 21/2013, 52/2013, 70/2013, 154/2013, 33/2014, y más recientemente, 9/2017).

Ahora bien, la reiteración por parte del Estado del mantenimiento de programas de subvenciones en materia de asistencia social con un alcance supraautonómico también puede ser vista como expresión del mantenimiento de un compromiso con el aseguramiento de ciertos niveles homogéneos de asistencia en todo el territorio nacional y, por tanto, como una voluntad de satisfacer los fines sociales del Estado impuesto por el artículo 9.2 CE, que obliga a todos los poderes públicos a promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, removiendo los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social. Es la encomienda a todos, sin distinción, de que se encuentran obligados a promover las condiciones para que el principio de igualdad material sea hecho efectivo.

A la hora de abordar una eventual reforma constitucional, la situación descrita señala la conveniencia de reajustar el reparto competencial sobre asistencia social para, de un lado, hacer visible el espacio concurrente que corresponde al Estado y a las comunidades autónomas en la realización de los mandatos sociales de la Constitución y, de otro lado, para dotar de un fundamento explícito y específico a la intervención (concurrente) del Estado en la formulación y puesta en práctica de políticas destinadas a garantizar el ejercicio real y efectivo de los derechos civiles, sociales y culturales de las personas en riesgo de pobreza, exclusión o vulnerabilidad, como son las personas con discapacidad y, las personas ciegas o con discapacidad visual grave, en particular.

La inclusión en el catálogo constitucional de competencias del Estado de una competencia concurrente con la de las comunicadas autónomas en materia de servicios sociales o asistencia social supondría optimizar la cláusula del Estado social del artículo 1.1 de la Constitución en la articulación territorial del poder, al permitir que ambas instancias de gobierno puedan sumar sus esfuerzos en la realización de los derechos sociales de los ciudadanos y ciudadanas en todo el territorio nacional.

## Referencias bibliográficas

DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, T. (2017): «El Estado autonómico social. El efecto de irradiación de los derechos sociales sobre el modelo constitucional de distribución de competencias»; en *Revista General de Derecho Administrativo* (46). Disponible en: [https://www.iustel.com/v2/revistas/detalle\\_revista.asp?id\\_noticia=419190&d=1&popup=](https://www.iustel.com/v2/revistas/detalle_revista.asp?id_noticia=419190&d=1&popup=)

DE LORENZO GARCÍA, R. y LÓPEZ PELÁEZ, A., (2012): *Trabajo Social. Tercer Sector e Intervención Social*. Madrid, Ed. Universitas.

VV. AA. (2012): *Anuario del tercer sector de acción social en España*. Madrid, Fundación Luis Vives.