

UNIVERSIDAD DE DEUSTO

La organización de los ciegos españoles

José Ignacio Bornachea Fernández

Nº de serie: 253

1995

I N D I C E

	<u>P á g.</u>
PROLOGO	3
INTRODUCCION	4
CAPITULO 1. LOS MIEMBROS DE LA ORGANIZACION.	12
1.1 DEFINICION ASOCIATIVA DE LA CORPORACION: TIPOLOGIA Y CARACTERES DEL COLECTIVO.	13
1.2 LA CEGUERA COMO ELEMENTO DEFINIDOR DE LAS RELACIONES ESTAMENTALES. REPERCUSIONES DE LA VALORACION PREFERENTE DE LOS COLECTIVOS CON LIMITACIONES.	27
1.3 INFLUENCIA DEL BINOMIO SEGREGACION/ INTEGRACION EN LA EVOLUCION DEL ELEMENTO ASOCIATIVO DE LA CORPORACION.	34
1.4 LAS RELACIONES JURIDICAS DE LOS ASOCIADOS: AFILIACION Y RELACION LABORAL.	40
CAPITULO 2. LA ESTRUCTURA DE LA ORGANIZACION.	56
2.1 METODOLOGIA.	57

	<u>P á g.</u>
2.2 TIPOLOGIA DE LAS ORGANIZACIONES REGULADAS POR EL DERECHO.	61
2.3 CARACTERISTICAS Y PECULIARIDADES DE LA ORGANIZACION DE LOS CIEGOS ESPAÑOLES.	76
2.3.1 LA ESTRUCTURA DE PARTICIPACION	83
2.3.2 LA ESTRUCTURA FUNCIONAL DE LA ORGANIZACION.	95
2.3.3 PROBLEMATICA DE LA DEFINICION DE LA ESTRUCTURA DE LA AUTORIDAD.	103
2.4 LAS CONSECUENCIAS DE NUEVOS OBJETIVOS DE DIVERSIFICACION Y EMPLEO CON ESTRUCTURAS DE PROTECCION DEL COLECTIVO.	115
2.4.1 PROBLEMAS DE LA EFICACIA Y DEL RENDIMIENTO.	122
2.5 DESARROLLO DE LA ESTRUCTURA A PARTIR DE LAS TENDENCIAS DE AUTONOMIA DE SUS MIEMBROS: EL PROCESO DE APERTURA DE LA ORGANIZACION.	136

	<u>P á g.</u>
2.6 ANALISIS DE LAS RELACIONES DE TUTELA Y CONTROL DE LA CORPORACION DE CIEGOS DENTRO DEL MARCO DE DERECHO PUBLICO.	150
2.7 DEFINICION DE LAS NORMAS JURIDICAS QUE REGULAN LA ACTIVIDAD DE LA ORGANIZACION.	168
CAPITULO 3. LA ACTIVIDAD ECONOMICA PRINCIPAL DE LA ORGANIZACION DE LOS CIEGOS ESPAÑOLES.	174
3.1 EL SECTOR DEL JUEGO Y LA VENTA DEL CUPON.	175
3.3.1 -ANALISIS GENERAL DEL SECTOR.	176
3.3.2 -NATURALEZA Y CARACTERISTICAS DE LAS ENTIDADES Y SOCIEDADES QUE OPERAN EN EL SECTOR DEL JUEGO.	180
3.3.3 -CLASIFICACION DE LA OFERTA DE LOS SUBSECTORES. LOS REQUISITOS NORMATIVOS DE CADA PRODUCTO.	184
3.3.4 -LAS PREFERENCIAS ACTUALES DE LA DEMANDA.	187
3.2 ANALISIS DE LOS RESULTADOS ECONOMICOS DEL JUEGO: DATOS COMPARATIVOS Y EVOLUCION DEL SECTOR.	204

	<u>P á g.</u>
3.3 ESTUDIO DE LAS NORMAS JURIDICAS QUE REGULAN EL SECTOR DEL JUEGO. ANALISIS COMPARATIVO DE SUBSECTORES. CRITERIO PARA LA DETERMINACION DEL AMBITO Y LA VIGENCIA.	218
3.4 PERSPECTIVAS DEL JUEGO ANTE EL MERCADO UNICO EUROPEO. POSICION DE LOS PAISES MIEMBROS ANTE UNA REGULACION COMUNITARIA.	234
CAPITULO 4. LA DIVERSIFICACION EMPRESARIAL COMO OBJETIVO ECONOMICO Y DE EMPLEO.	242
4.1 CONSIDERACIONES SOBRE EL GRUPO DE EMPRESAS ONCE: FUNDAMENTOS, ESTILOS DE DIRECCION Y DESARROLLO.	243
4.2 LA FUNDACION ONCE COMO INSTRUMENTO PARA LA PROMOCION Y CREACION DE EMPLEO PARA MINUSVALIDOS NO CIEGOS.	282
CAPITULO 5. CONCLUSIONES.	295
5.1 BIBLIOGRAFIA	341
5.2 CUADROS	350
5.3 ANEXOS	352

	<u>P á g.</u>
5.3.1 ANEXO I. DOCUMENTOS QUE RECOGEN LAS OPINIONES DE LOS RESPONSABLES DE LA ORGANIZACION.	353
I-A PRESIDENTE DEL CONSEJO GENERAL.	354
I-B VICEPRESIDENTE DEL CONSEJO GENERAL.	359
I-C DIRECTOR GENERAL.	365
I-D CONSEJERO GENERAL.	373
I-E REPRESENTANTE DE LA ASOCIACION DE PENSIONISTAS.	376
I-F PRESIDENTE DEL CONSEJO TERRITORIAL DE ANDALUCIA.	379
I-G DELEGADO TERRITORIAL DE ANDALUCIA.	383
I-H SECRETARIO GENERAL DE LA UNION DE TRABAJADORES DE LA ONCE (UGT/UTO).	385
I-I INSPECTOR DE VENTAS. TECNICO EMPLEADO NO MINUSVALIDO.	388
I-J VENDEDOR DEL CUPON. MINUSVALIDO NO CIEGO.	391

	<u>P á g.</u>
5.3.2 ANEXO II. CUADROS INFORMATIVOS: PERSONAL ECONOMICOS Y ORGANIZACION.	393
II-A PERSONAL.	394
II-A.1 AFILIACION A LA ONCE.	395
II-A.2 ESTRUCTURA DE PERSONAL POR CUENTA AJENA.	397
II-A.3 ESTRUCTURA DE VENDEDORES DE CUPON.	400
II-A.4 AFILIADOS A LA ORGANIZACION QUE CURSAN ESTUDIOS EN DIFERENTES GRADOS.	404
II-B ORGANIZACION.	406
II-B.1 RESULTADOS ELECTORALES.	407
II-B.2 ENTIDADES DE AMBITO INTERNACIONAL CON LAS QUE LA ONCE MANTIENE RELACIONES PERMANENTES.	412
II-B.3 RELACION UNIDADES, CENTROS Y COLEGIOS QUE FORMAN LA ORGANIZACION DE LOS CIEGOS ESPAÑOLES.	418
II-C ACTIVIDAD ECONOMICA DE LA CORPORACION.	420

	<u>P á g .</u>
II-C.1 EL SORTEO DEL CUPON.	421
II-C.1.1 EVOLUCION DE LAS VENTAS.	424
II-C.1.2 EVOLUCION DE LOS COSTES.	425
II-C.1.3 EXCEDENTES DE LAS VENTAS.	426
II-C.1.4 MARGEN NETO SOBRE VENTAS.	428
II-C.2 PRESUPUESTO Y GASTOS SOCIALES.	429
II-C.2.1 EVOLUCION PRESUPUESTARIA.	430
II-C.2.2 GASTOS DE SERVICIOS SOCIALES.	432
II-C.2.2.1 PRESUPUESTO DE ACCION EDUCATIVA.	434
II-C.2.2.2 PRESUPUESTO DE ACCION FORMATIVA Y REHABILITACION.	435
II-C.2.2.3 GASTOS DE ACCION TIFLOGICA.	436
II-C.2.2.4 GASTOS DE ACCION CULTURAL.	437
II-C.2.2.5 OTROS GASTOS EN SCIOS. SOCIALES.	438

	<u>P á g.</u>
II-C.2.2.6 PRESUPUESTO GASTOS PREVISION SOCIAL.	439
II-C.2.2.7 CUADRO COMPARATIVO ENTRE LA EVOLUCION DE LAS VENTAS Y LOS GASTOS DE SCIOS. SOCIALES.	440
II-C.2.3 VOLUMEN GLOBAL DE RETRIBUCIONES SALARIALES.	441
II-C.2.3.1 INCREMENTOS RETRIBUTIVOS PORCENTUALES SEGUN CONVENIO COLECTIVO.	443
II-D ACTIVIDAD ECONOMICA DEL GRUPO DE EMPRESAS Y DE LA FUNDACION.	445
II-D.1 GRUPO DE EMPRESAS.	446
II-D.1.1 DIVISION DE EMPRESAS DE MEDIOS DE COMUNICACION - DIVERCISA.	449
II-D.1.2 DIVISION DE EMPRESAS INMOBILIARIAS Y TURISMO - SURBA.	453
II-D.1.3 DIVISION DE EMPRESAS DE SERVICIOS - SERVIONCE.	457
II-D.1.4 DIVISION DE EMPRESAS INDUSTRIALES - INDONCE.	461

	<u>P á g.</u>
II-D.1.5 SOCIEDAD DE CARTERA - FINONCE.	465
II-D.2 LA FUNDACION ONCE.	469
II-D.2.1 CREACION DE EMPLEO EN LA FUNDACION. FUNDOSA GRUPO, S.A.	470
II-D.2.2 RELACION DE EMPRESAS DE FUNDOSA GRUPO, S.A.	473

LA ORGANIZACION DE LOS CIEGOS ESPAÑOLES

DEDICO ESTE TRABAJO A TODOS LOS CIEGOS ESPAÑALES,
Y NO POR EL DINERO QUE HAN SABIDO GANAR, SINO POR
LA GENEROSIDAD CON QUE HAN SABIDO REPARTIRLO.

P R O L O G O

Quiero expresar mi más sincero agradecimiento al Presidente del Consejo General, D. José María Arroyo Zarzosa, por las muchas cosas que me ha enseñado, y por la amistad con la que me ha distinguido. Igualmente, agradezco al Vicepresidente 1º, D. Mario Loreto Sanz Robles, y al Director General, D. Miguel Durán Campos, por la claridad y expansión de sus respuestas. A D. Juan Manuel Cano Cano, D. Fernando Berenguer Sendra, D. Andrés Ramos Vázquez, D. José Manuel Pichel Jallas, D. Gabriel Lizoain Bidondo, D. Juan Carlos Rojo Carreño y D. Pedro López López, por su consideración al contestar tan sinceramente las preguntas que me permití remitirles.

Agradezco igualmente, la dedicación y esfuerzo que han prestado a este trabajo D^{ña}. M^{ña} Victoria Bendicho Campos, D^{ña}. Nuria Carlos Muñoz, D^{ña}. Maribel Porres Carrascosa que tuvieron la paciencia de mecanografiarlo, no sé cuantas veces, y a D^{ña}. Virginia Menchaca Molinero que también hizo alarde de paciencia leyéndolo y corrigiendo los varios errores que he cometido.

I N T R O D U C C I O N

Quizás la primera cosa que me tendrán que perdonar los ciegos españoles es la osadía de haberme propuesto escribir una tesis sobre su Organización, porque yo no soy ciego. Yo sé que para ellos eso no me desautoriza, pero también sé que mis aportaciones serán limitadas.

Lo he querido hacer primero porque me ha parecido la mejor forma de agradecer a un hombre la lealtad y el aprecio con el que me ha distinguido durante muchos años, y, después, porque no he podido resistirme a la especial atracción que el fenómeno de esta Organización ha provocado en mí. Yo la he conocido pobre, ignorada, y decadente. Y después, también he tenido la suerte de conocerla brillante, envidiada, y única. Entre uno y otro conocimiento sé que ha mediado mucho esfuerzo, mucho sufrimiento. Sé bien que nada ha sido gratuito y que lo que ahora provoca admiración, tuvo poco que ver con la suerte, y mucho con el trabajo y la dedicación.

Al final este País que en tantas cosas ha fracasado, ha permitido que los ciegos vivan con dignidad y lo hagan con todas las posibilidades como el resto de los ciudadanos. Y yo me extraño por ello, porque lo hayamos consentido y porque hayan sido capaces de ganar el suficiente dinero como para poner remedio a tantas miserias pasadas.

Espero que la ONCE en el futuro siga progresando, porque solo su independencia económica les permitirá mantener su Organización, que es la expresión más eficaz que conozco de los deseos de autogestión e independencia de un colectivo.

La primera dificultad para abordar el estudio de esta Organización ha sido recopilar las diferentes fuentes bibliográficas que permitieran encontrar trabajos especializados de investigación de ésta u otras organizaciones similares. El resultado ha sido realmente escaso porque las organizaciones de ciegos y la española en particular, no han recopilado sus antecedentes, ni tampoco conservan fuentes escritas sobre su actividad.

Esta situación se ha visto agravada por la coincidencia de su actividad principal en el sector del juego, sector que tampoco ha merecido escaso interés de los tratadistas, tanto económicos, como jurídicos.

A pesar de ello, ha sido posible consultar la mayor parte de las fuentes escritas, sobre las organizaciones de ciegos y sobre la española. También se ha consultado los principales análisis realizados sobre el sector del juego, y los más destacados sobre la sociología de las organizaciones en general, y de las empresas en particular.

No obstante, un reducido número de conclusiones son resultado de aportaciones personales. Son las conclusiones de organización y las que quedan sintetizada en el capítulo 5.

La determinación del núcleo central objeto de investigación de esta tesis, planteó un problema previo de opción, ya que, al afrontar el estudio de como están organizados los ciegos españoles y recopilar las primeras bases documentadas, se observaba la carencia o, en algún caso, la parcialidad de los realizado hasta ahora. La atención de los estudios bien se dirige a la descripción de los problemas de integración social, o, bien se orientan a tratar aspectos jurídicos relacionados con la naturaleza jurídica de su Institución. Evidentemente, la primera materia no podría constituir el argumento de una tesis de derecho y, además, tampoco se aportarían demasiadas innovaciones. Y la segunda, representaba una pobre aportación, incluso desde un análisis exclusivamente jurídico, al conocimiento de la ONCE. Y ello tanto, porque las CORPORACIONES nacen y existen para colectivos y fines muy diversos: colegios profesionales, Cámaras agrarias, etc. como por la escasa importancia que las conclusiones pudieran aportar al conocimiento de la organización de los ciegos españoles.

Ante un firme propósito de abordar el estudio de la ONCE no quedaba, por tanto, mejor opción que hacerlo desde la perspectiva de la generalidad. Son tantas las instituciones que la componen, la diversidad de sus medios que se impone el compromiso primero de buscar sus límites, y después de facilitar el punto de partida a un buen número de cuestiones pendientes de concretar, que por sí solas, constituyen materia de análisis, al menos de tesis de estas mismas dimensiones. Pero ello será el esfuerzo de otros.

Esta opción de generalidad no sólo constituye un reto en la recopilación de las fuentes sino una dificultad añadida para el doctorando ya que difícilmente podría eludirse la incorporación de conocimientos de otras disciplinas. Así, desde la formación jurídica básica tendrán que incorporarse otros conocimientos: económicos y también sociológicos.

En fin, el resultado es una Tesis que analiza una Institución de base asociativa, que opera en el mundo económico y con cuyos resultados viven, no sólo todos los ciegos españoles, sino más de siete mil minusválidos no ciegos y cerca de cinco mil empleados. A pesar de que nunca se la cita, forma parte de los primeros puestos de las instituciones de ECONOMIA SOCIAL al haber conseguido para sus miembros la propiedad de su empresa.

El desarrollo de la tesis aborda el estudio de los aspectos básicos de esta Organización. Se estructura en cinco capítulos:

El primero es un estudio sociológico y jurídico que recoge una descripción sobre las características de los colectivos que trabajan y forman parte de la ONCE. Analiza el comportamiento asociativo de la Corporación como elemento definidor de su naturaleza jurídica y de la composición de las relaciones del grupo.

El capítulo segundo incluye diferentes reflexiones sobre los modelos de organizaciones reguladas por el derecho y, sobre la ONCE como modelo de Organización, de ámbito nacional.

Analiza el funcionamiento de sus Instituciones: su relación y sus dificultades. Sus órganos de participación y de gestión. El Consejo de Protectorado y las normas jurídicas que la regulan. Es, sobre todo, un estudio técnico-jurídico sobre organización que investiga las características del modelo y propone alternativas a los problemas de funcionamiento.

Se aborda la identificación de las consecuencias que para el colectivo han significado una nueva política de diversificación, en donde los elementos asociativos de protección y los empresariales encuentran serias dificultades para separarse.

Se incorpora, igualmente una breve descripción de las razones que parecen más acertadas para explicar primero el éxito, de este modelo organizativo y después las dificultades actuales y futuras con las que se enfrenta.

El capítulo tercero se centra en la actividad económica en donde la ONCE desarrolla su empresa. Profundiza en el extenso y complicado sector del juego, estudiando sus diferentes empresas y sus más diferentes y variados productos. Analiza las normas jurídicas que lo regulan, seleccionando el cuadro de normas básicas, su ámbito de aplicación y el grado de vigencia. Incluye además, un análisis sobre la evolución del cupón con datos comparativos sobre los demás productos del sector.

El capítulo cuarto afronta la investigación de los resultados y las consecuencias de la aplicación de la política de diversificación económica y de empleo. Para ello ha sido preciso conocer las dos instituciones básicas a través de las cuales se ejecuta: La corporación del grupo empresarial y la Fundación.

El grupo empresarial es el instrumento primero de la diversificación, y ha requerido analizarlo desde varias perspectivas: como proyecto organizativo, como actividad económica y como opción jurídica.

La Fundación ONCE es el instrumento jurídico para ejecutar la diversificación del empleo con otras minusvalías. Su estudio aporta principalmente los resultados de su actividad empresarial.

Termina el compromiso en el capítulo quinto con una relación de conclusiones destinadas a concretar las aportaciones que esta Tesis incorpora. Unas dirigidas a ayudar a los responsables de esta Organización a seguir tomando decisiones. Y las más numerosas a proporcionar un catálogo de posibilidades para quienes, con posterioridad, quieran seguir profundizando en el conocimiento y estudio de las organizaciones de economía social y en la ONCE en particular.

Los dos anexos que completan la tesis pretenden que sirva para avalar la metodología y las conclusiones de la tesis.

En el anexo I se contiene un conjunto de preguntas y respuestas de diferentes personas, personalidades de este colectivo. Sus más altos dirigentes expresan, con la sinceridad que les agradezco, aquellas cosas que no han quedado escritas, aquellas respuestas a problemas y a interrogantes que se hubieran perdido.

También contiene preguntas y respuestas de miembros significados de la actual Organización, queriendo con todos ellos recoger diferentes puntos de vista de un grupo tan numeroso. Es la prueba hablada y directa de una organización que no utiliza la escritura y que tampoco ha recopilado su propia historia. Para analizar la elección de la metodología tiene que insistirse en esta peculiaridad. La investigación no podía ser solamente documental. En este caso adquieren quizás mayor valor probatorio, las manifestaciones de un buen número de directivos que han sido protagonistas de la configuración de la actual ONCE.

El anexo II recopila la información que pretende sustentar las conclusiones obtenidas. Es especialmente concreta por imposición del ámbito genérico de la Tesis, y abarca la base asociativa, el análisis de la organización y el estudio económico, tanto de la corporación como del grupo empresarial.

C A P I T U L O 1

LOS MIEMBROS DE LA ORGANIZACION

1.1 DEFINICION ASOCIATIVA DE LA CORPORACION: TIPOLOGIA Y

CARACTERES DEL COLECTIVO.

Existen pocos ejemplos de organizaciones que hayan tenido que superar los condicionantes, a que se ha visto sometida la ONCE (1). En poco menos de ocho años, ha pasado de constituir un colectivo de quince mil a integrar veintiocho mil trabajadores; y administrar un presupuesto de más de trescientos mil millones de pesetas, cuando tan sólo hace ocho años su presupuesto no superaba los cuarenta mil millones anuales (2).

Este crecimiento espectacular ha tenido muchas e importantes consecuencias para su futuro. Pero antes de analizarlo fijémonos en su composición (3). Existe un grupo mayoritario formado por vendedores con limitación de ceguera, en torno a los 14.000 (4). Después, en importancia numérica es el colectivo de personas con limitaciones no ciegos, principalmente procedente de la integración del denominado caso Prodiecu (5), que ascienden a unos 7.000 trabajadores (6). Y en último lugar otro colectivo formado por empleados que no padecen ninguna limitación, y ocupan preferentemente puestos administrativos, que ascienden a unos 5.000 trabajadores (7). Si reflexionamos brevemente sobre estos datos, cabe destacar las siguientes peculiaridades:

1º.- Que estos colectivos se encuentran diferenciados tanto en algunas prestaciones sociales como en la importancia que ocupan en la Organización (8).

2º.- El personal con limitación no ciego está integrado como consecuencia de un proceso de absorción empresarial, de tal forma, que la Organización asume a un importante colectivo en las condiciones que la Administración le impuso, y como consecuencia de las contraprestaciones de aquella situación (9). Resulta difícil buscar un precedente similar en el que el volumen de absorción haya alcanzado tal cantidad de trabajadores en tan reducido espacio de tiempo (10).

3º.- El personal empleado ha experimentado un incremento de más del 50% en ocho años, cifra que en términos absolutos resulta excepcional en organizaciones de estas dimensiones (11). En el sector sociológico de este colectivo destacan aquellos empleados que alcanzan una importante antigüedad, y que han vivido las épocas más difíciles de la ONCE. Junto a ellos existe otro grupo de personal joven, en su mayor parte eventual, que se ha incorporado masivamente y que sólo ha conocido la ONCE próspera y expansiva (12).

Estos datos definen la base asociativa del colectivo sin cuyo conocimiento es difícil que pueda entenderse el funcionamiento de la ONCE. Técnicamente significa catalogar dentro de las organizaciones en donde se constituye el fenómeno de la estamentación profesional (13).

La estamentación dentro de las organizaciones humanas es un tema que, quizás por su novedad, ha merecido poca atención de los expertos y que sin embargo, se están conformando en importantes organizaciones, principalmente, en organizaciones prestadoras de servicios donde la aportación humana exige grandes colectivos. Un claro ejemplo de ello es el fenómeno de la Sanidad (14), principalmente la pública, en donde una masiva incorporación de empleados se organiza por estamentos claramente diferenciados, con unas reglas de comportamiento diferentes unos de otros, jerárquicamente ordenados, con intereses distintos y con conflictos de convivencia permanentes. Esta realidad no puede desconocerse porque resulta definidora de los comportamientos de grupos y de sus objetivos. Otro ejemplo, igualmente significativo es el fenómeno de las empresas de transporte aéreo, donde concurren igualmente un gran número de empleados igualmente clasificados en varios estamentos. La Renfe, en el transporte terrestre, también aportan organizaciones horizontales de parecidos roles intergrupos.

La ONCE es probablemente, uno de los ejemplos más peculiares en proporcionar una forma de organización estamental porque se ha producido simultáneamente una gran rapidez de absorción de personal, con un proceso de acomodación muy intenso. Además debido a su novedad, permite estudiarlo desde su nacimiento, lo que en los ejemplos anteriores resulta más difícil (15).

Se puede perfectamente ver por su temprano acontecimiento, cómo era esta Organización hace diez años (15) y como es ahora, y se puede fácilmente comprobar mediante la observación directa, cuáles son las reglas de comportamiento, los roles, las escalas de valores, las relaciones entre estos colectivos, los objetivos de grupo y cómo se han ido configurando a lo largo de estos años.

La doctrina desde un punto de vista más anglosajón, valora a estos fenómenos sociológicos de una gran utilidad social (17), hasta el punto de poner en evidencia que en aquellas organizaciones o sociedades donde han desaparecido estos escalones intermedios de organización, estos puntos de referencia, se observa una cierta desorientación de sus componentes. Es clásico citar el ejemplo de cómo en las sociedades orientales, principalmente en Japón (18), cada persona pertenece además a un grupo con el que se identifica plenamente y con el que comparte un conjunto de valores y conductas que le permiten sentirse seguro, y compartir una serie de objetivos, diferentes a los generales de la sociedad o incluso de su propia condición social. Sin embargo, quizás por ese fenómeno de destrucción de la sociedad civil, que tiene como protagonista a los ciudadanos, se ha criticado cualquier comportamiento organizativo que no tuviera una clasificación económica o política, principalmente en las sociedades latinas (19).

Se denomina a estos fenómenos, fenómenos corporativos (20), y se definen como aquellos movimientos que buscan la defensa de sus intereses de grupo, contraponiéndolos a los intereses generales. La pérdida de identidad en la que se encuentra, por ejemplo, parte de los profesionales médicos obedece a varias razones, pero desde luego, una de ellas, es la sensación de proletarización, y consiguiente unificación de sus condiciones laborales (21). Los pasados conflictos laborales promovidos por los colectivos de pilotos de líneas aéreas, maquinistas, son fenómenos igualmente ilustrativos sobre los efectos que produce esa equiparación de condiciones y esa obsesión por mantener una unificación. Compartimos las afirmaciones de la sociología americana que todos los hombres y todos los grupos deben tener la posibilidad de aspirar a la distinción, tanto individual como de grupo, y desde luego, a la distinción profesional (22).

Además del efecto estamental, en la ONCE, internamente se produce una contradicción con lo que les ocurre a este colectivo en sus relaciones con el exterior. Mientras que externamente el primer objetivo de la Organización es conseguir una integración plena en la sociedad de los ciegos, internamente, sin embargo, la sobrevalorización, el rol de mayor importancia, lo ocupa el personal ciego. Si se tiene en cuenta que a partir de 1984 (23), la Organización inicia un proceso ascendente en su consideración social, resulta comprensible que el ciego encuentre en su Organización un sentimiento de orgullo, un sentimiento de pertenencia a un colectivo que ha sabido superar las barreras que antaño le fueron impuestas (24).

Y es consciente de este éxito. Pero además, ha visto acompañado ese éxito de mejoras sustanciales en las condiciones de vida (25), y ha encontrado que en su medio puede desenvolverse plenamente en igualdad de condiciones, incluso en mejores condiciones que algunos colectivos de ciudadanos.

Nace un sentimiento de orgullo por pertenecer a la ONCE, y eso se plasma en la propia cultura de la Organización. Sencillamente, la ONCE es una Organización de ciegos, gobernada por ciegos, y destinada a cubrir las necesidades de los ciegos. Y ésta es una verdad que tiene que ser incuestionable para el resto del colectivo (26), y por lo tanto, -aceptada o impuesta- pero asumida por el resto de los trabajadores. El resultado es que si en el exterior todavía tiene que luchar por integrarse plenamente y derrumbar barreras construidas durante mucho tiempo, en el interior ya están plenamente integrados y además, en actitud destacada y dirigente.

1.1 Minusválidos

El colectivo de minusválidos, personas con limitaciones físicas no ciegos, como habíamos indicado, se integra en la ONCE mediante un proceso traumático, y bajo unas condiciones colectivas previamente acordadas. Como ocurre en la mayor parte de los procesos de absorción empresarial ocupan un lugar secundario dentro de la Organización (27).

Sin embargo, en este caso, parecen encontrarse satisfechos de compartir la prosperidad de su empresa y de disponer de un empleo fijo, un sueldo digno, y de unas prestaciones sociales que carecieron en años anteriores atrás (28). Es un colectivo no unificado, ni organizado internamente, pero que, a pesar de todo, prefiere estar integrado en la ONCE a cualquier otra opción. Y es que si tomamos los salarios medios, fácilmente se puede comprobar que este colectivo ha pasado de estar en situación de paro no subsidiado, a percibir unos ingresos medios netos, en torno a las 150.000,- ptas. mensuales (29). Sin embargo, todo ello no va a ser suficiente en el futuro y lo que ahora se acepta con mayor o menor conformidad se transformará con el tiempo en exigencia (30). Porque en ésta y en otras organizaciones que han soportado procesos de absorción, o, simplemente de fusión, se generan confrontaciones permanentes, tanto individuales como de grupo. Aún cuando en la ONCE, los efectos han sido menores, probablemente porque las condiciones laborales del colectivo absorbido eran muy inferiores a las de la Institución.

1.2 Empleados

Respecto a los empleados, los parámetros de su colectivo se asemejan más otras organizaciones, y puede ser estudiado con criterios más generales.

El amplio colectivo de personas de más antigüedad han conocido momentos de enorme dificultad.

Ello ha desarrollado un gran sentimiento de fidelidad hacia su Organización y por eso la lealtad constituye una primera e incuestionable afinidad con su Institución (31).

Sin embargo, por un lado el crecimiento experimentado y, por otro, las inevitables insatisfacciones de acomodación, hace que en ocasiones se propicie un cierto aire de nostalgia por las épocas pasadas, en donde la posición individual era más destacada y distinguida. Es importante resaltar que un significativo número de estos empleados más antiguos siempre tuvieron una relación con la ONCE a través de situaciones personales, familiares afectados de alguna ceguera o de alguna otra relación con la Organización, y ello motivó establecer contactos, que al final se plasmaron en una relación laboral.

El colectivo de empleados ingresados a partir del año 1984, es un grupo generalmente de personas jóvenes, que se encuentran ya en período de finalización de su situación de temporalidad, afincándose en la Organización. No han conocido la ONCE modesta y su experiencia se circunscribe a la época de prosperidad (32).

No obstante, para ambos grupos se genera un conflicto de adaptación, más o menos temporal, producido por el cambio de actitud que supone aceptar el papel predominante del colectivo de ciegos, cuando para el resto de la sociedad son sujetos de ayuda y comprensión. Es un cambio radical de comportamiento que lleva tiempo asumirse (33).

A pesar de las condiciones de cada grupo el resultado ha sido una transformación sumamente profunda, llevada a cabo en muy poco tiempo, y que ha significado un mínimo costo social. Resulta difícil localizar precedentes que en situaciones comparables no haya desembocado en graves conflictos internos, con traumas a veces irrecuperables (34). En la ONCE, por el contrario, no sólo se ha procedido a la integración, sino que cuando la Institución se ha puesto a prueba en situaciones difíciles demostró su cohesión y madurez (35).

Queda, en fin, un aspecto sociológico muy importante para comprender la actividad interna de esta Institución. Para los trabajadores ciegos, y en menor medida para los trabajadores con otras limitaciones, la ONCE será la única empresa durante toda su vida. Para muchos españoles también es así en la práctica pero nunca sin que ello suponga la renuncia a otras posibilidades. Los ciegos tampoco renuncian a otros empleos pero saben bien que será muy difícil que esa posibilidad exista. Esta circunstancia, también novedosa y original de esta Organización, representa el convencimiento de que la convivencia laboral será indefinida, y por tanto, que los conflictos pueden dar lugar a situaciones difícilmente superables durante muchos años. La deslealtad, el enfrentamiento, o, por el contrario, la amistad y la colaboración pueden mantenerse durante mucho más tiempo. Al final significa la necesidad de modelar posiciones radicales y planteamientos confrontados. El conflicto, individual o colectivo, tardará en olvidarse y ello repercutirá, sin duda, de forma negativa en las relaciones personales (36).

- (1) Existen pocos tratados sobre la historia de la ONCE. Ver: Cf. Durán Campos, Miguel Presente y futuro de la ONCE en la dinámica de la construcción de empresas para la prestación de servicios sociales. Madrid, 1990, ONCE.
Cf. Gutiérrez de Tovar y Beruete, Javier La creación de la Organización Nacional de Ciegos a través de mis vivencias. Madrid, 1988, ONCE.
Cf. Alvora, Francisco Ceguera y sociedad: análisis social de los ciegos españoles: los afiliados a la ONCE, características básicas. Organización Nacional de Ciegos, Madrid, 1988, ONCE, pág. 72 a 107.
Cf. Montoro, Jesús ONCE: medio siglo de vida por la integración, 1938-1988, Diciembre 1988. Perfiles nº 36, pág. 15 a 47.
- (2) En el Anexo II de esta obra se recopila la evolución de las cifras más significativas de la actividad.
- (3) Todo el colectivo que realiza actividad laboral está regulado en el mismo Convenio Colectivo. El actual es el Quinto publicado por Resolución de 27 de abril de 1990.
- (4) Ver Anexo II-A.1, cuadro "Afiliados a la ONCE".
Cf. Pons Carranza Santos, Análisis descriptivo del censo de población afiliada a la ONCE por comunidades autónomas, Madrid 1989. ONCE.
- (5) El acuerdo del Consejo de Gobierno de 9 de septiembre de 1988 integra los trabajadores de la rifa ilegal Prodiecu en la ONCE.
- (6) Ver Anexo II-A.2, cuadro "Estructura de personal por cuenta ajena".
- (7) Ver Anexo II-A.2.1, cuadro "Plantilla de trabajadores por cuenta ajena".
- (8) Ver declaraciones Anexo I-B del Vicepresidente del Consejo General.
- (9) Básicamente se referían al calendario de incorporaciones. Las condiciones laborales quedaron igualadas en el Convenio Colectivo nº IV publicado por Resolución de 23 de junio de 1989 (BOE nº 177 de 26 de julio de 1989).
- (10) La peculiaridad de esta absorción viene producida por las limitaciones físicas de los trabajadores y por en número de puestos de trabajo creados. Cf. Vivas Xavier y Gual, Jordi, Concentración Empresarial y Competitividad. Madrid, 1990. Tecnos.
- (11) Ver Anexo II-A-2, cuadro "Estructura de personal por cuenta ajena". Ver igualmente:
Análisis y estudio de evolución del empleo INEM 1989. Comisión Nacional del Juego. Informe anual 1989. Mº del Interior.
El Libro Blanco del Juego. Comisión Nacional del Juego. 1986. Mº del Interior.

- (12) Ver Anexo I.H, Declaraciones del Inspector de Ventas. Técnico empleado no minusválido.
- (13) Diferentes obras han tratado el tema de la estamentación de personal. Las directamente consultadas son:
 Cf. Pérez López, José Antonio, Teoría de la acción humana en las organizaciones. La acción personal. Madrid 1991. Alianza pág. 18 y 19.
 Cf. Jiménez Rúa, José Luis Sociología de la organización y de la empresa. Barcelona, 1987, Marcombo, pág. 13 y 21 a 23.
 C. Renate, Mayte Sociología de la organización. Traduc. José Díaz García. Madrid, 1987, Alianza, 4ª ed., pág. 15 a 19.
 Cf. Norman, R. La Gestión en las empresas de servicio. Bilbao, 1989. Deusto, pág. 43.
 Cf. Kravetz, D. La Resolución de los recursos humanos. Bilbao, 1986, Deusto, pág. 51.
 Cf. Hure, E.F., Bowditch, J.L. El Comportamiento humano en la organización. Madrid, 1989, Aguilar, pág. 82 a 109.
- (14) Ver la obra Cf. Freidson, Eliot La Profesión Médica. Traduc. María Isabel Hirsch. Barcelona, 1978, Ediciones Península, pág. 99 a 191.
- (15) Referido a la ONCE, el esfuerzo más riguroso lo ha realizado Rafael de Lorenzo García en su obra. La Organización Nacional de Ciegos Españoles, Madrid, 1990. La Ley.
 Otras obras de interés:
 Cf. De Lorenzo García, Rafael La Naturaleza jurídica de la ONCE - Cuaderno de información Jurídica. Madrid, 1986. ONCE.
 Cf. De Lorenzo García, Rafael Concesión de la explotación de una lotería como fuente de autofinanciación de servicios de discapacitados y fuente masiva de empleo. Cuadernos de información jurídica, Madrid, 1987. ONCE.
- (16) Cf. Gutiérrez de Tovar y Bernete, Javier, La creación de la Organización Nacional de Ciegos a través de mis vivencias, Madrid 1988, ONCE, o.c. pág. 49 a 72.
- (17) El fenómeno del corporativismo y la estructura sociológica ha sido estudiado en varias obras. Las seleccionadas:
 Cf. Mayndz, Renate La sociología de las organizaciones, Madrid, 1987, Alianza 4ª ed., Traducción José Díaz García, o.c. pág. 219.
 Cf. Giner, Salvador, La Sociedad Corporativa. Madrid, 1979. Alianza, pág. 112 a 142.
 Cf. Ebert, F. Sociedad Civil y Estado Fundación. Madrid, 1988, La Ley, pág. 300 a 331.
- (18) Cf. Toshihiro, Tajima Japón hoy, nuevo modelo. Tokio 1983.
 Cf. Sabouret, Jen Francois El Japón actual. París 1989, Lefer Pág. 42 y 55.
- (19) Cf. Giner, Salvador La Sociedad Corporativa, Madrid, 1979, Alianza, o.c., pág. 32 y 33.
 Cf. Ebert, F. Sociedad Civil y Estado Fundación. Madrid, 1988, La Ley, o.c. pág. 101 a 117.

- (20) Cf. Giner, Salvador La sociedad Corporativa. Madrid 1979, Alianza o.c., pág. 30 y 55.
- (21) Cf. Lacalle Souza, Dancel La profesión médica. Trad. María Isabel Hirsch Barcelona, 1978, Ed. Peninsular, o.c., pág. 40 y 55. //Froidson, Eliot. El conflicto laboral en profesionales y técnicos. Madrid 1979, Civitas, pág. 21 a 62.
Cf. Martorell, Abril Informe sobre la sanidad. Comisión de expertos. Madrid, 1991.
- (22) Cf. Peters Thomas J. y Waterman Robert H. Jr. En busca de la excelencia. 1988, Ediciones Folio pág. 21 a 42, Traduc. Diorki Traductores.
Cf. Engel W. Riedman, P. Casos sobre motivación y dirección de personal. Bilbao, 1987, Deusto, pág. 101 a 105.
Cf. Fox, Joseph M. Las cualidades personales más necesarias en la empresa. Bilbao, 1989, Deusto, pág. 63 y 55.
Cf. Grovel, A. Las relaciones interpersonales en el trabajo. Bilbao, 1986, Deusto, pág. 49 a 63.
- (23) Ver Anexo III-C.2, cuadro "Presupuesto y Gastos Sociales".
- (24) Ver Anexo I-B declaraciones del Vicepresidente del Consejo General y del Director General.
- (25) Ver Anexo II-A.2.2, cuadro sobre "Retribuciones salariales"
- (26) Ver Anexo II-B, declaraciones del Vicepresidente del Consejo General.
- (27) Cf. Huse, E.F., Bowditch, J.L. El comportamiento humano en la Organización. Bilbao 1987, Deusto, pág. 33.
Cf. Berreysedes Horts, C.H. Gestión estratégica de los recursos humanos. Bilbao, 1988, pág. 29 y 55, o.c.
Cf. Fernández, A. La gestión integral de los recursos humanos. Bilbao, 1987, Deusto, pág. 101 y 55.
- (28) Cf. Orts, Paloma y Bustos, Francisco Situación de los minusválidos españoles. Madrid, 1983, ONCE, pág. 12 y 27 a 52. Cáritas Diocesanas de Tarragona La integración laboral de la persona minusválida; un camino por abrir. Tarragona, 1986, pág. 15 a 52.
Cf. Fernández Muñoz, Jesús N. La inserción laboral. Madrid, 1985, INSERSO, pág. 37 y 55.
- (29) Ver Quinto Convenio Colectivo publicado por Resolución de 27 de abril de 1990.
Ver Anexo II-A.2.2 cuadro "Retribuciones Salariales".
- (30) Ver supra Capítulo V.
- (31) Ver Anexo I-G Declaraciones del Secretario General de la Unión de Trabajadores de la ONCE (UTO/UGT) y del Inspector de Ventas Técnico Empleado no minusválido.
- (32) Ver Anexo II-A.2, cuadro "Estructura de personal por cuenta ajena".

- (33) Ver Anexo I-H, declaraciones del Inspector de Ventas Técnico no minusválido.
- (34) Esta organización no conoce una declaración de huelga en toda su historia. El conflicto colectivo de mayor intensidad se ha producido en el verano de 1991, como consecuencia de la implantación del abono cupón.
- (35) Como por ejemplo, en el reparto de cupones durante el mes de Junio pasado de 1991. El conflicto se suscitó con la Administración sobre la puesta en circulación de un nuevo cupón de 200 Ptas., la ONCE tuvo que retirar este cupón y poner en circulación el anterior de 100 Ptas. Todas las operaciones de impresión y distribución se realizaron en menos de cuatro días y en ella colaboraron un buen número de empleados, que por toda España y en ese tiempo hicieron posible que el sorteo de ese viernes se pudiera celebrar. Toda la Organización cumplió hasta límites de compromiso personal, que nunca hubieran sido posibles en otras entidades que no compartieran una serie de valores con sus empleados. Provocar la unanimidad y la solidaridad de los empleados con los objetivos de la empresa es un objetivo difícil de conseguir que en el caso de la ONCE parece que las líneas básicas de su cultura organizativa, están resultando válidas.
- (36) Ver Anexo I-A Declaraciones del Presidente del Consejo General.

**1.2. LA CEGUERA COMO ELEMENTO DEFINIDOR
DE LAS RELACIONES ESTAMENTALES.**

**REPERCUSIONES DE LA VALORACION PREFERENTE
DE LOS COLECTIVOS CON LIMITACIONES.**

Qué poco se ha escrito sobre la personalidad de los ciegos y el mundo en el que se desarrollan (1).

Con frecuencia cuando se analizan las circunstancias personales y el entorno en el que se desarrolla la vida de los ciegos, se cae en la alternativa de ensalzar las cualidades y aptitudes de una persona con problemas de integración dando rienda suelta a la compasión (2) y el proteccionismo o cambiarse a la otra posibilidad, y enfatizar un panorama desesperanzador (3).

Con esta precaución, sin embargo, tengo que empezar destacando que la ceguera es una gran tragedia. El ciego se ve privado de cosas hermosas de la vida. No puedo hacer concesiones a otras cualidades, a otros valores, o a otras posibilidades.

Un análisis objetivo demanda previamente conocer algunos aspectos que pueden pasar desapercibidos para las personas que no se han relacionado con ciegos y que son necesarios para comprender su entorno. La primera es que la ceguera, quizás con más intensidad que otras minusvalías, desarrolla en el ser humano habilidades de la inteligencia para compensar, o para suplir los inconvenientes de la falta de visión (4). Es decir, que, así como con otras minusvalías, los músculos, u otros mecanismos, vienen a suplir, o al menos, a paliar las dificultades que la limitación genera en el ser humano, en la ceguera es, precisamente, la destreza de su inteligencia, principalmente, lo que suple su deficiencia.

Evidentemente, ello no significa que los ciegos se transforman en seres más inteligentes, sino sencillamente que muchas personas de este colectivo desarrollan aspectos de la inteligencia que no han sido suficientemente utilizadas por el resto.

Ser ciego genera muchas e importantes limitaciones en la vida cotidiana. Señalamos algunas, las más comunes

- La limitación de sus relaciones personales. Es poco frecuente que los ciegos mantengan relaciones sociales fuera de su entorno. En la mayoría de los casos su círculo de amistades se concreta a las personas de su Organización, o, si acaso a los ambientes de su trabajo (5).
- La dependencia de otras personas también representa una importante limitación. Se construyen relaciones con mayor dificultad porque tiene menos opciones para elegir. Sus relaciones muchas veces se mezclan con sus necesidades y ello las hace más complejas.
- La ceguera impone limitaciones de movimientos. El espacio es una dificultad que hay que vencer, que hay que saber superar. Pero en cualquier caso, el espacio se reduce, los movimientos se vuelven más tranquilos y medidos, y las distancias suponen un inconveniente. El viajar no es atractivo. El domicilio representa el entorno más seguro, más agradable, y más cómodo donde desarrollarse.

- La seguridad es un valor muy apreciado (6). Esto significa que se elegirá los ambientes y los lugares en los que se conoce el espacio y las personas.

- Una actitud desconfiante y recelosa hacia el extraño. Es una posición defensiva permanente. La comunicación con personas desconocidas exigirá previamente comprobar la credibilidad de quien le habla (7).

Pero también es cierto que la ceguera desarrolla capacidades y habilidades intelectuales menos empleadas en el resto de personas. Merece la pena destacar la capacidad de síntesis. No es un aprendizaje voluntario, sino una necesidad. Así, si lo que habitualmente denominamos inteligencia consiste en una capacidad de memoria, en una capacidad imaginativa, y en una capacidad de síntesis (8), el ciego tiene la necesidad de desarrollar su capacidad de memoria para acumular gran cantidad de datos, para los que no puede valerse normalmente de la escritura, y también desarrolla una gran capacidad de síntesis. Cuando se ha acumulado una formación suficiente, esta cualidad permite que la toma de decisiones se lleven a cabo con una extraordinaria claridad, y en muchos casos, rapidez. La laboriosa operación de seleccionar lo útil de lo accesorio resulta acertada, y la síntesis de información le proporcionará plantear el problema en sus propios y justos términos y consecuentemente, adoptar la decisión mejor.

El medio ambiente en el que nos desarrollamos es percibido por el ciego a través de otros sentidos y con otras sensibilidades; por ejemplo el buen tiempo, son sensaciones agradables, percibidas y sentidas a través del tacto y el olfato. Igual ocurre con las relaciones personales. La sinceridad y honestidad del interlocutor es enjuiciada por el sonido de gestos o movimientos, o, la percepción de la voz que ponen de manifiesto un comportamiento. Las personas generalmente prestamos poca atención a las diferentes tonalidades de voz, porque no se tiene el hábito de diferenciarlas según cual sea el estado de ánimo de la persona con la que nos comunicamos. El ciego que tiene que renunciar a la constatación de gestos, lo suple con la perfecta catalogación de los timbres de voz expresivas de un estado de ánimo, más o menos nervioso, más o menos contundente, que se esconde con una actitud de mayor o menor sinceridad, y de mayor o menor tranquilidad, con lo que se está diciendo, o con lo que se está comprometiendo uno (9).

En definitiva, la composición de lugar en el que el ciego se mueve y se desarrolla con su interlocutor no se traduce en una minusvaloración, o en unas especiales dificultades que le impiden participar en conversaciones sobre negocios, sobre amistades, sino que son suplidas por otras, que al final le proporcionen similares resultados.

(1) Las obras más relevantes consultadas son:

- Cf. Diderot. Carta sobre los ciegos para uso de los que ven. Madrid: Las Ediciones de la Piqueta, 1978. pág. 23.
- Cf. Gutiérrez de Tovar y Beruete, Javier. La creación de la Organización Nacional de Ciegos, Dirección General, D.L. 1988. pág. 222.
- Cf. Henri Pierre. La vida y la obra de Luis Braille. Madrid: Organización Nacional de Ciegos, Sección de Cultura, D.L. 1988. pág. 128.
- Cf. Henri Pierre. La vida y la obra de Valentín Haüy. Montevideo, Uruguay: Enrique Elissalde, 1987, pág. 132.
- Cf. Keller, Helen. Anne Sullivan Macy. Buenos Aires: Compañía General Fabril Editora, 1963, pág. 186.
- Cf. Montoro Jesús. ONCE: medio siglo de vida por la integración, 1938-1988. Perfiles. Diciembre 1988. pág. 36, 23-37.
- Cf. Carroll, Thomas J. Blindness. What it is, what it does and how to live with it. Boston, Toronto: Little, Brown and Company, 1961, pág. 382 a 395.
- Cf. Clemente, R. et al. Ceguera. Madrid: SEREM, 1979, pág. 174.
- Cf. Cuellar, Carmen. Los ciegos. Barcelona: Dopesa, 1978. pág. 93 y 100.
- Cf. Pegoraro, Antonio. Introducción a una historia de la tiflología argentina. Buenos Aires: Editora Nacional Braille, 1965, pág. 72 a 87.
- Cf. Yeadon, Anne. Living with impaired vision: An introduction. New York: American Foundation for the Blind, 1979, pág. 75 a 125.
- Cf. Alvira, Francisco. Ceguera y Sociedad: situación social de los ciegos españoles: los afiliados a la ONCE, características básicas. Madrid: Organización Nacional de Ciegos, 1988, pág. 134 a 159.
- Cf. Sabato, Ernesto. Sobre héroes y tumbas. Madrid 1988. Alianza.
- Cf. Montoro Martínez, Jesús Los ciegos en la Historia. Madrid 1991, ONCE, pág. 390 y 409 a 417.

(2) Cf. Viñuelas Valiente, José Sociología de la ceguera. Madrid, 1986, o.c., pág. 15 a 32.

(3) Cf. Sabato, Ernesto Sobre héroes y tumbas, o.c., es un buen ejemplo.

(4) Cf. Rosa Rivero, Alberto Imaginación y pensamiento en ciegos. Madrid, 1980, Universidad Complutense, o.c., pág. 42 y 49 a 53. Cf. Pajón Medoy, Enrique Psicología de la ceguera. Madrid, 1974 ONCE, pág. 32 y 55.

(5) Ceguera y Sociedad: situación social de los ciegos españoles: los afiliados a la ONCE, características básicas. ONCE 1988. pág. 13 y 27.

(6) Cf. Universidad Autónoma El conocimiento del espacio en los niños ciegos. Madrid, 1982 pág. 39 y 55.

- (7) Cf. Pajón Medoy, Enrique *Psicología de la ceguera*, Madrid 1974, o.c., pág. 13 y 55.
- (8) Cf. Penrose, Roger *La nueva mente del emperador*, Madrid, 1991, Mondadori, pág. 49 a 59, Traduc. Javier García Sanz.
- (9) Universidad Complutense *Imaginación y pensamiento en ciegos*. Madrid 1980, pág. 15.
Cf. Azcona Silván, Antonio *Aprendizaje de conceptos en ciegos de nacimiento*. Madrid 1988, ONCE, pág. 72 a 109.

1.3. INFLUENCIA DEL BINOMIO SEGREGACION / INTEGRACION EN LA
EVOLUCION DEL ELEMENTO ASOCIATIVO DE LA CORPORACION.

El poder económico que ha conseguido la ONCE todavía hoy no es suficiente, para aceptar que la integración de los discapacitados pueda considerarse satisfactoria (1) y es que el punto de partida estaba demasiado lejos (2).

Entenderíamos cumplidos los objetivos cuando el colectivo disponga de las mismas posibilidades de educación que el resto de los ciudadanos, que su círculo de relaciones personales pueda construirse con naturalidad con las demás personas de su entorno, que las posibilidades de empleo fuera de su organización supongan una alternativa real. Sin embargo, hay barreras que no se han levantado (3). Decimos que un colectivo se encuentra marginado cuando vive aislado y no desea hacerlo y cuando sus posibilidades personales y colectivas son menores que las del resto de ciudadanos (4). Para superar la separación hay que disponer de medios que permitan hacerlo. Hay separaciones que pueden vencerse y se han vencido, por ejemplo, la separación intelectual (5). Hoy en la sociedad española nadie negará a un ciego la presunción de disponer de la misma inteligencia que cualquier otra persona. Nadie se atrevería hoy a asociar ceguera con limitación intelectual, todo lo contrario, para un gran número de ciudadanos la asociación se produciría inversamente. Sin embargo, aunque aceptamos con naturalidad el principio de igualdad de oportunidades, resulta más difícil prescindir de algunos comportamientos. No podemos evitar exigir bondad, honestidad y humildad de quien se ve necesitado.

Resulta difícil aceptar el éxito del ciego por encima del nuestro y mantenemos una posición extremadamente crítica contra todo comportamiento que atribuya ambición, egoísmo, audacia o frialdad en dosis similares a la del resto de los ciudadanos (6).

Otras separaciones se irán venciendo poco a poco siempre que se disponga de recursos suficientes. Si hay recursos económicos los ciegos podrán estudiar desde niños (7) y los adultos podrán rebajar su ignorancia (8). Los sueldos se equiparan con el resto de los ciudadanos, y la separación se reducirá. Los recursos también proporcionarán otras alternativas de empleo y todo ello favorecerá la integración.

Pero hay separaciones que puede no disminuyan. La ceguera crea limitaciones y dependencias. Crea solidaridades pero también incomprendiones (9). Como con ningún otro colectivo, los ciegos y los videntes pertenecen a dos mundos con barreras que no se franquean. La barrera está levantada desde el lado de los videntes porque disponen de una superioridad que consciente e inconscientemente ejercen (10). Y mientras la superioridad se ejerza el colectivo de minusválidos desarrollará su propia escala de valores, establecerá sus propias relaciones y mantendrán instituciones aisladas que constituirán el límite máximo de la integración (11).

Puede que ambos colectivos conozcan más el uno del otro, pero también es posible que la integración termina en donde terminan las necesidades que pueden ser atendidas con recursos económicos.

Más allá hay que vencer la ceguera y eso es muy difícil.

Curiosamente, esta constatación es la última razón en favor de que la ONCE seguirá existiendo por muchos años (12).

Las instituciones que atienden las necesidades de colectivos específicos existen mientras los colectivos sigan necesitando esas ayudas. Si un día tal circunstancias desaparecieran perderían su razón de ser. Es fácil de entender, Cáritas existe porque hay pobreza, lo mismo que las Asociaciones de minusválidos, existen porque se produce marginalidad (13).

Toda la organización interna de la ONCE, en su último razonamiento, tiene su justificación porque no es posible todavía integrar la ceguera. Si un día cualquier ciego pudiera encontrar respuesta a sus necesidades sin apelar a la solidaridad de los demás ciegos, ¿para que existiría la ONCE?. La integración (14) es el criterio orientador de todas las actividades de los ciegos y videntes, pero la segregación (15) es, en algunos casos, más conveniente a los intereses de los ciegos. Esto es así al menos en la práctica. En este planteamiento orientado por la eficacia, tiene que aceptarse la limitación y para superarla hay que aceptarla con esa naturaleza. La educación (16) es un claro ejemplo. Ha resultado mucho más eficaz la educación segregada, solo para ciegos, que la integrada. Igual ocurre en el empleo, admitamos que los ciegos solo pueden trabajar en determinados puestos, y admitamos también, que el mejor instrumento para que los ciegos mejoren sus condiciones de vida es que dispongan de una organización propia.

- (1) Todas las obras que tratan el tema de la integración toman el punto de partida considerando que la integración no se ha conseguido y por tanto constituye el primer objetivo por conseguir. Entre otras obras:
Cf. Pérez Alcántara, José Joaquín La política social de la Comunidad Económica Europea. Integración social y profesional de los minusválidos. Madrid 1987, Mº de Trabajo, pág. 15 a 43.
Cf. Cortalí, Francisco Ley 13/82 de la integración social de los minusválidos, Madrid 1988, INSERSO, pág. 73.
Consejo de Europa Una política coherente para la rehabilitación de las personas minusválidas, Madrid 1984, pág. 30 a 47.
- (2) Referido al colectivo de los ciegos. Ceguera y sociedad, situación social de los ciegos españoles. ONCE 1988, pág. 16 y 32 a 39 y 101.
- (3) Especialmente, Montoro, Jesús ONCE medio siglo de vida por la integración 1938-1988, Perfiles, pág. 19.
- (4) Unicef. Libro Blanco de las minusvalías. Madrid, 1982, pág. 13 y 17.
- (5) Ver Anexo I-C declaraciones del Director General.
- (6) Es la base sobre la que se apoya la discriminación. Carta sobre los ciegos para uso de los que ven, Diderot. Madrid, 1987, ONCE, pág. 79 a 85.
- (7) Cf. Eresta Placín, Mª Jesús Integración en la escuela: una niña invidente en el Centro Montserrat. Barcelona, 1986, ONCE, pág. 19 a 27.
- (8) Dos nuevos instrumentos internacionales:
Cf. Aznar López, M. y Casado Carrasco, L. El convenio y la recomendación de la OIT sobre readaptación profesional y empleo de personas inválidas. Madrid, 1983, Mº de Trabajo y Seguridad Social, pág. 107 a 113.
- (9) Cf. Collar, Carmen Los Ciegos. Barcelona, 1978, Dopesa, o.c., pág. 70
- (10) Cf. Pajón Medoy, Enrique Psicología de la ceguera. Madrid, 1974, o.c., pág. 127 a 129.
- (11) Es una valoración personal que no comparte la doctrina ni la legislación.
- (12) Es interesante constatar que son las mismas razones para su creación.
Ver Gutiérrez de Tovar y Beruete, Javier La creación de la ONCE a través de mis vivencias. Madrid, 1988, ONCE, pág. 270 a 279.
- (13) Cf. Cantos, Manuel Dossier de Cáritas españolas "Legislación sobre política social". Madrid 1987, pág. 47 a 63.

- (14) Es una afirmación unánime. Un ejemplo, Cáritas Diocesanas. Documento social sobre la integración laboral de la persona minusválida, Madrid 1986, pág. 18 y 19.
- (15) En ninguna obra con tanta rotundidad. Tan solo apuntes en la obra: Estudios nuevos al diseño de un entorno educativo que integre a niños videntes e invidentes. Zaragoza: ICE de Univer. 1975, pág. 21 y 99 a 104.
- (16) Cf. Ochaita, E. Alumnos con necesidades educativas especiales: reflexiones sobre educación y desarrollo. Madrid, 1988, pág. 100 a 107.

1.4. LAS RELACIONES JURIDICAS DE LOS ASOCIADOS:
AFILIACION Y RELACION LABORAL.

Como se ha indicado en los apartados anteriores de este capítulo los colectivos que trabajan en la ONCE forman tres importantes grupos: invidentes, minusválidos no ciegos y empleados, que se distinguen no solo por la afección de algún grado de minusvalía, sino por la naturaleza jurídica de su relación (1). Para las personas ciegas confluyen dos tipos de relaciones: su condición de afiliado y de trabajador por cuenta ajena. Pero para el resto es solamente la relación laboral la que regula el compromiso con la Institución (2).

1. La Afiliación

Viene regulada en el Título primero de los Estatutos de la ONCE, que establece cuales van a ser los requisitos que conforma dicha condición (3). La afiliación es un acto voluntario que otorga a su titular la condición de miembro, con cuyo reconocimiento es sujeto de derecho y de obligaciones, aceptando las reglas de funcionamiento de la Corporación (4).

Para acceder a dicha condición basta con el cumplimiento de dos requisitos:

- Ostentar la nacionalidad española.
- Tener la condición de ciego.

Se entiende por ciego, según establece el artículo 8 apartado 1º, quien su grado de visión no supere 1/10 de la escala de Wecker una vez puestos los cristales que le correspondan y con buena iluminación. En estas condiciones la ceguera ha de ser permanente e incurable (5).

Adquirida la condición de afiliado, se genera un conjunto de derechos sobre la entidad a que pertenece. Nacen de una reglamentación estatutaria que previamente ha merecido la sanción de la Administración (6). Los titulares ostentan su derecho frente a la Institución que viene obligada a satisfacerlos. Este compromiso está sancionado por la exigencia legal que el artículo 2 del Real Decreto 358/1991 impone a la ONCE para que toda su actividad se dirija al cumplimiento de unos fines (7).

Los derechos son garantizados por la propia ONCE a través de sus órganos de gobierno y por la Administración, mediante la relación de tutela y vigilancia sobre la Entidad (8), además de la protección jurisdiccional derivada del posible incumplimiento de las normas que regulan su actividad (9).

Estos derechos, básicamente son (10):

- Beneficiarse de todas las prestaciones
- Poder optar a la educación especial
- Acceder a la formación y rehabilitación profesional
- Participar en los órganos de gobierno
- Ejercer la venta del cupón

En relación a este último derecho, la venta del cupón no es un derecho de aplicación automática (11), sino que su ejercicio está sujeto a reglamentación que lo condiciona a un compromiso previo de carácter laboral, a través del correspondiente contrato y a las condiciones del mercado que van imponiendo los puestos vacantes que se produzcan y su ubicación geográfica (12).

Como corresponde a toda relación jurídica, la condición de afiliado también establece un conjunto de obligaciones (13) generadas sobre la misma construcción de dependencia y exigibilidad que los derechos. La pertenencia a la Corporación representa para el afiliado, el compromiso de cumplir con sus normas, especialmente, con el Estatuto, además de colaborar con dedicación y lealtad. Para garantía de dichas obligaciones se regula un régimen disciplinario que puede llegar hasta imponer la desafiliación (14).

2. La relación laboral y de Seguridad Social

Tanto para el afiliado, como para el resto del personal, la relación laboral es única y se desarrolla a través del Convenio Colectivo (15). A partir del 1 de Abril de 1.991 la relación de aseguramiento también ha quedado unificada con la laboral al haberse procedido a la integración del resto del colectivo en el Régimen General de la Seguridad Social (16).

Sin embargo esta situación final ha sido precedida de un complicado proceso que se inició el 8 de Junio de 1.984 cuando se publica el Primer Convenio Colectivo de la ONCE (17).

La situación anterior a esta fecha quedó caracterizada por el pluralismo de la naturaleza jurídica de las relaciones que se venían manteniendo (laboral, administrativa, mercantil) con un sinfín de normas reguladoras de las condiciones de trabajo y una ausencia de representación sindical.

Con la promulgación del Primer Convenio Colectivo (18) se daba un paso decisivo en orden a terminar con la ambigüedad e inseguridad en el ámbito jurídico laboral anterior que presentaba el siguiente panorama:

2.a- El conjunto del personal que prestaba sus servicios retribuidos bajo la organización y dirección la ONCE estaba constituido por tres colectivos, claramente diferenciados jurídicamente, a saber:

- Personal Laboral.
- Personal sujeto a régimen administrativo ("funcionarios") y asimilados).
- Vendedores del cupón pro-ciegos.

2.b- Cada uno de los tres colectivos se regía por normas diferenciadas que contenían un conjunto de condiciones de trabajo distintas para cada uno de ellos:

2.b.1 Al personal laboral le eran de aplicación diversas Ordenanzas y Reglamentaciones de Trabajo (Oficinas y Despachos, Artes Gráficas, Centros de Asistencia y Atención a Deficientes Mentales y Minusválidos Físicos, Comercio, Ingeniería y Oficinas de Estudios Técnicos, Prensa no diaria, etc.) y por más de treinta Convenios Colectivos (19).

2.b.2 El personal sujeto a régimen administrativo se hallaba regido fundamentalmente por el Reglamento de Funcionarios de la ONCE aprobado por el Consejo Superior de Ciegos reunión de 3 de julio de 1970 y sancionado por el M^º de Gobernación el 30 de octubre del mismo año (20).

2.b.3 Y finalmente el colectivo de vendedores del cupón se encontraba regido por un conjunto de Circulares y Oficios-Circulares que regulaban sus condiciones particulares. Sobre la naturaleza mercantil de sus contratos es buena muestra la Circular núm. 634 de la ONCE de 17 de julio de 1980 que viene a difundir el comunicado núm. 1180 de 8 de julio de la Dirección General de Tributos que excluye su consideración como empleados de la Organización y los califica como "comisionistas" (22).

2.c- Por otra parte no existía representación sindical, sin que los trabajadores tuviesen ningún medio de participación en la Entidad (23). Téngase en cuenta que las primeras elecciones sindicales fueron convocadas por Oficio-Circular núm. 63/84 de 21 de diciembre, materializando la previsión contenida en la Cláusula Adicional octava del I Convenio Colectivo (24).

2.d- La existencia de diversos colectivos tan diferenciados conllevaba diversos Regímenes de Previsión Social: el Régimen General de la Seguridad Social para el personal laboral, y la Caja de Previsión Social, como Entidad sustitutoria de la Seguridad Social para los denominados "funcionarios" y los vendedores del cupón (25).

El Primer Convenio Colectivo de la ONCE vino, pues, a unificar las condiciones de trabajo del personal en todo el territorio del Estado, haciendo efectivo en el área laboral el principio de unidad de empresa, derogando su cláusula sexta la multitud de Ordenanzas y Convenios que venían rigiendo en la Entidad (26).

Se acaba así con situaciones (27) de heterogeneidad en los niveles retributivos a las que se sumaba la precariedad en el empleo del personal laboral que venía siendo contratado por tiempo determinado (eventual, temporal, etc) para el desempeño de funciones de carácter permanente (28).

Actualmente a todo el personal le resulta de aplicación la legislación laboral común y ordinaria prevista en el artículo 1.1 del Estatuto de los Trabajadores y por el Convenio Colectivo de empresa y de ámbito nacional (29). El actualmente vigente es el sexto Convenio publicado mediante Resolución de 24 de mayo de 1.993 (30).

Respecto de los Agentes Vendedores de cupón, son definidos en el artículo 27 como "trabajadores por cuenta ajena (31), de conformidad con el Estatuto de los Trabajadores ... que ejercen la venta del cupón". Esta última remisión hay que entenderla a su art. 2.1.f), constituyendo una relación laboral de carácter especial, consistiendo su labor mediadora en la intervención en operaciones mercantiles entre la ONCE y sus clientes compradores del cupón, perfeccionando, entre ambos, contratos aleatorios de juego del cupón pro-ciegos sin asumir el riesgo o ventura de aquéllos, siéndoles de aplicación, además de las previsiones contenidas en el V Convenio Colectivo mencionado, el Real Decreto 1438/85, de 1 de agosto, publicado en el BOE del 15 de agosto, que ha desarrollado el artículo 2 del Estatuto de los Trabajadores.

2.1. La relación de Seguridad Social

La relación de Seguridad Social, como la estrictamente laboral, también ha seguido una evolución marcada por la marginalidad a que ha estado sometido el colectivo (32).

El primer precedente es la Orden de 20 de junio de 1959 que acordó excluir a los componentes de la ONCE de los Seguros Sociales. Su preámbulo es toda una manifestación de discriminación hacia los ciegos (33).

Con esta decisión la ONCE se ve forzada a organizar su propio aseguramiento y lo hace a través de una Caja de Previsión Social (34). Su naturaleza jurídica es la de un órgano administrativo que forma parte de la ONCE, sin personalidad jurídica propia, que recaudaba las aportaciones sociales y gestionaba el reconocimiento de las pensiones para sus afiliados (35). No se encuentra catalogada como una Mutualidad sometida a la Ley de 6 de diciembre de 1941, y por tanto, nunca ha figurado inscrita como tal en el registro correspondiente del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Su naturaleza, hasta su desaparición, ha sido la de Entidad sustitutoria de la Seguridad Social (36).

La promulgación del primer convenio colectivo el 9 de junio de 1984, marcó la primera separación dentro del colectivo respecto a la relación de aseguramiento (37).

A partir de esa fecha las nuevas incorporaciones, tanto de vendedores como de empleados, quedarían afiliados en el Sistema de la Seguridad Social, en el caso de los vendedores en el Régimen Especial de Representantes de Comercio y en los empleados en el Régimen General. Posteriormente desde el 1 de enero de 1987, ha quedado incluido en el Régimen General dada la integración del Régimen Especial de Representantes de Comercio en aquél en virtud del Real Decreto 2621/1986 de 24 de diciembre, en cumplimiento de la disposición adicional segunda de la Ley 26/85 de 31 de julio, de medidas urgentes para la racionalización de la estructura y de la acción protectora de la Seguridad Social (38).

Para el otro colectivo, el más numeroso se mantuvo la relación de aseguramiento a través de la Caja de Previsión Social (39).

Pero esta dualidad de aseguramiento no podría mantenerse mucho tiempo y así lo fueron anunciando y ordenando diferentes textos legales. Primero fue la Ley de Seguridad Social de 21 de abril de 1966 que estableció la inclusión obligatoria en el Régimen General de la Seguridad Social de todos los trabajadores por cuenta ajena de las distintas ramas de la actividad económica. Pero, el mismo texto en su disposición transitoria 5ª - 11 exceptúa, con carácter transitoria la inclusión inmediata de determinados colectivos que disponían en aquel momento de un régimen específico de protección social (40).

Después el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social aprobado por Decreto 2065/1974 de 30 de Mayo insistió en su ámbito de aplicación de la obligación de incorporar a todos los colectivos. Sin embargo la disposición transitoria sexta lo pospuso a una norma reglamentaria que ordenara dicha incorporación repitiendo la misma redacción que en la Ley de 1966 (41).

Más recientemente, la Ley de 2 de Agosto de 1984 de Ordenación de los Seguros Privados en su disposición transitoria ocho, ordenaba la integración de aquellos colectivos asegurados en Entidades sustitutorias de la Seguridad Social (42).

La actividad de las Entidades de previsión Social que actúen en sustitución de las Gestoras fue regulado por Decreto 1879/1978 de 23 de junio en donde se estableció, sus obligaciones mínimas de revalorización, la separación del aseguramiento social de cualquier otro y se reconoció el conjunto recíproco de cotizaciones.

El desarrollo reglamentario para que estas entidades pudieran integrarse en la Seguridad Social, como anunció la disposición 6ª del Texto Refundido, se llevó a cabo por el Decreto 2248/1985 de 20 de Noviembre en donde ya se listaba un conjunto de entidades sustitutorias que debían integrarse y donde no se citaba a la ONCE (43).

Por fin y como era previsión del Legislador, el colectivo perteneciente a la Caja de Previsión Social quedó integrado en el Régimen General de la Seguridad Social, mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 15 de marzo de 1991 (44).

El costo de la integración quedó fijado mediante Resolución de la Dirección General de Planificación y Ordenación Económica (45) en dos cantidades: la correspondiente a los activos mediante una cotización adicional del 4% aplicable a la base mensual de cotización del colectivo total, durante 25 años, y para los pasivos en una cantidad global de 61.950 millones de pesetas. Para hacer frente al pago de dicha cantidad se determinó las condiciones siguientes:

El ingreso en 1991 de 25.000 millones

El resto, es decir 36.950 millones en un plazo de diez años devengando un interés del 8% anual.

Este acuerdo es probablemente el último obstáculo pendiente para homologar las condiciones de esta Institución a las del resto de la Sociedad. El costo económico es sin duda importante pero va a significar no solo la estabilidad financiera de la Organización, sino la mejor garantía de las prestaciones de Seguridad Social (46).

- (1) Ver Anexo I-A.1 cuadro Afiliación a la ONCE y Anexo II-A.2 Estructura de personal por cuenta ajena.
- (2) Sobre las obligaciones estatutarias en las Corporaciones ver la obra de José María Boquera Oliver - Derecho Administrativo, Madrid 1989, Civitas Séptima Edición pág. 19 a 41. También en la obra de Santiago Muñoz Machado Cuaderno Jurídico, La Corporación de Derecho Público, Madrid, Febrero de 1990, Cuadernos Jurídicos, pág. 30 a 37. Cf. De Lorenzo García, Rafael La Organización Nacional de Ciegos Españoles, La Ley, Madrid, 1990, o.c., pág. 300 a 310.
- (3) Estatutos de la Organización Nacional de Ciegos Españoles aprobados por Acuerdo nº 2/88 en la reunión de 11 de mayo de 1988.
- (4) Cf. Boquera, José María Derecho Administrativo, Madrid, 1989, Civitas 7ª ed., pág. 39 y 55., o.c.
- (5) Cf. Clemente Serem, R. La ceguera. Madrid, 1979, ONCE, pág. 41 y 55., o.c.
- (6) Cf. Muñoz Machado, Santiago El control de la Administración en la ONCE. Cuaderno jurídico. Madrid, Febrero 1990, o.c., pág. 19 a 36.
- (7) Cf. Bornaechea, José Ignacio La ONCE, naturaleza jurídica y sus fines.- ONCE - Coordinación 1991.
- (8) Cf. Muñoz Machado, Santiago El control de la Administración en la ONCE, Cuadernos Jurídicos, Madrid, Febrero 1990, o.c., pág. 31 a 49.
- (9) El control jurisdiccional de las Corporaciones ha sido estudiado por García Enterría, Eduardo y Ramón Fernández, Tomás en su obra "Curso de Derecho Administrativo" Madrid, 1989, Civitas, I Vol, pág. 388 a 392. También la obra de Montoya Melgar, Alfredo Jurisdicción y Administración de Trabajo. Madrid 1970, Civitas, pág. 82 a 110.
- (10) Estatutos de la Organización Nacional de Ciegos Españoles. Artículo 10.
- (11) La norma que ha desarrollado el Derecho es la Instrucción de la Dirección General, de fecha 16 de julio de 1990.
- (12) Desarrollado en la Circular nº 24/89 de 14 de septiembre del Servicio de Planificación Económica y Cupón - Sección de Cupón.
- (13) Estatutos de la Organización Nacional de Ciegos Españoles. Artículo 11.
- (14) La desafiliación en la ONCE ha sido estudiado por los catedráticos D. Santiago Muñoz Machado y D. Luis Enrique de la Villa, y por D. José I. Bornaechea - Informes ONCE. Consejo General, 1991.

- (15) Con carácter general la obra de Torres Gallego, Estatuto de los Trabajadores, Doctrina y Jurisprudencia, Madrid, 1990, Aranzadi, 2º Vol., pág 49 a 317.
- (16) Ver intra página 53.
- (17) Cf. De Lorenzo García, Rafael La Organización Nacional de Ciegos Españoles. o.c., Madrid, 1990, La Ley, capítulo quinto.
- (18) Fue suscrito el 2 de mayo de 1984 por el Consejo General y por varias representaciones sindicales y fue publicado en el BOE de 8 de junio de 1984, viniendo a regular las condiciones de el personal que prestase sus servicios en la ONCE, afectando tanto a los empleados como a los vendedores del cupón pro-ciegos con independencia de que fuesen o no afiliados a la Entidad (art. 11 Convenio Colectivo ONCE).
- (19) Cf. De Lorenzo García, Rafael La Organización Nacional de Ciegos Españoles, o.c., Madrid, 1990, La Ley, capítulo quinto.
- (20) La última sentencia y primera del Tribunal Supremo, Sala 3ª de 22 de octubre de 1991 se pronuncia con contundencia sobre el carácter laboral de la relación laboral. Los denominados funcionarios de la ONCE no son tales.
- (21) Por ejemplo: retribución mediante comisiones (art. 22 del Reglamento de Funcionamiento Económico-Administrativo de 30 de octubre de 1970).
- (22) A continuación transcribimos algunos de los párrafos más significativos de la circular/634 mencionada:
 "1. Cuantía de la retención a los vendedores de cupones.- Dado que la remuneración satisfecha a dichos vendedores está en función principal del volumen de ventas a cupones que efectúen, sin que, en modo alguno, puedan considerarse tales vendedores como empleados de la Organización, su operativa guarda una estrecha relación con la desarrollada por los Agentes comerciales, por cuanto su retribución está representada por una comisión sobre las ventas que promocióne, por lo cual la retención a efectuar deberá ser 8 por 100.
 Los vendedores ciegos de cupones compran el cupón por adelantado, devuelven a la Organización Nacional los cupones que no se han vendido y retornan el dinero. Ellos se quedan una comisión del 40 por 100 o de 20 por 100.
 Su calificación jurídico-fiscal es la de comisionistas, es decir, realizan una actividad profesional, teniendo todos los derechos y obligaciones inherentes a su condición de profesionales..."
 - Con carácter general la obra de Copera Castillejo: El contrato de Trabajo especial de las personas que intervienen en operaciones mercantiles. Madrid, 1990, Aranzadi pág. 19 y 55.
- (23) Con carácter general la obra de Bonaeiro González, Germán -El Crédito de horas de los representantes de los trabajadores. Madrid, 1984, Aranzadi, pág. 12 y 55.

Y la obra de López Cuevas: Estructura y Función de la Representación Colectiva en la Empresa. Madrid, 1982 Aranzadi, pág. 42 a 70.

- (24) La Cláusula Adicional Octava del I Convenio Colectivo preceptuaba lo siguiente:

"Octava. Como exteriorización de la voluntad de las partes firmantes de cara a la normalización de las relaciones laborales en la ONCE y profundización del proceso de democratización laboral, se acuerda que los Sindicatos firmantes convocarán elecciones sindicales, previo acuerdo entre los mismos, dentro del último trimestre de 1984 y que la ONCE se compromete a prestar la colaboración necesaria para el correcto desarrollo del proceso electoral".

- (25) Con carácter general Manual práctico de la Seguridad Social de Trujillo Cabrera, Angel. Madrid, 1986, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, pág. 101 a 243.

- (26) Publicado en el BOE de 8 de Junio de 1984.

- (27) Situaciones tales como la de que un auxiliar administrativo, en función del centro de trabajo donde prestase sus servicios, percibiese una retribución anual que podía oscilar en el año 1983 entre 450.240 ptas. y 813.936 ptas.
Datos recopilados por Rafael de Lorenzo en La Organización Nacional de Ciegos Españoles, o.c., Madrid, 1990, La Ley, pág. 315 a 319.

- (28) Ver Anexo II-A.2 cuadros "Estructura de personal por cuenta ajena".

- (29) Cf. Tejada del Castillo, González Gutiérrez y Cañizares Planelles Estatutos de los Trabajadores, Concordancia y Jurisprudencia. Madrid, 1990, Aranzadi, pág. 119 a 137.

- (30) Publicado en BOE nº 136 de 8 de Junio de 1993.

- (31) Cf. Dacurs, Borrage Comentario a las Leyes Laborales. El Estatuto de los Trabajadores. Madrid, 1990 II vol., Aranzadi, pág. 370 a 410.

- (32) Cf. Montoro, Jesús ONCE: medio siglo de vida por la integración 1938-1988. Madrid 1988, Perfiles, o.c.

- (33) Destacamos algunos párrafos:

"Además, la Organización Nacional de Ciegos cumple una importante finalidad social, cual es la de prestar asistencia material y moral a sus miembros, dentro de una unidad patrimonial cuyo fortalecimiento se resentiría si merced a la aplicación de los Seguros Sociales a sus afiliados se separasen de la misma, como jubilados, a quienes fuesen cumpliendo las condiciones necesarias para tener derecho a prestaciones. También existen en las mismas empleados videntes que están

considerados como asistentes de los ciegos que tienen, de acuerdo con el Reglamento de dicha Institución, iguales ventajas y beneficios que los no videntes, en cuyas circunstancias se estima conveniente equipararles para evitar en cualquier caso posibles diferencias, en la obtención de los beneficios que pudieran adquirir en los regímenes de previsión social o los que les correspondan por dicha Organización".

- (34) El artículo 1 del Reglamento de la Caja de Previsión Social de la Organización Nacional de Ciegos.
"Como parte integrante de la ONCE, sin construir personalidad jurídica distinta de ella, funcionará la Caja de Previsión Social, que tendrá por finalidad la prestación al personal de la Obra de los beneficios que se establecen en el presente Reglamento y en la forma que en el mismo se determina.
- (35) La modificación última acordada por el Consejo General, en su quinta sesión extraordinaria, celebrada el día 3 de marzo de 1988, por la que se acordó la creación de las pensiones de Invalidez Permanente Parcial para la profesión habitual, Invalidez Permanente Total para la profesión habitual, Invalidez Permanente Absoluta que inhabilita para toda profesión u oficio y la de Gran Invalidez, con efectos económicos del 1º de enero de 1988, con la siguiente modificación de los artículos del Capítulo VI (arts. 35 y del 52 al 59).
- (36) Con carácter general: Alonso Olea y Tortuero Plaza Instituciones de Seguridad Social. Madrid, 1990, Civitas, 8ª Edición, pág. 67 a 82.
También: Aguirre, F. El sistema de claves pasivas. Madrid, 1989, Aranzadi, pág. 119 a 133.
Serrano, Martín y Colmenal, Luis Las Mutuas Patronales. La Gestión Privada de la Seguridad Social. Madrid, 1989, Aranzadi, pág. 19 a 29.
Agrupación Nacional de Mutuas Patronales de Accidentes de Trabajo. "El Mutualismo Patronal en España", Madrid 1981, UNESPA pág. 15, 19 y 37.
- (37) Ver artículo 51 del Convenio Colectivo.
- (38) Cf. Fos, Orderg El sistema español de Seguridad Social, Madrid, 1989, Aranzadi, pág. 17 a 23.
- (39) Un breve comentario en la obra citada de Orderg Fos, El sistema español de Seguridad Social. Madrid, 1989, Aranzadi, pág. 48.
- (40) Cf. Trujillo Cabrera, Angel Manual práctico de la Seguridad Social. Madrid, 1986, Mº de Trabajo y Seguridad Social., o.c., pág. 102.
- (41) Cf. Alonso Olea y Tortuero Plaza Instituciones de Seguridad Social. Madrid, 1990, Civitas 8ª ed., o.c., pág. 49.
- (42) Cf. Verdura E. y Tuellez Comentario a la Ley de Ordenación del Seguro Privado. Madrid 1988, Aranzadi, pág. 142 a 163.

- (43) Cf. Alonso Olea y Tortuera Plaza Instituciones de Seguridad Social. Madrid, 1990, Civitas 8ª ed., o.c., pág. 205 y 55.
- (44) Con efectos de aplicación al 1 de abril de 1991.
- (45) Según establece el Decreto 2248/1985 corresponde a dicho Organo fijar las cuantías exactas del costo de integración.
- (46) En la medida en que ha liberado a la Institución de una responsabilidad cuyos costos son ascendentes con el envejecimiento del colectivo. Después de la ONCE, se han integrado en la Seguridad Social - los fondos de previsión social de la Compañía Telefónica de España.

CAPITULO 2
LA ESTRUCTURA DE LA ORGANIZACION.

2.1 METODOLOGIA

No es posible hablar de una organización sin descubrir la vida interna y el funcionamiento de sus componentes. Las organizaciones las hacen los hombres, las crean buenas voluntades y decisiones acertadas, las mantienen hombres que saben dirigir a otros hombres y las hacen fracasar hombres con equivocaciones, con ignorancia o con deslealtades. Las fórmulas, los diseños son meros pactos de funcionamiento. Por eso el estudio de la ONCE hace necesario entender a los hombres ciegos para conocer su organización. Es necesario saber de sus problemas para conocer sus errores. Es necesario escuchar sus inquietudes para conocer sus decisiones y es necesario conocer sus aciertos para conocer sus satisfacciones.

Las organizaciones crean órganos en los que se toman decisiones. Se diseñan procedimientos para unificar esfuerzos y para conocer todas las voluntades. Todos sus miembros participan en una misma conversación a través de la cual, a lo largo del tiempo, se van estableciendo compromisos y respetos mutuos. Muchas cosas se cambian y otras se van repitiendo hasta hacerse conocidas por todos. Luego se desea que permanezcan como garantía de seguridad para sus miembros.

La selección del estudio de las organizaciones, vinculadas a procesos productivos, son especialmente importantes por los buenos resultados que pueden obtenerse: transforman en realidades los proyectos, y suman voluntades cuando son necesarios más de un individuo. Los grupos y los pueblos que lo han entendido, han mejorado sus vidas.

Pero nunca los diseños son suficientes. Un mismo proyecto puede ser un éxito o un fracaso, según cuales hayan sido las personas que participaron, y cuales las circunstancias con las que se enfrentaron. De la historia de las organizaciones se aprende de sus errores; la perfección, se aprende de las que sobreviven y el reconocimiento lo consiguen con el paso de los tiempos, todos ellos diferentes, y nada más se puede aportar, la técnica no puede darnos más respuestas. Lo demás se aprende de la experiencia de sus protagonistas y de los pensamientos de sus líderes.

Todas estas reflexiones configuran el trabajo y el método. No basta con el estudio de las normas sino que también han de ser analizados sus conceptos y ello porque el conocimiento de los órganos de participación o el diseño del reparto de funciones no habrá significado ninguna aportación importante si se desconoce que sus titulares son personas ciegas y que ello representa no sólo una limitación física, sino un marco de relación social y de vida diferente.

El Presidente manifiesta en sus declaraciones que en la ONCE se quiere participar porque todos la consideran suya. Este argumento se hubiera perdido si las fuentes que se han utilizado hubieran prescindido del testimonio.

Y es que todo lo que se piensa no es lo que luego resulta en la práctica, ni los principios incluyen todas las razones.

La vida modifica, impide o potencia alternativas o situaciones que no se tuvieran en cuenta, y, estas alteraciones son los argumentos reales que luego deciden las cosas de una determinada manera. Nadie concibió el modelo de la ONCE antes de 1.981, como es en realidad en 1.992. Las cosas resultaron así y las razones que las justifican son sencillas.

El final del proceso de construcción probablemente ha terminado con el Decreto 352/1991 de Marzo. Los pilares básicos han quedado consolidados y responden a la ONCE de la prosperidad y el crecimiento. Sus órganos han sobrevivido a las difíciles circunstancias de un desarrollo galopante. Lo que ocurra después probablemente, serán decisiones que depuren, ordenen y perfeccionen.

Anticipemos, no obstante, una conclusión: para el estudio de las organizaciones, lo realmente novedoso ha sido el resultado. Si se pretendía crear de una organización para alcanzar como objetivo la gestión de un juego; un sistema de prestaciones sociales y la creación de un grupo empresarial, no debió pensarse en una Corporación de base asociativa. A través de ella, se ha conseguido. Ello demuestra que los funcionamientos de la organización no son sólo sus estructuras sino las voluntades de sus miembros y su disciplina, porque con ello incluso el modelo elegido puede cambiarse. La ONCE es la excepción del modelo corporativo.

**2.2 TIPOLOGIA DE LAS ORGANIZACIONES
REGULADAS POR EL DERECHO.**

Antes de iniciar el análisis es útil recordar un concepto jurídico básico, es el concepto de persona individual y persona jurídica (1). Obviamente, persona individual son los seres humanos, individuos aislados que realizan actos, y que en sus actos asumen la responsabilidad y el beneficio (2). Sin embargo, el Derecho, principalmente a partir de la Edad Media (3), crea una ficción a la que llama persona jurídica. Consiste en imaginar una persona, como si fuera individual, formada por una suma de individuos pero cuya resultante no es una fracción de cada individuo, sino una persona nueva. Esa ficción que técnicamente se denomina persona jurídica, comúnmente se llama, unas veces, Asociación, otras Sociedad Anónima, y en otras ocasiones Corporación o Fundación (4). Después, vino el Derecho positivo, principalmente a partir del Código Civil de finales del siglo XIX (5), y reguló esa concepción, ese invento que se llama persona jurídica, exigiendo que cuando varios individuos quieran realizar una unión de sus intereses para conseguir un objetivo, tendrán que llevarlo a cabo bajo la forma de Asociaciones, Sociedades, Corporaciones o Fundaciones, bien de interés público, o bien de interés privado. Por tanto, todas las reflexiones sobre la Organización tendrán que concretarse en lo que a la actividad del hombre se refiere en alguna de ellas.

Corresponderá a la Sociología, las Ciencias Políticas, etc., estudiar otras Organizaciones, o desde otros puntos de vista, como son las diferentes formas de Estados, o las diferentes formas de organizar las familias o la Comunidad (6).

En esta ocasión se destacarán aquellos modelos que han servido para producir, porque son los que representan mayor interés por su relación con la organización objeto de nuestro estudio, la ONCE...

1. Las Sociedades:

Es el modelo de producción colectiva que ha demostrado su funcionalidad para los más diversos intereses, y, que ha superado con éxito las adaptaciones a las circunstancias de cada tiempo. El acuerdo que suscriben varias personas para la creación de una sociedad, ha experimentado una evolución, hasta llegar a lo que actualmente se conoce como Sociedad Anónima o de Responsabilidad Limitada (7). Se ha tratado de configurar una organización, en la que prevalezca el principio de que sus miembros se unen para lograr un objetivo mediante el criterio comparativo de su aportación económica. Esta regla conforma los órganos de decisión que se crean en la Sociedad.

Se trataba, en definitiva, de concebir una forma de organización que regulase la responsabilidad limitada de sus miembros, sin que desembocara en la irresponsabilidad de los componentes. Para ello, se tenía que partir de la premisa que sus miembros sólo se querían comprometer hasta un determinado punto. Esto se consigue mediante la formación de la personalidad jurídica distinta a la de sus miembros, atribuyendo a este concepto, derechos y obligaciones.

Posteriormente, se establecieron diferentes reglas para proceder al reparto de atribuciones; para definir quiénes eran y de qué forma se tomaban las decisiones, y por último, para establecer las normas en virtud de las cuales se repartiría el beneficio obtenido (8).

Hay que admitir, y sin lugar a dudas, que el experimento organizativo iniciado en el siglo XVIII (9), se ha consolidado como una de las instituciones más perfectas que conoce el Derecho. Mediante unas sencillas reglas de participación, según el capital aportado, y un escalonamiento de las responsabilidades en órganos directivos y unipersonales, se ha creado una de las instituciones de mayor dinamismo.

Este proceso requirió, y aún lo necesita, superar dificultades que permitan mayores garantías para las minorías y determine mejor la relación de responsabilidades personales de los gestores (10).

A pesar de ello, todo el mundo económico actual, ha adoptado esta forma de organización como la más idónea para conseguir unos objetivos, teniendo que compaginar una multiplicidad de intereses. Hasta tal punto se ha desarrollado, que en nuestra actual sociedad, los mayores propietarios son las Sociedades. Piénsese que las grandes corporaciones hoy día, no son propiedad de alguien físicamente tangible, sino de esta ficción organizativa, que tanta seguridad proporciona y que tanto consenso ha conciliado en su diseño.

Sin embargo, los tiempos futuros pronostican que será necesario introducir en sus órganos a los trabajadores, como parte de la ficción (11). No parece que tengan muchas posibilidades de sobrevivir las teorías tradicionales que consideran al trabajo como un factor más de la producción (12). No lo es, porque lo que aporta es algo más que trabajo, y su esfuerzo resulta determinante para el funcionamiento de la Sociedad.

El modelo también sabrá adaptarse a este nuevo cambio que se avecina. Probablemente todos sus órganos servirán y probablemente la Sociedad recomponga un conjunto de comisiones en donde se organicen las participaciones separadas, según especialidades, para que la incorporación de los trabajadores a las Sociedades tenga un proceso, tanto operativo, como gradual (13).

2. Las Asociaciones (14).

Es la organización que menos éxitos ha cosechado en el campo de la producción.

En la práctica han sido utilizadas para objetivos generales y más secundarios (15). Probablemente, no ha podido ser de otra forma por el número tan elevado de socios que lo componen y que toman las decisiones.

Se configura como una unidad de voluntades, y en menor medida, de interés. Por ello, el funcionamiento interno se corresponde a mecanismos que proporcionan posibilidades de participación en las decisiones, y, no tanto, compromisos eficaces de ejecución (16).

3. Las Cooperativas.

Se trata de una fórmula de organización que tiene sus orígenes en el idealismo social, más concretamente en el socialismo utópico (17). En virtud de él se experimentaron algunas formas de organización que permitían compaginar los intereses del trabajo y los ciudadanos con el reparto de beneficios (18).

Ha sido un modelo de organización del trabajo experimentado no con demasiado éxito, salvo notables excepciones, principalmente porque si bien daba prevalencia a la participación multitudinaria en la toma de decisiones mediante instituciones regladas, no superó las exigencias de eficacia y rapidez (19).

Tiene una carga ideológica fundamental como fórmula de acceso a la propiedad individual de los trabajadores y ciudadanos. En la práctica no han obtenido éxito, y ello tanto por razones de madurez en el funcionamiento de instituciones colectivas como por dificultades de los recursos económicos. Sin embargo, han cristalizado excepciones como las Corporativas de Mondragón (20), o el cooperativismo inglés consumerista (21) o los kibutz israelíes (22). Son ejemplos donde por la voluntad de sus miembros han obtenido un alto grado de eficacia.

Estas excepciones hacen injusto descalificar el modelo organizativo genéricamente considerado. Pero, sin embargo, la relación del diseño con los resultados, sitúan a la institución en un pobre escalafón dentro de la historia de las organizaciones (23).

Ocuparon un importante lugar en los momentos de mayor convulsión social y constituyeron durante mucho tiempo la fórmula organizativa idónea para que los obreros y ciudadanos pudieran participar en la gestión e incluso, gobernar sus propias empresas y organizaciones. Pero hoy en día, muy pocos defienden su existencia como fórmula preferente.

Con bastante seguridad, la complejidad de su vida interna, la carencia de recursos económicos en los que se ha desenvuelto, la disciplina casi pretoriana que exige a sus miembros y las dificultades para moverse dentro del mercado, son las razones de la pérdida de interés y futuro.

4. Las Fundaciones.

Son Instituciones diseñadas para gestionar unos recursos con una finalidad (24). Lo característico de su funcionamiento es la exigencia de que toda la actividad ha de ser dirigida a una única finalidad: "Aquella que el Fundador ha querido imponer por expreso deseo de su voluntad".

Es el modelo de organización más peculiar por cuanto nace por la sola voluntad de una persona y, aunque es gestionada por un colectivo de responsables llamados patronos, no pueden alterar la voluntad de su fundador (25).

La aportación económica y la voluntad de su destino hacen de la Fundación el modelo de organización menos colectivo. Además, aunque con importantes excepciones no es utilizado para actividades empresariales, sino principalmente de mecenazgo (26).

Probablemente la más importante excepción a la regla general anterior sea la Fundación ONCE (27) que destina importantes recursos económicos a la creación de empleo de minusválidos, si bien lo hace a través de una Sociedad Anónima instrumental. Precisamente tuvo que dotarse de este instrumento societario ante las dificultades de funcionar con la rapidez que impone el mercado.

5. Las Corporaciones.

Esta opción organizativa no ha merecido la atención y el éxito de ninguna experiencia, salvo la referente a la ONCE (28). Principalmente, se ha utilizado para la asociación de intereses profesionales y comerciales sin otras ambiciones que la gestión de modestas parcelas, mediante la coordinación y representación. Sin embargo, para nosotros, por ser la fórmula adoptada por la ONCE requiere que la conozcamos con mayor profundidad.

A la pregunta, ¿qué es una Corporación?, los profesores García de Enterría, y Tomás Ramón Fernández contestan diciendo que "La Corporación es un conjunto de personas, las cuales adoptan la condición formal de miembros; son estos miembros, por una parte, los titulares de los intereses a los que el grupo va a seguir, aunque se trate de sus intereses comunes, y no particulares; y, en segundo término, los propios miembros son quienes organizan el ente, en el sentido también de que es su voluntad la que va a integrar la voluntad propia del ente, a través de un proceso representativo" (29).

Las Corporaciones, en cuanto expresión de un grupo social que administran asuntos propios, por ser el mismo grupo su destinatario inmediato, son los mismos interesados quienes gestionan sus propios asuntos, aunque sea bajo la tutela de un ente público. Orgánicamente las Corporaciones se articulan sobre técnicas representativas de la voluntad del grupo, que es la voluntad que ha de expresarse en su gobierno propio.

Esta exigencia se expresa en el montaje de dos órganos distintos: uno amplio, deliberante, colegial, que reserva su actuación para las decisiones de principio (formaciones corporativas, fijación de las cuotas..., etc.), y controla también, en una u otra medida, la gestión del órgano segundo que asume la ejecución; este órgano básico, o es el grupo entero en su conjunto (asamblea o junta general), o es un colegio compuesto por comisionados o delegados directos de todos los componentes de grupo, a través de un procedimiento electoral, o conviven ambos a la vez.

El segundo órgano, es un órgano de gestión normal y diaria, órgano activo y normalmente monocrático, cuyo titular es designado por el órgano anterior o, en su caso, por el propio colectivo de miembros directamente (30).

En resumen, la Corporación es un grupo de personas organizadas en el interés común de todas ellas, y con la participación de las mismas en su administración y sostenimiento económico.

Por ser heterogéneas las entidades que adoptan el modelo corporativo, la administración corporativa carece de un texto cerebral único que fije su estatuto general. Tan sólo existe en el caso de los Colegios profesiones (Ley de 13 de Febrero de 1974).

Para cada Institución corporativa, son sus propios estatutos, quiénes regulan la vida interna y sus relaciones con el exterior.

Como decíamos con anterioridad, salvo el caso excepcional de la ONCE, la Corporación de base asociativa no ha sido experimentada como fórmula organizativa en alguno de los procesos productivos. Solamente ha tenido relevancia cuando se trata de unificar voluntades para obtener una representación o defensa del colectivo (31).

Hasta aquí hemos expuesto las ideas generales que definen los modelos más importantes de organizaciones. Son los que han merecido la distinción de permanecer regulados en las Leyes de cada País, y, sobre todo, aquello que los hombres han utilizado para satisfacer sus necesidades y obtener sus beneficios.

Si repasamos las características generales de cada uno de ellos, nos daremos cuenta que todos coinciden en una estructura similar; un órgano encargado de aglutinar la participación, y otro responsable de su ejecución. Esta regla que resulta constante, es también necesaria cuando se trata de grupos plurales de personas y, por tanto, de intereses. Luego varían en el funcionamiento interno, según cuales sean los objetivos que se pretenden conseguir, pero, sobre todo, la distinción de cada uno de ellos, lo constituye la composición de sus miembros: su número, sus intereses, sus perspectivas.

Todos los modelos pueden servir para todos los objetivos, pero, sin embargo, quién ha podido acreditar más éxitos, han sido las Sociedades (32). Por contra, las Corporaciones, no han sido utilizadas para llevar a cabo los objetivos como los que la ONCE asume. Esta excepcionalidad proporciona a nuestro estudio, un mayor interés, ya que los resultados obtenidos han satisfecho las necesidades como Institución prestadora de servicios y las exigencias de participación de sus miembros.

Sin embargo, las técnicas de organización solo pueden proporcionar soluciones a algunos problemas (33). Pueden diseñar la mejor forma de tomar decisiones, de repartir los beneficios del esfuerzo, de fomentar la estabilidad pero, por si solas, la técnica no garantizará un resultado. Será necesario sumar el esfuerzo y la disciplina de sus miembros.

- (1) Cf. De Castro y Bravo, Federico La Persona Jurídica. Madrid, 1984, Civitas 2ª ed., pág. 23 a 32 y 117 a 141.
- (2) Con carácter general en la obra de Luis Díez-Picazo y Antonio Gullón "Sistema de Derecho Civil", Madrid, 1975, Tecnos, I vol., pág. 92 a 116.
- (3) Cf. Díez-Picazo, Luis Fundamento de Derecho Civil Patrimonial. Madrid, 1976. Tecnos, pág. 43 a 49.
Cf. Alvarez de Morales Historia del Derecho y de las Instituciones Españolas. Madrid 1989, Tecnos, pág. 101 a 105.
- (4) Cf. Mintaber, H. La estructura de las organizaciones. Madrid, 1984. Alianza, pág. 32 y 55.
- (5) Cf. Montes Penades, Blasco Gascón, Clemente Moro, Prats Albentisa y Orduña Moreno, Código Civil y Legislación Complementaria. Madrid, 1990, Aranzadi, pág. 12 a 23.
- (6) Cf. Maynta Renate Sociología de las Organizaciones, Traduc. José Díaz García, Madrid, 1987, Alianza 4ª ed., o.c. pág. 32 y 55.
- (7) Las Sociedades Anónimas están reguladas por el Real Decreto Legislativo 1564/1989 de 22 de Diciembre que aprueba el texto refundido de la Ley de Sociedades Anónimas.
Ver también Pellelier, A. La nueva ley de Sociedades Anónimas, Madrid 1990, Aranzadi, pág. 119 a 130. Y Neila la nueva ley de Sociedades de Responsabilidad Limitada. Madrid, 1990, Aranzadi, pág. 162 a 171.
- (8) Cf. Cadevilla y Asociados Comentario al nuevo Régimen jurídico de la Sociedad Anónima. Madrid 1989, Aranzadi, pág. 102 y 55.
- (9) Cuatrecasas, Bufete. Derecho de Sociedades. Madrid, 1990. Civitas, pág. 72 a 79.
- (10) Cuatrecasas Bufete Derecho de Sociedades, Madrid, 1990, Civitas, o.c. pág. 91 a 99.
- (11) Junta de Decanos de los Colegios Notariales de España. Alguna indicación en las Jornadas de estudio en torno al Derecho Mercantil actual y su futuro inmediato, Madrid, 1986.
- (12) Cf. Carnasa, Vidal Dirección participativa y autoridad en la empresa. Madrid, 1985. Aranzadi, pág. 100 y 55.
- (13) Cf. Garmendia, J.A. Desarrollo de la organización y cultura de empresa. Madrid, 1990, Alianza, o.c. pág. 19.1.
- (14) Cf. De Castro y Bravo, Federico "La persona jurídica". Madrid 1984, Civitas 2ª ed., o.c. pág. 275.
- (15) Cf. De Castro y Bravo, Federico La persona jurídica, Madrid 1984, Civitas 2ª ed., o.c. pág. 266.

- (16) Cf. De Castro y Bravo, Federico La persona jurídica, Madrid 1984, Civitas 2ª ed., o.c. pág. 277-280.
- (17) Cf. Aranzadi, Dionisio S.J. Cooperativismo industrial como sistema, empresa y experiencia. Bilbao 1976, Deusto p. 122 a 129.
- (18) Cf. Ortiz la Llana "La prestación laboral de los socios en las cooperativas de trabajo asociado, Madrid 1989 Aranzadi, pág. 101 a 150.
- (19) Cf. Woorhis, J. Cooperativas Desarrollo, función y futuro, México, 1970, pág. 71 a 75.
- (20) Cf. Gorroño, Iñaki Experiencia cooperativa en el País Vasco, Bilbao 1975, Leopoldo Zugaza, pág. 47 a 60.
- (21) Cf. Soldevilla, A. "El movimiento cooperativista mundial", Valladolid, 1973, pág. 58 y 59.
- (22) Cf. Gorroño, Iñaki Introducción al Kibutz, Comuna, Empresas, Ideología. Bilbao, 1985, Oinarri, pág. 122 a 127.
- (23) Cf. Broseta Pons, Manuel "Manual de Derecho Mercantil" Madrid, 1973, Tecnos, 3ª ed., pág. 209 a 213.
- (24) Cf. Badanes Gasset, Ramón "Las Fundaciones de Derecho Privado II Volumen", Madrid 1986, Civitas, pág. 210 a 220.
- (25) Cf. Badanes Gasset, Ramón Las Fundaciones de Derecho Privado, o.c., pág. 198.
- (26) Cf. De Lorenzo, Rafael y otros "Las Entidades no lucrativas de carácter social y humanitario" Madrid 1991, Civitas, pág. 241 a 253.
También en la obra de Rafael de Lorenzo y Miguel Angel Cabra de Luna "Las Fundaciones y la Sociedad Civil" Madrid, 1992, Civitas. De los mismos autores "Presente y Futuro de las Fundaciones", Madrid 1990, La Ley, pág. 37 y 42.
- (27) Ver Anexo IV-D.2 cuadro La Fundación ONCE.
- (28) Cf. De Lorenzo, Rafael "La Organización Nacional de Ciegos Españoles. Análisis de un modelo organizativo singular", o.c., Madrid 1990. La Ley, pág. 15.
- (29) Cf. García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón "Curso de Derecho Administrativo", o.c., Madrid, 1989, pág. 388 a 402.
- (30) También en la obra de José María Boquera Oliver "Derecho Administrativo", o.c., Madrid, 1989 pág. 382 - 385.
- (31) Cf. De Castro y Bravo, Federico "La persona jurídica", o.c., Madrid, 1984, Civitas, pág. 275 a 290.

- (32) Cf. De Castro y Bravo, Federico La persona jurídica, Madrid, 1984, Civitas 2ª ed., o.c. pág. 57 a 61.
- (33) Cf. Mayntz, Renate Sociología de la Organización, Madrid 1987, o.c., pág. 173 a 181. Traduc. José Díaz García.

**2.3. CARACTERISTICAS Y PECULIARIDADES
DE LA ORGANIZACION DE LOS CIEGOS ESPAÑOLES.**

1. La ONCE Corporación de Derecho Público.

La Organización Nacional de Ciegos Españoles nace en 1938 (1) como un instrumento por el que los ciegos españoles se dotan para la defensa de sus intereses. En su constitución no les preguntaron cómo querían organizarse, sino que alguien decidió hacerlo de una determinada forma, y así nació la O.N.C.E. En un largo túnel en el que se fueron sumando los esfuerzos de muchos miembros, fue progresivamente remodelándose, hasta conseguir la forma, el modelo de Organización del que hoy disponen (2). La evolución de la ONCE es un buen ejemplo de la separación que, hasta hace muy pocos años, ha existido entre la voluntad de sus componentes y el modelo de organización diseñado (3).

En 1938 se decidió la unidad de todos los ciegos en una misma organización y eso, quizás fue su mejor y mayor aportación. Sin embargo, el modelo no se definió jurídicamente hasta 1981 (4). Durante todo ese tiempo la institución fue una mezcla de Administración institucional, Corporación pública y Asociación de ámbito privado.

La ONCE como Corporación tiene una finalidad de carácter público, ya que los fines que cumple, es decir, las tareas que lleva a cabo, las necesidades que satisface son de carácter público y afectan a todos los ciegos españoles (5). Lo que persigue, no es en beneficio de unos pocos, o de una región, sino en beneficio de todos.

Y este beneficio no es exclusivamente alcanzar un puesto de trabajo o poder optar a una beca, sino la plena integración y realización en la Sociedad de los ciegos como cualquier otro ciudadano (6).

Por tanto, lo que esa Corporación hace con sus miembros tiene un carácter común público que es delegado por el Estado para que sea ejecutado por la ONCE. Por eso la Corporación se define como una: "Agrupación de carácter asociativo con finalidad pública" (7).

El Estado como forma de organización superior y titular de las competencias públicas, dicta las normas que regulan la estructura de la Corporación. Lo ha llevado a cabo mediante el Decreto 358/1991 de 15 de marzo. En dicho Decreto se regula la estructura general de cómo ha de quedar organizada la Corporación y las relaciones entre el Estado, y la Organización a través del Protectorado (8). Posteriormente, el desarrollo de esta estructura, y la asignación de finalidades, forma parte del Estatuto interno de la Organización. El Estatuto es la norma por excelencia que regula la vida interna de la Corporación (9).

El resultado, es además consecuencia de un largo y difícil proceso de evolución. Como toda organización de colectividades (10) tiene unos órganos de participación estructurados, a través de Consejos y unos órganos de ejecución, que asumen la aplicación de las decisiones (11).

Este tipo de Organización que incorpora la participación de sus miembros en su estructura operativa, tiene enormes ventajas pero también extremadas dificultades para que funcione correctamente (12). En la balanza de las ventajas citemos que es una Organización con un alto nivel de democracia interna, en la que el interés y la opinión de todos los afiliados, tiene unos cauces amplios de participación (13). En cuanto a las desventajas, este tipo de Organización requiere una permanente disciplina de respeto mutuo entre la línea participativa y la ejecutiva (14). A nadie se le escapa, que cuando la parte participativa de esta Organización sobrepasa los límites que tienen perfectamente configurados, producirá un entorpecimiento de la otra parte ejecutiva. Y viceversa, cuando la línea ejecutiva sobrepasa, olvidando contar con la opinión y el interés de la parte participativa, deja sin contenido y con cierta frustración, a las Instituciones colectivas. Cuando el funcionamiento es equilibrado, el resultado es que sus miembros en su interior no generan graves conflictos, porque las decisiones son tomadas teniendo en cuenta la opinión de un gran número (15), por no decir, de todos los componentes de la Corporación. Ello permite, que los órganos ejecutivos adopten decisiones con la seguridad y el respaldo que proporciona la unanimidad, y con la eficacia que proporciona el esfuerzo solidario de todos sus miembros (16).

Cuando se procedió a la reforma de la Organización, a partir de 1981 y a la definición jurídica de la Institución, pudieron pensar en una mera elección de los órganos representativos, y esperar los resultados (17).

Pero no lo hicieron así, sino que crearon unos órganos colectivos y crearon unos órganos de ejecución. El proyecto pretendió establecer un perfecto equilibrio entre ambos, porque el propósito era conseguir dos objetivos: que la Organización tuviera el mayor grado de participación y el mayor grado de eficacia. Ambas cosas constituyen la aportación más singular a técnicas de organizaciones (18).

- (1) Cf. Gutiérrez de Tovar, Javier "La creación de la Organización Nacional de Ciegos a través de mis vivencias". ONCE, pág. 79 a 101. Su mayor mérito es que su autor fue el primer Presidente de la Institución.
- (2) Cf. De Lorenzo, Rafael "La Organización Nacional de Ciegos Españoles. Análisis de un modelo organizativo singular" Madrid, 1990, La Ley, pág. 190 a 213.
- (3) Con especial énfasis lo ha manifestado D. Miguel Durán Campos en su discurso en el Club Siglo XXI, Madrid 1991. ONCE.
- (4) Reiterado en la obra de Rafael de Lorenzo "La Organización Nacional de Ciegos Españoles". Madrid, 1990, La Ley, o.c., pág. 115 a 119.
Ver también Capítulo 2 apartado 2.5 Definición de las normas jurídicas que regulan la actividad de la Organización.
- (5) Artículos 1 y 2 del Real Decreto 351/1991 de 15 de marzo.
- (6) También en el artículo 10 de los Estatutos de la ONCE.
- (7) Cf. García de Enterría, Eduardo "Curso de Derecho Administrativo", Madrid, 1989, o.c., pág. 396.
- (8) Ver capítulo 2 apartado 2.4: Análisis de las relaciones de tutela y control de la Corporación de ciegos, dentro del marco del derecho público.
- (9) Con carácter general García de Enterría, Eduardo en "Curso de Derecho Administrativo", o.c., Madrid, 1989 y en la obra de José María Boquera Oliver "Derecho Administrativo" Madrid 1989, Civitas, pág. 229.
En concreto ver capítulo 2 apartado 2.5 Definición de las normas jurídicas que regulan la actividad de la Organización.
- (10) Cf. De Castro y Bravo, Federico "La persona jurídica", o.c., Madrid 1984, Civitas, pág. 286.
- (11) Cf. De Castro y Bravo, Federico La persona jurídica, Madrid 1984, Civitas 2ª ed., o.c. pág. 286 - 287.
- (12) Cf. Aranzadi S.J., Dionisio "Cooperativismo industrial como sistema, empresa y experiencia" Bilbao 1976, E. Deusto, o.c., pág. 295 a 343, referido a las cooperativas.
- (13) Ver anexo I-A Declaraciones del Presidente del Consejo General.
- (14) Ver anexo I-F Declaraciones del Delegado Territorial de Andalucía.
- (15) Ver anexo I-C Declaraciones del Director General.
- (16) Ver anexo I-C Declaraciones del Director General.

- (17) Cf. De Lorenzo, Rafael "La Organización Nacional de Ciegos Españoles" Madrid, 1990, La Ley, o.c., pág. 270 y 277.
- (18) Ver anexo I-B Declaraciones del Vicepresidente del Consejo General.

2.3.1 LA ESTRUCTURA DE PARTICIPACION

1. El Consejo General.

El Consejo General es el órgano de gobierno de esta Institución (1). Para explicarlo a una persona ajena, sería una buena definición decir que es algo más que un Consejo de Administración de cualquier Sociedad y algo menos que el Parlamento de un Estado (2).

Es algo más que un Consejo de Administración, porque en un Consejo de Administración se sientan unos accionistas cuando tienen un volumen de capital determinado. Toman unas decisiones sobre la marcha de la Sociedad, y tienen derecho a unos resultados en proporción a la parte de capital que ostentan (3). Pero no hay mayor participación que la que da el derecho según el volumen de capital, y eso es diferente en cada uno de sus miembros, ni hay más derecho que al propio beneficio. Allí no pueden sentarse todos los propietarios, ni la participación alcanza más allá de los acuerdos que se adoptan en los Consejos de Administración. Nadie votará porque estén unos o estén otros, y nadie puede pedir que se examinen otras cosas que no sean las estrictamente referidas a las competencias que la norma atribuye a los Consejos de Administración. La decisión es el acto no la norma (4).

Es, sin embargo, algo menos que un Parlamento en la medida en que no hay una elaboración de las normas reglamentarias que afecten a la vida privada. Es órgano de Gobierno y no sólo de debate. No obstante, se aproxima más a la idea que todos tenemos sobre un Parlamento que a la idea de C. de Administración (5).

Este modelo de participación se extiende a todo el territorio del Estado y su Organización coincide con su actual configuración política en regiones y autonomías (6). El resultado es un gran reto de participación de todos, y en diferentes niveles, y ello sin menoscabo de la eficacia en su Dirección General y Delegaciones Territoriales.

Respecto de sus competencias podemos establecer diferentes bloques, asociados según su naturaleza (7). El Consejo General tiene como funciones y para su cumplimiento, competencias en:

- 1.a) Ambito reglamentario (8), ya que puede promover cuantas medidas resulten necesarias para el cumplimiento de sus fines. La peculiaridad de este conjunto de competencias reside en que la voluntad del Consejo no se plasma en normas, circulares, sino en Acuerdos (9). El acuerdo engloba el contenido de un mensaje de una instrucción que ha de ser cumplida por el órgano gestor.

- 1.b) Otro bloque de competencias se refiere al establecimiento de la política general (10), entendida como la enumeración de los objetivos que se quieren conseguir durante un período de tiempo. En términos más actuales, podríamos decir que el Consejo General elabora la estrategia, que corresponde posteriormente a los órganos ejecutivos llevar a cabo.

- 1.c) Tiene igualmente competencias para el control y la vigilancia del funcionamiento de todos los aspectos de la Corporación (11). Como le corresponde las funciones de decir qué se va a hacer, es consecuente también que le corresponda comprobar que se está llevando a la práctica. Por ello, el control y la vigilancia de que lo que se está haciendo corresponde al plan general, es la función más peculiar del Consejo. Su ámbito alcanza la concreta comprobación de toda la actividad económica mediante auditorías internas (12).
- 1.d) Asume otras competencias, como designar a las personas que han de hacerse cargo de las funciones ejecutivas (13). Y aquí la Organización se asemeja más a una Organización política ya que como en éstas, el Consejo elegirá quienes van a ser los encargados de la ejecución (14). No hay por tanto una elección directa de los ejecutivos, sino a través de los órganos de participación.
- 1.e) Competencias de representación ante las Instituciones Nacionales e Internacionales. A través del Consejo se da a conocer, y se establece relación con las entidades nacionales o supranacionales (15).
- 1.f) Asume importantes competencias en materia disciplinaria, aplicando las normas sancionadoras directamente cuando se trata de conductas que tienen graves consecuencias para los afiliados. Además comprueba la correcta aplicación de los procedimientos empleados por los órganos ejecutivos (16).

1.g) Y por último, ejerce un conjunto de competencias de carácter genérico, destinadas a impulsar, fomentar, y promover, todo aquello que, en principio, resulte positivo para la Institución (17).

1.1 Organización interna del Consejo General.

Para llevar a cabo todas estas competencias, internamente el Consejo General se organiza en Pleno y Comisiones (18). El Pleno es una forma de tomar decisiones de forma colegiada, interviniendo la totalidad de sus miembros. Esta solemnidad por tanto, se requiere para determinados acuerdos, y de forma escalonada. En la práctica se reunirá el Consejo cada dos meses para adoptar aquellos asuntos que se reservan o que exijan el consenso de todos sus miembros (19).

Hay, no obstante, una previsión para aquellos supuestos en los que, por razones de urgencia, se debe adoptar una decisión rápida y no se puede esperar a esa reunión bimensual. Por eso se regula la Comisión Permanente (20). Es una delegación de ese Consejo en Pleno, con un número de miembros más restringido, y que por tanto, tiene mayor facilidad para convocarse, reunirse, y adoptar decisiones.

También funcionan diferentes Comisiones que sirven de análisis, reflexión y estudio de diversos aspectos de la vida del Consejo (21).

Adoptar decisiones de forma colegiada es siempre complicado, y requiere gran experiencia; se hace necesario consensuar muchas voluntades y exige que todos tengan la posibilidad de poderlo manifestar. Por eso resulta de gran interés organizar cómo han de formarse esas opiniones, o cómo han de adoptarse estos acuerdos iniciales, que posteriormente tendrán una ratificación. Para ello, se crean Comisiones.

Cada Comisión está formada por un conjunto de Consejeros, y dirigida por un Presidente que organiza el funcionamiento de esa Comisión.

Estas Comisiones se crean en función de los temas que corresponden conocer al Consejo. En la actualidad son:

- Comisión de Control y Régimen Disciplinario.
- Comisión de Juego de Azar y Cupón.
- Comisión de Personal y Plantillas.
- Comisión de Asuntos Económicos.
- Comisión de Relaciones Internacionales.
- Comisión de Acción Social.
- Comisión de Educación.
- Comisión de Participación.
- Comisión de Estatutos y Normativa.
- Comisión de Relaciones Institucionales.

Los acuerdos de cada una de estas Comisiones se reflejan en un Acta, que firman todos sus miembros y que es remitida al Presidente, bien para su tramitación a los órganos ejecutivos, bien para su tramitación al exterior, o bien para el Pleno cuando lo acordado por esa Comisión requiere la convalidación. En este último caso quedan en espera, si tiene urgencia, de la Comisión Permanente, o en su caso del Pleno correspondiente.

2. Consejos Territoriales.

Los Consejos Territoriales son los órganos colegiados de participación con ámbito territorial. Se traslada la representación directa de los miembros de la Corporación a cada una de las Autonomías y Regiones (22). Hay no sólo una vía de participación de todos a través del Consejo General, sino que además se clasifican y separan los asuntos de interés para todo el Estado de aquellos que sólo afectan a una Comunidad determinada. Por tanto, asume una doble participación que copia de la estructura del Estado, precisamente porque tiene el mismo ámbito territorial, y sobre todo, por la inspiración autocrática de sus instituciones, que consideran a la ONCE como el Estado de los ciegos. Constituye, no obstante, una de las peculiaridades más singulares de los modelos de organización, porque si difícil es combinar y hacer funcionar correctamente órganos participativos con órganos ejecutivos, es más complejo extender ese equilibrio a cada una de las diecisiete Regiones o Comunidades, y hacerlas convivir con igual organización en el ámbito ejecutivo (23).

Atendiendo al volumen de afiliados, y nivel de responsabilidad, existen dos tipos de organizaciones participativas según tengan un número de miembros superior o inferior a seis (24). La Organización interna es más simplificada que la general, pero conserva las mismas directrices (25). Forman parte su Presidente y se crean en su seno Comisiones de actuación (26).

Corresponde también a estas Entidades Territoriales de participación un conjunto importante de competencias que podemos simplificar agrupándolas, según su naturaleza jurídica. Así los Consejos Territoriales tienen competencias:

- 2.a) De control y vigilancia sobre su ámbito territorial, es decir, comprobarán que efectivamente funcionan de acuerdo a las instrucciones recibidas, las Delegaciones Territoriales como órgano de ejecución descentralizada (27).
- 2.b) Igualmente, corresponde a los Consejos Territoriales un amplio derecho de información, sobre todos los aspectos que se llevan a cabo en la gestión (28).
- 2.c) Asumen la representación institucional (29).
- 2.d) Llevan a cabo competencias de participación, en la medida en que el afiliado encuentra un cauce, a través de los Consejos para formular sugerencias, exigir su derecho o en su caso, llevar a cabo su reclamación (30).
- 2.e) Y por último, hay un conjunto de competencias caracterizadas por la planificación de los objetivos que dentro de su ámbito territorial, y por tanto, concordantes con los más generales de ámbito nacional, tengan que ser llevados a cabo en su Comunidad (31).

Siempre es difícil hacer predicciones, pero es de prever que en el futuro los Consejos Territoriales, serán los órganos de mayor desarrollo (32). Probablemente ocurra el mismo fenómeno observado en las organizaciones políticas, y es, la preferencia de los ciudadanos por las entidades más próximas a sus necesidades, porque su inmediación es garantía de eficacia y transparencia en el funcionamiento. Eso probablemente ocurrirá, y cuando suceda también se hará cierto el principio organizativo de que la descentralización es la evolución natural de las organizaciones cuando han conseguido madurez y estabilidad (33).

- (1) Artículo 4 del Real Decreto 358/1991 de 15 de marzo.
Artículo 23 de los Estatutos de la ONCE.
Ver anexo I-C Declaraciones del Director General.
Cf. De Lorenzo, Rafael La Organización Nacional de Ciegos Españoles, o.c., Madrid, 1990, La Ley, pág. 105.
- (2) Comparación también utilizada por D. Miguel Durán Campos en su obra Presente y Futuro de la ONCE en la dinámica de la construcción de empresas para la prestación de servicios sociales. Madrid, 1990, o.c., pág. 15 y 17.
- (3) Cf. Broseta Pont, Manuel El Derecho Mercantil, o.c., Madrid, 1977, Tecnos, pág. 212.
- (4) Artículo 23 a 31 de los Estatutos de la ONCE.
- (5) Cf. Durán Campos, Miguel, o.c., Conferencia 19 de Noviembre de 1990 Club Siglo XXI, pág. 34.
- (6) Cf. De Lorenzo García, Rafael La Organización Nacional de Ciegos Españoles, Madrid, 1990, La Ley, o.c. pág. 110.
- (7) Ver anexo I-A Declaraciones del Presidente del Consejo General.
- (8) Artículo 23 a) Estatutos de la ONCE.
- (9) Artículo 30 de los Estatutos de la ONCE.
- (10) Artículo 23 apartado g) de los Estatutos de la ONCE.
- (11) Artículo 23 apartado h) de los Estatutos de la ONCE.
- (12) Artículo 4 apartado n), artículo 8 - 3 k del Real Decreto 358/1991 de 15 de marzo.
- (13) Artículo 4 apartado g) del Real Decreto 358/1991 y artículo 23 apartado k y l de los Estatutos de la ONCE.
- (14) Ver anexo I-A Declaraciones del Presidente del Consejo General.
- (15) Artículo 4 apartado j) del Real Decreto 358/1991 de 15 de Marzo y artículo 23 apartado u) de los Estatutos de la ONCE.
- (16) Artículo 4 apartado k) y m) del Real Decreto 358/1991 y artículo 23 apartados m) o) y x) de los Estatutos de la ONCE.
- (17) Artículo 23 apartado j) de los Estatutos de la ONCE.
- (18) El Reglamento del Consejo General fue aprobado por Acuerdo 2/90-5. El funcionamiento del pleno se regula en el artículo 5 y las Comisiones en el artículo 12.
- (19) Artículo 24 de los Estatutos de la ONCE.
- (20) Artículo 29 de los Estatutos de la ONCE.

- (21) Artículo 12 del Reglamento del Consejo General.
- (22) Cf. De Lorenzo García, Rafael *La Organización Nacional de Ciegos*, Madrid, 1990, *La Ley*, o.c., pág. 106.
Artículo 5 del Real Decreto 358/1991 de 15 de marzo.
Artículo 32 al 35 de los Estatutos de la O.N.C.E.
- (23) Ver anexo I-A y I-F Declaraciones del Presidente del Consejo General y del Presidente del Consejo Territorial de Andalucía.
- (24) Cada uno de los Consejos disponen de un Reglamento de funcionamiento que han sido aprobados por Acuerdo del Consejo General nº 5/82-4.2.
- (25) Artículo 33 de los Estatutos de la O.N.C.E.
- (26) Artículo 34 de los Estatutos de la O.N.C.E.
- (27) Artículo 33 apartado d) de los Estatutos de la O.N.C.E.
- (28) Artículo 33 apartado j) de los Estatutos de la O.N.C.E.
- (29) Artículo 33 apartado b) y c) de los Estatutos de la O.N.C.E.
- (30) Artículo 33 apartados e) g) y l) de los Estatutos de la O.N.C.E.
- (31) Artículo 33 apartados f) h) i) de los Estatutos de la O.N.C.E.
- (32) Ver anexo I-A Declaraciones del Presidente del Consejo General.
- (33) Es un fenómeno especialmente descrito en la obra de Renate Mayntz *La Sociología de la Organización*, o.c. Madrid, 1987, Alianza, pág. 38 a 47.
Referido a grupos empresariales también se menciona a *Estrategia y Estilo* de Michael Goold y Andrew Campbell. Traducido por Antonio Cuesta Alvarez, Madrid 1989, o.c., pág. 167.

2.3.2

LA ESTRUCTURA FUNCIONAL DE LA ORGANIZACION.

En la ONCE, la línea ejecutiva, como la línea participativa, se estructura en una organización central y en una organización periférica (1). Existe una organización central que tiene internamente una posterior división de carácter funcional. Y aquí convendría introducir un pequeño apunte para explicar que, básicamente existen tres tipos de líneas ejecutivas:

- Las Organizaciones de carácter funcional.
- Las Organizaciones de carácter divisional.
- Las Organizaciones de carácter matricial.

Se configura una Organización bajo un diseño funcional (2), cuando la división de sus órganos depende de las funciones que llevan a cabo. Es decir, habrá una dirección encargada de aspectos económicos, otra de producción, etc.

Esta opción proporciona mayores garantías de uniformidad y control. Sin embargo, no obtiene buenos resultados de agilidad (3).

Una organización se estructura con carácter divisional (4), cuando la separación de unidades respeta a la globalidad de todos los elementos productivos y distingue tomando como referencias bien las impuestas por el mercado, bien, por la organización territorial o por la producción. Es la opción más conocida como descentralización.

Habrá una Organizaci3n matricial (5), cuando abandonando funci3n y territorio, lo que se lleva a cabo es un cometido concreto y completo. Se trata de un modelo de Organizaci3n dirigido al resultado, y a la totalidad del resultado.

Cada modelo de Organizaci3n responde a una necesidad y a una filosofía (6). Así, la seguridad probablemente se obtenga con mayor satisfacci3n a través de una Organizaci3n funcional y la eficacia, a través de una matricial. Pero una será válida para Organizaciones de grandes dimensiones, y otra para aspectos puntuales de una Organizaci3n (7). Previsiblemente, el modelo que proporciona mejor resultado es la Organizaci3n divisional: una Organizaci3n funcional en el centro, y un desarrollo divisional en los territorios (8).

Pues bien, la línea ejecutiva de la ONCE, corresponde a una Organizaci3n funcional a nivel central, y una Organizaci3n divisional en cada uno de los territorios de las Delegaciones, aunque el desarrollo competencial está parcialmente desarrollado en el nivel territorial (9).

Respecto a la Organizaci3n central, se configura por (10):

- Un Director General.
- Dos Directores Generales Adjuntos.
- Directores de Departamento.
- Jefes de Secci3n.
- Jefes de Negociado.

Es una estructura perfectamente delimitada, sólida en su configuración, y que corresponde a la necesidad de unificar un importante número de decisiones. Ante el rápido crecimiento que la ONCE ha experimentado en los últimos años, como ya hemos señalado, este tipo de Organización proporciona una gran seguridad en la gestión.

Dentro de la gestión periférica se crean las Delegaciones Territoriales y se hacen coincidir con las Regiones y Autonomías que configuran el Estado español (11). Las Delegaciones Territoriales a su vez, se estructuran internamente con separación de funciones atendiendo a su tamaño, y jerarquía (12). Las ramificaciones dentro de su territorio se desarrollan a través de:

- Direcciones Administrativas, Agencias y Corresponsalías.

En su conjunto, los órganos de gestión tienen un alto grado de perfección en su diseño teórico, y además, han experimentado un buen nivel de eficacia. Sin embargo la evolución aconsejable apostará por dar cada vez más protagonismo a las Delegaciones Territoriales (13), rebajando el grado de centralización porque este es el proceso que todas las Organizaciones adoptan, a medida que adquieren madurez y solidez en sus estructuras (14). Las razones para ello son que, una vez conseguido el control de las líneas generales, se obtiene mayor eficacia proporcionando una inmediatez de los órganos más próximos a donde se plantea el problema (15).

No conviene confundir descentralización con disgregación (16). Todo proceso descentralizador debe elegir los vínculos comunes que son útiles mantener. Estas competencias básicas que atienden los intereses de lo común son diferentes, según cuales sean las actividades de la institución, pero han de existir tan fuertes como tan débiles han de ser las ya descentralizadas (17).

Si nos fijamos en el reparto competencial de las instituciones más avanzadas en modelos organizativos (18), deducimos un conjunto de elementos comunes que coinciden, con pequeños matices en todas ellas. Las empresas con presencia en multitud de países bien con delegaciones propias o en régimen de franquicia (19); las empresas de distribución lo forman gran número de centros esparcidos por todo el territorio nacional (20), o, los grupos empresariales que aglutinan un buen número de sociedades con actividades económicas diferentes (21), son ejemplos de referencia para investigar como puede organizarse la descentralización de las decisiones. El diseño es diferente en cada uno de ellos, pero encontramos unos criterios similares en aquellos elementos que hemos denominado comunes. Son (22):

- Los elementos de identificación de los centros (logotipos, anagramas, marcas, nombres comerciales, etc.)
- Las propiedades del producto o las características del centro, según cual sea el objeto principal del negocio.
- La definición y determinación de los objetivos de gestión que se imputan a cada unidad.

- La adquisición unitaria del producto o actividad cuyo costo está condicionado por la cantidad.

Trasladando a la ONCE este planteamiento doctrinal (23), no podrá olvidarse ni los plazos de desarrollo, ni el nivel máximo de descentralización que una organización necesita (24). La ONCE tiene un producto principal, el cupón, que necesita de una organización unitaria y rígida. Es una exigencia que el mercado del juego impone al modelo de organización, sobre esta línea fundamental el desarrollo descentralizador tiene que articular los plazos de desarrollo (25). El resultado final supondrá introducir modificaciones en las áreas de promoción del cupón, administración e informática, descentralizando su contenido, manteniendo unificado el resto de competencias (26).

- (1) De Lorenzo García, Rafael La Organización Nacional de Ciegos, o.c., Madrid 1990, La Ley, pág. 347. Artículo 37 de los Estatutos de la ONCE.
- (2) Documento IESE. Programa de Dirección General. Organización. Barcelona 1988.
- (3) Magníficamente descrito en la obra de Alejandro Nieto La Organización del desgobierno, Madrid 1984, Ariel, 3ª ed., pág. 23.
- (4) IESE documentación citada, Barcelona 1988.
- (5) IESE documentación citada, Organización en el Programa de Dirección General, Barcelona 1988.
- (6) Cf. Kath, Damel y Kahn, Robert Psicología Social de las Organizaciones, México 1977, Traduc. Federico Patán - Trillas, pág. 39 a 83.
- (7) Cf. Kath, Damel y Kahn Robert Psicología Social de las Organizaciones, o.c., México, 1977, pág. 242 a 249. También en la obra de José Luis Jiménez Rúa "Sociología de las Organizaciones y de las Empresas" Barcelona 1988, Marcombo, pág. 17.
- (8) IESE documentación citada, Barcelona 1988.
- (9) Ver anexo I-A Declaraciones del Presidente del Consejo General.
- (10) El nuevo organigrama ha quedado regulado en el nivel central por la Circular nº 15/91 de 18 de Junio.
- (11) Artículo 37 de los Estatutos de la ONCE.
- (12) La estructura periférica ha quedado regulada en la Circular nº 22/91 de 22 de Noviembre.
- (13) Con carácter general se coincide en este planteamiento con Daniel Katz y Robert L. Kahn en Psicología Social de las Organizaciones, o.c., México, 1977, pág. 81.
- (14) Cf. Kath, Damel y Kahn Robert, Psicología Social de las Organizaciones, o.c., México 1977, Trillas, pág. 429.
- (15) Cf. Kath, Damel y Kahn Robert, Psicología Social de las Organizaciones, o.c., México 1977, Trillas, pág. 167.
- (16) Cf. Nieto, Alejandro La Organización del desgobierno, o.c., Madrid, 1984, Ariel ridiculizado en la pág. 28.
- (17) Cf. Kath, Damel y Kahn Robert, Psicología Social de las Organizaciones, o.c., México 1977, Trillas, pág. 69.

- (18) Están clasificados en la obra de Michael Good y Andrew Campbell *Estrategias y Estilos*, Madrid, 1987. Tecnología de Gerencia y Producción, S.A. Traducida por Antonio Cuesta Alvarez, pág. 65.
- (19) Cf. Good, Michael y Campbell, Andrew, *Estrategias y Estilos*, o.c., Madrid, 1987, Tecnología de Gerencia y Producción, S.A., pág. 277.
Ver también las monografías de Cuervo, Alvaro "Las corporaciones industriales y financieras". Madrid 1990, Ariel 2ª ed. pág. 24 a 32.
- (20) Cf. Goold, Michael y Campbell, Andrew *Estrategias y Estilos*, Madrid, 1987 o.c., pág. 65.
- (21) Cf. Goold, Michael y Campbell, Andrew, *Estrategias y Estilos*, o.c., Madrid, 1987, pág. 261.
Ver también el trabajo de Zulima Fernández, "Las Corporaciones, una nueva imagen para los viejos holdings". Madrid, 1990, Civitas, pág. 37 a 40.
- (22) Cf. Goold, Michael y Campbell, Andrew, *Estrategias y Estilos*, o.c., Madrid, 1987, pág. 167.
Ver también el trabajo de Goyenechea Fuentes, Victor "Las Corporaciones: Tipos y funcionalidad". Madrid, 1990, Civitas, pág. 33 a 36.
- (23) Esta es la primera ocasión en que se comparan modelo de organización con el diseñado por la ONCE. En un sentido muy genérico se menciona en la obra de Miguel Durán *Presente y Futuro de la ONCE en la dinámica de la construcción de empresas para la prestación de servicios sociales*, Madrid 1990, ONCE, o.c.
- (24) Ver también Jiménez Rúa, José Luis *Sociología de la Organización y la Empresa*, Barcelona 1987, o.c., pág. 49 y 50.
- (25) En la obra *Psicología Social de las organizaciones* advierte del peligro de los plazos, pág. 497, o.c.
- (26) Algunas modificaciones han sido recogidas y están previstas que se incrementen en la Circular nº 22/91 que regula los Organos Periféricos.

2.3.3 PROBLEMATICA DE LA DEFINICION
DE LA ESTRUCTURA DE LA AUTORIDAD.

Generalmente resulta más difícil gestionar que controlar o participar, porque lo primero, tiene el esfuerzo de transformar el proyecto en realidad, mientras que la participación es una actividad de consenso y de proyecto, y el control presupone una realidad que se examina (1). Desde esta consideración, el objetivo primordial de toda Organización, es conseguir el mejor equilibrio entre sus fuerzas, gestionar y participar, que generalmente se encuentran confrontadas (2). Muchas veces, los órganos de participación son más proclives al análisis del problema genérico, a la defensa de valores o de principios, que los órganos de gestión, donde el rigor y la presión impone tener que dar solución a los mil y un problemas que surgen. Los órganos de gestión establecen un procedimiento estandarizado y adoptan una posición de preponderancia sobre los órganos de participación, ya que, al fin y al cabo, les tienen que pedir a ellos la realización del acto. El resultado es la desconfianza, o al menos, la molestia o el roce (3). Este proceso ocurre porque estamos ordenando sobre una misma actividad, incluso en alguna ocasión, sobre un mismo acto a dos personas (4). Ello de por si es fuente de irritación, pero si además, cada una de las dos personas tienen preferencias diferentes, la confrontación es inevitable.

Las interferencias entre la planificación estratégica y la planificación operativa, son un viejo problema de las organizaciones, que a pesar de los avances de los modelos utilizados no consiguen evitar las serias dificultades de funcionamiento.

En el caso de la ONCE, el modelo es aún más complejo: la acción, el control y la participación requiere, al menos, dos representantes y ello es difícil que pueda cambiarse, puesto que el autocontrol o los monórganos son contrarios por naturaleza a las organizaciones de miembros con intereses plurales (5).

Para superar estas dificultades, las técnicas de organización adquieren un papel decisivo al incorporar sus conclusiones para solucionar situaciones de conflicto que a priori parecen inevitables (6). Para ello, primero aportan una buena técnica de definición y separación de competencias. Así se mejora la separación entre los campos que corresponden a la gestión de aquellos reservados a los órganos de participación (7).

La segunda de las soluciones, es introducir técnicas de comunicación interna que aporten claridad sobre el conocimiento del funcionamiento de la propia organización y además que insistan en el convencimiento de la relación de valores que deben respetarse (8). Es lo que en otros foros, denominarían cultura de empresa (9). A su término, quedarán también implantadas las consecuencias personales para quienes no respeten las normas de funcionamiento.

Existen varios ejemplos de lo que decimos, que avalan la propuesta. Por ejemplo las organizaciones de producción en Japón (10), prefieren retrasar la toma de decisiones en beneficio de obtener un consenso. Cuando se ha obtenido este consenso, la eficacia está garantizada.

Concretándonos a los órganos de la ONCE, cuando nos preguntamos como conviven los Consejos con la Dirección General y Territorial, tenemos que responder con la prudencia de un modesto optimismo por el esfuerzo desarrollado en esta última Legislatura (11).

1. Estructuras Centrales.

El Consejo General y la Dirección General ejercen sus competencias con bastante fluidez de resultados, convivencia favorecida para el Consejo General en los últimos años por el dinamismo y el compromiso del último equipo de Consejeros (12). Se ejercen con claridad las competencias de representación tanto nacional como internacional y las competencias de información mediante el funcionamiento de Comisiones.

Las competencias de control y Gobierno del Consejo tienen mayores dificultades puesto que de un lado son más difíciles de ejercer y de otro son en las que coinciden más directamente participación y gestión (13). No obstante, las soluciones podrán buscarse en las técnicas de organización que proporcionan una serie de reglas dirigidas a evitar los conflictos entre órganos de participación y de ejecución (14). Las que más interesan por su relación directa a la actual situación son básicamente las siguientes:

- El control previo no puede ser ejercido sin menoscabo de la eficacia. La opción mejor, es renunciar a establecerlo y sustituirlo por un procedimiento ágil de información (15).

- Los órganos de participación tienen que disponer de mecanismos de naturaleza excepcional que permitan paralizar decisiones de los órganos ejecutivos (16).

- Las decisiones que supongan un alto nivel de compromiso para toda la Institución, conviene sean ejercidas de forma colectiva por ambos órganos: participación y gestión (17).

- El control debe ser ejercido siempre con carácter posterior, mediante los sistemas de inspección y de auditorías. Los respectivos órganos administrativos que los lleven a cabo, deben depender de los órganos de participación (18).

- Las facultades de Gobierno deben ser ejercidas por el Consejo con carácter general y estratégico. Los órganos de gestión deben disponer de campos de actuación claros y sin compromisos previos de codecisión (19).

Los Estatutos de la ONCE han elegido al Consejo General como el máximo órgano de representación de todos los afiliados. Esta opción ha impedido desarrollar la Asamblea general como institución última de representación al entender que la participación representativa facilitaba con mejores posibilidades el funcionamiento democrático de la Corporación.

Probablemente así habrá sido en los períodos anteriores, pero los actuales campos de actuación, principalmente en el ámbito empresarial, aconsejen suprimir la exclusividad de la participación representativa en el Consejo General e implantar la Asamblea General como el máximo órgano de ratificación de las decisiones adoptadas.

En esta posibilidad sus competencias y funcionamiento se corresponderían con las comunes para estas instituciones, introduciéndola en los Estatutos de la entidad. Su desarrollo normativo abarcaría la composición, funcionamiento y competencias que asumiría; unas tomándolas del Consejo General y otras incorporándose a las actualmente existentes.

2. Estructuras Territoriales.

Si trasladamos el análisis a las entidades Territoriales los resultados siempre son más reducidos porque ha aumentado la complejidad. En nuestro caso concreto la convivencia de los Consejos Territoriales y las Delegaciones tiene más problemas de ordenación, y, sobre todo, carecen del dinamismo de los órganos centrales (20).

El proceso de descentralización en los órganos gestores es todavía reducido y ello repercute en los de participación (21). Como en los órganos centrales, las competencias de representación y de información se ejercen con claridad y buen funcionamiento. Y ello significa la mejor garantía de estabilidad del modelo (22).

Sin embargo, respecto a las competencias de control sus resultados son más pobres y ello se debe, tanto al menor número de funciones que realizan los Delegados, como las limitaciones técnicas de los miembros del Consejo (23). A nivel territorial, no existen competencias de gobierno, y, por tanto, de diseño de estrategias.

También aquí podemos resumir las respuestas que las técnicas de organización proporcionan y sintetizar cuales son las decisiones que deben respetarse en procesos descentralizadores de gran dispersión geográfica que pueden aplicarse a la ONCE (24). Pueden resumirse en las siguientes:

- Las mayores dificultades de compaginar unidades de participación, se producen en los niveles territoriales. Las razones de esas mayores dificultades son tanto la variedad y número de unidades como las menores posibilidades de desarrollo (25).

- Las posibilidades reducidas de las entidades territoriales se producen por la menor preparación técnica de sus responsables y por el ámbito más concreto de competencias (26).

- Los procesos de descentralización deben llevarse como la mejor opción organizativa pero conducirse con prudencia en el tiempo de puesta en práctica y en su intensidad de contenido (27).

- El desarrollo de las entidades territoriales se corresponderá con las propias de su entorno geográfico y con las que demanden el colectivo que lo forman. No puede aplicarse un criterio de uniformidad (28).

- Tarde o temprano la descentralización exige incorporar competencias sobre el gobierno. Ello significa disponer de autonomía de decisión y también de responsabilidad (29).

- La descentralización impone una disciplina severa a los gestores y por ello el cumplimiento de los objetivos debe de exigirse con el mayor rigor y con aplicación de todas las consecuencias para los responsables (30).

Como se indica más adelante, las opciones para organizar la actividad de la ONCE puede que no se limiten a desarrollar órganos de la Corporación sino que incorpore nuevas entidades con formas de sociedades anónimas o fundaciones (31). Si ello se produce, incluso para proyectos de ámbito territorial, los Consejos tendrán también que ampliar su actividad incorporándose a los órganos de decisión de estas entidades.

- (1) Cf. Boguera Oliver, José M^a - Derecho Administrativo, o.c., Madrid 1989, Civitas, pág. 337 a 388.
- (2) Cf. Jiménez Rúa, José Luis - Sociología de la Organización y de la Empresa, o.c., Barcelona 1988, Marcombo, pág. 60 a 64.
- (3) Cf. Jiménez Rúa, José Luis Sociología de la Organización y de la Empresa, o.c., Barcelona, 1988, pág. 58, también en la obra de Daniel Katz Psicología Social de las Organizaciones, México 1977, Traduc. Federico Patan - Trillas, o.c., pág. 290.
- (4) Cf. Alcaide Castro, Manuel - Conflicto y poder en las organizaciones. Madrid 1987, Ariel, pág. 130 y 139. También en la obra de J.A. Pérez López en Teoría de la acción humana en las organizaciones. La acción personal. Madrid, 1991, Civitas pág. 23 y 24.
- (5) Analizado por Manuel Alcalde Castro en Conflicto y poder en las organizaciones, o.c., Madrid, 1986, Ariel, pág. 15 y 110 a 127.
- (6) Coinciden Manuel Alcalde Castro en su obra Conflicto y poder en las organizaciones, Madrid, 1986, pág. 89 y Daniel Katz en su obra, Psicología social de las organizaciones, México, 1977, pág. 207 y 209.
- (7) Cf. Jiménez Rúa, José Luis Sociología de la Organización y de la Empresa, o.c., Barcelona 1988 Marcombo pág. 74 - 76.
- (8) Cf. Flores, Fernando Inventando la empresa del siglo XXI, Traducción Bernardo Andrew O. y Henry Lowick-Russel, Madrid, 1990, pág. 53 a 70.
- (9) Cf. Norman, R. La Gestión en las empresas de servicios, Bilbao 1989. E. Deusto, pág. 185-188.
- (10) Un buen catálogo de ejemplo son comentados en la obra de Thomas J. Peter y Robert H. Waterman J.R En busca de la excelencia, Traduc. Dioski Traductores, Barcelona, 1988, E. Folio, pág. 90, 97, 104, 309.
Referido al Japón la obra de Tajima Toshihiro Japón hoy nuevo modelo, Madrid, 1983, Alianza, pág. 71 a 83.
- (11) Ver anexo I-A y I-C Declaraciones del Presidente del Consejo General y del Director General.
- (12) Ver anexo I-C Declaraciones del Director General.
- (13) Con carácter general en la obra de Daniel Katz Psicología social de las organizaciones, o.c., México 1977, Traduc. Federico Patan, Trillas pág. 125.
- (14) Son varias obras especialmente concretas en sus conclusiones:
Cf. Renate Mayntz Sociología de la organización, o.c., Madrid 1987, Ariel pág. 57.
Cf. Jiménez Rúa, José Luis Sociología de la organización y la empresa, o.c., Barcelona 1988, Marcombo pág. 31 y 39.

Cf. Alcaide de Castro, Manuel Conflicto y poder en las organizaciones, Madrid 1987, Ariel, o.c., pág. 143.
Cf. Katz, Daniel Psicología social de las organizaciones, o.c., México 1977, Trillas, pág. 215 y 218.
Cf. Good, Michael y Campbell, Andrew Estrategias y estilos, o.c., Madrid, 1987 pág. 63.
Cf. Flores, Fernando Inventando la empresa del siglo XXI, o.c., Madrid, 1990, pág. 33 y 37.
Cf. Norman, R. La gestión en las empresas de servicios, o.c., Bilbao 1989, E. Deusto, pág. 45.

- (15) Cf. Flores, Fernando Inventando la empresa del siglo XXI, o.c., Madrid, 1990 pág. 23.
- (16) Cf. Alcaide Castro, Manuel Conflicto y poder de las organizaciones, Madrid, 1987 o.c., pág. 33.
- (17) Cf. Good, Michael y Campbell, Andrew Estrategias y estilos, o.c., Madrid, 1987 pág. 309.
- (18) Esta conclusión está recogida en el artículo 8 del Real Decreto 358/1991 de 15 de marzo.
- (19) Cf. Katz, Daniel Psicología social de las organizaciones, o.c., México 1977, Trillas, pág. 168.
- (20) Ver anexo I-A Declaraciones del Presidente del Consejo General.
- (21) Ver anexo I-A y I-E Declaraciones del Presidente del Consejo General y Presidente del Consejo Territorial de Andalucía.
- (22) Este optimismo también lo comparte el Director General de la ONCE, anexo I-C.
- (23) Ver anexo I-B Declaraciones del Vicepresidente del Consejo General.
- (24) Ver cita 14 en este mismo capítulo.
- (25) Cf. Good, Michael y Campbell, Andrew, Estrategia y estilo, o.c., Madrid, 1987 pág. 262.
- (26) Ver anexo I-A Declaraciones del Presidente del Consejo General.
- (27) Es la opción de Barceló Matutano Gabriel en La Empresa del futuro, Madrid, 1988, Civitas, pág. 123.
- (28) Referido a las empresas de servicios R. Norman, La gestión en las empresas de servicios, o.c., Bilbao, 1989, E. Deusto, pág. 195.
- (29) Ver anexo I-A Declaraciones del Presidente del Consejo General.
- (30) Cf. Gool, Michael y Campbell, Andrew Estrategias y estilos, o.c., Madrid, 1987; traduc. Federico Patan - Trillas pág. 199 - 201.

(31) Ver anexo I-A y I-E Declaraciones del Presidente del Consejo General y Presidente del Consejo Territorial de Andalucía.

2.4 LAS CONSECUENCIAS DE NUEVOS OBJETIVOS DE
DIVERSIFICACION Y EMPLEO CON ESTRUCTURAS DE
PROTECCION DEL COLECTIVO.

Solo cuando se analicen muy de cerca, los diferentes comportamientos y los sentimientos de los miembros puede captarse el verdadero sentido que para los ciegos tiene la ONCE (1). Sin duda, desde una perspectiva técnica se puede analizar esta Institución como una empresa de servicios y descomponer cada uno de sus órganos en competencias, funciones y relaciones. Nada podrá ser cuestionado del análisis pero la percepción será parcial.

La ONCE funciona como una empresa (2), pero es algo más que una empresa. Para el ciego es su casa; es donde comienzan y terminan sus posibilidades. Es donde se convive. Es en lo que se cree por encima de casi todo (3).

Estas expresiones no son una retórica oportuna. Es una descripción de los sentimientos que se perciben todos los días y desde diferentes puestos de la Organización. No es una cuestión baladí, todo lo contrario, tiene una enorme importancia. Efectivamente, y aunque el Director General no está muy de acuerdo, según sus manifestaciones (4), la ONCE representa para los ciegos la configuración de un Estado, dentro de otro Estado. Su organización da contestación a todas las aspiraciones de sus miembros: disponen de organizaciones políticas, elecciones, parlamento, y hasta sus propios dirigentes.

La carrera profesional de sus directivos no sólo representa ocupar un puesto de responsabilidad en la Organización sino que es el puesto de responsabilidad que le distingue entre sus compañeros y el único que probablemente conseguirá (5).

El carácter segregador de esta Organización ha resultado de una gran eficacia para mantener la unidad, la coherencia y el éxito en conseguir sus objetivos. Pero su configuración no fue obra de una decisión planificada sino la consecuencia de una imposición por la discriminación del colectivo (6). Durante cincuenta años han existido en la indiferencia y en la penuria. Esa casa común se ha ido configurando como el único lugar en donde ocurrían las cosas fundamentales de sus vidas. No era y es, solo su empresa, es su casa. Por eso cometemos un error cuando olvidamos este aspecto (7).

Este fenómeno no es nuevo ni exclusivo de la ONCE sino que también se produce en otras organizaciones (8). La confluencia de una organización asociativa con una organización empresarial en una misma unidad coincide en aquellas entidades que tienen que combinar aspiraciones de protección y solidaridad con la realización de una actividad empresarial.

Por ejemplo, las cooperativas de vivienda o de consumo (9) y en otras organizaciones similares se produce la convivencia de órganos que aglutinan las aspiraciones de sus miembros, debaten los programas y conforman un ideario de actuación con órganos netamente empresariales. Los primeros son órganos especialmente sensibles a la ideología y a los planteamientos programáticos. Su actividad es sobre todo de debate y de compromiso. Después la realización práctica de este proyecto se tiene que llevar a cabo en otro tipo de organización que se caracteriza por su diseño más acorde con las organizaciones empresariales. En las cooperativas, la Asamblea y el Consejo Rector son órganos de los primeros que después necesitarán de una empresa de construcción o de distribución para llevar a cabo sus aspiraciones de vivienda o de consumo (10).

Este esquema que en los ejemplos citados puede separarse con cierta facilidad, resulta extraordinariamente complejo hacerlo en la ONCE. Saber cuáles son los órganos que aglutinan su voluntad de ser solidario, de aquellos otros que son responsables de gestionar el juego del cupón de la ONCE, es muy difícil. La razón no es otra que la ONCE durante toda su existencia ha sido y es, sobre todo, la casa común. Esa separación solo es posible plantearla a partir del éxito económico que, entre otras cosas, ha rebajado las exigencias de compromiso personal con la Institución.

Con todo no podemos olvidar que la ONCE es para los ciegos la única empresa que les proporcionará empleo y eso es determinante (11).

Es arriesgado aventurar como serán las cosas en el futuro, pero si las organizaciones se comportan con ciertas reglas de funcionamiento y desarrollo, en los próximos años esa separación terminará estableciéndose (12). La casa común de todos los ciegos españoles se configurará en torno a los órganos de participación y a través de ellos se organizará el debate, la decisión, la solidaridad y el poder. Si eso ocurre, los Consejos absorberán parte de las funciones de gestión del servicio para afiliados y todos los órganos de control y decisión económicos. Asumirán la organización del poder que actualmente ostentan los grupos políticos, transformándolo en un debate institucional. Por contra, los órganos de gestión adoptarán sus estructuras a una empresa gestora del juego del cupón. La Corporación podrá o no agrupar a ambos órganos, pero ambos será imprescindible que actúen de forma separada (13).

- (1) En el mes de Junio de 1992, tuve la oportunidad de impartir unas charlas a un grupo de ciegos, en su mayoría vendedores de cupón. Cuando finalicé mi exposición, uno de ellos se manifestó en público agradeciendo mis explicaciones, que calificó de claras y concretas, pero se lamentó de lo irrespetuoso de mis palabras al definir a la ONCE como empresa, organización de servicios o expresiones similares. Estaba dolido por la comparación y por la terminología que había utilizado, me dijo "podría decir lo mismo pero de otra forma".
- (2) Lo reitera constantemente el Director General D. Miguel Durán en su obra *Presente y Futuro de la ONCE en la dinámica de la construcción de empresas para la prestación de servicios sociales*. Madrid, 19 de Noviembre de 1990.
- (3) Ver Anexo I-A y I-C Declaraciones del Presidente del Consejo General y del Director General.
- (4) Ver Anexo I-C Declaraciones del Director General.
- (5) Ver capítulo 1.2: "La ceguera como elemento definidor de las relaciones estamentales. Repercusión de la valoración preferente de los colectivos con limitaciones".
- (6) Cf. Montoro Jesús. *Once medio siglo de vida por la integración, 1938-1988*. Perfiles Diciembre 1988 nº 36 pág. 23 a 37.
- (7) Ver Anexo I-A Declaraciones del Presidente del Consejo General.
- (8) Cf. Mayntz Renate. *Sociología de la Organización*. Traduc. José Díaz García. Madrid 1987, Alianza. En un sentido genérico y referido a las organizaciones pág. 11 a 22.
- (9) Cf. Gorroño Iñaki, *Experiencia cooperativa en el País Vasco*, o.c., Bilbao 1973, Leopoldo Zugaza, Edito, pág. 25 a 32.
- (10) Cf. Soldevilla Emilio, *Teoría y Técnica de la Organización Empresarial*. Barcelona 1972, o.c., pág. 37.
- (11) Ver capítulo 1.2: "La ceguera como elemento definidor de las relaciones estamentales. Repercusión de la valoración preferente de los colectivos con limitaciones".
- (12) Cf. Flores Fernando, *Inventando la empresa del siglo XXI*, Traduc. Bernardo Andrews. O y Henry Lowick Russel Santiago de Chile, 1988, pág. 26 y 27.
- (13) Algunos ejemplos en donde este pronóstico se ha producido, pueden verse en las obras:

-Cf. Gorroño Iñaki, Introducción al Kibutz. Comuna, Empresa, Ideología Bilbao, 1985, pág. 11.

-Cf. Ben David. Abraham. La industria Kibutziana, en los años 80. Revista "Encuentro" nº 40 Tel-AVIV 1985, pág. 51 a 57.

-Cf. Magnid Joel. El Kibutz. Nuestra forma de vida. Federación de Movimientos Kibutzianos Tel-AVIV, 1981, pág. 13.

-Cf. Norman Richard. La Gestión en las empresas de servicios, Bilbao, 1989, Deusto, pág. 42 y 43.

2.4.1 PROBLEMAS DE LA EFICACIA Y DEL
RENDIMIENTO.

La ONCE, desde su creación en 1.938, hasta el año 1.982 (1), ha mantenido prácticamente la misma estructura y una gestión idéntica de su producto principal, el cupón. Su característica era la que correspondía a una institución de carácter benéfico (2) que prácticamente mantenía toda su actividad inamovible. Sus objetivos y sus prestaciones nunca alcanzaron niveles aceptables de cobertura y mantuvieron al colectivo sin ninguna presencia social. Hasta tal punto era uniforme su gestión, que el cupón fue derivando en un producto marginal, dentro del sector del juego, con cuyos ingresos en los años 83/84 no cubrían los gastos de la Organización (3).

A partir de 1984 y a lo largo de los ochenta, se van sucediendo una serie de decisiones de enorme trascendencia para la Institución, y que han tenido como resultado, conseguir que la ONCE sea hoy la Corporación de Derecho Público más importante de España. Esta evolución no se ha producido sin dificultades, y tampoco se debe exclusivamente a razones aisladas, sino que sus objetivos se han podido conseguir en la medida en que han confluído en el tiempo una serie de circunstancias con una serie de decisiones y características que lo han permitido. Es necesario explicarlo dentro de un contexto sociológico que, difícilmente puede volverse a repetir.

Sintetizadas estas circunstancias podríamos enumerar las siguientes:

1.1º.- La liberación del juego, que se produce en España a partir de 1977, hace que sea un sector que nace con un enorme empuje, con gran agresividad, y en el que se incrementan, de forma espectacular, los recursos de sus empresas. El juego privado lanza al sector (4).

1.2º.- Se toman importantes decisiones en la modificación de la estructura del cupón, tendentes a buscar competitividad en un mercado cada vez más agresivo. Así se adopta la decisión de efectuar un sorteo con carácter nacional y no provincial, se incrementan los precios por cupón, se diseña un nuevo boleto y se pone en práctica una política comercial innovadora y eficaz (5). Estas decisiones, no exenta de riesgos, y sobre todo, de dificultades internas para ser asumida por todo el colectivo, es el punto de partida para la modificación de toda la Organización (6).

1.3º.- Se produce, a partir de 1982, la incorporación a los órganos directivos de una generación de ciegos, técnicamente bien preparados y decididos a reformar la Institución en profundidad. Además, esta incorporación se efectúa mediante un sistema democrático lo que les permite disponer de un cierto consenso dentro del colectivo (7).

1.4º.- La grave situación económica a la que desemboca la ONCE en 1983, fuerza a sus directivos y a todo el colectivo a asumir una reforma global de toda la Corporación.

Es sabido que las Instituciones y las empresas son capaces de generar las mayores transformaciones cuando se encuentran en estado crítico. Sus colectivos en esas circunstancias asumen cuantas modificaciones, por radicales que resulten, sean necesarias para salvar la Institución (8).

Se adoptaron decisiones inteligentes y acertadas, encaminadas a transformar la ONCE en una Institución con mayor agilidad proporcionándose más instrumentos empresariales de gestión. Así se inicia, progresivamente, una transformación interna de sus estructuras. Se incorpora personal más cualificado; se inicia una acertada campaña de comunicación externa que consigue transmitir todo lo que la ONCE quiere hacer (9).

1.5º.- Coincide también en estos años 80, el descenso de las loterías y juegos públicos, en particular, de la quiniela. Este descenso se produce, probablemente, por efecto directo de la liberación del juego, por la falta de acomodación al gusto de los consumidores de este tiempo; y probablemente también por la falta de acomodación de su organización a las necesidades del sector (10).

1.6º.- Los excedentes que se producían por los incrementos del cupón fueron inteligentemente invertidos en un audaz proceso de diversificación empresarial. Hasta el punto de crear y constituir un grupo empresarial con 110 empresas, en las que en sectores como, comunicación y turismo, tienen un destacado liderazgo (11).

1.7º.- A partir del Decreto 2385/1981, y sus Estatutos de desarrollo, la ONCE goza de un diseño participativo. Posteriormente el Decreto 358/1991 ha venido a establecer más definitivamente la autonomía de la Institución y el reconocimiento de sus órganos de Gobierno (12).

Todas estas circunstancias son razones que explican como ha sido posible que una Institución en 1.983 se encontrara en quiebra técnica y como en 1.992 esta misma Organización disponga de una facturación de más de trescientos mil millones de pesetas (13). Es un buen testimonio para las instituciones sociales que se plantean sus posibilidades de desarrollo en los próximos años. La lección que la ONCE proporciona es bien sencilla: para existir y triunfar en el mundo económico debe de disponerse de un buen plan empresarial y de un colectivo de personas dispuestas a llevarlo adelante (14).

Pero sería un error omitir las dificultades a las que esta Organización se enfrentará en el futuro. Nada pasa en vano. Las difíciles circunstancias en la que se ha desarrollado, las enormes tensiones que ha soportado, han generado, dentro de sus estructuras, un buen número de problemas que tendrán que buscar una solución (15).

No creo que las cosas vuelvan algún día a ser como antes de mil novecientos ochenta y uno, pero tampoco creo que las cosas permanezcan como en los años ochenta y ocho y ochenta y nueve.

Las afirmaciones de quienes auguran una vida limitada a cualquier Organización no han sido demostradas. Esas tesis afirman que una Empresa, una Institución, o cualquier organización tiene la existencia definida porque, dicen, todas las Organizaciones nacen, se desarrollan, y se extinguen, como todo en la vida (16). No es del todo cierto que así hayan ocurrido en el pasado, y no hay porqué aceptar que así vayan a ocurrir en el futuro. Pero, ciertamente, ninguna Organización ha sobrevivido desde posiciones inamovibles. No lo hacen las Empresas, no lo hacen los Grupos Sociales, y no lo hace tampoco la ONCE. Por ello, conviene disponer de conclusiones para el futuro (17).

El análisis ha de partir de la realidad actual: una Institución con un presupuesto en torno a los trescientos mil millones, una plantilla de trabajadores de veintiocho mil, un colectivo directa o indirectamente dependiente de cuarenta mil, un Grupo Empresarial de unas ciento diez Empresas, una Fundación con presupuesto de casi ocho mil millones anuales, y en fin, una Institución que lidera las Organizaciones de ciegos en todo el mundo (18).

A pesar del desarrollo alcanzado por la ONCE y de las dificultades actuales originadas por la velocidad con la que se han producido, no se detectan problemas estructurales que puedan preocupar en su futuro. Sin embargo, ello no significa que el proceso ha terminado, sino que deben afrontarse los desajustes pendientes. Para ello se propone un análisis sectorial de cuatro áreas fundamentales de la Institución: organización, personal, juego y representación, que permitan sintetizar mejor el catálogo de conclusiones obtenidas del estudio realizado.

2.1 ORGANIZACION En la estructura de Organización será probablemente donde las modificaciones van a coincidir con mayor intensidad (19). La Corporación tendrá que aceptar la separación de funciones que corresponde de un lado al ámbito institucional y de otro al ámbito empresarial en el sector del juego.

Sobre este esquema los órganos de participación tendrían que asumir algunas funciones de gestión, ahora ubicadas en la línea ejecutiva principalmente las referidas a las funciones de control de la actividad de la ONCE.

Los órganos ejecutores de la Corporación centrarían su actividad en la gestión del cupón como juego principal. El resto de la actividad económica es probable que se agrupe en el grupo empresarial. Este grupo incorporaría, no solo la actividad empresarial de la Fundación, sino la prestación de algunos servicios a los afiliados, suprimiendo las prestaciones que concede gratuitamente la Corporación, por el pago de un precio a la empresa prestadora de servicios.

2.2 POLITICA DE PERSONAL. Cuando el número de trabajadores de una Organización aumenta, simultáneamente disminuye la cohesión interna del colectivo y se diluyen las motivaciones para identificarse con los fines de la Institución. No parece que a esta evolución pueda substraerse la ONCE (20).

Respecto a la actual división estamental de sus colectivos, será previsible que tengan que afrontarse otras alternativas. Sin cuestionar que los órganos directivos se mantengan reservadas para los ciegos, como legítimos propietarios de su Institución, los otros dos colectivos irán demandando una mayor presencia en la toma de decisiones.

Este proceso no será muy distinto a lo que puede ocurrir en otras organizaciones, que como la ONCE necesitan cada vez con mayor intensidad la lealtad y el compromiso de los miembros de la Organización. Este fenómeno probablemente se traduzca en la creación de nuevas instituciones, a través de las cuales, se estructurará la representación de los minusválidos y empleados.

2.3 ACTIVIDAD EMPRESARIAL. Un distinguido dirigente de las cooperativas de Consumo en el País Vasco, D. Antonio Cancelo, define el concepto de Economía Social como aquellas instituciones societarias en donde no existen socios privados (21). En esta interpretación, el concepto de economía social puede incluir un número de Instituciones más amplio de los que se han considerado tradicionalmente, las Cooperativas y las Sociedades Anónimas Laborales. En el nuevo catálogo propuesto se incorporarían las Cajas de Ahorros, Bancos estatales, empresas propiedad de Sindicatos, y desde luego la ONCE (22).

Los miembros que componen la ONCE no han tenido conciencia de que su Institución puede formar parte de las entidades de economía social, probablemente porque su lucha contra la marginalidad, se ha establecido por escapar de la etiqueta de entidad benéfica y por conquistar su autonomía respecto de la Administración.

No se puede aventurar hacia donde caminará la ONCE en sus actividades empresariales, pero es probable que pueda compartir liderazgo en el mundo de la economía social, en donde puede conseguir honestos aliados y unas buenas posibilidades de negocio. Y al mismo tiempo es de esperar que la Sociedad admita definitivamente el derecho que tiene la ONCE a ganar dinero como cualquier otra entidad.

2.4 SECTOR DEL JUEGO. Según las conclusiones reflejadas en el capítulo 3, el sector del juego parece estabilizarse en crecimiento en torno al 7%. Probablemente en el subsector de loterías ese porcentaje pueda disminuir uno o dos puntos (23).

La ONCE dispone de algunas ventajas respecto a las loterías gestionadas por ONLAE, al disponer de una organización más flexible. También, a partir del Decreto 358/1991 los controles de la Administración se han suavizado sustancialmente, permitiendo mayor libertad en la gestión. Ambas situaciones son dos buenos instrumentos que deberá aprovecharse para aumentar la competitividad y consolidarse en el mercado con crecimientos en torno al 10%. Es un objetivo que puede conseguirse, pero para ello tendrá que afrontar inevitablemente los altos niveles retributivos que el sistema de comisiones está generando (24). Este es realmente el mayor problema pendiente.

Las posibilidades del Mercado Unico Europeo y sobre todo, la situación prácticamente nueva del mercado Latino Americano, deberían motivar una decisión de salir a conseguirlo como la fórmula de natural expansión de la Institución.

2.5 REPRESENTACION POLITICA. La organización política estructurada a través de grupos políticos es una peculiaridad de esta Institución, es una opción organizativa difícilmente explicable, si se analiza desde la perspectiva de las Corporaciones de Derecho Público. No es la organización natural, ni incluso la organización aconsejable para entidades de base asociativa. El grupo político aglutina a los componentes de la entidad en función de la concordancia con un programa de gestión y de compromiso de ejecución con un colectivo de afiliados integrados en una estructura, cuyo fin más importante es alcanzar el poder de la Institución. Por tanto, excluye al contrario y asume planteamientos que superan los estrictamente referidos a la gestión de la entidad.

La ONCE adopta la fórmula de grupo político más por su configuración global en la vida del afiliado que como Corporación de Derecho Público. La representación en la entidad es, no solo la elección de los directivos, que la dirigirán, sino la elección de los representantes que les defenderán en cualquier otra adversidad.

Pero, indudablemente el proceso ha variado tanto internamente por la incorporación de un colectivo, minusválidos no ciegos y empleados, como externamente por su potencial económico que le ha permitido establecer multitud de relaciones con el resto de la Sociedad (25).

Cuando el aislamiento termina también lo hacen las instituciones que se organizaron por esa circunstancia, y la representación política puede ser uno de ellos.

Las posibilidades de transformación son varias, pero probablemente el proceso preferenciará la elección directa de las personas sobre la de grupos. Y si al final los grupos se mantienen será previsible que busquen la asociación con otros similares del mundo de los videntes, fenómeno que ya ha ocurrido en el ámbito sindical donde la UNION DE TRABAJADORES DE LA ONCE (U.T.O.) se ha integrado en la U.G.T. (26).

- (1) El Decreto 1041/1981 de 22 de Mayo afronta la primera modificación en profundidad de su estructura.
- (2) Ver la obra de Javier Gutiérrez de Tovar y Bernete. La creación de la Organización Nacional de Ciegos a través de mis vivencias. Madrid, 1988, ONCE, o.c., pág. 242.
- (3) Ver anexo II-C Actividad económica del cupón.
- (4) Ver capítulo 3.1 El sector del juego y la venta del cupón.
- (5) Cf. De Lorenzo García, Rafael La Organización Nacional de Ciegos Españoles. Madrid 1990, Civitas, o.c., pág. 317.
- (6) Cf. Montoro, Jesús Once: Medio siglo de vida por la integración. Diciembre 1.988, perfiles ONCE, o.c., pág. 24.
- (7) Ver capítulo 2.5 Desarrollo de la estructura a partir de las tendencias de autonomía de sus miembros: el proceso de apertura de la organización.
- (8) Algunos ejemplos muy ilustrativos en la obra de Peter F. Drucker "La Gerencia de Empresas" Traduc. Luis Prats, Barcelona 1988, Edhasa 2ª ed., pág. 337 y pág. 153.
- (9) Conferencia de D. Miguel Durán Campos, Presente y Futuro de la ONCE en la dinámica de la construcción de empresas para la prestación de servicios sociales. Club Siglo XXI, 19 de Noviembre de 1990.
- (10) Ver el Libro Blanco del Juego. Comisión Nacional del Juego 1985, Ministerio del Interior, o.c.
- (11) Ver capítulo 4 La diversificación empresarial como objetivo. económico y de empleo.
- (12) Ver capítulo 2.7 Definición de las normas jurídicas que regulan la actividad de la Organización.
- (13) Entre los documentos de la ONCE no se ha encontrado un solo análisis que aporte razones al éxito económico de la ONCE. Externamente tampoco existen estudios que lo hayan analizado. Son en general trabajos periodísticos elaborados con muy poco rigor. Los últimos "Pobre ciego ciego rico" y "La rosa y el bastón".
- (14) Con mayor agresividad pero con el mismo contenido en la obra de Donald L. Trump "Trump". Barcelona 1989. Traducido por J.A. Bravo, Grijalbo, pág. 257.
- (15) Cf. Durán Campos, Miguel Presente y futuro de la ONCE en la dinámica de la construcción de empresas para la prestación de servicios sociales. Madrid 1990, o.c.
- (16) Cf. Mayntz, Renate La Sociología de la organización. Madrid 1987, Traduc. José Díaz García., Alianza, pág. 92, o.c.

- (17) Es la aportación más personal de este trabajo. Son las conclusiones de mi propia experiencia de dos años trabajando en la ONCE.
- (18) Ver anexo II-B.2 Entidades de ámbito internacional con las que la ONCE mantiene relaciones internacionales.
- (19) Las circulares 15/91 y 22/91 sobre la estructura central y periférica, son un antecedente de por donde camina la Organización.
- (20) Este problema lo estudia C.H. Besseyse des Horts en su trabajo "Gestión estratégica de los recursos humanos" Bilbao 1988, Ed. Deusto, pág. 29 y ss.
- (21) Pronunciado en la ONCE "Jornadas hispano lusas de cooperativas de Consumo". Noviembre 1991. Madrid.
- (22) Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, "Economía Social y Empleo". Madrid, 1987, pág. 10 y 55.
- (23) Previsiones realizadas por la ONCE. Informe Dirección General. Madrid 1990.
- (24) Ver anexo II-A.2. Estructura de personal por cuenta ajena.
- (25) Son muy interesantes las Declaraciones del Vicepresidente del Consejo General en el Anexo I-B.
- (26) Ver anexo I-H. Declaraciones del Secretario General de la Unión de Trabajadores de la ONCE (UGT/UTO).

2.5 DESARROLLO DE LA ESTRUCTURA A PARTIR DE LAS
TENDENCIAS DE AUTONOMIA DE SUS MIEMBROS: EL
PROCESO DE APERTURA DE LA ORGANIZACION.

En 1938, aprovechando la estructura de las asociaciones y sociedades de invidentes existentes en España, y con el fin de ofrecer un futuro a los numerosos españoles que perdían la vista en la contienda armada, se dispuso por Decreto de 13 de diciembre, la creación de la ONCE (1). En ella se fusionaron todas aquellas entidades que trataban los problemas relacionados con los ciegos consiguiendo que se agruparan todos los invidentes españoles con la finalidad "de ayuda mutua y para resolución de sus problemas específicos" (2). Para ello contaron con la venta en exclusiva de un cupón autorizado y protegido por el Estado.

La Organización de los ciegos españoles nace tutelada por el Estado, creándose para ejercer el gobierno y control de la Entidad el Consejo Superior de Ciegos. Estuvo integrado mayoritariamente por cargos públicos o funcionariales del Estado, nombrados por el Ministerio del Interior. La estructura se completaba con la Jefatura Nacional y las Delegaciones Provinciales y Locales. El Jefe Nacional, necesariamente invidente, y nombrado por el Ministerio del Interior, ejercía funciones de dirección permanente, como Delegado del Consejo Superior, del que dependía jerárquicamente. Las Delegaciones provinciales y locales dependían directamente del Jefe Nacional.

Desde 1938, los Jefes Nacionales que han dirigido la trayectoria de la ONCE han sido seis (3), sucediéndose etapas en las que los avances de la Organización y la mejora de las condiciones de vida de los ciegos eran realmente escasos, tanto en la prestación de servicios, mediante la creación de Centros dedicados a la mejora educacional, cultural y de rehabilitación, como en la cobertura de carácter asistencial y sanitario (4).

El cambio político experimentado en España con la democracia, tuvo su reflejo en la marcha de la ONCE, si bien con cierto retraso (5). La publicación en 1981 del Real Decreto 1041, de 22 de mayo, que modificó la estructura orgánica de la Entidad, derogó el Decreto fundacional e introdujo una nueva estructura democrática, creando el Consejo General, órgano de gobierno de la Entidad; los Consejos Territoriales, encargados de supervisar y comprobar la aplicación de los acuerdos del Consejo General; el Delegado General, actualmente Director General, para la gestión y ejecución de lo acordado por el órgano de gobierno; y el Consejo de Protectorado, que venía a desempeñar el papel de supervisión que hasta entonces correspondía al Consejo Superior de Ciegos (6).

De la reforma introducida por el RD 1041/81, el dato más relevante es sin duda la introducción del procedimiento democrático de elecciones, que permitió la elección directa de los dos tipos de órganos colegiados, es decir, el Consejo General y los Consejos Territoriales (7).

La disposición Transitoria Primera del RD 1041/81 daba un plazo de tres meses al entonces Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, que era el que ejercía el Protectorado del Estado sobre la Organización, para que dictase las normas electorales provisionales para la constitución inicial de los Consejos Territoriales y General de la ONCE. Fruto de este mandato fue la Orden Ministerial, de 29 de septiembre de 1981, de "Normas electorales para la constitución inicial de los Consejos General y Territoriales de la Organización Nacional de Ciegos" (8), que contenía instrucciones relativas al censo electoral, juntas electorales, mesas electorales, candidatos a los Consejos Territoriales, adjudicación de Vocalías al Consejo General, papeletas de votación, ejercicio del voto, escrutinio, constitución del Consejo General y propaganda electoral, disponiendo la aplicación supletoria del entonces vigente Real Decreto-Ley 20/77, de 18 de marzo (9), sobre normas electorales. En anexos recogía el modelo de solicitud de Candidatura para los Consejos Territoriales y el Calendario Electoral.

Las normas de la Orden de 29 de septiembre de 1981 opta por un procedimiento de elección directa de los Consejos Territoriales, tras cuyos resultados se procede de forma indirecta a la proclamación de los miembros del Consejo General designados por cada coalición en función de los resultados obtenido en cómputo estatal en aquellas elecciones (10).

En esta primera convocatoria de elecciones democráticas, y una vez publicados los censos electorales en las diversas Delegaciones y Centros de la ONCE, tal y como se preveía en la Orden Ministerial, se constató que un considerable número de electores tenían que ejercer su derecho al voto por el procedimiento especial que recogía en el artículo 24 para el caso de Delegaciones Locales cuyo censo fuese inferior a 25 electores. Ante esta situación, que implicaba la no constitución de mesas electorales en las localidades afectadas, se publicó la Orden de 14 de noviembre de 1981 (11), por la que se modificaban los artículos 11.1, 12.1 y 24 de la anterior de 29 de septiembre, en el sentido de disminuir el número de electores precisos para la constitución de mesas electorales concretando la composición de éstas cuando el número oscilase entre 10 y 25, y de otra, suprimiendo el procedimiento especial de votación previsto en el artículo 24. Y no sería necesario por afectar a un reducido número de electores que se podían acoger al procedimiento de voto por correo que regulaba el art. 25 (12).

Cumpliendo lo dispuesto en la Orden de 29 de septiembre de 1981 se celebraron, el 19 de enero de 1982, las primeras elecciones democráticas en la ONCE, para constituir 21 Consejos Territoriales y designar a los 15 afiliados que compondrían el primer Consejo General de la Entidad. Cuatro de los grupos presentados obtuvieron respaldo suficiente para hacer llegar al Consejo General alguno de sus representantes: Candidaturas de APEAVO e Independientes para la Reforma (CAIR), Candidatura de Unidad para el Cambio (CUC), Socialistas y Progresistas Independientes de la ONCE (SPIO), y Coalición Sindical de Izquierdas (CSI). Ninguno de estos grupos obtuvo la mayoría absoluta, por lo que fue necesario recurrir a alianzas para nombrar Presidente, a lo que se unió la necesidad de ir cubriendo huecos en los nuevos puestos de gestión de la Entidad, lo que hizo que los Consejeros inicialmente elegidos fueran sustituidos en muchos casos a lo largo de la legislatura (13).

Durante el primer mandato de los Consejos General y Territoriales elegidos se producen importantes cambios en el ámbito político e institucional de la ONCE. Por un lado, se va estructurando la nueva configuración del cupón, estableciéndose, el 2 de enero de 1984, un único sorteo para toda España (14), suprimiéndose, a partir del 1 de octubre de 1985, el sorteo de los sábados (15), e iniciándose, desde el 4 de ese mismo mes de octubre, un sorteo extraordinario los viernes (16).

Por otro lado, en materia laboral se firma, el 2 de mayo de 1984, el primer Convenio Colectivo entre la ONCE y su personal (17) y se celebran, el 30 de enero de 1985, las primeras elecciones sindicales para constituir los Comités de Empresa en los distintos centros de la Entidad a que hubiese lugar (18).

En 1985, el Real Decreto 2385/85, de 27 de diciembre (19), modificó el RD 1041/81, introduciendo una novedad importante en materia de normativa electoral, como es atribuir al Consejo General de la ONCE la función de convocar elecciones al Consejo General y a los Consejos Territoriales de la Organización (20). No obstante, transcurrido el plazo previsto para la renovación de los Consejos, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social volvió a dictar una nueva Orden reguladora de elecciones, el 14 de febrero de 1986 (21), siendo supletoria la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General (22), utilizando la vía abierta por la Disposición Final del RD 1041/81, en relación con el artículo 7º.2.b) del mismo, según redacción dada por el RD 2385/85. Y ello debido a que aún no se habían aprobado los Estatutos de la Entidad a los que correspondía fijar los criterios a que habría de acogerse la normativa electoral.

En dicha Orden se concedió un plazo de 30 días, a partir de su publicación en el BOE, para que el Consejo General de la ONCE fijase la fecha de inicio del correspondiente proceso electoral (23), proceso que siguió la fórmula electoral de proporcionalidad pura de resto mayor, a través de la elección directa de los Consejos Territoriales, e indirecta en la proclamación de miembros del Consejo General, que se designarían por cada coalición en función de los resultados obtenidos en cómputo estatal. La Orden exigió para que una candidatura o coalición pudiera acceder a la atribución proporcional de puestos al Consejo General haber presentado candidatura al menos en tres distritos electorales y obtener, al menos, 1/15 del número total de Consejeros Territoriales a nivel estatal.

Estas segundas elecciones se celebraron el 28 de abril de 1986, presentando la novedad de ser las primeras elecciones articuladas sobre el esquema de la nueva estructura territorial, es decir, de acuerdo con las Autonomías, estableciéndose, pues, 17 circunscripciones electorales, una en cada Comunidad (24). Sobre un censo total de 24.534 afiliados con derecho a voto en las circunscripciones electorales, y una participación de los afiliados notablemente superior a la de 1982 (un 54 por 100, frente al 46 por 100 de 1982), obtuvieron representación las siguientes coaliciones: Alava Unida (AU), en una circunscripción (País Vasco);

Coalición Sindical de Izquierdas (CSI), en tres (Andalucía, Navarra y País Vasco); Ciegos Unidos para el Progreso de una ONCE en Libertad (CUPOL), en catorce (todas excepto en Baleares, Canarias y País Vasco); Unidad Progresista (UP), en dieciséis (todas excepto La Rioja); y Vendedores Unidos de España (VUE), en una (Extremadura) (25).

Al Consejo General accedieron únicamente las candidaturas de UP y CUPOL, produciéndose una situación de bipartidismo, correspondiendo 8 Consejeros a UP, que consigue la mayoría absoluta, y 7 Consejeros a CUPOL (26).

El Consejo General ha utilizado por primera vez los mecanismos previstos en los Estatutos (27) y en su segunda sesión extraordinaria, celebrada el 9 de octubre de 1989, adoptó el Acuerdo 2E/89-1, con el que da por concluida la candidatura iniciada tras las elecciones de 1986 y convoca nuevas elecciones a los Consejos Territoriales y General, quedando en funciones los Consejos Territoriales y el Consejo General de la ONCE para asuntos del trámite normal que les son propios, de conformidad y en coherencia con las previsiones estatutarias. Al mismo tiempo, convoca a los afiliados a la ONCE a las urnas el día 5 de diciembre de 1989, para realizar nuevas elecciones, tanto a los 17 Consejos Territoriales (uno por cada Comunidad Autónoma),

como el Consejo General, todo ello de conformidad con la normativa electoral que se aprueba en el Anexo núm. 1 del Acuerdo de Convocatoria de Elecciones (28).

Las normas electorales, respecto de las cuales sigue siendo supletoria la Ley Electoral General (29), suponen la primera regulación electoral emanada de la propia Organización, superado ya el período transitorio una vez aprobada la norma institucional propia y básica de la ONCE, es decir, sus Estatutos. Recogen en un Título Preliminar, 6 Títulos y 50 Artículos, disposiciones relativas a derecho de sufragio e infracciones y sanciones electorales.

El proceso electoral de 1989, iniciado el 12 de octubre, culmina con la constitución del Consejo General resultante de las elecciones celebradas el día 5 de diciembre anterior. En éstas, sobre un censo total de 29.216 afiliados, votaron 18.232, es decir, el 62,40 por 100, siendo válidos 16.810, es decir, el 57,54 por 100 del censo electoral. Dos han sido únicamente los grupos presentados en estas terceras elecciones democráticas, en las que debían elegirse 117 Consejeros Territoriales: Unidad Progresista (UP) y Candidatura para el Socialismo y la Integración (CSI), obteniendo UP, 14.875 votos (el 88,49 por 100), por lo que le corresponden 114 Consejeros Territoriales; y CSI, 778 votos (el 4,63 por 100) correspondiéndoles por ello 3 Consejeros Territoriales (30).

Hecho el recuento de votos obtenidos por cada una de las listas presentadas, y de conformidad con el artículo 19 de la Normativa Electoral, el Consejo General de la ONCE queda integrado por 15 Consejeros de UP (31), que se enfrentan a 4 años de legislatura a partir del 4 de enero de 1990, constituyendo este abrumador resultado electoral un insólito caso de respaldo de los afiliados.

El actual Decreto 358/1991 en su artículo 4 º, mantiene en el Consejo General la facultad de convocar elecciones, tanto al Consejo General como a los Territoriales.

- (1) Ampliamente contado en la obra de Javier Gutiérrez de Tovar y Beruet *La creación de la Organización Nacional de Ciegos a través de mis vivencias*, Madrid, 1988, o.c., ONCE, pág. 91 a 55. También Jesús Montoro: *ONCE medio siglo de vida por la integración 1938-1988*. Madrid, 1988. Perfiles, diciembre 1988, págs. 23-37.
- (2) Artículo 1 Decreto de 13 de diciembre de 1938.
- (3) Cf. Gutiérrez de Tovar, Javier de 1938 a 1948; Benito Hermida, Vocal del Consejo Superior de Ciegos, "Jefe Provisional" de la ONCE de 1948 a 1949, siendo el único vidente que ha ejercido el cargo, en contra de lo dispuesto en el Decreto Fundacional; José Ezquerro Berges, de 1949 a 1959; Ignacio Satrústegui Berges, de 1959 a 1973; Jesús Jiménez Albéniz, de 1973 a 1981; y Félix Hernández Delso, de 1981 a 1982.
- (4) Cf. De Lorenzo García, Rafael *La Organización Nacional de Ciegos Españoles*, o.c., Madrid, 1990, La Ley, pág. 107.
- (5) Ver anexo I-B Declaraciones del Vicepresidente del Consejo General.
- (6) Cf. De Lorenzo García, Rafael *La Organización Nacional de Ciegos Españoles*, o.c., La Ley, pág. 9.
- (7) Ver anexo I-E Declaraciones del representante de la Asociación de Pensionistas.
- (8) BOE núm. 237 de 3 de octubre.
- (9) BOE núm. 70 de 23 de marzo.
- (10) Concordante con los criterios generales apuntados por Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, Madrid 1989, Civitas, pág. 389.
- (11) BOE núm. 279, de 21 de noviembre.
- (12) La resolución de 9 de marzo de 1982 de la Junta Electoral Central de la ONCE, publicada en BOE de 15 de Marzo, ordenó la repetición parcial de elecciones al estimar recurso interpuesto contra la validez de determinados votos emitidos por correo en la circunscripción electoral de Barcelona.
- (13) La conformidad del primer Consejo General de la ONCE, cuyo Presidente Antonio Vicente Mosquete, fue nombrado el 29 de Abril de 1982, fue la siguiente: CAIR, 7 Consejeros: Justo de Andrés Lozano, Manuel Bueno González, Santos Cabrero Vallejo, José Enrique Fernández del Campo y Sánchez, Jaime Pineda Guillamón; CUC, 5 Consejeros: Delfín Burdío Gracia, Francisco Luis Galarreta Alonso, José Ricardo Gayol García, Enrique Servando Sánchez González y Antonio Vicente Mosquete; SPIO, 2 Consejeros: Rafael de Lorenzo García y

Arturo Vega Bernardo; y CSI, 1 Consejero: Pedro Garzón Sánchez. Los cargos de Vicepresidente 1º y Vicepresidente 2º fueron ostentados por Rafael de Lorenzo García y Delfín Burdío Gracia, respectivamente.

- (14) Cf. De Lorenzo García, Rafael La Organización Nacional de Ciegos Españoles, o.c., Madrid, 1990, La Ley, pág. 109.
- (15) También en el artículo de Jesús Montoro. Diciembre de 1988, págs. 23-37 de Perfiles ONCE medio siglo de vida por la integración 1938-1988.
- (16) Cf. De Lorenzo García, Rafael La Organización Nacional de Ciegos Españoles, o.c., Madrid, 1990, La Ley, pág. 111.
- (17) BOE núm. 137, de 8 de junio.
- (18) Ver Anexo I-H Declaraciones del Secretario General de la Unión de Trabajadores de la ONCE, UTO-UGT.
- (19) BOE núm. 311, de 28 de diciembre.
- (20) Artículo 4º 4 n) del Real Decreto 2385/85.
- (21) Publicada en el BOE núm. 43, de 19 de febrero de 1986.
- (22) Publicada en el BOE núm. 147, de 20 de junio de 1985.
- (23) La Convocatoria de elecciones de los Consejos Territoriales y General de la ONCE se acordó en Sesión Extraordinaria celebrada el 27 de febrero de 1986 (Acuerdo 5 E/86-1).
- (24) Cf. De Lorenzo García, Rafael La Organización Nacional de Ciegos Españoles, o.c., Madrid, 1990, La Ley, pág. 113.
- (25) Los resultados definitivos fueron: UP, 51 Consejeros Territoriales; CUPOL, 43; CSI, 4; AU, 1; y VUE, 1.
- (26) El Consejo General se constituyó el 5 de junio de 1986, siendo su composición la siguiente: UP, 8 Consejeros: Antonio Vicente Mosquete, Francisco Luis Galarreta Alonso, Eugenio Ferradás Moledo, Julio Corral Merás, Santiago Fernández Cortés, Antolín Leo Leo, José Antonio Reyes Durán y Juan Jesús Torres Masip; CUPOL, 7 Consejeros: Justo de Andrés Lozano, Angel Blázquez López, José Guijarro Llopis, Samuel Rodríguez Fontecha y Manuel Rojas López. Fueron Vicepresidentes: Francisco Luis Galarreta Alonso y Eugenio Ferradás Moledo.
El fallecimiento del Presidente Antonio Vicente Mosquete, en 1987, motivó la incorporación al Consejo de Valentín Díez de Quevedo, y el nombramiento de nuevo Presidente: José Antonio Reyes Durán.
- (27) Artículo 23.1.v) de los Estatutos de la ONCE.

- (28) Cf. De Lorenzo García, Rafael La Organización Nacional de Ciegos Españoles, o.c., Madrid, 1990, La Ley, pág. 114.
- (29) Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General (BOE núm. 147, de 20 de junio).
- (30) UP presentó candidatura en todas las Comunidades Autónomas; CSI, únicamente en Andalucía, Madrid, Navarra y País Vasco.
- (31) La conformación del tercer Consejo General de la ONCE es la siguiente: Presidente, José María Arroyo Zarzosa; Consejeros: Mario Loreto Sanz Robles, Rafael Mondaca Medina, Enrique Varela Couceiro, Mariano de Goya Jurado, María Rosa Villalba Simón, Francisco Galarreta Alonso, Dolores Marín Castillo, Jaime Roca Oller, Agustín Ledesma Ayuela, Fernando Berenguer Sendra, Francisco Osuna Arcos, Juan Manuel Cano Cano, Cristina González Moya y Pedro Luis Hernández Triana.

**2.6 ANALISIS DE LAS RELACIONES DE TUTELA Y CONTROL DE
LA CORPORACION DE CIEGOS DENTRO DEL MARCO DEL
DERECHO PUBLICO.**

La Institución del Protectorado, es el órgano administrativo que asume el encargo de vigilar el cumplimiento de la legalidad y que la actividad de la ONCE se desarrolla para el cumplimiento de sus fines (1). Es, por tanto, la unidad administrativa a través de la cual, se ejerce el control y vigilancia de la Corporación.

La cuestión fundamental y previa para entender esta Institución es responder a la pregunta de, ¿porqué tiene la ONCE que ser controlada en su actividad?, mejor aún, ¿porqué el control ha de ser diferente tanto en intensidad como en extensión al que la Administración ejerce sobre otras entidades privadas? (2) Si existen razones para controlar la Corporación, ¿cuáles son las que justifica extenderlo a su actividad privada? (3). La respuesta tiene que aceptar previamente algunas premisas que la condicionan.

La primera se refiere a su propia personalidad jurídica. La ONCE no es una institución privada. Y no lo es porque su naturaleza jurídica la defina como Corporación de Derecho Público (4), pero sobre todo, por que, dentro de sus fines desarrolla actividades cuya titularidad le corresponde al Estado y que han sido delegadas en la Corporación mediante una norma jurídica, el Decreto 358/1991, de 15 de Marzo.

Prácticamente todos los fines de la ONCE son titularidad de la Administración por expreso mandato de la Ley (5): la prevención de la ceguera, la educación, la formación y capacitación profesional, la colocación y el empleo, etc....

Además su actividad económica principal (6), la explotación en exclusiva de la concesión estatal de la venta del cupón prociegos, es un contrato administrativo sometido a la vigilancia de la Administración en la medida que las competencias sobre sorteos de loterías están reservados al Estado (7).

Este control es ejercido no sólo a la ONCE sino el resto de corporaciones que comparten la misma personalidad jurídica. Por tanto, la Institución del Protectorado se justifica por la personalidad jurídica de la ONCE y por los fines que desarrolla (8).

Otra cuestión diferente es valorar el acierto de los mecanismos de control elegido, su intensidad y frecuencia (9). Aquí la cuestión no está previamente determinada sino que la relación de tutela se constituirá en la medida que la legalidad y la finalidad del órgano tutelado queda garantizado (10). La Administración dictará las normas reglamentarias recogiendo los instrumentos que juzga necesarios para que el objetivo de control pueda quedar cumplido (11).

Cuando esta relación no se establece bajo estas consideraciones, el equilibrio queda roto (12).

Si la opción ha preferido la rigidez y el establecimiento del mayor número posible de controles, el resultado que se obtendrá será la paralización o el entorpecimiento de la actividad de la Corporación y significaría deformar el objetivo principal de depositar en colectivos privados, competencias públicas (13). Por el contrario, si la opción es diluir la relación en mecanismos abiertos e informales, la Administración estará incumpliendo su obligación de garante del cumplimiento de la Ley y de los intereses generales.

Tradicionalmente las funciones de control en una relación de tutela se han clasificado en:

- Controles preventivos: Se refiere a los mecanismos que permiten conocer el criterio del Protectorado antes de tomar la decisión. El más común es el informe que puede exigirse con carácter preceptivo, o no, y con efectos vinculantes, o no.

También son preventivos las autorizaciones previas (14).

- **Controles simultáneos:** Es la actividad de control situada en el mismo proceso de cada toma de decisión. Conformar un trámite más de la gestión. El mecanismo más utilizado es la intervención sobre ingresos y gastos (15).

- **Controles sucesivos:** Se refiere a los mecanismos de control que analizan las decisiones tomadas y los resultados conseguidos. Es una actividad de verificación. Los instrumentos más comunes son las auditorías, informe sobre balances del ejercicio, etc.... (16)

Dentro de las Corporaciones sometidas al Derecho Público veamos algunos ejemplos concretos de cómo se establecen las relaciones de control, por parte de la Administración:

1.1 Colegios Profesionales.

- La Ley de Colegios Profesionales de 13 de febrero de 1974 omite cualquier tipo de control estatal respecto del régimen económico y financiero,

fijación de cuotas y otras percepciones así como la forma de control de los gastos e inversiones que aseguren el cumplimiento de los fines colegiales, remitiendo su regulación a los Estatutos Generales de cada uno de los Colegios Profesionales.

Lo cual quiere decir que el control del Gobierno se limita a la aprobación de los Estatutos correspondientes, pero sin que el funcionamiento diario de esos Colegios ni la rendición de cuentas de los mismos esté sometida al control de ningún órgano de la Administración Pública (17).

1.2 Cámaras Oficiales de Comercio Industria y Navegación.

- Las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación, reguladas por una disposición preconstitucional -el Decreto 1291/1974, de 2 de mayo-no están en su actividad ordinaria sometidas a la tutela del actual Ministerio de Economía y Comercio. El artículo 4 del Decreto citado establece únicamente que el Ministerio podrá intervenir, bien directamente o por medio de la censura de cuentas, la gestión económica de las Cámaras.

No hay, sin embargo, un sometimiento previo a la Administración de las inversiones o gastos que realicen las Cámaras, salvo los actos de disposición sobre inmuebles, solares y para la celebración de operaciones de crédito que precisan autorización ministerial (art. 6) (18).

1.3 Cámaras de la Propiedad Urbana.

- Las Cámaras de la Propiedad Urbana, por su parte, ilustran bien la evolución de los controles respecto a las Corporaciones de Derecho Público. El Decreto 1649/1977, de 2 de junio, establecía el control de la liquidación de sus presupuestos por la Intervención General del Estado. El Real Decreto 3587/1983, de 28 de diciembre, modificó directamente este mandato, indicando que "La Intervención General de la Administración del Estado ejercerá respecto de las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana y el Consejo Superior de las mismas, el control de carácter financiero establecido en el artículo 18 de la Ley General Presupuestaria".

Es un claro ejemplo de cómo la propia Administración considera inadecuado para una organización autónoma el clásico control previo de legalidad financiera.

Por lo demás, el régimen de autorizaciones en las Cámaras de la Propiedad Urbana se limita a los créditos y obligaciones que excedan del 25 por 100 del presupuesto ordinario en el primer caso, o del 25 por 100 de la partida presupuestaria correspondiente en el segundo (art. 39) (19).

1.4 Cámaras Agrarias.

- La Ley 23/1986, de 24 de diciembre, de Cámaras Agrarias, establece en su artículo 4, como función propia de estas Corporaciones de Derecho Público, la de administrar sus recursos propios y patrimonio, y no hace ninguna referencia a controles financieros o presupuestarios (20).

1.5 Cofradías de Pescadores.

- El Real Decreto 670/1978, de 11 de marzo, y la Orden de 31 de agosto de 1978, que regulan el funcionamiento y actividades de las Cofradías de Pescadores, no establecen controles de tutela (21).

1.6 Cruz Roja Española.

- Particularmente importante es el ejemplo de la Cruz Roja Española. La normativa vigente le califica de "auxiliar y colaboradora de las Administraciones Públicas en las actividades humanitarias y sociales impulsadas por la misma" (Art. 1.6 del Real Decreto 1474/1987, de 27 de noviembre), cuyo patrimonio único cuenta, para la consecución de sus fines, con los recursos económicos a que alude el artículo 5.2 del Real Decreto citado: cuotas de los socios, en su caso; subvenciones y ayudas de las Administraciones Públicas; aportaciones, herencias y donaciones de Entidades Particulares; la totalidad de los beneficios fijados del Sorteo Anual Extraordinario de la Lotería Nacional, del Gran Premio de Oro, y de otras rifas o sorteos, autorizados a su favor por el Estado; y los rendimientos de su patrimonio, entre otras.

En la ordenación de esta Institución destaca, a los fines que ahora nos ocupan, la previsión consistente en que al Estado corresponde velar por la correcta aplicación de sus recursos (art. 7.2 del Real Decreto 1474/1987, citado).

Con base en esta determinación, la propia norma atribuye al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, entre otras, la función de "conocer e informar los proyectos de presupuestos ordinarios y extraordinarios de la Institución, sus posibles modificaciones y la cuenta general de liquidación del ejercicio" (art. 8.3).

Aprobado el Presupuesto, no existe durante la ejecución más control que el que deriva de la función del Presidente de la Cruz Roja, en lo que se refiere a "ser ordenador general de pagos y autorizar el movimiento patrimonial de la Institución" (art. 18.5.7). El Ministerio sólo puede, según ya hemos visto, "conocer e informar" los proyectos de presupuestos.

El control más intenso que se prevé en los Estatutos es el sucesivo o final, que se encomienda a la comisión de Finanzas, cuya naturaleza es la de ser "órgano de asesoramiento y control financiero y presupuestario de la Institución". (art. 24.I de los Estatutos), en ejercicio de tal función, emite dictámenes, se pronuncia sobre los aspectos financieros y contables (art. 24.1), y, en fin, "al término del ejercicio económico, el Comité Nacional aprobará, si procede, la liquidación del presupuesto, de los balances y de las cuentas de resultados" (art. 27.3) (23).

1.7 La Organización Nacional de Ciegos Españoles.

La ONCE ha conocido dos situaciones bien diferenciadas, la relación de control prevista en el Real Decreto 2385/1985 de 27 de Diciembre (24) y la actual que se regula en el artículo 8 del Real Decreto 358/1991. La primera, sin lugar a dudas correspondió a las que hemos denominado en desequilibrio. El Protectorado ejercía fuertes competencias sobre la actividad de la ONCE tales como autorizar todas las inversiones, control de recursos a través del vocal interventor, autorizar el endeudamiento, etc.... Fue hasta su derogación la relación de tutela más severa con una Corporación (25).

La situación ha variado significativamente con el Real Decreto 358/1991 de 15 de Marzo hasta el punto de poder definir la actividad del Protectorado acorde a los objetivos exigidos de supervisión.

La opción elegida ha seleccionado buenos instrumentos y los ha colocado en el momento de la toma de decisión de forma que no entorpece el funcionamiento y al mismo tiempo garantiza la comprobación de legalidad y finalidad (26).

A partir de la nueva regulación, los mecanismos que ha elegido el Protectorado suponen actualizar el catálogo de instrumentos a las técnicas de gestión más avanzadas y acomodar el ejercicio de control a la nueva realidad de la ONCE (27). Provocaría una grave disfuncionalidad someter a una organización con los parámetros económicos y de gestión que tiene actualmente la Corporación, a controles instantáneos que son más aconsejables utilizarlos en la actividad administrativa y para funciones de esa naturaleza.

2. El artículo 8 del Real Decreto 358/1991.

El Protectorado del Estado sobre la ONCE corresponde ejercerlo al Ministerio de Asuntos Sociales a través de un Consejo, del que también forman parte los Ministerios de Economía y Hacienda, Interior y Trabajo y Seguridad Social (28).

Las obligaciones del Consejo del Protectorado son fundamentalmente dos:

- Vigilar la observación de la legalidad.
- Comprobar el cumplimiento de los fines de la ONCE.

Estas obligaciones se concretan en controlar tres actividades:

- La prestación de los servicios sociales.
- La gestión de la concesión administrativa del sorteo del cupón.
- Los planes de inversión y los objetivos del Grupo de Empresas.

Para llevar a cabo este encargo de vigilancia, el Consejo del Protectorado dispone de diferentes mecanismos de control según la clasificación anteriormente estudiada.

a).- Controles previos (29):

*Informar al Consejo de Ministros con carácter previo las modificaciones del sorteo del cupón.

*Recibir información de los presupuestos de la Organización antes de su aprobación por el Consejo.

*Aprobar los Estatutos de la Entidad.

*Aprobar cada dos años el Programa de Actuación, Inversiones y financiación (PAIF) del Grupo de Empresas.

b).- Controles simultáneos (30):

En la nueva regulación sólo ha quedado la resolución de reclamaciones y recursos, dentro del procedimiento administrativo, referido a afiliación y pago de cupones.

c).- Controles sucesivos (31). Son los más elegidos por el Decreto 358/1991:

*Acordar las variaciones sobre el volumen de emisión de cada sorteo, en función del porcentaje no vendido en el trimestre anterior.

*Recibir información de las inversiones realizadas.

*Recibir información sobre el cumplimiento de los programas de servicios sociales realizados.

*Recibir información sobre las cuentas anuales de la Institución y del grado de cumplimiento del Programa de Actuación, Inversiones y Financiación del Grupo de Empresas (32).

*Disponer de las auditorías realizadas a la Corporación, y en casos especiales solicitar auditorías complementarias.

El nuevo artículo 8 del Real Decreto 358/1991 de 15 de Marzo, ha significado una liberalización del control administrativo hasta el punto que en algunas materias, como las referidas al sorteo del cupón, son sustancialmente más sensibles que los ejercidos a otros organismos y empresas del sector (33).

- (1) Artículo 8 apartado 3 del Real Decreto 358/1991 de 15 de Marzo.
- (2) Los autores más significativos en el estudio de las Corporaciones son:

Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández en su obra *Curso de Derecho Administrativo*, Madrid, 1989, Civitas, 5ª ed., pág. 384 a 428.
José María Boquera Oliver en su *Tratado de Derecho Administrativo*, Madrid 1989, Civitas 4ª ed., pág. 252 y 255.

Respecto del control administrativo a través del protectorado es especialmente ilustrativo el trabajo del Catedrático de Derecho Administrativo, Santiago Muñoz Machado en febrero de 1990 y recogido en la obra *"La Organización Nacional de Ciegos Españoles"* de Rafael de Lorenzo García y otros. Madrid, 1990, La Ley, preámbulo.
- (3) Ver capítulo 4 apartado 4.1, *El Grupo de Empresas ONCE: Fundamento Estrategia y Estilo de dirección*.
- (4) Artículo 1 del Real Decreto 358/1991 de 15 de Marzo. Coincide con los Decretos anteriores de 1041/1981 de 22 de mayo y Decreto 2385/1985 de 27 de diciembre, respecto a la definición de la personalidad jurídica.
- (5) Ley 13/1982 de 7 de Abril de Integración Social de las Minusválías.
- (6) Ver capítulo 4 apartado 4.1 *"El Grupo de Empresas ONCE": Fundamento, Estrategia y Estilos de Dirección*.
- (7) Ver capítulo 3 apartado 3.1 *El sector del juego y la venta del cupón*. y capítulo 3.3. *Estudio de las normas jurídicas que regulan el sector del juego: análisis comparativo de subsectores. Criterio para la determinación del ámbito y la vigencia*.
- (8) Con carácter general García de Enterría, Eduardo y Tomás Ramón Fernández *Curso de Derecho Administrativo, o.c.*, Madrid, 1989, Civitas 5ª ed., pág. 394.
- (9) Especialmente crítico con los elegidos con anterioridad al Real Decreto 358/1991, se manifiesta el Profesor Santiago Muñoz Machado en la obra de Rafael de Lorenzo García, - *La Organización Nacional de Ciegos*, Madrid, 1990, la Ley o.c., preámbulo.
- (10) Cf. Martín Mateo, Ramón *Manual del Derecho Administrativo*, Madrid 1974, 3ª ed., pág. 234 y 235.
- (11) Actualmente el artículo 8 del Real Decreto 358/1991 de 15 de Marzo.

- (12) El Decreto 2385/1985 de 27 de diciembre es un claro ejemplo en el que el equilibrio quedó roto.
- (13) Cf. De Lorenzo García, Rafael La Organización Nacional de Ciegos, o.c., Madrid, 1990, La Ley, pág. 415.
- (14) Cf. Garrido Falla, Fernando Tratado de Derecho Administrativo, Madrid, 1975, II vol., 5ª ed., Estudio de Administración, pág. 140 a 159.
- (15) Cf. Martín Mateo, Ramón Derecho Administrativo o.c., Madrid 1974, 3ª ed., pág. 317.
- (16) Cf. García de Enterría, Eduardo Curso de Derecho Administrativo o.c., Madrid, 1990, Civitas, 5ª ed., pág. 461 a 474.
- (17) Cf. Muñoz Machado, Santiago, Madrid febrero de 1990 citado en la obra de Rafael de Lorenzo García La Organización Nacional de Ciegos Españoles, Madrid, 1990, La Ley o.c.
- (18) Cf. Muñoz Machado, Santiago, Madrid, 1990, citado en la obra de Rafael de Lorenzo García La Organización Nacional de Ciegos Españoles, La Ley, o.c., preámbulo, pág. 17.
- (19) Cf. Muñoz Machado, Santiago, Madrid, 1990, citado en la obra de Rafael de Lorenzo García La Organización Nacional de Ciegos Españoles, La Ley, o.c., preámbulo, pág. 17.
- (20) Cf. Muñoz Machado, Santiago, Madrid, 1990, citado en la obra de Rafael de Lorenzo García La Organización Nacional de Ciegos Españoles, La Ley, o.c., preámbulo, pág. 17.
- (21) Cf. Muñoz Machado, Santiago, Madrid, 1990, citado en la obra de Rafael de Lorenzo García La Organización Nacional de Ciegos Españoles, La Ley, o.c., preámbulo, pág. 17.
- (22) Cf. Muñoz Machado, Santiago, Madrid, 1990, citado en la obra de Rafael de Lorenzo García La Organización Nacional de Ciegos Españoles, La Ley, o.c., preámbulo, pág. 17.
- (23) Cf. Muñoz Machado, Santiago, Madrid, 1990, citado en la obra de Rafael de Lorenzo García La Organización Nacional de Ciegos Españoles, La Ley, o.c., preámbulo, pág. 17.
- (24) El Real Decreto 2385/1989 modificó la estructura orgánica de la ONCE prevista en el Decreto 1041/1981.
- (25) Igual lo afirma el Catedrático Santiago Muñoz Machado, en la cita recogida en la obra de Rafael de Lorenzo La Organización Nacional de Ciegos Españoles, o.c., Madrid, 1990, La Ley, pág. 18.
- (26) Cf. Durán Campos, Miguel Conferencia en el Club Siglo XXI, el 19 de Noviembre de 1990 publicado en la recopilación "Presente y Futuro de la ONCE en la dinámica de la

construcción de empresas para la prestación de servicios sociales".

- (27) Ver capítulo 5 apartado 5.1 "Las consecuencias de nuevos objetivos de diversificación y empleo con estructuras de protección del colectivo".
- (28) Artículo 8 apartado 2 del Real Decreto 358/1991 de 15 de Marzo.
- (29) Artículo 8 apartado 3 a) f) e) del Real Decreto 358/1991 de 15 de Marzo.
- (30) Artículo 8 apartado 3 l) del Real Decreto 358/1991 de 15 de Marzo.
- (31) Artículo 8 apartado 3 d) g) h) del Real Decreto 358/1991 de 15 de Marzo.
- (32) El primer Plan P.A.I.F. 1991-1992 ha sido presentado en septiembre de 1991 y actualizado en diciembre de 1991.
- (33) Cf. Durán Campos, Miguel - Conferencia citada - coincide con esta valoración. Presente y Futuro de la ONCE en la dinámica de la construcción de empresas para la prestación de servicios sociales. Club siglo XXI, 19 de Noviembre de 1990.

**2.7 DEFINICION DE LAS NORMAS JURIDICAS QUE
REGULAN LA ACTIVIDAD DE LA ORGANIZACION.**

El Estado, en el ejercicio de una de sus competencias más fundamentales, legisla la composición y funcionamiento de las personas jurídicas que se crean en su territorio (1). Curiosamente las Corporaciones no disponen de un texto único fundacional que desarrolla la personalidad jurídica de su creación (2), por ello la regulación de la ONCE y de otras Corporaciones se ha llevado a cabo mediante normas reglamentarias específicas.

La facultad reglamentaria establece la organización de la Corporación y lo hace cuando en el texto regulador recoge las diferentes instituciones que la componen. Pero, su decisión no es de imposición, sino de reconocimiento, con la propuesta de organización que hayan elegido. Ello no es así en virtud de decisión unilateral sino mediante la aceptación de las decisiones de autogobierno de las instituciones asociativas expresadas por sus miembros (3).

Sin embargo, en los antecedentes de la ONCE no siempre ha sido así. La primera norma que regula y crea la ONCE, es el Decreto del Ministerio del Interior de 13 de Diciembre de 1938 (4). Se la define como una Entidad de Derecho Público y de Beneficencia General. Su personalidad jurídica se mantuvo en la ambigüedad.

Si el reglamento interno de la ONCE aprobado por Orden de 28 de Octubre de 1939 la definía como "Entidad de Derecho Público", las normas posteriores lo hicieron como organismo asistencial público (5). Todavía el Decreto 1041/1981 de 22 de Mayo (6) que modifica la estructura de la organización mantiene la calificación como "Entidad de Derecho Público".

El cambio de una organización fundacional según el criterio exclusivo de la Administración a un modelo de organización de base asociativa se produce con el Decreto 2385/1985 de 27 de Diciembre (7). La estructura asociativa era ya evidente, pero es en este texto cuando adquiere rango reglamentario y así queda definida como Corporación de Derecho Público. Ello significa aceptar (8) que:

- Está formado por la asociación de personas con la condición de afiliados.
- Tiene un patrimonio de recursos propios.
- Es una Entidad administrada mediante un órgano representativo de sus afiliados.

La organización actual ha quedado ordenada por el Decreto 358/1991 de 15 de Marzo que se justifica en su preámbulo por la necesidad de proporcionar a la ONCE un régimen más abierto,

flexible y operativo tanto del sorteo del cupón como de la prestación de servicios sociales (9).

Las modificaciones más importantes que aporta se refieren a:

- El reforzamiento de autogobierno a través del Consejo General (10).
- Flexibilidad del sorteo del cupón (11).
- Modificación de la relación con el Consejo del Protectorado (12).

La normativa se completa con los Estatutos de la Organización que es la expresión legal del carácter asociativo (13). Es un texto amplio y bien estructurado que extiende su regulación a los aspectos más fundamentales de la actividad de la Corporación.

Regula los requisitos y el procedimiento de afiliación, los derechos y las obligaciones.

También define la estructura de gobierno y de administración desarrollando los Consejos como órganos de participación y los órganos ejecutivos como órganos de gestión (14).

En un extenso título se regula los aspectos fundamentales del Régimen económico y financiero, tanto los provenientes del sorteo del cupón como de su actividad inversora.

En fin, se menciona las características de los diferentes colectivos que forman, lo que el título cuarto denomina "la comunidad de la ONCE" (15). Ambos textos, el Decreto 358/1991 y los Estatutos cierran el soporte normativo de toda la actividad de la ONCE (16).

- (1) Cf. García de Enterría, y Tomás Ramón Fernández, Curso de Derecho Administrativo, Madrid 1989, Civitas, 5ª ed., pág. 415.
- (2) Existen textos parciales como la Ley de Colegios Profesionales de 13 de febrero de 1974 o la Ley 23/1986 de 24 de Diciembre de Cámaras Agrarias.
- (3) No siempre ha ocurrido sino que supone una exigencia del Estado de Derecho. De Castro. La persona jurídica, Madrid 1984, Civitas 2ª ed., pág. 276.
- (4) Publicado en el B.O.E. nº 169 de 16 de diciembre de 1938.
- (5) Decreto 15 de febrero de 1968; Decreto 17 de agosto de 1972 y Decreto de 11 de enero de 1974.
- (6) B.O.E. nº 135 de 8 de junio de 1981.
- (7) B.O.E. nº 311 de 28 de Diciembre de 1985.
- (8) De Lorenzo García y otros. La Organización Nacional de Ciegos Españoles, o.c., Madrid 1990, La Ley, pág. 15 y 16.
- (9) Un Decreto con muy pocas explicaciones en su preámbulo pero el de mayor claridad de cuantos han regulado la Corporación. B.O.E. de 21 de Marzo de 1991.
- (10) Artículo 4 del Real Decreto 358/1991.
- (11) Es sin duda una de las mayores ventajas para la ONCE. Especialmente las facultades del artículo 7 apartado 2 del Real Decreto 352/1991.
- (12) Sustancialmente diferente al Decreto 2385/1985. Basta compararlo con el artículo 8 del Real Decreto 358/1991.
- (13) Fue aprobado por el Consejo de Protectorado mediante acuerdo nº 2/88 en la reunión de 11 de mayo de 1988.
- (14) Lo regula en el capítulo segundo, artículos 23 a 42.
- (15) Es la expresión reglamentaria de la clasificación estamental que se estudia en el capítulo I de este texto.
- (16) Cf. De Lorenzo, La Organización Nacional de Ciegos Españoles, Madrid 1990, La Ley, o.c., lo estudia muy pormenorizadamente pág. 55 a 104.

C A P I T U L O 3

LA ACTIVIDAD ECONOMICA PRINCIPAL DE LA
ORGANIZACION DE LOS CIEGOS ESPAÑOLES.

3.1 EL SECTOR DEL JUEGO Y LA VENTA DEL CUPON.

1. Análisis General del Sector.

A pesar que en 1990 el sector del juego globalmente considerado facturó más de dos billones de pesetas (1), la actividad del juego no ha merecido la suficiente atención de estudios que analicen las características de esta industria (2).

Tradicionalmente los datos más globales son contabilizados por la Comisión Nacional del Juego, (3) como el órgano administrativo responsable del control y actividad del juego en España. Salvo estudios parciales promovidos por las empresas en cada uno de los subsectores, el juego no está mereciendo mayor atención de la doctrina económica y jurídica (4).

Esta apatía por el sector probablemente se deba al poco tiempo que lleva funcionando en el ámbito económico y también a la actitud social que le considera turbulento y condicionado por reglas de comportamiento poco ortodoxas.

Desde la Administración tampoco se valora su importancia sino es para establecer unos mecanismos que incrementen la presión fiscal (5). Hay una especial disposición a considerarlo candidato permanente a las aspiraciones recaudatorias de todas las Administraciones competentes.

El propio sector no ayuda a conocer los parámetros económicos de esta actividad. Son muchos y con intereses contrapuestos, que han librado una feroz batalla por situarse estratégicamente desde el inicio y ello ha contribuido a incrementar esa sensación de que en la industria del juego vale todo (6).

Con todas estas limitaciones, hemos procurado seleccionar la mejor información y sintetizarla de forma sencilla para que pueda proporcionar el conocimiento básico de cuales son las características más significativas del sector del juego en España. Para ello se ha agrupado primero a quienes son los titulares del juego, quienes son los empresarios (7) y en que consiste su actividad. Después nos hemos referido a los diferentes productos que se ofrecen al mercado y las cualidades más sobresalientes de cada oferta (8). Además se ha recopilado la legislación básica en un esfuerzo ímprobo por encontrar lo fundamental, en una actividad en la que los reglamentos se multiplican por diecisiete (por cada autonomía y por cada uno de los productos ofertados) (9). Terminamos este capítulo comentando las opiniones más recientes de cuales son las conclusiones en la Comunidad Económica Europea.

Para afrontar el estudio del juego, desglosado en los apartados propuestos, es necesario previamente conocer la ficha técnica de su composición.

El cuadro adjunto ha pretendido comparar las características básicas de los productos en atención al gravamen fiscal o el destino social comprometido de sus recursos.

CUADRO COMPARATIVO DE LOS JUEGOS DE AZAR EN ESPAÑA				
Nombre o denominación	Destino recaudación (porcentaje)		Apuesta mínima (Ptas.)	Porcentaje destinado a premios
	Tesoro Público	Fines Sociales		
Bingo	20	0	200/500	70
Bonoloto	33	0	100	55
Casinos	variable	0	100/200	hasta 97
Cruz Roja	0	74,5	300	25,5
Cupón ONCE	0	52,5	100/200	47,5
Lotería Zodiaco	35	0	250	60
Lotería Nacional	25	0	500/3.000	70
Lotería Primitiva	33	0	100	55
Máquinas de Azar	550.000Ptas/año	0	max. 600	80
Quiniela 1x2	0	38	30	50
Quiniela Hípica	21,5	8,5	25/200	55
Tragaperras	375.000Ptas/año	0	5/25	60

Fuente: ONCE
Cuadro 1.a

2. Naturaleza y características de las Entidades y Sociedades que operan en el sector del juego.

Para clasificar a las diferentes entidades que gestionan el juego en España, se propone la más reciente (10) en dos grandes bloques, según que el órgano administrativo de control sea el Organismo Nacional de Loterías y Apuestas del Estado (ONLAE), o bien, dependa del Ministerio del Interior a través de la Comisión Nacional del Juego adscrita al Ministerio del Interior.

El ONLAE es un organismo autónomo creado por la Ley 58/1984 de 30 de Diciembre y adscrito al Ministerio de Economía y Hacienda (11). Su régimen jurídico se corresponde al previsto en la Ley de Entidades Autónomas (12) que le obliga a operar con un procedimiento marcadamente administrativo, con las dificultades de gestión que ello lleva consigo en un sector tan inestable. Su estructura interna de funcionamiento se organiza en diferentes Gerencias que asumen la gestión de cada uno de los juegos (13) y todas dependientes de un Director General.

En un segundo grupo de operadores contabilizados por el Ministerio del Interior, a través de la Comisión Nacional del Juego se incluye a los subsectores de: Casinos, Bingos, Máquinas de Azar, quinielas futbolísticas, quinielas hípcas, Loto catalana y el cupón de la ONCE (14).

Este conglomerado de productos pone de manifiesto la heterogeneidad de los operadores, de sus reglas de funcionamiento y de las normativas que resultan aplicables. Esta disparidad levemente mejorada en los últimos años (15), se complica aún más con las transferencias de competencias a las Comunidades Autónomas, que a su vez difieren en contenido en varias de ellas. Ello es precisamente el elemento que más ha condicionado el crecimiento y desarrollo del sector ya que la fuerte intervención administrativa ha sido ejercida sin la más mínima coordinación y careciendo de textos reglamentarios uniformes (16). Concretando los elementos que han condicionado el desarrollo del juego en España, se pueden enumerar los siguientes:

- La liberalización del sector a partir de 1977 (17) con la consiguiente expansión vertiginosa en un ámbito en donde la actividad era prácticamente nula.
- Un proceso de transferencia a las Comunidades Autónomas desigual, falta de planificación y sin ninguna reserva de control central único (18).
- Falta de regulación unitaria que estableciera previamente los parámetros de desarrollo. Así el sector se ha configurado con operadores públicos como ONLAE, semipúblicos como ONCE y privados como los fabricantes y operadores de máquinas de azar o casinos (19).

No obstante, a partir de 1990 y promovido por la necesidad de establecer mayores imposiciones recaudatorias (20), el sector parece haberse estabilizado lo que está permitiendo una mejor ordenación reglamentaria y administrativa.

El panorama, por tanto, desde la perspectiva de las entidades y operadores que gestionan los diferentes juegos pueden sintetizarse en los siguientes:

- Casinos (21).

Son establecimientos denominados Casinos de Juegos, constituidos bajo la personalidad de Sociedades Anónimas que tienen por objeto específico la explotación mercantil de toda clase de juegos autorizados previamente en un catálogo (22).

- Bingos (23).

La explotación corresponde en exclusividad a sociedades, asociaciones o clubs sin fin político ni de lucro, ya sean de carácter cultural, deportivo - benéfico o social, tales como Casinos Tradicionales, casas u hogares regionales, clubs de campo, etc... Pueden también ser titulares los casinos y algunos establecimientos hoteleros. La gestión puede ser contratada a una empresa de servicios (24).

- Máquinas Recreativas y de Azar (25).

La explotación de las máquinas denominadas comúnmente "tragaperras" se lleva a cabo por Sociedades Anónimas sometidas al Régimen mercantil común. Su actividad se ordena en el Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar aprobado por el Real Decreto 593/1990 de 27 de abril.

Diferencia a los fabricantes de máquinas de los comerciales u operadores y a los importadores y exportadores.

- Sociedades de fomento de la Cría Caballar (26).

Es una asociación sin ánimo de lucro que tiene como finalidad principal el fomento e impulso de la cría de las distintas razas caballares españolas. La normativa que regula las apuestas hípcas está referida a cada Comunidad Autónoma respecto de los hipódromos ubicados de su territorio. La sociedad de fomento de la Cría Caballar tiene un ámbito nacional calificado de interés nacional. La gestión del juego puede contratarse a empresas de servicios y está autorizado a las ventas de boletos fuera del recinto del hipódromo.

- Entidad Autónoma de Juegos y Apuestas (27).

Es una empresa pública dependiente de la Generalitat de Cataluña y sometida al estatuto de la empresa pública catalana.

Asume la organización y gestión de los juegos reservados a la Generalitat.

- Organización Nacional de Ciegos Españoles (28).

Es una Corporación de Derecho Público, de carácter social. Desarrolla su actividad en todo el territorio español y está controlada por el Estado a través del Protectorado.

3. Clasificación de la oferta de los subsectores:

Requisitos normativos de cada producto.

Si el panorama desde la perspectiva de los operadores resulta extremadamente complejo, analizado los diferentes productos de juego que compiten en el mercado, la situación no es muy diferente (29).

Los productos o juegos considerados como pasivos suman diez (30), a los que hay que añadir, los denominados juegos calientes que otorgan el premio instantáneamente clasificados en las diferentes máquinas de azar y el catálogo de juegos de casinos (31).

Aquí la complejidad jurídica y de concepto es aún mayor. La variedad incluye desde productos tradicionales como la lotería nacional a los más novedosos, dentro del ámbito catalán como "Loto Rapid" o el "Trío".

Con la intención de proporcionar una cierta sistemática que permita abordar el estudio del sector del juego, aunque fuera desde un propósito genérico, se opta por clasificar la oferta de productos agrupados por subsectores. El resultado obtenido permite acotar, y por tanto, identificar cada una de las denominaciones.

Productos comercializados por la Organización Nacional de Loterías: Lotería Nacional, Lotería Primitiva, Bonoloto, Quinielas Futbolísticas.

Proponemos, igualmente un catálogo (32) que incluye la definición del producto.

Productos comercializados dentro de casinos (33). Los más importantes son: Ruleta, Ruleta Americana con un solo cero, Black Jack o Veintiuno, Boule o Bola, Treinta y cuarenta, Dados o Craps, Punto y Blanca, Baccara, Chemin de Fer o Ferrocarril, Baccara a dos paños.

- Bingos. La Lotería del bingo admite cartones o tarjetas, y estos pueden ser sencillos o dobles (34).

- Máquinas Recreativas y de azar. Los diferentes tipos de máquinas se clasifican (35):

Tipo A:

Solo conceden tiempo de uso (pasatiempo).

Tipo B:

Además de tiempo de uso, conceden premio en metálico.

Tipo C:

Se combinan los dos anteriores incluyendo como pasatiempo proyectores, vídeos, etc. Y como premio mayor cantidad que los B.

- Quiniela Hípica (36). Comercializa un único producto.

- Loterías de ámbito autonómico (37). Las que más importancia económica han alcanzado se refieren al ámbito territorial de la Comunidad Autónoma Catalana, cuyos productos más destacados son: Loto Rapid, Loto 6/49, Trío.

- Cupón de la ONCE. Tiene dos sorteos con premios diferentes, según sea el correspondiente al viernes o al resto de la semana (38).

Este panorama es bien expresivo del dinamismo del sector y también de la importancia económica de los recursos que emplea. Desde luego bastante alejado de situaciones monopolísticas, incluso de concentración empresarial (39).

4. Las preferencias actuales de la demanda.

Para conocer cuales son las preferencias actuales de la demanda, hemos elegido uno de los estudios más rigurosos realizados tanto en su ámbito como por el alcance de los nuestros. Los resultados comprobados en el mes de septiembre de 1991 y que proporcionan probablemente los resultados más objetivos que se manejan en el sector (40).

La demanda, definida como la población española mayor de 15 años que practican o han practicado alguno de los juegos ofertados, en un colectivo heterogéneo cuyos ámbitos son diferentes según las diferentes Comunidades Autónomas y según las variaciones que se produzcan en la oferta.

Para cuantificar la preferencia de la demanda es necesario separar dos conceptos que permitan contrastar los resultados. se trata de desglosar el nivel de prácticas del juego y las preferencias de la demanda respecto del resto de los juegos. Esta distinción permite comparar los datos absolutos respecto de cada uno de los productos, proporcionando conclusiones especialmente importantes para las perspectivas de cada producto.

El nivel de práctica de juegos queda reflejado en el cuadro adjunto, reflejando que los que cuentan con mayor número de habituales son el cupón del viernes (57%); L. Primitiva (48%); c. diario (41%); L. Nacional (29%), Quinielas fútbol (16%); Bonoloto (14%).

NIVEL DE PRACTICA DE JUEGO.

JUEGOS	<u>ALGUNA VEZ</u>	<u>JUGADOR ACTUAL</u>	<u>HABITUAL</u>	<u>NO JUEGA</u>
	%	%	%	%
Lotería Nacional	75	64	29	25
Lotería Primitiva	67	60	48	33
Bonoloto	34	29	14	66
Cupón Viernes	69	65	57	31
Cupón diario	68	64	41	32
Lotería del Zodíaco	11	10	7	89
Máquinas recreativas	15	12	3	85
Quiniela Fútbol	31	21	16	69
Loto Rapid (Cataluña)	15	9	2	85
Loto 6/49 (Cataluña)	16	12	9	84
Super-10 (Cataluña)	3	3	2	97

Fuente: ONCE
Cuadro 2.b

El perfil de los jugadores habituales de la ONCE, está formado por mujeres y personas de más edad, coincidiendo en ello con los habituales de la Lotería del Zodíaco. Máquinas recreativas, quinielas y Lotería Primitiva se asocian más a los hombres y a los jóvenes. La Lotería Nacional se puede asociar con hombres y personas mayores.

El territorio es otro elemento diferenciador de la composición de la demanda. En un análisis por comunidades autónomas se comprueba una fuerza importante del cupón en Andalucía y Madrid. En Valencia parece tener especial importancia el porcentaje de los que juegan sólo al cupón de diario y en Cataluña los que juegan sólo al cupón de viernes.

Es también en Madrid y Andalucía donde tienen un peso más elevado los jugadores de la Lotería Nacional, y en Madrid, además, la Bono-Loto. La Lotería del Zodíaco habría tenido especial impacto en Cataluña, de donde son el 29% de los jugadores habituales de esta modalidad de lotería.

En Valencia se concentra un porcentaje significativamente elevado de los jugadores de las quinielas de fútbol. En las demás comunidades, en las que parece haber una implantación menor de estos grandes juegos, tiene una importancia elevada el porcentaje de jugadores de las ubicuas máquinas recreativas. Así, por ejemplo, Galicia, con el 5% de la muestra tiene sólo el 3% de habituales del cupón (mixto) y de la Lotería Nacional, y justo el 5% de jugadores de la primitiva, pero en esta comunidad se concentra, sin embargo, hasta el 13% de jugadores habituales de las máquinas recreativas, y el estudio siempre se está refiriendo a poblaciones de 20.000 o más habitantes.

Naturalmente, la muestra puede ser insuficiente para un análisis detallado por comunidades, pero al menos nos permite

poner en duda una primera idea de saturación de juegos a la vista del relativamente escaso porcentaje de jugadores a que ha llegado la L. del Zodíaco o Super 10 en Cataluña.

PRACTICA DE JUEGO POR COMUNIDADES.
& HABITUALES.

COM. AUTONOMA	TOTAL POBLACION.	MIXTO	SOLO CUPO NAZO	SOLO DIA- RIO	L. NACIO- NAL.	L. PRI- MITIVA	BONO LOTO	ZODIA- CO	M. RECREA TIVA	QUI NIE- LAS
ANDALUCIA	17	30	17	12	20	17	14	15	2	13
ARAGON	3	1	3	2	2	2	3	-	4	1
ASTURIAS	3	4	3	1	3	5	4	3	9	6
BALEARES	2	2	2	2	1	1	1	2	3	1
CANARIAS	4	4	4	2	4	4	4	2	7	4
CANTABRIA	1	-	-	1	1	1	1	1	1	1
C. MANCHA	2	3	2	2	3	2	2	4	8	3
C. LEON	5	3	5	7	3	5	4	3	10	5
CATALUÑA	17	16	20	17	14	16	14	29	11	15
VALENCIA	10	9	8	23	8	13	18	12	10	21
EXTREMADURA	1	1	2	1	1	2	2	1	3	3
GALICIA	5	3	5	3	3	5	5	3	13	6

	TOTAL POBLA CION.	MIXTO	SOLO CUPO NAZO	SOLO DIA- RIO	L. NACIO- NAL.	L. PRI- MITIVA	BONO LOTO	ZODIA- CO	M. RECREA TIVA	QUI NIE- LAS
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
COM. AUTONOMA	19	20	20	18	27	19	21	19	9	13
MADRID	3	2	4	4	3	2	1	3	2	3
MURCIA	1	-	1	1	1	1	1	-	1	-
NAVARRA	6	2	4	5	4	5	4	2	7	5
PAIS VASCO	1	-	-	1	1	-	-	-	-	-
RIOJA										

Fuente: ONCE
Cuadro 3.c.

El segundo de los conceptos cuantifica los juegos favoritos y ello porque la práctica habitual de un juego puede deberse a la elección del menos malo entre los juegos accesibles para su práctica. Bajo este supuesto la aparición de cualquier otro juego o la mejora en la comunicación y la distribución de alguno, podría implicar una alteración en el esquema de juegos. Por el contrario, una preferencia explícita por un juego permite pensar en una mayor solidez del estado del mercado.

El cuadro adjunto ha seleccionado la preferencia de tres juegos para asegurar la objetividad de las conclusiones.

¿CUAL DE ESTOS JUEGOS ES SU FAVORITO? ¿Y EN SEGUNDO LUGAR? ¿Y EN TERCER LUGAR?.				
	PRIMER LUGAR %	SEGUNDO LUGAR %	TERCER LUGAR %	TOTAL %
Lotería Nacional.	20	20	16	56
Lotería Primitiva	29	21	10	60
Lotería del Zodíaco	1	2	2	5
Cupón de la ONCE.	33	26	14	73
Máquinas Recreativas	2	2	2	6
Quinielas de fútbol.	6	5	6	17
Otro	1	1	1	3
Ninguno	8	24	49	

Fuente: ONCE
Cuadro 4.d

Son pocos los jugadores que no muestran alguna preferencia al menos por un juego, sólo hay un 8% que indica que no es favorito ninguno. Este porcentaje aumentó respecto al segundo favorito, y para casi la mitad de los entrevistados no hay tercer juego favorito si bien, como sabemos, la media de juegos practicado por cada jugador habitual de algún juego es de 3.

El cupón de la ONCE es el juego, de los presentados, por el que hay mayor preferencia, le siguen la Lotería Primitiva y la Lotería Nacional.

La medida entre la preferencia y la práctica proporcionan el nivel de estabilidad de cada producto.

La preferencia y el juego habitual se relacionan especialmente entre los que tienen como juegos favoritos el cupón (87%), la Lotería Primitiva (78%) y las quinielas de fútbol (77%). Estas personas tienen posibilidad de jugar habitualmente a sus juegos favoritos.

Los que tienen como favoritos el juego de máquinas recreativas, es este el juego que más practican aunque tan sólo lo hace un 38% de ellos y por último las personas que tienen la Lotería Nacional o la del Zodíaco como juegos favoritos, juegan más, sin embargo, a otros juegos: al cupón de la ONCE.

JUEGOS QUE PRACTICAN HABITUALMENTE
SEGUN LAS PREFERENCIAS.

Prefieren en primer lugar...	L. NACIO- NAL.	L. PRI- MITI VA.	BONO LOTO	ZODIA CO	CUPON ONCE	M. RE- CREATI VAS.	QUI NIE LAS
LOTERIA NACIONAL	50	39	11	9	57	3	11
LOT. PRIMITIVA	24	78	24	7	58	3	17
LOT. ZODIACO	35	63	23	42	65	-	16
CUPON ONCE	28	34	8	6	87	2	8
MAQ. RECREATIVAS	14	31	5	3	29	38	14
QUINIELAS FUTBOL	17	41	10	5	45	7	77
NINGUNO	12	24	7	3	35	2	3

Fuente: ONCE.
Cuadro 5.e

Respecto al nivel de preferencia por el juego el conjunto de los jugadores habituales de la Lotería del Zodíaco son los que muestran una preferencia más frágil por su juego; el 62% de ellos no declara preferencia alguna por este juego tratándose quizá de "jugadores en prueba" de la Lotería del Zodíaco. un 47% de los jugadores habituales de las máquinas recreativas tampoco tiene preferencia alguna por su juego, en este caso pudiera tratarse de cierta mala conciencia. El tercer caso de jugadores habituales con poca preferencia por su juego es el de las quinielas de fútbol; 34% de los jugadores habituales de este juego no muestran preferencia por las quinielas.

En todos los demás grupos de jugadores está claro que el juego que practican es alguno de sus favoritos.

Por tanto, según los datos obtenidos si consideramos la preferencia una medida de nivel de solidez de la clientela, la conclusión sería que el cupón de la ONCE y Lotería Primitiva tienen su clientela firmemente asegurada.

NIVEL DE PREFERENCIA POR EL JUEGO QUE
PRACTICAN HABITUALMENTE.

	PRIMER LUGAR	SEGUNDO LUGAR	TERCER LUGAR	TOTAL
Jugador habitual de.....	8	8	8	8
Lotería Nacional	35	27	19	19
Lotería Primitiva	48	28	11	13
Bonoloto (preferencia por la primitiva)	52	25	12	1
Lotería del zodiaco	4	14	20	62
Máquinas recreativas	21	18	14	47
Quinielas de Fútbol	32	21	13	34
Jugador cupón y cuponazo	50	29	12	9
Jugador sólo cuponazo	37	31	18	14
Jugador sólo cupón	42	34	12	12

Fuente: ONCE.
Cuadro 6.f

- (1) Según los datos facilitados por la Comisión Nacional del Juego que agrega los datos proporcionados por ONLAE, Sociedad de Fomento de la Cría Caballar, A.E.J.A. y ONCE, el total de la facturación correspondiente al año 1990 ascendió a 1.904.964,6 que supone un incremento del 6,3% sobre la cifra de 1989.

La partida correspondiente a las máquinas de azar sólo se computan las de tipo B y descontando las cantidades destinadas a premios.

- (2) Salvo los informes facultados por los órganos administrativos y por las organizaciones empresariales no existen tratados de cierta entidad que estudien el sector industrial del juego.
- (3) La Comisión Nacional del Juego fue creada por el Real Decreto 444/1977 de 11 de Marzo, posteriormente modificado por el Real Decreto 2709/1978. En su artículo 7 define a la Comisión como el órgano central de coordinación, estudio y control de todas las actividades relacionadas con los juegos de suerte, envite o azar.
- (4) Desde el aspecto jurídico merece destacarse la colección legislativa sobre el juego que dirige José Ramón Romero Rodríguez y Carlos Lavanda Fernández a través de LOYRA.
- (5) Buen ejemplo de la avidez fiscal lo representa el artículo 39 de la Ley/1990 que establece una tasa sobre las máquinas de azar de 375.000, lo que supone un incremento del 150 por ciento de esta tasa respecto al año anterior.
- (6) Ver El libro Blanco sobre el juego elaborado por la Comisión Nacional del Juego del Ministerio del Interior, Madrid 1986, pág. 21.
- (7) Ver en este mismo capítulo: 3, el apartado 3.1.2 Naturaleza y características de las Entidades y Sociedades que operan en el sector del juego.
- (8) Ver en este mismo capítulo: 3, el apartado 3.1.3 Clasificación de oferta de los subsectores: requisitos normativos de cada producto.
- (9) Información facilitada por la Organización de Consumidores y Usuarios. Madrid, Agosto 1992.
- (10) La división tradicional entre juegos privados y públicos está siendo cuestionada en favor de otra que atiende a la unidad administrativa de control. Así se propone la clasificación entre juegos controlados por el Organismo Autónomo de Loterías Nacionales y juegos controlados por el Ministerio del Interior o su equivalente en cada Comunidad Autónoma.

- (11) El ONLAE se crea en el artículo 87 apartado 5 de la Ley 50/1984, de 30 de Diciembre de Presupuestos Generales del Estado para 1985, con objeto de asumir las funciones del Servicio Nacional de Loterías e integrar el Patronato de Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas, cuya supresión se dispone en el número 4 apartado j) del artículo 85 de la citada Ley. Por Real Decreto 904/1985 de 11 de junio se constituye el ONLAE.
- (12) Ley de 26 de Diciembre de 1958, Régimen de las Entidades Estatales Autónomas.
- (13) Gerencia de la Lotería Nacional, Gerencia de las Apuestas Deportivas del Estado, Gerencia de la Lotería Primitiva, según el artículo 6 del Real Decreto 904/1985.
- (14) La expresión "contabilizados por la Comisión Nacional de Juegos" se refiere a los datos consolidados que proporciona de los subsectores citados. Administrativamente, la Comisión solo tiene competencias en Aragón, Asturias, Baleares, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla-León, Extremadura, La Rioja, Madrid y Murcia.
- (15) El Real Decreto Ley 16/1977, de 25 de febrero, estableció nueva regulación a los aspectos penales, administrativos y fiscales de los juegos de suerte, envite, azar y apuestas (B.O.E. nº 56 de 7 de marzo de 1977).
- (16) Al carecer de una Ley única sobre el juego, cada Comunidad Autónoma ha elaborado la suya en tiempos cronológicamente diferentes y con ámbito también diferentes. Ver cita (3) en este mismo capítulo: Las normas jurídicas.
- (17) Decreto Ley 16/1977 de 25 de febrero (B.O.E. 7 de Marzo de 1977).
- (18) Ver en este mismo capítulo: 3 apartado 3.3. Las normas jurídicas que regulan el sector del juego: análisis comparativo de subsectores. Criterios para la determinación del ámbito y la vigencia.
- (19) Ver en este mismo capítulo: 3 apartado 3.3. Las normas jurídicas que regulan el sector del juego: análisis comparativo de subsectores. Criterios para la determinación del ámbito y la vigencia.
- (20) Ver en este mismo capítulo: 3.2 Análisis de los resultados económicos del juego: datos comparativos y evolución del sector. Otros datos aparecen en el informe elaborado por FACOMARE: Aspectos socio - económicos del sector del juego en España - Junio de 1989.
- (21) Las normas que regulan la instalación de Casinos de Juego están contenidas en el Real Decreto 1337/1977 de 10 de Junio, con las aclaraciones sobre su ámbito de aplicación que se realizan en este trabajo.

- (22) El catálogo de juegos fue aprobado por la Orden del Ministerio del Interior de 9 de Octubre de 1979 que desarrolla el artículo segundo del Real Decreto 444/1977 de 11 de Marzo (B.O.E. nº 261 de 31 de octubre).
- (23) El juego del bingo es una lotería jugada sobre 90 números, teniendo los jugadores como unidad de juego cartones o tarjetas de 15 números distintos entre sí (Orden de 9 de octubre de 1979).
- (24) La Orden de 9 de Enero de 1979 aprueba el reglamento del Bingo.
- (25) El subsector de máquinas de azar ha conseguido el primer texto reglamentario vigente para el consenso de las Autonomías. Es el Real Decreto 593/1990 de 27 de Abril (B.O.E. 16 de mayo de 1990).
- (26) Referido al Hipódromo de Madrid y sobre el pago de renta y su conservación está regulado en el Decreto de 27 de Junio de 1957, modificado el artículo 4 por el Real Decreto 1734/1982 de 9 de Julio.

El Decreto 984/1984 de 23 de Mayo estableció que para las apuestas hípcas, del total jugado:

- 55% será destinado a premios.
- 45% será destinado a la Sociedad de Fomento de la Cría Caballar que se aplicará:
 - 15% gastos de administración.
 - 30% pago de impuestos y arbitrios, conservación del hipódromo, fines no lucrativos de la Sociedad.

- (27) Fue creado por la Ley 5/1986 de 17 de Abril del Parlamento de Cataluña.
- (28) La regulación básica de su ordenación está contenida en el Real Decreto 358/1991 de 15 de Marzo.
- (29) Se pueden contabilizar al menos veintidós productos genéricos con un buen número de variantes en algunos de ellos como en las máquinas de azar.
- (30) Las expresiones "calientes o fríos", forman parte del argot del sector y se refiere a la inmediatez o no de otorgar el premio. Las máquinas de azar son el juego caliente por excelencia.
- (31) Ver en este mismo capítulo: 3 apartado 3.3. Las normas jurídicas que regulan el sector del juego: análisis comparativo de subsectores. Criterios para la determinación del ámbito y la vigencia.

- (32) Cf. Rodríguez Ramiro y Lavanda Fernández. Colección legislativa LOYRA, Madrid, 1989, o.c.
- (33) Diferentes Comunidades Autónomas han reglamentado catálogos de juegos para los casinos de su Comunidad Autónoma.
- Entre otros: Decreto 325/1985 de 28 de Noviembre en Cataluña, Decreto 116/1986 de 4 de Junio en Galicia, Decreto 57/1986 de 4 de Abril en Canarias, Decreto Foral 131/1989 de 8 de Junio en Navarra.
- (34) Si bien la modalidad de juego es similar en todas las autonomías, reglamentariamente no dispone de un texto único. Para las Comunidades sin competencias reglamentarias es la Orden de 9 de Enero de 1979.
- (35) Real Decreto 593/1990 de 27 de Abril.
- (36) Ver cita (26) en los operadores del juego.
- (37) Facultado por la Ley 5/1984 de 20 de Marzo sobre el juego en Cataluña.
- (38) Real Decreto 358/1991 de 15 de Marzo.
La normativa reguladora del sorteo del cupón, fue aprobada por Acuerdo del Consejo General 2E/90-1 de 19 de febrero.
- (39) Ver capítulo 4.1. Consideraciones sobre el Grupo Empresarial ONCE: Fundamentos, estrategias y estilo de dirección.
- (40) Los resultados han sido obtenidos del estudio realizado por la ONCE en septiembre de 1991, sobre la continuidad del abono semanal.

Las características técnicas de la encuesta son las siguientes:

Universo: Población general jugadora española, es decir, españoles de 15 y más años de edad que practiquen o hayan practicado alguno de los 11 juegos por los que se pregunta en la investigación.

Ambito: Las 17 Comunidades Autónomas españolas considerando únicamente la población residente en núcleos de 20.000 o más habitantes.

Estratificación: La población considerada se desagrega en las 17 Comunidades y 4 niveles de hábitat: 20.000-50.000; 50.000 - 100.000 - 500.000 y > 500.000 habitantes.

Muestreo: Distribución de 2.500 unidades muestrales proporcionalmente al peso demográfico de las 17 comunidades autónomas, completando hasta un mínimo de 100 entrevistas aquellas comunidades que por el tamaño de su población no alcanzasen esta cuota que se estableció como muestra mínima

para obtener alguna representatividad al nivel de la comunidad autónoma.

Fijación de la muestra: Estratificada la muestra por comunidades y estratos de hábitat se procedió a la selección de un total de 65 puntos de muestreo (poblaciones) correspondientes a cada elemento de la matriz comunidad por hábitat que, lógicamente, no estuviese vacía.

Cada submuestra correspondiente a un punto de muestreo se desagregó, según el tamaño, entre varios barrios en "rutas" de en torno a las 20 entrevistas.

Selección: El método de selección del entrevistado ha sido pro el sistema de cuotas cruzadas de sexo y edad con control, también, de cuotas de ocupación. Naturalmente también deben cumplir el filtro de ser jugadores de alguno de los juegos considerados.

Cuestionario: Sobre un boceto de cuestionario construido en una primera reunión de trabajo se reconsideraron las preguntas y la estructura en una reunión subsiguiente quedando configurado por 26 preguntas temáticas y 7 de tipo demográfico, o de control además de datos de identificación y de ubicación geográfica. El cuestionario quedó completamente estructurado salvo 2 preguntas que admitían respuesta abierta.

Entrevista: La entrevista, realizada por personal experimentado y con instrucciones precisas para el estudio, se realizaron en la calle inmediatamente a la selección del entrevistado, su duración oscila, en función de las características del jugador, entre los 3 y 5 minutos.

Fecha de los trabajos de campo: El trabajo de campo se realizó entre los días viernes 6 de septiembre, y jueves 12 de 1991.

Los pasos subsiguientes a la recepción de cuestionarios fueron: supervisión telefónica de un 12% de las entrevistas, revisión de los cuestionarios y de la consistencia de las respuestas, codificación de la ubicación geográfica y cierre y codificación de las preguntas abiertas.

Depurados los cuestionarios se remitieron a grabación para su tratamiento estadístico en ordenador y aplicación de una ponderación para devolver el peso real proporcional a la población según estratos de hábitat y de comunidad autónoma.

En la tabulación se han considerado 11 variables de cabecera: edad, sexo, ocupación, estado civil, rol familiar, nivel de estudio, relación con el juego (no jugador cupón, ha probado pero no juega cupón, jugador esporádico cupón, jugador mixto del cupón - cupón y

cuponazo -, sólo cuponazo, sólo cupón, jugador habitual de la Lotería Nacional, de la Lotería Primitiva, del Bono Loto, de la Lotería del Zodíaco, de las máquinas recreativas y de las quinielas de fútbol), hábitat, conocimiento del abono semanal, compradores del abono semanal e intención de compra del abono semanal.

La tabulación se ofrece en sus versiones de números absolutos y porcentajes verticales y horizontales.

3.2 ANALISIS DE LOS RESULTADOS ECONOMICOS DEL JUEGO:
DATOS COMPARATIVOS Y EVOLUCION DEL SECTOR.

Los crecimientos espectaculares del sector entre los años 1985 hasta 1988 del 30,14% como media interanual, han dado paso a una desaceleración progresiva iniciada en 1989. En ese año, el crecimiento se situó en el 8,7% y al año siguiente descendió, aún más, situándose en el 6,3% (1).

La suerte no ha sido igual ni para todos los operadores ni para todos los productos, pero en términos globales, el sector parece haber entrado en un proceso de moderación quizás más racional. Probablemente los próximos ejercicios confirmen las previsiones de estancamientos del sector, y si ello se produce repercutirá principalmente en el número de productos que están en el mercado (2).

Los datos económicos nos indican algunos elementos de cuales van a ser las consecuencias en cada uno de los subsectores, que sin duda, coinciden en la saturación tanto de productos como de operadores (3). Esta conclusión viene a confirmar las previsiones de los directivos de la ONCE al optar por un proceso de diversificación empresarial (4).

En el desglose de los resultados por subsectores las conclusiones vienen recogidas en el cuadro adjunto.

DATOS ESTADISTICOS DEL GASTO EN JUEGO EN ESPAÑA 1989-1990

(Millones de pesetas)

Juegos controlados por el O.N.L.A.E.:	1.989	89/88 Z	1.990	90/89 Z
- LOTERIA NACIONAL	389.768,7	11,9	423.478,5	8,6
- LOTERIA PRIMITIVA	139.848,6	-10,8	139.154,9	-0,5
- BONOLOTO	35.326,1	-13,2	37.332,2	5,7
Controlados por el Ministerio del Interior:				
- CASINOS (1)	44.078,1	11,2	43.067,0	-2,3
- BINGOS (2)	576.894,0	12,3	619.370,0	7,4
- MAQUINAS DE AZAR (3)	347.750,0	16,7	360.421,0	3,6
- QUINIELA FUTBOLISTICA (4)	23.860,9	8,9	21.718,0	-9,0
- QUINIELA HIPICA	865,6	-21,9	691,1	-20,2
- LOTO CATALANA (5)	10.309,0	-30,3	s.d.	s.d.
- CUPON DE LA O.N.C.E	233.132,4	4,5	259.371,9	11,4
TOTAL (6)	1.801.833,4	8,7	1.904.964,6	6,3

FUENTES: Comisión Nacional del Juego, O.N.L.A.E., Sociedad de Fomento de la Crifa Caballar, A.E.J.A., y O.N.C.E. Cuadro 7.g

Notas:

- (1) Sólo incluye la pérdida neta de los jugadores.
- (2) Los datos se refieren a recaudaciones brutas o importe de los cartones vendidos; el gasto neto de los jugadores fué de 172.568 millones de pesetas en 1.989 y 185.811 millones durante 1.990.
- (3) Sólo se recogen los datos correspondientes a las máquinas recreativas del "tipo B", y descontando las cantidades destinadas a premios.
- (4) Datos referidos a las distintas temporadas futbolísticas.
- (5) Los datos agregan los juegos "Loto Rapid", "Loto 6/49" y "Trío".
- (6) La comparación interanual 90/89 se calculó descontando de este último año las cifras de "Loto Catalana".

- Respecto del juego público gestionado por el Organismo Nacional de Loterías y Apuestas del Estado, incluidos sus cuatro productos, es decir, lotería nacional, primitiva, bonoloto y quiniela futbolística, la recaudación de 1.990 ascendió a 621.683,- Millones de pesetas, lo que supuso un crecimiento del 5,6%. Este resultado se alcanzó gracias al comportamiento de la lotería nacional, que ha tenido crecimientos en torno al 8,6% en 1.990 y el 11,9% en 1.989, lo que reafirma la estabilidad de este producto en el mercado y su arraigo (5).

Desde 1.988 la recaudación obtenida por el juego público (gestionado por ONLAE) se ha mantenido en un tono de estancamiento. Estos resultados se deben al estancamiento de la lotería primitiva que una vez finalizada su gran pujanza que mantuvo en los ejercicios de 1.985 a 1.987 fue progresivamente reduciéndose en claros síntomas de agotamiento del producto, hasta el punto de que en 1.989 la recaudación cayó cerca del 11% y en 1.990 a pesar de haberse introducido quince sorteos extraordinarios, todos los sábados entre el 19 de mayo hasta el 25 de agosto, la recaudación de este producto tuvo un descenso interanual del 0,15%.

- Dentro del ámbito del juego público, lo que se refiere a la Entidad Autónoma de Juegos y Apuestas, dependiente de la Generalitat, tuvo un fuerte descenso en 1.989 que se ha venido manteniendo en 1.990. En 1.989 se alcanzó la cifra de 10.309 Millones, lo que supuso un descenso del 30,3%. Y ello no obstante, haberse introducido en 1.990 una reforma de su juego

asimilándolo al bonoloto (6).

- En lo que se refiere al juego privado y referente a los casinos, el número total en toda España se ha venido manteniendo en 22 desde 1.987, a pesar de que en 1.990 se autorizaron la apertura de 3 nuevos casinos que no llegaron a ponerse en funcionamiento. En este subsector, también aparecen signos evidentes de estancamiento y ello no solo porque el gasto neto global de los jugadores cayó un 2,3%, sino por el mantenimiento de la tendencia a la baja del número de visitantes y sobre todo por el descenso de - 3,7% de los ingresos por juegos tradicionales (7). Esta cifra en 1.989 había alcanzado un incremento del 12% y una participación del 65% sobre el total de los ingresos brutos, sin embargo, en 1.990 descendió como hemos indicado en un - 3,7%.

- Por el contrario en el subsector de Bingos, los dos últimos ejercicios pueden calificarse de buenos. Así en 1.989 el número de salas ascendió a 627 y la recaudación tuvo un incremento de un 12,3%. El gasto neto de los jugadores ascendió en un 12% y los ingresos de las empresas se incrementaron en un 11,3%, alcanzando la cifra de 57.189 Millones. En lo referente a 1.990, el número de salas se redujo de las 627 a 615, pero sin embargo la recaudación se incrementó en un 7%, el gasto neto de los jugadores aumentó un 5,8% y los ingresos de las empresas un 8,3% (8).

- En lo referente a las Máquinas Recreativas y de Azar conviene

puntualizar que corresponde al subsector que ha tenido tradicionalmente mayor participación.

Durante los años 1985 a 1988 llegó a contabilizar el 55% de todos los recursos del sector del juego (9).

A partir de la entrada en vigor del Reglamento citado en el que limita el número de máquinas que deben permanecer en cada bar, se establecen controles sobre los premios limitándolos y, sobre todo, entra en aplicación una tasa sobre el juego (10), que ha producido una drástica reducción del número de máquinas que operan en el mercado, pasando de 324.860 máquinas en 1989 a 272.521 en 1990. Bien es cierto que al haber desaparecido las unidades de más baja rentabilidad la recaudación bruta una vez descontada la cantidad destinada a premios, sigue arrojando tasas de crecimiento del 3,6% en 1990. Ha quedado muy lejos los crecimientos del 16,7% de 1989 y más aún el crecimiento del 53,8% en 1987 (11).

- El juego del cupón (12) representa tan solo un 6,7% del volumen total de recursos promovidos en el sector del juego.

Si contabilizamos el volumen total de ventas desde 1985, la venta del cupón ha venido produciendo incrementos interanuales del 24% en 1986, del 15,81% en 1987, del 17,6% en 1988, produciéndose un descenso en 1989 del 4,53% y nuevamente un incremento del 11,4% en 1990.

Esta progresión se ha mantenido, no obstante, al haberse producido un notable incremento en el número de vendedores

principalmente entre los años 1988 y 1989, como se comprueba en el presente cuadro.

**EVOLUCION GENERAL DE LA PLANTILLA DE VENDEDORES.
(Millones de pesetas).**

FECHA	INVIDENTES	MINUS.	TOTAL	VARIAC. INTERANUAL (%)
Dic. 1986	11.870	3.826	15.696	13,1
Dic. 1987	12.586	5.969	18.555	18,2
Dic. 1988	13.261	7.918	21.179	14,1
Dic. 1989	13.496	7.802	21.298	0,6
Dic. 1990	13.737	7.589	21.326	0,1

Fuente: ONCE
Cuadro 8.h

En los datos correspondientes a 1.990 es el juego que mayor incremento en ventas ha experimentado de todos los del sector y ello sin que se hubiera producido un incremento en el número de vendedores, lo que supone una clara mejoría de la productividad (13). En el siguiente cuadro se pone de manifiesto.

EVOLUCION VENTAS DEL CUPON DE LA O.N.C.E. (1987 - 1990)
(Millones de pesetas).

AÑOS	SORTEOS DE LUNES A JUEVES	SORTEOS DE VIERNES	TOTAL	VARIAC. INTER. ANUAL (%)
1.986	100.927,16	2.824,4	163.751,5	27,6
1.987	115.598,8	74.046,7	189.645,5	15,8
1.988	141.275,0	81.752,5	223.027,5	17,6
1.989	150.148,4	82.984,0	233.132,4	4,5
1.990	165.477,8	94.254,0	259.731,9	11,4

Fuente: ONCE.
Cuadro 9.i

Si nos fijamos en datos más cualitativos (para corregir las desviaciones que las cantidades globales proporcionan y utilizando indicadores homogéneos, como puede ser, la venta media por día y vendedor efectiva), se observa como en los sorteos correspondientes de lunes a jueves en 1.989 se experimentó un crecimiento del 2,1% con incremento de la venta media diaria por trabajador de un 4,1%, mientras que en 1.990 el incremento fue del 9,1% para los sorteos de lunes a jueves y de 10,9% para el sorteo de viernes. El volumen total contabilizado en 1.990 ascendió a 259.731 Millones (14).

Los resultados anteriores están poniendo al descubierto los temores sobre el futuro del sector. El mercado español es especialmente consumidor de juego respecto de sus vecinos europeos, pero su capacidad de consumo empieza a dar signos de saturación. A nuestro juicio hay conclusiones evidentes:

- La presión fiscal sobre el juego ha determinado el crecimiento del subsector de máquinas de azar situándolo en crecimiento, que previsiblemente cada año va a ser más moderado (15).
- Los Casinos no admiten mayor incremento de la oferta. Las autorizaciones concedidas no parece que se corresponda con la situación del mercado (16).
- Los juegos Autonómicos desembocarán previsiblemente en pocos ejercicios, en un rotundo fracaso. Confirmando con ello el asentamiento en el subsector de la Lotería Nacional y del Cupón (17).
- Las quinielas hípicas no han encontrado mercado suficiente. A pesar de las posibilidades potenciales, los actuales gestores no han encontrado fórmulas de comercialización masiva del producto (18).
- La Lotería Nacional parece consolidarse no solo como el producto más rentable de las gestionadas por ONLAE sino como el de mayor volumen de facturación de todos los productos del juego (19).

- Los Bingos han encontrado su segmento y la adecuada proporcionalidad de rentabilidad. Si se limita el incremento de la oferta podrá consolidarse en el futuro (20).

- Respecto del cupón, se ha iniciado la implantación de una serie de medidas internas para incrementar la competitividad. El crecimiento del 11,4% parece confirmar el acierto de la estrategia adoptada. Sin embargo, la situación general del sector y el preocupante crecimiento del 6,3% hacen aconsejable, no sólo la consolidación del proceso de diversificación empresarial sino también la expansión del juego a otros países, especialmente en Sudamérica y Portugal. Los empresarios del subsector de máquinas recreativas ya lo han hecho, y la ONCE debiera impulsar su presencia en esos países (21).

No obstante, aún cuando los resultados de facturación son claramente positivos tanto en relación al volumen de años anteriores como respecto de los incrementos en otros juegos, el margen neto sobre facturación mantiene una tendencia decreciente, a partir de 1989. Ello es consecuencia, principalmente, de la política de comisiones que viene aplicándose desde dicha fecha. Mantener niveles retributivos próximos a los cuatro millones para personas no cualificadas es, sin duda, un desajuste que puede provocar graves consecuencias a la Entidad.

Reconducir las comisiones a niveles más acordes con el mercado laboral, es, sin duda, el reto más importante pendiente por abordar. Se necesitará una gran dosis de imaginación y una decidida voluntad para afrontarlo. No va a ser fácil conseguirlo, pero o se sitúa al margen en torno al 7% o la actual situación del 10% provocará no solo una contestación social sino el estancamiento de un negocio floreciente que permite vivir a un gran colectivo.

- (1) Las fuentes consultadas se refieren a los resultados económicos de los ejercicios de 1989 y 1990 proporcionados por:
- Comisión Nacional del Juego.
 - Organismo Nacional de Loterías y Apuestas del Estado.
 - Sociedad de Fomento de la Cría Caballar.
 - Entidad Autónoma de Juegos y Apuestas-Cataluña.
 - Organización Nacional de Ciegos Españoles.
- (2) Son especialmente significativos los resultados obtenidos por los juegos gestionados por la Comunidad Autónoma de Cataluña y los de las máquinas de azar en 1990. Ambas confirman las expectativas pesimistas de los próximos años.
- (3) Esta es la conclusión del informe de FACOMARE, "Aspectos socio-económicos del sector del juego en España", Madrid Junio de 1989.
- (4) Ver capítulo 4 apartado 4.1: Consideraciones sobre el grupo de empresas ONCE: Fundamentos, estrategias y estilos de dirección.
- (5) Memoria de 1990 del Organismo Nacional de Loterías y Apuestas del Estado. Madrid, 1990.
- (6) Memoria de la Entidad Autónoma de Juegos y Apuestas - Cataluña, Barcelona 1990.
- (7) Revista "Casinos" nº 1, Año 1991. Madrid 1991.
- (8) Comisión Nacional del Juego. Informe Resultados 1990, Madrid 1991.
- (9) Revista profesional de Equipamientos Operadoras y Hostelería nº 101, Barcelona 1991.
Revista Máquina nº 120, Octubre 1991, Madrid 1990.
- (10) El artículo 38 de la Ley 5/1990 de 29 de Junio sobre medidas urgentes en materia presupuestaria, financiera y tributaria modifica el apartado 4 del Real Decreto Ley 16/1977 de 25 de Febrero que regula los aspectos penales, administrativos y fiscales de los juegos de suerte, envite o azar y apuestas.
- Esta modificación se sucede en cada Ley de presupuestos y en la última grava a las máquinas de tipo B con una cuota anual por máquina de 375.000 Ptas., y los de tipo C con 550.000 Ptas.
- (11) Datos recogidos de la Revista Máquina, Abril de 1991, número 124, Madrid 1990.

- (12) Datos proporcionados por la ONCE. Memoria de 1990, Dirección General, Madrid, 1991.
- (13) Informe elaborado por la ONCE. Año 1991, Dirección General.
- (14) Informe anual para Consejo del Protectorado. Año 1991. Dirección General.
- (15) Coincide en las previsiones, el informe Facomare, Aspectos Socio - Económicos del Sector del Juego en España, Madrid Junio de 1989, pág. 10.
- (16) Revista Casinos Primer Trimestre 1992. Madrid 1992.
- (17) Informe ONCE, Dirección General. Año 1991.
- (18) Revista Turf - 90 de la Sociedad de Fomento de la Cría Caballar de España, Madrid 1990.
- (19) Memoria O.N.L.A.E., Año 1991. Ministerio de Economía y Hacienda.
- (20) Ver capítulo 3 apartado 3.4: Perspectivas del juego ante el Mercado Unico Europeo. Posición de los países miembros ante una regulación comunitaria.
- (21) Informe ONCE, Dirección General. Año 1991.

3.3 ESTUDIO DE LAS NORMAS JURIDICAS QUE REGULAN

EL SECTOR DEL JUEGO:

- ANALISIS COMPARATIVO DE SUBSECTORES.
- CRITERIO PARA LA DETERMINACION DEL
AMBITO Y LA VIGENCIA.

La situación de las Entidades y de los diferentes juegos que funcionan en el mercado se corresponde con una regulación igualmente dispersa y compleja (1).

El problema nace del desarrollo de la propia Constitución. El artículo 149.3 de la Constitución dejó las dos posibilidades abiertas al determinar que las materias no atribuidas al Estado, como ocurre con el juego, podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos (2).

Ha ocurrido que la posterior promulgación de estos ha desplazado hacia sus respectivas competencias toda la actividad del juego (3). Con este punto de partida, se ha provocado una grave contradicción ya que, de un lado, seis autonomías tienen plena competencia en todo lo referente a Casinos, Juegos y Apuestas y las restantes al tenor condicionado el ejercicio de la competencia al transcurso de 5 años y a la promulgación en su respectiva Autonomía de una Ley Orgánica, las competencias son, mientras tanto, ejercidas por la Comisión Nacional del Juego (4). De otro, el sector requiere una intervención administrativa muy intensa, y además, diferente según cual sea el producto que tenga que regularse (5).

En estas condiciones es difícil aplicar una legislación cohexionada y técnicamente útil. Pero es que además cada Comunidad Autónoma ha encontrado en el juego una importante fuente de recaudación de recursos, que puede ser ejercido sin que provoque por ello malestar en los ciudadanos, ni en las organizaciones empresariales.

Incluso tampoco existe un colectivo de trabajadores que pudieran manifestar sus protestas a la excesiva presión fiscal (6).

Lo que al final ha ocurrido es que como el mercado autonómico es de dimensiones reducidas, el sector ha crecido de forma anárquica con total ausencia de parámetros uniformes.

Las cosas han ido mejorando en claridad con los años aún cuando ya no será posible disponer de textos legales homogéneos.

Para sintetizar las diferentes normas jurídicas una vez seleccionadas las que tiene un contenido básico en su regulación, distinguimos:

- 1.a).- Normas generales con ámbito de aplicación en todo el territorio nacional.
- 1.b).- Normas generales de aplicación directa en parte del territorio nacional y supletoria en algunas Comunidades Autónomas.
- 1.c).- Normas generales con ámbito de aplicación en cada Comunidad Autónoma.
- 1.d).- Normas básicas más importantes para cada uno de los juegos.

1.a).- Normas generales con ámbito de aplicación en todo el territorio nacional (7).

En este apartado se incluye a los diferentes Estatutos de Autonomía promulgados por Ley Orgánica que completan el reparto competencial previsto en la Constitución (8).

Además son de aplicación diversa, artículo del Código Civil que contiene normas en relación a las deudas del juego (9).

También son normas generales con ámbito de aplicación en todo el territorio nacional las que se refieren a la organización de los juegos gestionados por el Organismo Nacional de Loterías y Apuestas del Estado y por la Organización Nacional de Ciegos Españoles. La normativa de carácter general referida a las Loterías y Apuestas del Estado se refiere a cada uno de los juegos gestionados por el ONLAE:

Lotería Nacional: Decreto 23 de Marzo de 1956 que aprueba la Instrucción General de Loterías. Es un largo precepto de 306 artículos que regula todos los pormenores del sorteo y su gestión (10).

Lotería Primitiva y Bonoloto: Real Decreto 1360/1985 de 1 de agosto que autoriza la explotación de la Lotería Primitiva o Lotería de números (11).

Apuestas Deportivas del Estado: Decreto Ley de 12 de abril 1946 que crea el Patronato de Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas, hoy gestionado por el ONLAE.

Real Decreto 815/1988 de 15 de Julio que modifica la contribución de las apuestas (12).

Organización Nacional de Ciegos: El Real Decreto 358/1991 de 15 de Marzo por el que se reordena la ONCE.

2.b).- Normas generales con aplicación directa en parte del territorio nacional y supletoria en algunas Comunidades Autónomas (13).

Dos únicas normas son las que han quedado como soporte legal de la regulación del juego en el Estado. Estas dos normas adquieren la categoría de derecho supletorio en las Comunidades Autónomas que hubieran promulgado normas del mismo contenido. Son: El Real Decreto Ley 16/1977 que regula los aspectos penales, administrativos y fiscales, de los juegos de suerte envite o azar y apuestas (14), y la Ley 34/1987 de 26 de diciembre que regula la Potestad Sancionadora de la Administración Pública en materia de juegos de suerte, envite o azar (15).

3.c).- Normas generales con ámbito de aplicación en cada Comunidad Autónoma.

En este ámbito es donde la dispersión es más preocupante, ya que, no solo varían el rango normativo empleado en cada

Comunidad Autónoma, sino la intensidad reglamentaria de cada una de ellas (16). Mientras el País Vasco, mantiene la más baja, relación de reglamentos, es Cataluña quien con mayor frecuencia ha regulado el sector (17).

Las Comunidades Autónomas que han legislado el juego, con rango de Ley en el ámbito de su competencia han sido (18):

- Cataluña: Ley 5/1984 de 20 de marzo sobre el juego.

Ley 10/1990 de 15 de Junio sobre Policía de Espectáculos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos.

Ley 5/1986 de 17 de Abril que crea la entidad autónoma de Juegos y Apuestas de la Generalitat.
- Galicia: Ley 14/1985 de 23 de Octubre reguladora de los juegos y apuestas.
- Andalucía: Ley 2/1986 de 19 de Abril del Juego y Apuestas de la Comunidad Autónoma.
- Comunidad Valenciana: Ley 4/1985 de 3 de Junio del Juego.
- Canarias: Ley 6/1985 de 30 de Diciembre que regula el juego y las apuestas.

Ley 6/1990 de 17 de Abril de creación del Organismo Canario de Juegos y Apuestas.

- Navarra: Ley Foral 2/1989 de 13 de Marzo reguladora de espectáculos públicos y actividades recreativas. Ley Foral 11/1989 de 27 de Junio del juego.
- País Vasco: Ley 4/1991. Ha sido la última Comunidad, con competencias asumidas en la materia de juegos de suerte, envite o azar que ha publicado su Ley del Juego.

A cada norma legal le han seguido los correspondientes Decreto de desarrollo, principalmente relativos a productos o juegos específicos, a normas de procedimiento y a preceptos organizativos.

4.d).- Normas básicas más importantes para cada uno de los juegos.

Si el punto de partida, como hemos comentado, es que existe una norma básica reguladora del sector, y que conviven Comunidades Autónomas con competencia legislativas, con otras sin ellas, el resultado no podría ser otro que la regulación fragmentada tanto por el ámbito de aplicación como por cada tipo de juego (19).

Esta situación ha sido especialmente grave a la hora de afrontar la intervención administrativa en el subsector de máquinas recreativas hasta tal punto que gran parte de las

Comunidades Autónomas regularon sus propias normas, que una tras otra se manifestaron insuficientes para ordenar el subsector (20). A la mayor rigidez normativa de una Comunidad Autónoma seguía un descenso de la actividad en beneficio de la comunidad colindante. Resulta muy gráfico el ejemplo de la Comunidad Gallega que ha promulgado seis decretos en cuatro años para regular el Reglamento de Máquinas recreativas y de azar (21).

Un cierto grado de uniformidad se ha impuesto con la promulgación del Real Decreto 593/1990 de 27 de Abril que aprueba el Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar. Para ello se ha utilizado la técnica de reglamentar con carácter general y supletorio para las Comunidades Autónomas con competencia normativa en materia de juego, con el acuerdo previo de aceptar la norma general como único texto regulador de la actividad (22). Pocas soluciones existen para regular lo que el mercado ha unificado. Esta es seguramente la mejor posible, pero también puede ser invalidada en cualquier momento por decisión de alguna Comunidad Autónoma (23).

Para el resto de juegos, el problema ha sido menor en la medida en que la oferta se somete a una demanda localizada como son los casos de los Bingos y los Casinos.

Una vez seleccionados los textos más importantes, el panorama es el siguiente (24):

Máquinas Recreativas y de Azar: Decreto 593/1990 de 27 de Abril que aprueba el Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar. Las Comunidades Autónomas están desarrollando normativas de procedimiento (25).

Bingos.- La Orden de 9 de Enero de 1979 que aprueba el Reglamento del juego del Bingo es el texto básico para aquellas Comunidades que no tienen competencias reglamentarias. Pero el resto de las Comunidades han dictado su propio reglamento, asignando al Reglamento Estatal el rango de norma supletoria:

País Vasco: Orden del 19 de Febrero de 1988, regula el juego del Bingo.

Cataluña: Orden de 7 de Diciembre de 1984, aprueba el Reglamento del Bingo.

Galicia: Decreto 273/1986 de 31 de Julio, aprueba el Reglamento del Bingo.

Andalucía: Decreto 289/1987 de 9 de Diciembre, aprueba el Reglamento del Bingo.

Comunidad

Valenciana: Decreto 89/1990 de 11 de Junio, aprueba el Reglamento del Bingo.

Canarias: Decreto 122/1988 de 1 de Agosto, aprueba el Reglamento del Bingo.

Casinos.- El Decreto 1337/1977 de 10 de Junio, aprueba las normas para instalación de Casinos de Juego. Posteriormente la Orden del Ministerio del Interior de 9 de Enero de 1979 aprueba el Reglamento de Casinos de Juegos. Además normas son los preceptos básicos para el subsector y como con otros productos son las normas supletorias cuando las Comunidades Autónomas con competencia exclusiva reglamenten esta actividad. En esta ocasión con menor intensidad (25).

Andalucía: Decreto 229/1988 de 31 de Mayo, aprueba el Reglamento de Casinos de Juegos.

Canarias: Decreto 173/1989 de 31 de Julio, aprueba el Reglamento de Casinos de Juegos.

Hipódromos.- La legislación se refiere tanto a la explotación de los hipódromos como a la regulación de la quiniela hípica.

Las normas básicas son el Reglamento de 28 de Diciembre de 1983 que regula la quíntuple especial y el Reglamento de Apuestas de Hipódromos de fecha 17 de Julio de 1979 (26).

Las Comunidades Autónomas con hipódromos en sus territorios, han regulado la gestión de los mismos:

Madrid: Decreto 1734/1982 de 9 de Julio.

Cataluña: Decreto 455/1983 de 22 de Septiembre.

Andalucía: Orden de 28 de Mayo de 1986.

Rifas y Tómbolas.- La normativa básica se reguló por Ley de 16 de Julio de 1949. Ha tenido un desarrollo autonómico en algunas Comunidades.

Andalucía: Decreto 325/1988 de 22 de Noviembre.

Comunidad

Valenciana: Decreto 129/1989 de 16 de Agosto.

Canarias: Decreto 174/1989 de 31 de Julio.

Boletos.- Las normas básicas regulan con carácter general los juegos mediante venta de boletos tales como boletos descuento y boletos rifa. Es el Real Decreto 1067/1982 de 24 de Abril quien aprobó el Reglamento de Juego mediante boleto.

Las Comunidades con competencia exclusiva han promulgado normas de similares contenidos.

País Vasco: Decreto 345/1985 de 5 de Noviembre que regula el juego mediante boletos.

Cataluña: Es la Comunidad que más ha desarrollado esta normativa ya que a través de la Entidad Autónoma de Juegos y Apuestas gestiona diferentes juegos mediante boletos, tales como Loto-Rapid. La Orden 4 de Marzo de 1987 reguló dicho juego.

Galicia: Decreto 167/1986 de 4 de Junio, regula el juego de boletos.

Canarias: Decreto 138/1986 de 29 de Septiembre, regula el juego de boletos.

Concluido el catálogo de normas aplicables al sector del juego diferenciando su ámbito de aplicación tanto en razón del territorio como a la naturaleza de normas con aplicación directa o supletoria, es evidente la conclusión de amplitud, farragosidad y desorden de la regulación del sector.

La intervención administrativa en cada uno de los juegos tiene una estructura similar (27):

- Se define el juego y sus características.
- Se regulan los instrumentos: Máquinas, boletos, loterías, etc.
- Se establecen los requisitos para gestionar el juego.
- Se crean los procedimientos de control y supervisión.
- Se impone un régimen sancionador para el incumplimiento.

Este esquema se mantiene constante en cada una de las normativas determinando que la intervención administrativa abarca la totalidad de los aspectos del juego. Por ello la complejidad está menos justificada (28).

- (1) Baste examinar el compendio legislativo editado por LOYRA. Madrid, 1991.
- (2) Cf. Tomás y Valiente. El Reparto competencial en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional, Madrid 1988, Aranzadi, pág. 42 y 88, 2ª ed.
- (3) En el País Vasco la Ley Orgánica 3/1979 de 18 de Diciembre de Estatuto de Autonomía en su artículo 10 apartado 35, establece competencia exclusiva de la Comunidad en materia de Casinos, Juegos y Apuestas, con excepción de las Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas. Con idéntica redacción se prevé en Cataluña Ley Orgánica 4/1979 de 18 de Diciembre, de Estatuto de Autonomía, artículo 9 apartado 32, igualmente en Galicia, Ley Orgánica 1/1981 de 6 de abril, de Estatuto de Autonomía, artículo 27 apartado 27.

En Andalucía con idéntica exclusividad Ley Orgánica 6/1981 de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía, Artículo 13 apartado 33.

En la Comunidad Valenciana se prevé competencia exclusiva en los mismos términos según el artículo 31 apartado 31 de la Ley Orgánica 5/1982 de 1 de Julio, Estatuto de Autonomía.

En el Estatuto de Autonomía de Canarias, Ley Orgánica 10/1982 de 10 de Agosto se atribuye competencia legislativa y de ejecución en materia de casinos, juegos y Apuestas, con exclusión de las Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas.

En la Ley Orgánica 13/1982 de 10 de Agosto de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra otorga también competencia exclusiva en el artículo 44 apartado 16.

La Ley Orgánica 2/1983 de 25 de Febrero de Estatuto de Autonomía de Baleares también le otorga competencias legislativas, reglamentarias y función ejecutiva, en el artículo 10 apartado 11.

En las Leyes Orgánicas 7/1981 de 30 de Diciembre de Asturias, Ley Orgánica 8/1981 de 30 de Diciembre de Cantabria, Ley Orgánica 3/1982 de 9 de Junio de La Rioja, Ley Orgánica 4/1982 de 9 de Junio de Murcia, Ley Orgánica 9/1982 de 10 de Agosto de Castilla - La Mancha, Ley Orgánica 1/1983 de 25 de Febrero de Extremadura, Ley Orgánica 3/1983 de 25 de Febrero de la Comunidad de Madrid y la Ley Orgánica 4/1983 de 25 de Febrero de Castilla - León, se establece la misma fórmula competencial supeditando la competencia en materia de casinos, juegos, apuestas, con exclusión de las Apuestas Deportivo-Benéficas al transcurso de 5 años y la promulgación de Ley Orgánica.

- (4) Ver en el capítulo 3 apartado 3.1.2 "Naturaleza y características de las entidades y sociedades que operan en el sector del juego".
- (5) Con carácter general se justifica la intervención en la obra De la Cuétara: "Las potestades Administrativas", Madrid 1986, Aranzadi, pág. 12 y 55.
Referido al subsector de máquinas de azar en la obra de Fentanes Baena y Huertas Huertas "Régimen Jurídico de las Máquinas recreativas y de Azar, Madrid 1988, Aranzadi, pág. 100 a 152.
- (6) Informe Facomare - Aspectos socio - económicos del Sector del juego en España. Madrid, Junio 1989.
- (7) Salvo las normas promulgadas para los juegos de ámbito nacional, no existen preceptos unitarios de ámbito general.
- (8) Ver cita nº 3 en este mismo capítulo.
- (9) Artículos 1351, 1371, 1372, 1798, 1799, 1800 y 1801 del Código Civil.
- (10) Referido al tratamiento civil de las deudas del juego. B.O.E. de 22 de abril de 1956. Deroga la Instrucción de loterías aprobada por Real Orden de 25 de febrero de 1893.
- (11) B.O.E. 7 de Agosto de 1985.
Debe tenerse en cuenta también la Resolución de 19 de Septiembre de 1985 que aprueba los concursos de pronóstico y la Resolución de 20 de Agosto de 1988 que dichas normas sobre validación mecánica.
- (12) B.O.E. 27 de Julio de 1988. Suprime la participación del 27 por ciento de la recaudación asignada al Consejo Superior de Deportes.
- (13) Son, prácticamente el mismo soporte legal unitario de la regulación del juego en España.
- (14) B.O.E. nº 56 de 7 de Marzo de 1977.
- (15) B.O.E. nº 312 de 30 de Diciembre.
- (16) Todo compendio legislativo del juego tiene que clasificar las normas por Comunidades Autónomas y los productos del juego. Ello lo hace de muy difícil manejo.
- (17) Es la única Comunidad Autónoma que tiene en el mercado tres productos. Ver en este mismo capítulo "Los productos del juego".
- (18) Con la promulgación de la Ley del juego en la Comunidad Autónoma del País Vasco, todas con competencias legislativas la han desarrollado.

- (19) La contradicción surge cuando el juego se desarrolla en condiciones idénticas pero en ámbitos superiores a los de la Comunidad Autónoma. Ocurre principalmente en Máquinas recreativas, Bingos y Casinos. Mientras que la demanda está regionalizada, la oferta no.
- (20) Cuando los fabricantes tienen ámbito nacional no puede regularse la demanda con carácter regional. Esta situación provocaría, fabricar máquinas diferentes para cada Autonomía.
- (21) Decreto 374/1986 de 30 de Octubre.
Decreto 15/1987 de 22 de Enero.
Decreto 32/1989 de 3 de Febrero.
Decreto 247/1990 de 18 de Abril.
Decreto 520/1990 de 29 de Noviembre.
- (22) Cf. Fentanes Baena y Huerta Huerta, Régimen Jurídico de las Máquinas Recreativas y de Azar, Madrid, 1988, Aranzadi, pág. 22.
- (23) Bastará que las normas de desarrollo se promulguen de forma diferenciada en cada Autonomía.
- (24) Es el catálogo reglamentario básico que recoge el o los textos generales de cada juego.
- (25) Ver en este mismo capítulo 3 apartado 3.3: "Análisis de los resultados económicos del Juego: datos comparativos y evolución del sector", referido al subsector Casinos.
- (26) No se incluyen por su escasa relevancia las Carreras de Galgos con apuestas. La norma que lo regula es el Reglamento de Carreras de Galgos con Apuestas Mutuas, B.O.E. 29 de Marzo de 1935.
- (27) De la Cuétara Las Potestades Administrativas, Madrid 1986, Aranzadi, pág. 12 y 55.
- (28) Cf. Bercovita Rodríguez - Cano A y R, Estudios Jurídicos sobre Protección de los consumidores. Madrid, 1987 Aranzadi, pág. 215 a 217.

**3.4 PERSPECTIVAS DEL JUEGO ANTE EL MERCADO
UNICO EUROPEO. POSICION DE LOS PAISES
MIEMBROS ANTE UNA REGULACION COMUNITARIA.**

Recientemente la Comunidad Económica Europea ha iniciado un estudio del sector a través de la Dirección General III - Mercado Interior y Política Industrial (1) para analizar la posible liberalización del sector de cara al mercado único a partir de 1993.

La regulación comunitaria en este ámbito tiene soporte jurídico en los artículos 52 del Tratado de la C.E.E. sobre libertad de establecimiento, el artículo 59 sobre libre prestación de servicios, los artículos 85, 86 y 92 sobre competencia dentro de la Comunidad y el artículo 90, del mismo texto legal, dada la condición de empresas públicas que tienen gran parte de los operadores en este sector.

Esta Comisión es la primera que se constituye con el encargo de analizar si debe o no liberalizarse el mercado del juego. A juzgar por sus declaraciones, la Comunidad Económica Europea acaba de descubrir el sector del juego y su importancia económica, que cifra en 46.554 millones de Ecus en 1989 (2).

Según los últimos datos los doce países comunitarios cifran una cantidad anual próxima a los seis billones de pesetas, entre loterías y juegos de azar, cantidad que supera la facturación de la industria informática o farmacéutica de la Comunidad.

Esta cantidad se desglosa por subsectores en las partidas siguientes: (3)

- Loterías y Lotos	2.1 billones/pts.	36,04 %
- Carreras de caballos	1.8 billones/pts.	31,29 %
- Casinos	1.007 billones/pts.	16,65 %
- Máquinas tragaperras	0.6 billones/pts.	11,17 %
- Bingos	0.2 billones/pts.	4,85 %

Las opiniones sobre una hipotética liberalización del Mercado de los Estados, empresas y diferentes organizaciones no son unánime y tampoco lo pueden ser por las evidentes diferencias según cual sea el subsector. Distingamos las opiniones en cada uno de los subsectores.

Casinos: Existen serias discrepancias entre los diferentes operadores (4). Por un lado los casinos alemanes los considerados públicos. Entienden que la C.E.E. no tiene competencia en la materia al no considerarse el juego como una actividad económica por su propia idiosincrasia, como así lo ha entendido el Tribunal Constitucional Alemán.

Otras asociaciones nacionales que desean mantener el actual "status quo" como las de Portugal, Dinamarca y Gran Bretaña consideran que la legislación actual que ahora les ampara y que prohíbe la entrada en el sector de otros nacionales, no incumple la legislación comunitaria alegando a su favor el principio de subsidiaridad en virtud del cual,

la Comunidad no objetaría nada a las normas y prácticas existentes en los Estados miembros que no afecte al establecimiento o al funcionamiento del mercado único.

Sin embargo, varias asociaciones de carácter privado exigen la liberalización del mercado. Para ello señalan, que será preciso armonizar tres aspectos:

- Uniformidad legislativa de los doce citados en cuanto a la concesión de licencias.
- Respecto a la fiscalidad, se establece una imposición uniforme en toda la Comunidad.
- Coordinar información a nivel europeo sobre listas negras de clientes, etc...

No obstante, la mayoría del sector en este momento no desea una liberalización (5).

Bingos: Las asociaciones organizadoras de juegos de bingos son unánimes al solicitar la liberalización, oponiéndose a cualquier limitación o discriminación (6).

Apuestas Hípicas:

Si bien en nuestro país, no es un sector excesivamente desarrollado, las posiciones más interesadas se

promueven entre tres países, Francia, Inglaterra y Alemania y entre dos tipos de operadores, los pequeños corredores de apuestas y las grandes mutualidades.

Mientras que los primeros están por la liberalización del mercado inicialmente nacional y posteriormente comunitario, los grandes operadores de apuestas hípicas (Ladbroke, M.P.V., et.) quieren que se mantenga la situación actual, permitiendo o fomentando las apuestas transfronterizas, tema que sería regulado a fin de que no plantee problemas entre los nacionales de los diversos Estados miembros implicados (7).

Máquinas Recreativas y de Azar:

Aunque no es unánime la posición de los fabricantes en materia de libre competencias o liberalización del mercado debido fundamentalmente al tamaño de las empresas, los grandes fabricantes y los que explotan el mercado están por una liberalización del mismo, tanto a nivel nacional como comunitario (8).

Es importante citar que en Francia y en Italia este tipo de máquinas están prohibidas por Ley, dos mercados que dada su población serían abordables con mucho gusto por fabricantes y sociedades de explotación. Tanto unos como otros, proponen la armonización de cuatro aspectos básicos:

- Armonización técnica de las máquinas en cuanto a que sus sistemas y programas sean iguales.
- Armonización fiscal.
- Armonización en el juego y en cuanto a premios concedidos, tiempo de jugadas, etc.
- Armonización en la concesión de licencias.

Loterías y Apuestas Deportivas:

Saber las opiniones de los operadores europeos del subsector de loterías es especialmente importante para la ONCE (9).

Existe plena unanimidad en oponerse a la liberalización del mercado, basado fundamentalmente en que este tipo de juego tiene poderosas razones de orden público, constatado históricamente a fin de proteger a la población. El Estado garantiza con ello un juego limpio.

No puede olvidarse que los fondos recaudados a través de estos juegos suelen tener fines sociales o redistributivos, que desaparecerían en un mercado liberalizado, pues la competencia haría disminuir los ingresos y con ello la atención a esos fines.

El mantenimiento de los mismos se suplantaría con el incremento de impuestos a los ciudadanos.

Además existe otro argumento nada despreciable si tenemos en cuenta como se toman las decisiones en la Comunidad y es que la liberalización del sector terminaría para hacer desaparecer los juegos de azar en los países pequeños como Bélgica, Holanda y Portugal, a favor de los grandes Estados, con las mismas consecuencias para sus ciudadanos y los fines perseguidos (10).

Es aventurado predecir cual será la decisión que al final adopte la Comunidad Económica Europea respecto a la pregunta sobre la liberalización. Que se produzca en términos generales es bastante improbable. Más razonable será esperar una cierta armonización legislativa.

Y respecto a las loterías es de esperar que los Estados miembros mantengan posturas de fuerte rechazo a cualquier medida de liberalización (11).

- (1) La Comisión encargada del estudio está presidida por D. John Mogg, Director General Adjunto.
- (2) Cf. Dirección General III, C.E.E. El Juego en el Mercado Unico. Un estreno sobre la legislación actual y la situación del Mercado - Junio 1991.
- (3) Información elaborada por Cooper & Librand, Bruselas, agosto 1992.
- (4) Cf. Oficina de Bruselas de la Fundación ONCE Informe sobre el Juego en el Mercado Unico. Bruselas 1992.
- (5) Revista Casinos. Madrid Septiembre de 1991.
- (6) Cf. Oficina de Bruselas de la Fundación ONCE Informe sobre el Juego en el Mercado Unico. Bruselas 1992.
- (7) Sociedad de Fomento de la Cría Caballar de España. Turf, 91, Madrid Septiembre 1991.
- (8) Revista Máquinas. Mayo nº 126. Madrid, 1991.
- (9) Uno de los proyectos más ambiciosos de la ONCE es participar en un juego de loterías cuyo ámbito alcance los países de la Comunidad Europea.
- (10) Cf. Oficina de Bruselas de la Fundación ONCE Informe sobre el Juego en el Mercado Unico. Bruselas 1992.
- (11) Propuesta española manifestada por el Ministerio de Economía y Hacienda, de rechazo a cualquier proceso de liberalización en este subsector. (Declaraciones recogidas por Expansión el 15 de febrero de 1992).

CAPITULO 4
LA DIVERSIFICACION EMPRESARIAL COMO
OBJETIVO ECONOMICO Y DE EMPLEO.

**4.1 CONSIDERACIONES SOBRE EL GRUPO EMPRESARIAL ONCE:
FUNDAMENTOS, ESTILOS DE DIRECCION Y DESARROLLO.**

1. Fundamentos.

En un momento determinado los responsables de la ONCE toman la decisión de cambiar de estrategia inversora. Se decide que el ahorro de la institución debe ser empleado con mayor agresividad optando por un proceso de diversificación de recursos, como garantía y estabilidad para la entidad. A partir de entonces comienza a crearse lo que hoy día se denomina "el grupo de empresas ONCE" (1). El punto de partida no contó con un diseño inversor y un plan de ejecución medido y calculado, sino que las empresas van naciendo consecuencia de una voluntad de quererlas crear por parte de la ONCE, pero de una oposición tanto de la legislación como de la Administración. Cada inversión es un paso irreversible en la creación del grupo de empresas ONCE, pero es un paso desordenado y a veces poco calculado. Esa fue la realidad del nacimiento del grupo de empresas.

La diversificación empresarial es la alternativa por la que optan una vez aceptados los planteamientos de quienes auguraban un estancamiento del sector del juego público (2). Pero, además, la propuesta es rápidamente aceptada por todo el colectivo que por primera vez ve la posibilidad de poner remedio a un temor ya histórico entre los ciegos y es que la dependencia exclusiva del cupón significa mantener una incertidumbre permanente sobre el futuro.

Tradicionalmente los ciegos han procurado desarrollar actividades económicas ajenas al sector del juego (3). Todos los intentos terminaron en fracaso; unos fueron proyectos agrícolas,

otros actividades industriales pero ninguno de ellos pudo mantenerse en el mercado (4). Las razones fueron, tanto, la dificultad de desarrollar actividades específicas para ciegos como los escasos recursos que estos proyectos contaban.

La aspiración de disponer de alternativas se mantiene, incluso hoy en día en el que disponen ya de un grupo empresarial. Curiosamente, ellos que conocen extraordinariamente bien el sector del juego por haberlo ejercido más de cincuenta años, sin embargo, no confían en su estabilidad (5). En estas condiciones es fácil comprender que cuando dispusieron de un importante excedente de tesorería no dudaron en lanzarse a un proceso inversor, yo diría, frenético, hasta alcanzar en poco más de tres años un grupo empresarial de más de 110 empresas (6).

Es cierto que la evolución del mercado del juego público, desde hace cinco años se mantiene con crecimientos moderados, lo que significa que las posibilidades de expansión sólo podrán realizar sobre la competencia, las loterías, es decir, que analizado el mercado, las expectativas del cupón se concentrarán en restaurar a las loterías y viceversa (7). Decidido por tanto invertir, las alternativas no serían muchas: O se efectúan en bolsa con las limitaciones e inestabilidad que caracteriza a las españolas o se realizan en un proyecto empresarial propio (8).

La materialización de las inversiones se llevaron a cabo contestando de un lado a las previsiones de garantía máxima en valores solventes;

de otro respondiendo a las invitaciones más dispares de proyectos empresariales, y de otro a las necesidades de la propia institución (9). El resultado ha sido la colocación de un conjunto de participaciones en diferentes sectores con preferencia en medios de comunicación, turismo, inmobiliario, distribución y en la creación de una importante cartera de valores (10).

Más que en ningún otro grupo empresarial, se aplicaron las teorías económicas de aquella época (1986/90) proclives a la diversificación como mejor garantía de estabilidad financiera. Hoy la realidad no ha confirmado tales teorías y la excesiva diversificación aporta menor rentabilidad y sobre todo, graves defectos en la gestión al desconocer el funcionamiento de cada sector.

2. Estilos de Dirección.

A la hora de ordenar las participaciones existentes en diferentes empresas y en diferentes sectores de la economía, habría una decisión previa, y es, decidir si realmente proporciona alguna ventaja organizar la actividad empresarial dentro de un grupo de empresas.

Si estudiamos lo que hacen las diferentes compañías inversoras, vemos que todas, han decidido un cierto grado de ordenación de las participaciones. Lo que ya resulta menos unánime es como hacer esa ordenación. Esa decisión va a depender de muchos factores,

principalmente del grado de dispersión de las sociedades y de su relación con el mercado. (según se trate de productos industriales, servicios, financieros, etc., del consumo masivo, de la rotación...) (11).

Sin embargo, y cualquiera que luego sea el estilo de dirección hay algunas ventajas que aconsejan la constitución de grupos empresariales (12):

- La mejora de la planificación de la empresa matriz.
- La mejora de los resultados económicos de la empresa como consecuencia de las sinergias de grupo, tanto entre sí como en relación al mercado.
- La mejora de la gestión de cada empresa, cualquiera que sea la relación con el centro, por comparación de las actividades de cada unidad.

Por tanto, parece que la ordenación de las participaciones en torno a grupos no suele aportar inconvenientes, incluidos los fiscales (13).

Tomada la decisión de proceder a la constitución de un grupo empresarial, la opción de cual debe ser el diseño organizativo que elijamos estará en relación con el estilo de dirección que se vaya a adoptar, es decir, cuales serán los grados de influencia de planificación y control en cada una de las empresas.

Lo que se tiene que resolver, por tanto, es el grado de equilibrio que se quiere establecer entre la unidad central, o grupo de empresas y las unidades periféricas o empresas (14).

Las investigaciones más recientes han llegado a recopilar hasta ocho estilos de dirección estratégica (15). Las características más fundamentales de cada uno de ellos, son las siguientes:

- Compañía Holding. El centro es bastante pasivo. Tiene poca implicación en el desarrollo de estrategias de las unidades. Generalmente permite que las divisiones reinviertan sus propios fondos, más bien que tener una activa intervención en la asignación de recursos. El control es laxo y solamente malos resultados sostenidos implican que el centro adopte acciones (16).

- Centralizado. El centro toma el liderazgo en el desarrollo de estrategias, decidiendo por sí mismo lo que es importante. Los directores de unidades de negocio implementan las estrategias decididas por el centro. Los controles del centro se enfocan preferentemente a verificar si se han desarrollado las decisiones, antes que a comprobar los resultados (17).

- Planificación Estratégica. El centro trabaja conjuntamente con los directores de unidades de negocio en el desarrollo de estrategias.

Establece procesos de planificación extensivos, hace contribuciones significativas al pensamiento estratégico, y, puede haber definido una estrategia corporativa o misión, que guía y coordina los desarrollos de las unidades de negocios. Se destina menos atención al proceso de control. Los objetivos de resultados se fijan con criterios amplios, en términos estratégicos tales como "llegar a ser el suministrador líder" o "establecer una posición".

Los objetivos financieros anuales se contemplan como menos importantes que los objetivos estratégicos a largo plazo (18).

- Programación Estratégica. Este estilo es una variante de la Planificación Estratégica. Como en las compañías de ésta última, el centro está implicado en desarrollar estrategias al nivel de las unidades de negocio, pero adicionalmente intenta fijar claros objetivos de resultados e insiste en que se alcancen. El estilo incluye una planificación detallada, patrocinio central de la estrategia y estricto control contra los objetivos financieros y los hitos estratégicos (19).
- Control estratégico. El centro prefiere dejar la iniciativa en el desarrollo de planes a los directores de unidades de negocios. El centro revisa y critica los planes, usando las revisiones como método de chequeo de la calidad del pensamiento de los directores de unidades de negocio, más que como una oportunidad para dirigir.

El proceso de control es un mecanismo de influencia importante para el centro. Los objetivos se fijan pensando en metas estratégicas (tales como la cuota de mercado) tanto como en resultados financieros, y se espera que los directores alcancen los objetivos. Se olvidarán los cumplimientos del presupuesto cuando se hayan alcanzado importantes objetivos estratégicos. Las compañías de Control Estratégico combinan una moderada influencia en planificación con un estricto control estratégico (20).

- Riesgo Estratégico. En este estilo el centro delega el desarrollo de estrategias a los directores de unidades, y hace pocos intentos para cambiar sus propuestas. Los controles son flexibles, concediendo tiempo a los directores de unidades para construir una posición en el mercado. Pero el centro trabaja más que en el estilo Compañía Holding. Verifica los resultados que se alcanzan, e interviene si están apareciendo problemas serios, y retiene la capacidad de decisión sobre las principales asignaciones de recursos. El estilo es similar al utilizado por las compañías de capital-riesgo (21).

- Control Financiero. La influencia del centro se ejercita principalmente a través del sistema presupuestario. El rol de la dirección corporativa en el desarrollo de estrategias es limitado, y los planes a largo plazo no son formalmente revisados por el centro. En vez de esto, el centro se endereza a una estricta revisión del presupuesto anual.

Los objetivos de beneficios se fijan al aprobar el presupuesto, y los puestos están en peligro si los objetivos no se cumplen. Las compañías de Control Financiero combinan un bajo nivel de influencia en la planificación con controles financieros estrictos (22).

- Programación Financiera. Este estilo es una variante del Control Financiero. Aunque las directrices estratégicas amplias se dejan a los directores de unidades, la dirección central de estas compañías sugerirán, y aún dictarán, los ratios y resultados financieros que deben mejorarse. Esto, además de que el centro debe aprobar los presupuestos y las inversiones. También se controlan estrictamente los objetivos de presupuesto (23).

Es claro que, con mucho, los estilos más comunes son los de Planificación Estratégica, Control Estratégico y Control Financiero. Estos estilos aparecen como las opciones más viables para dirigir una gran compañía diversificada (24).

Los otros cinco estilos son mucho menos empleados. Los estilos Centralizado y Compañía Holding se adoptaron por algunos grupos en el pasado, pero decidieron abandonarlo como consecuencia de los problemas que ocasionaba. La Programación Estratégica también ha sido puesta en práctica en alguna ocasión pero originó conflictos internos que dificultaban su funcionamiento. El Riesgo Estratégico se emplea por algunas empresas subsidiarias de algunas compañías, pero no se ha implantado en ninguna gran empresa.

Y por último, la Programación Financiera es una variante del control financiero, más que un estilo totalmente separado (25).

La ONCE tomó la decisión a través del Consejo General que por acuerdo de 28 de febrero de 1.990 (26), resuelve constituir un grupo empresarial que ordene primero y gestione después todas las participaciones de la ONCE. El modelo elegido ha pretendido tanto estructurar las diferentes empresas y participaciones como situarse en disposición de salir al mercado bursátil, a través del cual, puedan materializar las plusvalías conseguidas.

La elección fue por el estilo "Control Financiero" (27), teniendo en cuenta que las características del grupo, el tamaño de las participaciones y la dispersión de ellas se acomoda más a un agrupamiento de control financiero que de planificación de objetivos.

Sus características más importantes son que la planificación se concreta a la elaboración por las empresas de un presupuesto anual, donde se establecen objetivos a corto plazo y donde las decisiones se guían por un estricto criterio de plazo de recuperación de la inversión. La máxima de la autonomía de gestión, y el centro corporativo se limita a aceptar los presupuestos, para después proceder a un meticuloso y estricto control de su cumplimiento. Este modelo suele encontrarse en organizaciones donde existen múltiples negocios diversos, pero que cuentan con un entorno competitivo similar de forma que los resultados de todos ellos se pueden medir con el mismo rasero.

La opción de facilitar mayor autonomía de gestión a las unidades básicas siempre es una opción mejor, sobre todo, cuando las sinergias internas del grupo son muy reducidas.

Al analizar las participaciones del grupo de empresa, se constata que, aproximadamente el 35% de ellas corresponde a participaciones minoritarias. Ello significaría que el modelo organizativo más ortodoxo para una cartera con dichas proporciones debiera ser de "Holding Financiero", en vez de Centro Corporativo. Tal separación es, sin duda, impecablemente académica, pero en la práctica, con tal cúmulo de excepciones que no puede aplicarse sin efectuar bastantes matizaciones. El grupo empresarial ONCE ofrece un buen número de ellos.

El resultado ha sido la configuración de un grupo empresarial a partir de una sociedad de inversión mobiliaria - Ascorp - y cinco cabeceras de división: Divercisa - Surba - Servionce - Indonde - Finonce, que en los seis meses de funcionamiento ha finalizado el ordenamiento de todas las participaciones (28).

La organización divisional y el estilo de control financiero tendrá que ser revisado a medida que el grupo empresarial adquiera madurez, y que la diversificación inicial se reduzca mediante la desinversión en sectores con pocas perspectivas económicas y sociales (v.g. medios de comunicación). Un grupo empresarial mucho más reducido y cohexionado tendrá que modificar algunos de sus actuales planteamientos organizativos. Los que

definen el estilo para ir adoptando progresivamente un estilo de "planificación y control estratégico" que permitirá aprovechar mejor que el anterior las sinergias de todas las empresas. Y también la propia organización divisional en cinco sociedades de ámbito sectorial. La opción parece clara en el fortalecimiento del Centro Corporativo, es decir, con intervención del centro, tanto en los ámbitos financieros, como respecto a la persecución y seguimiento de las sinergias de cada una de las empresas. Este Centro también asumirá la titularidad de las sociedades sectoriales que reconvertirán sus funciones en centros de especialización, y ello sin establecer diferencias según el tamaño de las participaciones, por cuanto las sinergias se generan en diferentes intensidades sin que exista relación al porcentaje en el capital social.

Respecto de los resultados económicos, los obtenidos son poco significativos para obtener conclusiones definitivas sobre los objetivos cumplidos, pero sin embargo, ponen de manifiesto algunas tendencias relevantes como son la escasa rentabilidad y el mayor número de fracasos económicos producidos en Divercisa, como consecuencia de las inversiones en medios de comunicación.

SERVIONCE, S.A.
Balance Consolidado al 31 de Diciembre de 1991.
(En Miles de Pesetas).

<u>ACTIVO</u>	<u>1.991</u>	<u>PASIVO</u>	<u>1.991</u>
<u>ACCIONISTAS POR DESEMBOLSOS NO EXIGIDOS</u>	<u>337.574</u>	<u>FONDOS PROPIOS</u>	<u>4.269.096</u>
<u>INMOVILIZADO</u>	<u>4.467.952</u>	Capital suscrito	4.000.000
Gastos de establecimiento	87.230	Rvas. de la sociedad dominante	(1.526)
Inmovilizado Inmaterial	202.066	Rvas. Socied. consolid. integ. global	(418.662)
Inmovilizado material	2.066.272	Perd. y Ganan. atribuibles socied. dominante:	
Inmovilizado financiero	2.112.384	- Pérd. y Ganan. consolidadas	683.489
		- Pérd. y Ganan. atribuible a socios ext.	5.795
<u>FONDO DE COMERCIO DE CONSOLIDACION</u>	<u>95.018</u>	<u>SOCIOS EXTERNOS</u>	<u>218.444</u>
<u>GASTOS A DISTRIBUIR EN VARIOS EJERCICIOS</u>	<u>20.538</u>	<u>INGRESOS A DISTRIBUIR VARIOS EJERCICIOS</u>	<u>432.132</u>
<u>ACTIVO CIRCULANTE</u>	<u>2.515.382</u>	<u>ACREEDORES A LARGO PLAZO</u>	<u>89.652</u>
Existencias	121.613	Deudas con entidades de crédito	27.567
Deudores	1.612.405	Otros acreedores	62.085
Inversiones Financieras Temporales	498.654		
Tesorería	212.978	<u>ACREEDORES A CORTO PLAZO</u>	<u>2.427.140</u>
Ajustes por periodificación	69.732	Deudas con entidades de crédito	820.851
		Deudas con sociedades puestas en equivalencia	2.428
		Acreedores comerciales	248.166
		Otras deudas no comerciales	1.355.695
<u>TOTAL ACTIVO</u>	<u>7.436.464</u>	<u>TOTAL PASIVO</u>	<u>7.436.464</u>

Fuente: ONCE.
Cuadro 10.j

INDONCE, S.A.
Balance Consolidado al 31 de Diciembre de 1991.
(En Miles de Pesetas).

<u>ACTIVO</u>	<u>PASIVO</u>
<u>1.991</u>	<u>1.991</u>
<u>ACCIONISTAS POR DESEMBOLSOS NO EXIGIDOS</u>	<u>FONDOS PROPIOS</u>
<u>INMOVILIZADO</u>	Capital suscrito
Gastos de establecimiento	Rvas. de la sociedad dominante
Inmovilizado Inmaterial	Rvas. Socied. consolid. integ. global
Inmovilizado material	Perd. y Ganan. atribuibles socied. dominante:
Inmovilizado financiero	- Pérd. y Ganan. consolidadas
	- Pérd. y Ganan. atribuible a socios ext.
	180.777
	4.335
<u>FONDO DE COMERCIO DE CONSOLIDACION</u>	<u>421.824</u>
<u>GASTOS A DISTRIBUIR EN VARIOS EJERCICIOS</u>	<u>67.510</u>
<u>ACTIVO CIRCULANTE</u>	<u>31.428</u>
Existencias	31.248
Deudores	
Inversiones Financieras Temporales	
Tesorería	
Ajustes por periodificación	
	<u>7.108.760</u>
	Deudas con entidades de crédito
	Acreeedores comerciales
	Otras deudas no comerciales
	Provisión para operaciones tráfico
	Ajustes por periodificación
<u>10.215.768</u>	<u>10.215.768</u>
<u>TOTAL ACTIVO</u>	<u>TOTAL PASIVO</u>

Fuente: ONCE
Cuadro 11.k

DIVERCISA, S.A.
Balance de Situación Consolidado al 31 de Diciembre de 1990.

ACTIVO	Miles de Ptas.	PASIVO	Miles de Ptas.
INMOVILIZADO			
Gastos de establecimiento	45.544	Capital suscrito	1.000.000
Inmovilizado Inmaterial		Capital pendiente de escriturar	16.900.000
Coste	4.661.139	Resultados ejercicios anteriores	(109.189)
Amortizaciones	(6.455)	Pérdida del ejercicio atribuible a la	
Inmovilizado material	4.654.684	Sociedad dominante, según Cta. adjunta-	
Coste	1.357.817	Pérdida consolidada del ejercicio	(1.426.317)
Amortizaciones	(81.089)	Menos - Pérdida atribuible a	
Inmovilizado financiero	1.276.728	minoritarios	31.506
	12.665.654		(1.394.811)
Total inmovilizado	18.642.610		16.396.000
	1.411.171	INTERESES MINORITARIOS	222.838
FONDO DE COMERCIO DE CONSOLIDACION	1.411.171		
	6.830	INGRESOS A DISTRIBUIR EN VARIOS EJERCICIOS	9.366
GASTOS A DISTRIBUIR EN VARIOS EJERCICIOS	6.830		
ACTIVO CIRCULANTE		ACREEDORES A LARGO PLAZO	
Existencias-		Deudas con empresas del Grupo	170.436
Deudores	35.268	Deudas con entidades de crédito	651.398
Clientes por Vtas. y prestación de		Desembolsos Ptes. sobre acciones no	
Scios.	835.607	exigidos	1.000.000
Empresas del Grupo, deudores	1.126.322	Deudas representadas por efectos	
Administraciones Públicas	810.619	a pagar	800.000
Otros deudores	321.083	Otras deudas a largo plazo	60.197
Inversiones financieras temporales	3.093.631	ACREEDORES A CORTO PLAZO:	2.682.031
Tesorería	327.291	Deudas con entidades de crédito	242.760
Ajustes por periodificación	2.698	Acreeedores comerciales	670.176
Total activo circulante	3.509.896	Deudas representadas por efectos	
		a pagar	2.308.692
		Otras deudas	667.637
		Administraciones Públicas	247.369
		Ajustes por periodificación	123.638
Total	23.570.507		4.260.272
	23.570.507	Total	23.570.507

Fuente: ONCE.
Cuadro 12.1

SURBA, S.A.
Balance Consolidado al 31 de Diciembre de 1990 Y 1989.
(En Miles de Pesetas).

ACTIVO	1.990	1.989	PASIVO	1.990	1.989
INMOVILIZADO:			FONDOS PROPIOS (Nota 10)		
Gastos de establecimiento	<u>3.510</u>	<u>3.510</u>	Capital suscrito	1.000.000	1.000.000
Inmovilizaciones materiales (nota 5)			Capital pendiente escriturar	6.060.000	-
Coste	1.054.657	197.032	Resultados ejercicios anteriores	(70.470)	-
Amortizaciones	<u>1.048.104</u>	<u>(2.967)</u>	Pérdida del ejercicio según cta. de pérdidas y ganancias adjunta.	<u>(222.907)</u>	<u>(70.470)</u>
			Total fondos propios	<u>6.766.623</u>	<u>929.530</u>
Inmovilizaciones financieras (nota 6)	2.503.672	2.402.113			
Total inmovilizado	<u>3.555.286</u>	<u>2.599.688</u>	ACREEDORES A LARGO PLAZO:		
			Deudas con empresas del grupo (nota 8)	209	2.385.231
GASTOS A DISTRIBUIR EN VARIOS EJERCICIOS (nota 7)	<u>58.340</u>	<u>125.539</u>	Deudas representadas por efectos a pagar (nota 7)	285.480	593.140
			Desembolsos pendientes sobre acciones, no exigidos (nota 6)	<u>2.000</u>	<u>232.745</u>
			Total acreedores largo plazo	<u>287.689</u>	<u>3.211.116</u>
ACTIVO CIRCULANTE			ACREEDORES A CORTO PLAZO:		
Existencias (nota 7)	<u>1.966.468</u>	<u>2.009.336</u>	Deudas con empresas del Grupo (nota 8)	974.986	57.016
Deudores-			Deudas representadas por efectos a a pagar (nota 7)	307.660	330.960
Empresas del Grupo, deudores (nota 8)	127.700	75.538	Admones. Públicas (nota 11)	78	409
Otros deudores (nota 9)	1.547.359	64.125	Otras cuentas no comerciales	<u>17.202</u>	<u>651.393</u>
Admones. Públicas (nota 11)	<u>506.208</u>	<u>245.865</u>			
	<u>2.181.267</u>	<u>385.528</u>	Total acreedores a corto plazo	<u>1.299.926</u>	<u>1.039.778</u>
Tesorería	<u>592.877</u>	<u>60.333</u>			
Total activo circulante	<u>4.740.612</u>	<u>2.455.197</u>			
Total activo	<u>8.354.238</u>	<u>5.180.424</u>	Total pasivo	<u>8.354.238</u>	<u>5.180.424</u>

Fuente: ONCE.
Cuadro 13.m

FINONCE, S.A.
BALANCES DE SITUACION AL 31 DE DICIEMBRE DE 1.991 Y 1.990
(Miles de Pesetas)

ACTIVO	1.991	1.990	PASIVO	1.991	1.990
a) Inmovilizado			a) Fondos Propios (Nota 7)		
I. Gastos de establecimiento	115.682	100	I. Capital Social	11.510.000	10.000
II. Inmovilizado financiero (nota 4)	1.587.379		II. Pérdidas y Ganancias	(1.378.176)	
Total A.....	1.703.061	100	Total A.....	10.131.824	10.000
b) Activo circulante			b) Acreedores a corto plazo		
I. Deudores diversos	55		I. Empresas del Grupo (nota 8)	70.048	113
II. Entidades Públicas (Nota 5)	786.503	13	II. Entidades Públicas (nota 5)	1.223	
III. Inver. Financieras temporales (nota 6)	7.805.872		III. Otros acreedores	6.932	
IV. Tesorería	14.536	10.000			
Total B.....	8.606.966	10.013	Total B.....	178.203	113
TOTAL GENERAL (A+B).....	10.310.027	10.113	TOTAL GENERAL (A+B)	10.310.027	10.113

Fuente: ONCE
Cuadro 14.n

Los balances de cada División de empresas señalan la consolidación de las cabeceras de servicios, aún cuando mantengan el peso negativo de la Sociedad Vigilancia de Seguridad, de Indonce con la excepción significativa de la Sociedad Aplicsa y Finonce sin ninguna excepción.

Respecto de Surba, lo más destacable es su excesivo peso respecto de los recursos totales con bajas rentabilizadas en el subsector turístico.

Divercisa, como hemos comentado, presenta unos resultados significativamente negativos que ponen de manifiesto el fracaso inversor en un sector que no debió ofrecer demasiado interés para la ONCE.

3. Desarrollo.

El asentamiento del grupo empresarial ONCE no ha tenido un nacimiento pacífico. De un lado ha provocado contestación en algunos sectores empresariales, que se han apresurado a calificar la actividad empresarial de la ONCE como competencia desleal dentro del mercado. Los argumentos, unas veces han sido la exoneración en el pago de impuestos y, en otras la posición de ventaja que significa disfrutar de una concesión administrativa para la explotación en exclusiva del cupón. Y de otra la inversión realizada en medios de comunicación, han provocado la ira de la prensa escrita hasta límites que podrían calificarse de histéricos.

Es difícil mantener argumentos para negar o incluso limitar la libertad inversora de la ONCE (29). Los sectores empresariales que alzan sus quejas cuestionando esa libertad, contradicen los principios por los que se rige el mercado. Su protesta delata un temor a la competencia a la que como empresarios solo debieran combatir con la eficacia de sus organizaciones.

Tampoco se encuentran razones jurídicas para exigir a las inversiones de la ONCE la obligación de que tengan que priorizar la creación de empleo, incluso de personal minusválido (30). El compromiso de creación de empleo es el resultado de la actividad económica de un país no la condición previa, y en ese resultado el compromiso de la ONCE no tiene por que ser mayor que el de cualquier otro empresario.

Incluso el compromiso de creación de empleo para minusválidos podrá ser asumido con carácter voluntario y en tal caso, será siempre una cuestión de agradecer y no de reprochar, pero nunca exigido, puesto que esa función la tienen asignada, genéricamente y hasta el 2% de la plantilla todas las empresas de más de cincuenta trabajadores (31) y, específicamente, el Instituto Nacional de Servicios Sociales (INSERSO).

En este análisis, por tanto, las inversiones de la ONCE no tienen ninguna limitación legal en su finalidad y han de buscar conseguir la mayor rentabilidad económica. Solamente y por voluntad del Estatuto de la ONCE deberá preferenciar las mayores posibilidades de empleo para los ciegos (32).

El compromiso con la creación de empleo no es exigido a las inversiones públicas que se financian con recursos del presupuesto general, ni a instituciones sociales como las Cajas de Ahorros, ni a las Iglesias Confesionales, ni a las Cooperativas de cualquier actividad. Incluso no se exige a la actividad inversora de los propios sindicatos (33). Es comúnmente admitido que quién invierte sus recursos ha de guiarse por exclusivos criterios de rentabilidad. Por ello, no se entiende la especial exigencia a las inversiones de la ONCE.

Este planteamiento es contestado por sectores empresariales argumentando la posición de ventaja que disfruta la ONCE, bien por la menor presión fiscal, bien por su propia actividad de monopolio que le garantiza importantes recursos (34).

Ambos argumentos están formulados con poca base jurídica o económica y parecen responder más a un lenguaje de confrontación para ser utilizado en los medios de comunicación (35). Efectivamente, analicemos la normativa fiscal aplicable a la ONCE y aquellas especialidades respecto a la genérica, de otra actividad económica.

3.1 Régimen Fiscal aplicable a la ONCE (36)

3.1.a- Impuestos Directos.

1.- IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LAS PERSONAS FISICAS (I.R.P.F.).
La situación jurídica de la O.N.C.E. en este impuesto es el común

de sujeto pasivo sustituto, estando obligada a cumplir con lo establecido en título VI, capítulo segundo del Real Decreto 1841/1991, por el que se aprueba el Reglamento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Es decir, la ONCE como cualquier otra entidad, está obligada a retener a sus asalariados la parte correspondiente de sus emolumentos en base a la tabla establecida en el citado Reglamento, ingresar en el Tesoro Público dichas retenciones, así como elaborar y presentar los modelos que la normativa exige a los sujetos pasivos sustitutos.

Así mismo, la ONCE viene mencionada expresamente en el artículo 9º de la Ley 18/1991, de 6 de Junio, en cuanto al régimen fiscal de sus premios, que están exentos de tributación y retención.

Por otra parte, aunque no venía reflejado el nombre expreso de ONCE el Real Decreto 3150/1981 de 29 de Diciembre en su artículo 148-e) establecía un tipo de retención para los rendimientos de los agentes vendedores del cupón, del 4%, porcentaje que fue modificado al tipo del 8% por Real Decreto 9/1988 de 15 de Enero y que inexplicablemente desapareció en el Real Decreto 1009/1990 de 27 de Julio, manteniéndose sin embargo ese porcentaje del 8% para otro colectivo con parecidas circunstancias, cual eran los representantes de Tabacalera, S.A.

Esta modificación suponía no sólo la aplicación del sistema general, sino que generaba en su momento un problema a la propia Organización dada la dispersión del colectivo por todo el territorio nacional y el corto plazo para la entrada en vigor de la norma, por lo que se aplicó un tipo único del 15% para el ejercicio 1.991.

2.- IMPUESTO EXTRAORDINARIO SOBRE EL PATRIMONIO DE LAS PERSONAS FISICAS. El elemento subjetivo en el hecho imponible de este Impuesto está constituido por la atribución del patrimonio a una persona física, por lo que lógicamente, la ONCE, como toda persona jurídica, no está sujeta al mismo.

3.- IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES. De acuerdo con lo establecido en el art. 4.1 de la Ley 61/1978, de 27 de diciembre, que regula el Impuesto sobre Sociedades, la ONCE tiene el carácter de sujeto pasivo de este impuesto por obligación personal, al igual que todos aquellos sujetos de derechos y obligaciones con personalidad jurídica que no estén sometidos al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (38).

En este impuesto, la ONCE se acoge a las exenciones reguladas en el artículo 5 de la Ley del Impuesto y en la Sección 3ª de su Reglamento, y en concreto a la exención limitada contemplada en el artículo 30.e) del Reglamento, en función de su carácter benéfico-social, exención que alcanza a los rendimientos que obtenga directamente de la explotación de la venta del cupón, no estando exentos, sin embargo, los rendimientos obtenidos por el ejercicio de explotaciones económicas, con lo cual todos los dividendos o cualquier otro ingreso financiero que se obtengan, ya sea por la colocación de excedentes en renta variable o fija, así como las participaciones en las empresas que componen su grupo Empresarial no tiene ninguna exención fiscal.

4.- IMPUESTO SOBRE SUCESIONES Y DONACIONES. La normativa que regula dicho impuesto, sólo es aplicable a las adquisiciones realizadas por personas físicas, quedando los incrementos patrimoniales obtenidos por personas jurídicas sometidos al Impuesto sobre Sociedades, dado que los mismos se consideran como ingresos excepcionales que se incluyen dentro de la base imponible del citado impuesto.

2.b- Impuestos Indirectos.

1.- IMPUESTO SOBRE TRANSMISIONES PATRIMONIALES Y ACTOS JURIDICOS DOMICILIADOS. En base a lo establecido por el Real Decreto 3050/1980, de 30 de diciembre, la ONCE está sujeta al citado impuesto. Sin embargo, en el artículo 48, donde se contemplan las exenciones, y más concretamente en el apartado I.A).a) se dice textualmente: "gozarán de exención, el estado y las Administraciones Públicas Territoriales e Institucionales y sus establecimientos de beneficencia, cultura, seguridad social, docentes o fines científicos". En tanto que la ONCE forma parte, en sentido lato, de la Administración institucional (39), se considera que la misma está exenta de dicho impuesto.

2.-IMPUESTO SOBRE EL VALOR AÑADIDO (I.V.A.). La ONCE está sujeta a este impuesto de acuerdo con las normas legales que rigen el mismo: Ley 30/1985, de 2 de agosto y Real Decreto 2028/1985, de 30 de octubre.

Dado el carácter de la Organización, la disparidad de servicios que presta, así como la ambigüedad de los artículos que desarrollan el impuesto, habrá que analizar en profundidad su casuística, separando el I.V.A. soportado del repercutido.

2.1-I.V.A. SOPORTADO. La ONCE, como sujeto pasivo del impuesto, tiene que soportar el IVA correspondiente a todas las entregas de bienes y prestaciones de servicios que realicen sus proveedores para el cumplimiento de sus fines. Ahora bien, como consecuencia de la aplicación a la Organización de la regla de prorrata prevista en los artículos 67 y siguientes del Reglamento del impuesto, y de un régimen de deducción común al conjunto de actividades, podrá considerarse deducible el 1% de las cuotas de IVA soportado figurado en las facturas recibidas, incluyéndose el 99% restante como mayor coste de adquisición; pero al ser a su vez aplicable a la ONCE lo establecido por el artículo 62 del citado Reglamento, que regula las exclusiones del derecho a deducir, la totalidad de las cuotas no deducibles formarán parte del coste de adquisición.

La única no sujeción al Impuesto son los servicios prestados a la Organización por el personal vendedor del cupón, dado que dichos servicios que prestan en régimen de dependencia, derivado de las relaciones laborales contempladas en los convenios colectivos de la ONCE.

2.2-IVA REPERCUTIDO. El artículo 4º del Reglamento del IVA establece que están sujetas al mismo las entregas de bienes y prestaciones de servicios realizadas por los empresarios,

profesionales en el desarrollo de su actividad empresarial o profesional, incluso si se efectúan en favor de los propios socios, asociados, miembros o partícipes de las Entidades que las realicen, así como las entregas de bienes y prestaciones de servicios realizadas sin contraprestación comprendidas en los artículos 10 y 12 del citado Reglamento. Dado que la ONCE es una Entidad cuya actividad más significativa no tiene carácter empresarial, la realización de la misma está al margen del IVA. No obstante, la ONCE también desarrolla diversas actividades empresariales o profesionales que implican la ordenación por cuenta propia de factores de producción materiales y humanos o de uno solo de ellos, con el fin de intervenir en la producción o distribución de bienes o servicios, y que con carácter general, podrían estar sujetos al IVA. A estos efectos se considerarán empresariales las actividades consistentes en la realización habitual y por cuenta propia de entrega de bienes y prestaciones de servicios. En particular, tienen tal consideración las siguientes actividades:

- a) Los servicios de enseñanza y formación realizados mediante la percepción de aportaciones de los padres de los alumnos, con independencia de que los interesados reciban los fondos que aporten de la Seguridad Social.
- b) Las entregas de productos obtenidos en la práctica de taller.
- c) Las ventas de material especial para ciegos.
- d) Las ventas de impresos y realización de trabajos de imprenta.

e) La organización de sorteos.

No obstante, y por aplicación de lo establecido en el artículo 13, número 1, apartados 8º, 9º, 10º y 19 están exentas del IVA las siguientes operaciones realizadas por la ONCE:

a) Las siguientes prestaciones de asistencia social: Protección de la infancia y de la juventud y asistencia a minusválidos.

b) Las prestaciones de servicios relativas a la educación de la infancia o de la juventud, a la enseñanza en todos los niveles y grados del sistema educativo, a las escuelas de idiomas y a la formación o el reciclaje profesional realizados por los Centros docentes, así como los servicios de alimentación, alojamiento y transporte accesorios a los anteriores prestados directamente por los mencionados Centros, con medios propios o ajenos.

c) Las clases a título particular sobre materias incluidas en los planes de estudios de cualquiera de los niveles y grados del sistema educativo, impartidas fuera de los Centros docentes y con independencia de los mismos.

d) La organización de sorteos.

e) La concesión de préstamos.

En cuanto al tipo impositivo aplicable a las operaciones realizadas que estén sujetas no exentas al IVA, será del 13% establecido con carácter general (40).

No obstante, tributarán al tipo reducido del 6% las entregas de los siguientes bienes:

- Material óptico para ciegos destinado al aprovechamiento de la visión residual.
- Complementos y aparatos para ciegos que, objetivamente considerados, sólo puedan destinarse a suplir minusvalía.
- Libros, revistas o periódicos.
- Objetos que, por sus características y configuración, únicamente puedan ser utilizados como material escolar.

La liquidación del impuesto, al igual que en el I.R.P.F., será mensual y siempre dentro de los veinte primeros días del mes siguiente al que se refiera el impuesto, con excepción del cuarto trimestre de cada año que se presentará antes del día 31 de Enero del año siguiente.

3.2 Régimen Fiscal del Grupo de Empresas ONCE.

En lo que respecta al Grupo de Empresas el régimen fiscal es el común que le corresponda según la actividad económica (41).

No obstante, existen dos aspectos que merecen ser destacados:

1.- EL REGIMEN DE DECLARACION CONSOLIDADA: En un Grupo de Sociedades como el de la ONCE son evidentes las ventajas de carácter fiscal que se obtendrían a través de un cálculo conjunto de las bases imponibles de sus empresas aplicando el método de la consolidación fiscal de sus balances y cuentas de resultados (42). No obstante, la reciente creación del Grupo de Empresas impide plantear por el momento la solicitud del régimen de declaración consolidada, ya que, según las normas que lo regulan, la Sociedad dominante debe ostentar el dominio directo o indirecto del capital social de las dominadas durante al menos dos años de antelación a la solicitud de dicho régimen.

No obstante en el caso particular de la ONCE habrá que analizar el alcance de una de las limitaciones que las normas establecen para poder optar al régimen de declaración consolidada, cual es la de que la sociedad dominante no deberá gozar de exenciones ni bonificaciones subjetivas en el Impuesto sobre Sociedades. Ello dificultará probablemente el acceso a las bonificaciones del Grupo empresarial.

2.- EL REGIMEN DE TRASPARENCIA FISCAL: Este régimen, a los efectos que nos ocupan, pretende evitar la doble imposición de dividendos que se produce en organizaciones empresariales en donde aparecen diversas empresas cabecera de división cuya actividad fundamental es la tenencia de valores (43).

La Ley 18/1991 que regula el I.R.P.F. establece que se consideran Sociedades Transparentes aquellas en las que más de la mitad de su activo está constituido por valores mobiliarios.

Los beneficios obtenidos por estas sociedades se incorporan directamente a la base imponible de los socios, sin que tales sociedades deban tributar por el Impuesto sobre Sociedades. este podría ser el caso de las cabeceras de división del Grupo de Empresas de la ONCE cuyo rendimientos deberían ser imputados directamente a la ONCE que como se ha dicho en el apartado referente al Impuesto sobre Sociedades, no está exenta en cuanto a los rendimientos obtenidos por el ejercicio de explotación económica.

Sin embargo, la citada Ley 18/1991 ha supuesto una aclaración importante en cuanto a la aplicación del régimen de transparencia fiscal a las personas jurídicas de Derecho Público, entre ellas la ONCE. Desde la aparición de este Ley, queda terminantemente resuelto que las sociedades tenedoras de valores están excluidas del régimen de transparencia fiscal cuando estén participadas en más del 50% por una persona jurídica de derecho público.

En cualquier caso, no puede olvidarse una consideración general para estas Instituciones, como la ONCE. El Derecho Tributario establece un conjunto de normas cuya finalidad primordial es la obtención de ingresos para el Estado. Pero por otro lado, es este mismo Estado el que crea Corporaciones de Derecho Público a las que atribuye diversos fines relacionados con su actividad, o, intereses cuya financiación no está incluida en los Presupuestos Generales del Estado, evitando así la organización de una forma de intervención directa.

Por esto, dichas Corporaciones deberán estar protegidas y fomentadas, sin olvidar que el sostenimiento económico de las Corporaciones corre generalmente a cargo de sus miembros.

Por ello no debieran ser gravadas en la misma forma que lo son las sociedades mercantiles, que persiguen una mera finalidad de lucro, traduciéndose, lógicamente, en una menor presión fiscal vía exenciones y bonificaciones. Estas generalmente son establecidas en aquellos supuestos cuyo hecho imponible no revela capacidad contributiva, a la vez que persiguen ciertos fines, como en el caso de la ONCE, que lleva a cabo una política de integración social de personas con minusvalías.

Hay instituciones que comparten con la ONCE una finalidad social y que también realizan actividades empresariales pero que disfrutan al menos de tan significativas ventajas fiscales, como por ejemplo la iglesia católica o las cooperativas (44).

El segundo argumento tampoco es suficiente para cuestionar la libertad de inversión de la ONCE. La concesión administrativa es la más típica de las formas de gestión indirecta, de los servicios públicos (45). La Administración permanece titular del servicio y encomienda la explotación a un particular que corre con los riesgos económicos de la empresa. Ello supone un acuerdo previo entre Administración y concesionario que se obtiene mediante un mecanismo contractual.

Esta concesión administrativa del juego del cupón tiene una antigüedad de más de cincuenta años y ha significado el único medio de subsistencia para los ciegos españoles. Cuando su rentabilidad era mínima significó que el nivel de vida del colectivo se mantuviera por debajo del resto de los ciudadanos (46). Entonces esa diferencia no fue sustituida con fondos procedentes del presupuesto del Estado. Sencillamente, durante los años que la explotación del cupón no generaba suficientes recursos, los ciegos vivieron peor. Hasta tal punto es manifiesto el olvido de la sociedad hacia este colectivo que por ejemplo, la integración en la seguridad social llevada a cabo el 1 de abril de 1991, ha sido la última de toda la población laboral española (47). Fue originada por una Orden Ministerial de 20 de Junio de 1.959, que excluía a los ciegos por razones económicas argumentadas sobre cálculos actuariales del colectivo. Por tanto, la explotación del cupón ha sido el único medio de vida tanto en situaciones de penuria como de prosperidad.

Tampoco concurren en la concesión, características de monopolio ya que junto al cupón funcionan otros juegos como hemos tenido ocasión de estudiar en los capítulos anteriores (48).

El sector del juego, ya lo hemos visto, aglutina un amplio número de productos y un más amplio número de empresarios que poco tiene que ver con situaciones monopolísticas. No será muy difícil citar ejemplos de sectores económicos más concentrados que el juego, como por ejemplo las eléctricas, los medios de comunicación o las cadenas de Centros Comerciales.

Los requisitos administrativos para operar en el sector del juego son una necesidad de la administración, no del mercado y como tal responde a un interés público del legislador (49). Probablemente, ante una opción de total liberalización, incluido los límites de venta, la ONCE obtendría más rentabilidad que con la actual situación de control administrativo.

Y aquí conviene señalar, al menos para apuntar una reflexión cuyo final podría suponer una profunda alteración del marco jurídico que actualmente regula la ONCE.

La concesión administrativa, como se ha señalado anteriormente es la relación jurídica construida para la explotación de un servicio público por persona jurídica distinta a su titular que es la Administración. Formalmente la ONCE explota el juego del cupón en virtud de una concesión administrativa, tal y como reconoce y regula el artículo 3, apartado b, del Real Decreto 358/1991, de 15 de Marzo, que otorga como medio económico para que la ONCE pueda alcanzar sus fines: "los beneficios de la explotación en exclusiva de la concesión estatal de la venta del cupón prociegos". Pero sin embargo, difícilmente podía mantenerse que la explotación del juego sea un servicio público. Podrá ser una actividad sometida al control de la administración, pero no sobre un contrato de concesión administrativa. Sin embargo, probablemente, el cambio jurídico de la explotación difícilmente alterará la situación actual de total regularización del sector, incluso los cambios en este sentido tampoco merecerán el apoyo de la propia ONCE.

Pero aún con un régimen de explotación a través de concesión administrativa no existen argumentos legales para cuestionar la finalidad de los recursos que se obtienen de su explotación (50). Nadie cuestiona los beneficios de la explotación de una autopista ni los de una empresa de transporte o la explotación de un canal de televisión, y se realizan mediante concesiones administrativas. Se confunden dos conceptos diferentes que no pueden confundirse: la explotación en régimen de monopolio y la concesión administrativa (51).

Son instituciones jurídicas y económicas diferentes, ya que la concesión administrativa no exige monopolio y en la mayoría de los casos no lo es.

En fin, no podemos dejar de citar que los recursos obtenidos por la explotación del cupón son destinados en un ochenta por ciento a financiar servicios sociales para ciegos y otros colectivos de minusválidos (52). Este destino de los recursos da cumplimiento al mandato de sus estatutos y supone para el Estado un ahorro equivalente, exactamente al ochenta por ciento de la facturación, ya que los servicios sociales desarrollados por la ONCE son funciones públicas correspondientes al Estado que han sido trasladadas en virtud del Decreto 351/1.991.

La financiación de becas, ayudas, colegios, etc., dirigido a los minusválidos, son obligaciones públicas en virtud de la Ley 13/1982 de 7 de abril de integración social de minusválidos, que, salvo para los ciegos se financian a través de los presupuestos generales (53). Sin embargo, la ONCE asume estas obligaciones respecto de su colectivo que siendo igualmente público y responsabilidad del Estado son financiados a través del cupón. Es de observar que de todos los juegos, públicos y privados, el único que destina sus recursos prácticamente en su integridad a financiar servicios sociales es el CUPON.

- (1) Ver anexo II - D, 1 El grupo de empresas ONCE.
- (2) Ver capítulo 3.2. Análisis de los resultados económicos del juego: datos comparativos y evolución del sector.
- (3) Cf. Montoro, Jesús Once: medio siglo de vida por la integración 1938-1988, Perfiles ONCE, pág. 21.
- (4) Ver anexo I-B Declaraciones del Vicepresidente del Consejo General.
- (5) Todo depende del arraigo con que esté establecido el consumo del juego. La Sociedad moderna es especialmente proclive a modificar hábitos de consumo, principalmente por la mayor comunicación entre países que facilita la exportación de gustos y modas y por el incremento de mayor variedad de oferta. Si hay un cambio en el consumo, el sector puede derrumbarse.
- (6) Ver anexo II-D Actividad económica del grupo de empresas y de la Fundación.
- (7) Ver capítulo 3.2 Análisis de los resultados económicos del juego: datos comparativos y evolución del sector.
- (8) Cf. Vives, Xabier y Gual, Jordi Concentración empresarial y competitividad. Barcelona, 1990, Ariel, pág. 55.
- (9) Es la conclusión que se desprende analizando el catálogo de empresas que se recoge en el Anexo II.
- (10) Ver anexo II-D Actividad económica del grupo de empresas de la Fundación.
- (11) Cf. Goold, Michael y Campbell, Andrew Estrategias y Estilo, Madrid 1989, Traduc. Antonio Cuesta Alvarez, Tecnologías de Gerencia y Producción, pág. 62.
 Cf. Simo Santoya, Vicente L. Las nuevas potestades económicas. Madrid 1976, Tecnos, pág. 49 y 55.
 Cf. Durán Herrera, Juan José. La diversificación como estrategia empresarial. Madrid 1977, Pirámide pág. 40 a 93.
 Cf. Cambre Mariño. Nuevo poder del capitalismo: conglomerados y empresas multinacionales, Bilbao. Madrid 1972, Cero pág. 21 a 102.
 Cf. Fernández Pirla, Juan María. Grupo de Sociedades, Madrid 1978. Instituto de Planificación Contable. Ministerio de Hacienda, pág. 23 a 52 y 70 a 109.
- (12) Cf. Cuervo, Alvaro Las Corporaciones industriales y financieras. Madrid, 1990, Tecnos, pág. 24 a 32.

- (13) Ver la obra de Sixto Alvarez Melcon - Análisis contable del Régimen de Declaración consolidada de los grupos de sociedades. Madrid 1989, Alianza, pág. 137 a 141.

También Asociación para el progreso de las direcciones A.P.D. el Seminario sobre Grupo de Empresas. Problemática jurídico-fiscal, financiera y Organizativa - Madrid Mayo de 1989.

Cf. Alvarez Melcon, Sixto Las Cuentas consolidadas de las corporaciones y grupos de empresas. Madrid 1990, Ariel, pág. 60 a 63.

- (14) Cf. Goold Michael y Campbell, Andrew, Estrategias y Estilos - Traduc. Antonio Cuesta Alvarez, Tecnologías de Gerencia y Producción, S.A., Madrid, 1989, o.c., pág. 17.

- (15) Estudio realizado por Michael Goold y Andrew Campbell publicados en su libro "Estrategias y Estilos". Madrid, 1989, o.c., pág. 53 a 65.

Ver también, Piñel, Enrique: Aspectos jurídico-fiscales de las corporaciones. Madrid, 1990, Tecnos, pág. 54 a 58.

- (16) El término "Compañía Holding" es utilizado por Williamson en Market and Hierarchies (The Free Press, 1975). Williamson arguye que las compañías diversificadas pueden asignar el capital más eficientemente que las fuerzas del mercado, si se asume que disponen de mecanismos apropiados de planificación y control. Denomina a esas compañías como "empresas multidivisionales". Las compañías divisionalizadas en las que faltan esos mecanismos de planificación y control las denomina "Compañías Holding".

- (17) Cf. Goyenechea Fuentes, Víctor: Las Corporaciones: Tipos y funcionalidad. Madrid, 1990, Alianza, pág. 34 a 36.

- (18) Cf. Fernández, Zulima Las Corporaciones, una nueva imagen para los viejos holdings. Madrid, 1990, Ariel, pág. 37 a 40.

- (19) Cf. Goyenechea Fuentes, Víctor: Las Corporaciones: Tipos y funcionalidad. Madrid, 1990, Ariel, o.c., pág. 39.

- (20) Cf. Martín Fernández, Miguel Conglomerados financieros. Madrid, 1990, Ariel, pág. 42 a 45.

- (21) Cf. Pique Camps, Josep. Corporaciones y grupos de empresas: un concepto dinámico. Madrid, 1990, Tecnos, pág. 46 a 49.

- (22) Cf. Fernández Zuluma: Las Corporaciones, una nueva imagen para los viejos holdings. Madrid, 1990, Ariel, o.c. pág. 39.

- (23) Cf. Santos, José Antonio Sistemas de Ordenación y Control de los grupos de empresas. Madrid, 1990, Ariel, pág. 50 a 53.

- (24) Cf. Martín Fernández, Miguel Conglomerados financieros. Madrid, 1990, Ariel, o.c., pág. 43.
- (25) Cf. Goyenechea Fuentes, Víctor Las Corporaciones: Tipos y funcionalidades. Madrid, 1990, Ariel, o.c., pág. 36.
- (26) Se manejaron varias alternativas de organización del grupo empresarial y el elemento definidor por el actual lo constituye la enorme dispersión de sus participaciones.
- (27) La actividad de cada empresa permanece autónoma excepto en lo referente a nuevas inversiones. Internamente la toma de decisiones ha quedado organizada en torno a dos modalidades: Comisiones sectoriales (constituidas una por cada sector) y directiva (para el grupo).
- (28) Acuerdo adoptado por el Consejo General de la ONCE.
- (29) El artículo 8.3 e) del Real Decreto 358/1991, establece la obligación por parte del Protectorado del Programa de Adecuación, Inversiones y Financiación del Grupo de Empresas de la ONCE. Salvado dicho trámite, la actividad inversora de la ONCE no está sometida a ningún otro trámite.
- (30) El Real Decreto 358/1991 de 15 de Marzo no lo exige. Sin embargo, tanto los Estatutos de la Fundación ONCE como las líneas programáticas del Patronato sí lo exigen respecto de Fundosa Grupo, S.A.
- (31) Artículo 38 de la Ley 13/1982 de 7 de Abril de integración social de los minusválidos.
- (32) Artículo 2 párrafo e) del Real Decreto 358/1991 de 15 de Marzo.
- (33) En España la única actividad empresarial de los sindicatos con cierta relevancia es el Grupo I.G.S., participado en un 47% por U.G.T.
- (34) Según declaraciones de Febrero de 1992, la CEOE ha asumido las críticas del sector panadero respecto de la actividad de SADEPAN, empresa participada por Fundosa Grupo, S.A., propiedad de la Fundación ONCE.
- (35) No existe pronunciamiento jurisdiccional o administrativo que cuestione el derecho a invertir de una Corporación.
- (36) Las dos únicas obras que han estudiado este tema:
- Cf. De Lorenzo García, Rafael La Organización Nacional de Ciegos Españoles Madrid, 1991, Civitas, o.c., pág. 183.
- Cf. De Lorenzo, Rafael, Jiménez, Enrique y Cabra de Luna, Miguel Angel Las Entidades no lucrativas de carácter social y humanitario. Madrid 1991, Civitas, pág. 233 a 362.

- (37) A este respecto le corresponde cumplir con lo establecido en el apartado primero del número 3 del artículo 172 del Real Decreto 2028/1985, de 30 de Octubre, es decir, que tiene que ingresar las retenciones en los primeros veinte días naturales de cada mes, en relación con las cantidades retenidas y los ingresos a cuenta que correspondan por su inmediato anterior.
- (38) Cf. De Lorenzo García, Rafael La Organización Nacional de Ciegos - Madrid, 1991, Civitas, o.c., pág. 185.
- (39) Entre otras Sentencias del Tribunal Superior de Cataluña de 24 de Julio de 1985.
- (40) A partir del 1 de Agosto de 1992, el tipo general establecido es del 15%.
- (41) La ONCE hasta la fecha no ha solicitado exenciones fiscales por la creación de su grupo empresarial.
- (42) Cf. Alvarez Melcon, Sixto Las Cuentas anuales consolidadas de las Corporaciones y grupos de empresas. Madrid, 1990, Alianza, pág. 60 a 63.
- (43) Cf. Piñel, Enrique: Aspectos jurídico - fiscales de las corporaciones. Madrid, 1990, Civitas, pág. 54 a 58.
- (44) El artículo 60 de la Ley 31/1991 de 30 de Diciembre de Presupuestos Generales del Estado para 1992, fija el tipo impositor a las Cooperativas en el 20%.
- (45) Cf. Garrido Falla, Fernando, Tratado de Derecho Administrativo - Madrid, 1974, 5ª ed., Instituto de Estudios Políticos, o.c., pág. 391.
- (46) La ONCE a pesar que el artículo 3 del Decreto 358/1991 permite recibir subvenciones de las Administraciones públicas, hasta la fecha nunca en su historia las ha recibido.
- (47) Ver capítulo 1.4 Las relaciones jurídicas de los asociados: Afiliación y relación laboral.
- (48) Ver datos en el capítulo 3, La actividad económica principal de la ONCE.
- (49) Cf. Fentanes Baeza y Huerta Huerta: Régimen Jurídico de las Máquinas Recreativas y de Azar. Madrid, 1988, Aranzadi. Especialmente su introducción.
- (50) De la Cuétara: Las potestades Administrativas. Madrid, 1986, Civitas, pág. 54.
- (51) Cf. García de Enterría, Eduardo y Ramón Fernández, Tomás. Curso de Derecho Administrativo, Madrid, 1989, Civitas, pág. 697 y 698.

- (52) Ver anexo II-C.1 El sorteo del cupón.
- (53) INSERSO Las personas con minusvalías en España. Necesidades y demandas, Madrid, 1989, pág. 17 a 23.

4.2 LA FUNDACION ONCE COMO INSTRUMENTO
PARA LA PROMOCION Y CREACION DE EMPLEO
PARA MINUSVALIDOS NO CIEGOS.

El nacimiento de la Fundación ONCE es el resultado más positivo obtenido como consecuencia del acuerdo alcanzado para solucionar el problema de los juegos ilegales que utilizan trabajadores minusválidos, como fue el denominado caso Prodiecu (1).

En términos generales, el sector del juego siempre ha sido especialmente sensible a que iniciativas empresariales utilicen trabajadores minusválidos para su comercialización (2). Todos los gobiernos han regulado mecanismos para que el sector disponga de controles que exija determinados requisitos para iniciar la actividad. Ello es debido a varias razones: el juego se constituye sobre una promesa de pago futuro mediante un cobro en el presente. Eso significa la necesidad de garantizar la solvencia de las empresas. También requiere garantizar la imparcialidad del sorteo y la transparencia de la elección, y además, tiene también que permitirse conocer los recursos económicos que se manejan para poder aplicar las normas fiscales sobre sus resultados (3). Todas ellas son razones que justifican la intervención administrativa, pero además, existen razones sociológicas quizás menos justificables que las anteriores. Hay una disposición social contraria al juego, motivada tanto por argumentos morales y religiosos como simplemente por temores (4). Es una actitud de desconfianza por los posibles efectos que sobre las personas puede ejercer el abuso del juego. La ludopatía justifica, en fin, el mayor control administrativo (5).

Todo ello se traduce en que es un sector que los gobiernos no desean se desarrolle en exceso y, por tanto, que su crecimiento pueda ser medido y controlado desde la administración.

En este contexto el denominado caso Prodiecu, fue uno más de los que se produjeron a mediados de los años ochenta (6). Quizás el de mayor envergadura y desde luego el de mayor relevancia para la ONCE. Básicamente consistió en la creación de una empresa privada que sin disponer de autorización administrativa, comercializaba un sorteo en combinación con el sorteo de la ONCE y que se distribuía mediante vendedores minusválidos. Los acuerdos con el Gobierno que pusieron fin a aquella situación son los que dieron lugar posteriormente a la constitución de la Fundación ONCE (7).

Pero lo realmente trascendente con este suceso es la opción en favor de la ONCE para que asumiera la dirección de la integración del resto de minusválidos en la Sociedad.

El caso Prodiecu puso de manifiesto la posibilidad real de que los minusválidos pudieran ser empleados en actividades económicas del juego por particulares, cuyo interés único es la obtención del máximo rendimiento.

Ante esta situación, la decisión que se adopta es impedir éste y los sucesivos desarrollos que se pudieran generar con características similares, y, además elegir al colectivo de minusválidos mejor organizado entonces para hacerse cargo de la gestión del resto del colectivo.

Es una doble decisión la que se toma en el acuerdo del Consejo de Gobierno de 25 de Septiembre de 1987: de un lado, cerrar el empleo de minusválidos en el juego a la iniciativa privada, y de otro, optar por la organización más eficaz dentro de los colectivos de minusválidos. Para asumir esta responsabilidad, se autoriza lo que publicitariamente se conoció como el cuponazo, es decir, un sorteo extraordinario los viernes; y para integrar a los minusválidos en su Organización, se crea la Fundación ONCE.

La Fundación ONCE para la cooperación e integración social de personas con minusvalías, fue creada por acuerdo del Consejo General de la ONCE, de fecha 28 de Enero de 1.988 (8). Tiene el carácter de Fundación de Beneficencia Particular mediante Orden del 2 de agosto de 1.988 y en su patronato están representadas las asociaciones más representativas de Minusválidos de España: Coordinadora Estatal de Minusválidos Físicos de España, Confederación Española de Confederaciones y Asociaciones para Personas Deficientes Mentales, Confederación Nacional de Sordos de España y la Federación Española de Asociaciones de Padres y Amigos de los Sordos.

Los recursos que la ONCE como Fundación se comprometió aportar, fueron recogidos en el acuerdo del Consejo General nº 2E/88-2.2 de fecha 28 de Enero de 1988 que concretó fueran el 3% de la recaudación de la venta del cupón. Posteriormente se acordó la absorción empresarial de los 7.000 vendedores procedentes de la empresa Prodiecu y las actuaciones policiales contra su actividad (9).

Mientras que la segunda de las exigencias resulta razonable e incluso social y jurídicamente justa ya que al colectivo de minusválidos debían de garantizárseles la continuidad en el empleo, la exigencia económica del 3% sobre el volumen de facturación es un gravamen desproporcionado que está condicionando el desarrollo económico de la Corporación. Piénsese que actividades económicas tan dinámicas como las cadenas de distribución, operan con márgenes próximos al 4% sobre el volumen de ventas.

La Fundación ha dirigido su actividad hacia la creación de empleo para minusválidos, la supresión de barreras arquitectónicas y a la promoción y formación del colectivo de minusválidos (10). Después de casi cuatro años de funcionamiento, los resultados no pueden ser más espectaculares: el número de puestos de trabajo creados asciende a 4.311 y la inversión realizada suma más de seis mil millones.

Respecto a las ayudas para la supresión de barreras y mejoras de la movilidad y transporte, la inversión supera los mil millones de pesetas.

Y las referidas al apoyo del movimiento asociativo, empleo autónomo y formación han alcanzado más de cinco mil millones (11).

La creación de empleo se ha instrumentalizado a través de una sociedad FUNDOSA GRUPO, S.A., que opera como sociedad de cartera de un grupo empresarial que actualmente asciende a 38 sociedades.

Sus resultados económicos circunscritos a la actividad económica iniciada a partir de 1989, son a pesar del tiempo transcurrido, especialmente significativos.

FUNDOSA GRUPO, S.A. Y SOCIEDADES DEPENDIENTES
Balance Consolidado al 31.12.91

ACTIVO		PASIVO	
CONCEPTO	PESETAS	CONCEPTO	PESETAS
REQUISITOS POR DESEMBOLOSO REQUERIDOS	0	A) FONDOS PROPIOS	4.586.047.
REQUISITADO	6.104.751.184	B) SOCIOS EXTERNOS	130.834.
establecimiento	312.647.456	Intereses Minoritarios	130.834.
Inmateriales	60.973.544	C/ DIFERENCIAS NEGATIVAS DE CONSOLIDACION	425.
Materiales	4.377.389.385	De Sdes. puestas en equivalencia	425.
Financieras	1.353.740.799	D) INGRESOS A DISTRIBUIR EN VARIOS EJERCICIOS	1.003.420.
DE COMERCIO DE INDUSTRIAS	311.666.175	Subvenciones en Capital	1.003.420.
Cons. por int. Pro.	116.528.733	E) PROVISIONES RIESGOS Y GAS.	41.825.
Puestas en Circulacion	195.137.442	Provisiones para Riesgos y Gastos	41.825.
CIRCULANTE	1.781.074.282	F) ACREEDORES A LARGO PLAZO	136.380.
Cuentas	211.397.011		
Cuentas	1.187.595.633		
Cuentas Temporales	122.414.115	G) ACREEDORES A CORTO PLAZO	2.298.558.
Cuentas	254.761.979		
Cuentas por Periodificación	4.905.544		
TOTAL ACTIVO	8.197.491.641	TOTAL PASIVO	8.197.491.

C.E.

El grupo empresarial promovido por la Fundación ONCE, ha seguido una evolución muy similar a la del Grupo empresarial ONCE. Igual que éste se ha caracterizado por la falta de planificación inicial, lo que ha provocado un desarrollo desordenado, y un posterior desarrollo excesivamente diversificado que ha mermado gran parte de las sinergias que por su volumen de inversión podía haber obtenido. Además, su configuración ha estado supeditada e incluso subordinada a los intereses del Grupo empresarial ONCE.

No obstante, el panorama del primer año de actividad va siendo progresivamente mejorado con la elaboración de un plan estratégico que ha preferenciado la presencia de determinados sectores, y al mismo tiempo abandonando otros en los que, bien la creación de empleo de minusválidos ofrecía serias dificultades, o bien por la debilidad y crecimiento de las inversiones.

Actualmente, el grupo empresarial, se organiza en cuatro segmentos prioritarios:

- Lavanderías industriales.
- Tratamiento de textos informático.
- Comercios y Servicios.
- Apoyo inversor a las empresas del grupo ONCE.

Si bien la reordenación puede haber resuelto la dispersión, queda todavía pendiente acomodar la dimensión a las posibilidades financieras y sobre todo de gestión de la Fundación ONCE. El elevado número de sociedades acumuladas en algo más de dos años de existencia, aconsejan poner límite a la creación de empresas, ya que su incremento puede llegar a generar un serio problema de gestión para Fundosa Grupo, S.A.

Ello no tiene porqué significar renunciar a continuar creando empleo para personas con minusvalía, sino a hacerlo directamente. Una alternativa puede resultar la creación de una sociedad de cartera que aglutine las participaciones minoritarias que puedan realizarse en Sociedades que hubieran asumido compromiso de creación de empleo.

En cualquier caso, Fundosa Grupo, S.A., no puede quedar al margen de la nueva organización del Grupo empresarial ONCE en donde resultará más coherente que se integre.

La fórmula organizativa adoptada es la de Centro de empleo protegido, con personalidad jurídica de sociedad anónima. Esta combinación es experimentada de forma significativa por primera vez con Fundosa, para conseguir compaginar las ayudas públicas establecidas a los centros de empleo protegido, con las exigencias de eficacia y rentabilidad que son consustanciales a las Sociedades Anónimas.

Además, la elección de la calificación administrativa de centro de empleo representa el compromiso legal de que el cien por cien de los trabajadores tengan que ser personas con minusvalías.

En definitiva, la solución del empleo de minusválidos ha encontrado en la Fundación ONCE un instrumento de gestión y unos recursos financieros obtenidos del crecimiento de la venta del cupón, que han permitido conseguir mejores resultados que los realizados por la Administración a través del INSERSO (12). La fórmula ha sido sin duda ventajosa para la Administración que ha visto solucionado, en una buena parte, el problema del empleo imponiendo a la ONCE una de las mayores absorciones empresariales de los últimos años y un gravamen del 3% sobre las ventas para destinarlos a los fines de la Fundación (13).

Quizás lo que debiera plantearse la Administración es que el casi millón de minusválidos que queda por encontrar empleo podrían mejorar su situación si decidiera rebajar los controles administrativos sobre la ONCE para que pueda sacar nuevos productos del juego. Ello permitirá redistribuir recursos del sector del juego a otras actividades, mediante la creación de nuevos empleos en abierta competencia con el resto de sociedades (14).

El colectivo de personas con minusvalías debieran insistir para que la Administración abandone la gestión de los juegos públicos en favor de las organizaciones de minusválidos para que, a través de su explotación, consigan su plena integración social. La experiencia de la ONCE da legitimidad suficiente para acreditar la propuesta. Con ella, la Sociedad se beneficiaría de un ahorro deducido de la diferencia entre el costo social de las prestaciones para minusválidos y los ingresos que actualmente recaudan las loterías (15).

- (1) Cf. De Lorenzo García, Rafael La Organización Nacional de Ciegos Españoles, Madrid, 1990, La Ley, o.c., pág. 453 a 459.
- (2) Esta cuestión ha sido profundamente estudiada por D. Rafael de Lorenzo en un estudio publicado en Cuadernos de Información Jurídica, 1987, pág. 3 - 13 nº I, pág. 3 - 11 nº II y pág. 3 - 16 nº III, titulado "Concesión de la explotación de una lotería como fuente de autofinanciación de servicios de discapacitados y fuente masiva de empleo".
- (3) De los escasos estudios sobre el juego hemos seleccionado:
 - Cf. Altavilla, Enrico Los juegos de azar. Barcelona, 1983, Anthropos.
 - Cf. Caillois, Roger Teoría de juegos de azar. Barcelona 1958. Gedisa.
 - Cf. Fingerman, Gregorio El juego y sus proyecciones sociales, Buenos Aires, 1970. Ed. Kapelusa.
- (4) El más reciente estudio lo ha realizado Pilar López Rodríguez en su obra: "Para una sociología del juego", Madrid 1990. ONCE.
- (5) Algunas obras consultadas:
 - Cf. Wolf, Mauro El juego. Barcelona, 1976, pág. 15 a 31. Ed. Tusquets.
 - Algunas reflexiones sobre juegos prohibidos. Madrid, 1923, pág. 7 a 12. Cuadernos de Información jurídica.
 - Cf. Fingerman, Gregorio El juego y sus proyecciones sociales. Buenos Aires, 1970, pág. 49 a 72. Ed. Kapelusa.
- (6) Ver los datos en el Libro Blanco del Juego. Comisión Nacional del Juego. Mº. del Interior, Madrid, 1985.
- (7) El acuerdo entre el Ministerio del Interior, Ministerio de Trabajo, UGT y la ONCE, fue el precedente del Acuerdo del Consejo de Ministros de 25 de Septiembre de 1987, que tras la desaparición de Prodiecu, se crean 7000 puestos de trabajo y se autoriza un sorteo los viernes.
- (8) Fue el instrumento elegido para absorber a los 7000 trabajadores minusválidos procedentes de Prodiecu. Ver obra de D. Rafael de Lorenzo "La Organización Nacional de Ciegos Españoles", Madrid, 1990, La Ley, o.c., pág. 453.
- (9) Ver anexo II-D.2.2 Relación de empresas de Fundosa Grupo.
- (10) Los Estatutos de la Fundación han sido desarrollados por un Reglamento interno, aprobado por el Patronato mediante

Acuerdo 2/88.4 en sesión celebrada el día 4 de Julio de 1988 en el que se contienen las normas y criterios reguladores de su funcionamiento.

- (11) Las líneas programáticas de la Fundación recogidas en el texto fundacional de fecha 24 de febrero de 1988, contiene 10 principios que orientarán su actividad. Ver anexo II-D.2.2 Relación de empresas de Fundosa Grupo, S.A.
- (12) Comparando los datos publicados por el INSERSO en "Las personas con minusvalía en España. Aspectos cuantitativos". Madrid, 1990 con el Anexo II-D.2.2 Relación de empresas de Fundosa Grupo, S.A.
- (13) La política del Ministerio de Asuntos Sociales. Comparecencia de la Ministra D^a. Matilde Fernández Sanz, ante la Comisión Política Social y empleo del Congreso de los Diputados, al inicio de la IV Legislatura. Centro de Publicaciones. Madrid, 1990.
- (14) Ver capítulo 3.2 Análisis de los resultados económicos del juego: datos comparativos y evolución del sector.
- (15) Ver Anexo I-J. Declaraciones del vendedor de cupón minusválido no ciego.

CAPITULO 5
CONCLUSIONES

Es obligado terminar la tesis relacionando las conclusiones del esfuerzo que se ha desarrollado. Si algo puede caracterizar esta aportación, es su intención de utilidad y su orientación práctica.

Fieles a dicho compromiso, tenemos que sintetizar lo realmente útil, y, también, lo realmente novedoso. Será en definitiva, la aportación más desinteresada y más modesta a los estudios sobre organizaciones colectivas, y a la propia Organización de los ciegos españoles.

La tesis se enfrenta con el estudio general de la Institución porque es pionera en afrontar los límites de su actividad. Pero también desciende al conocimiento de los problemas de la realidad, para no renunciar a la inmediatez. Por eso, la metodología elegida ha tenido que combinar las fuentes de varias disciplinas, con investigaciones de campo, específicamente realizadas para este trabajo. De las primeras, han concurrido: el Derecho, la Economía de empresa y la Sociología. Entre las segundas, el testimonio personal de los actuales directivos y la documentación básica de la actividad de la Institución.

Toda la información recopilada se ha ordenado en cinco capítulos que desarrollan los estudios sobre las personas que trabajan en la ONCE, su organización y la actividad económica, tanto del juego como de su grupo empresarial.

En dos anexos se recogen los testimonios de los diez directivos, los de mayor responsabilidad de decisión actualmente, y la información documental más relevante.

A la hora de afrontar la ordenación de este capítulo 5, se han separado las conclusiones que la propia tesis plantea y aporta soluciones, de aquellas otras que sólo tendrán la modesta utilidad de enunciar un campo de investigación para quienes se propongan posteriormente analizarlo. Al ser varias las disciplinas afectadas, son también muchos los ámbitos de estudio que quedan abiertos con esta obra.

En el capítulo 1, se descubre la composición de los miembros de la organización. Como Corporación tiene su base constitucional en la decisión asociativa de sus miembros. Confirma su naturaleza jurídica y condiciona su funcionamiento, y de todo ello se ha planteado fundamentalmente cuatro problemas que se desarrollan ampliamente en el capítulo, con las conclusiones siguientes:

1.a- Del análisis del elemento asociativo que conforma la Corporación, se desprende que la organización real de sus miembros se ha orientado por la clasificación estamental de los tres colectivos fundamentales de la organización: ciegos, minusválidos no ciegos y empleados. Cada grupo atiende a un conjunto de intereses propios y ocupa un rol de superioridad respecto de cada uno de ellos.

Esta organización espontánea ha consolidado posiciones, y con ello, tensiones en las relaciones de grupos, principalmente con los grupos de minusválidos.

Su estructura es comparable a otras muchas instituciones caracterizadas, como la ONCE, por su elevado número de componentes.

Pero el análisis no ha completado todos los problemas sociológicos y jurídicos que suscitan el estudio del elemento asociativo. Algunos de ellos han quedado solamente enunciados en la confianza de que puedan ser desarrollados monográficamente, como:

1.a.1 La evolución de la colectividad de base definida por una profunda minusvalía física, que pasa en un período de algo más de diez años, de la espontaneidad de la comunidad (1981) a la racionalización de la organización (1991).

1.a.2 Desde el punto de vista de la sociología del trabajo, es especialmente interesante observar la transformación del colectivo al común de la población activa como titulares de una relación jurídico - laboral.

1.a.3 Una organización como la ONCE proporciona un buen número de novedades para el análisis de las relaciones industriales que considerará del máximo interés determinar cómo y porqué la gestión de adaptación a las condiciones actuales de organización, se ha producido en circunstancias exentas de conflictividad que, por sistema, suelen acompañar a episodios y procesos de absorción empresarial y consiguiente convivencia de los diferentes colectivos.

Dentro de la peculiaridad de las relaciones industriales, específicamente referidas al ejercicio de huelga, aparecen un conjunto de problemas relacionados con la doble condición jurídica de los ciegos: afiliados y trabajadores y la del resto de colectivos, que a pesar de las tensiones, el derecho de huelga no ha sido prácticamente ejercido.

1.a.4 La negociación colectiva ejercida en cinco ocasiones a través de igual números de convenios colectivos, ha sido el instrumento de unificación y transformación de los colectivos.

Aquí surge la especial singularidad estructural de las unidades de contratación tanto por su difícil técnica de iguales en situaciones diferentes, como por la contradicción permanente de que la posición empresarial y trabajadora traslada a los mismos protagonistas, a lados diferentes de la mesa. Son consecuencias del funcionamiento interno de la Corporación a través de procesos electorales periódicos.

1.b- Los ciegos son los titulares del gobierno y la dirección de la Corporación, tal y como queda reconocido en la norma jurídica de creación de la ONCE. Pero además, ostentan el valor político que más adhesión provoca en sus miembros, hasta el punto que a pesar de su crecimiento experimentado, la toma de decisiones sigue escrupulosamente reservada para los ciegos.

Sin embargo, y desde otra consideración, es un colectivo muy poco conocido por el resto de la Sociedad, y este es un campo especialmente necesitado de nuevos esfuerzos investigadores que acerquen al conocimiento de todas las dificultades de desarrollo.

La ceguera es probablemente la minusvalía que más limitaciones produce en el ser humano, y sin embargo, los ciegos desarrollan habilidades especiales para superarlas.

El intelecto es su principal instrumento hasta el punto que les permite paliar su deficiencia. La voz y el tacto son sus herramientas mejor entrenadas.

Profundizar en el estudio de las condiciones de vida y las limitaciones en el trabajo de los ciegos son campos pendientes de incorporar conclusiones que impulsen la integración del colectivo. Algunos son enunciados en este trabajo que podrán ser desarrollados con posterioridad a partir de los aquí aportado. Se citan los más significativos:

- 1.b.1 Las ventajas que, a cambio de la minusvalía, importa la adquisición de otras cualidades, como la capacidad de síntesis y la celeridad de representación, justificarán un estudio que cuestione la vigencia de las actuales limitaciones que todavía permanecen en el Código Civil y concretamente, en el derecho de sucesiones, o, las más genéricas referidas a la formación del consentimiento en los contratos protagonizados por personas aquejadas de limitaciones, muy especialmente en lo que atañe al desarrollo de las llamadas conversaciones previas.

1.b.2 Por contra, la constancia de esa minusvalía se enfrenta con la posibilidad de considerar los problemas del modo de apreciación - conforme a la doctrina de la concepción normativa de la culpabilidad - de la diligencia exigible en los campos civiles y penales de la actividad de los ciegos. Quedará pendiente por especificar si, en su caso, son reglas de contraste obtenidas en concreto o en abstracto - y con que metodología - las que autorizan a medir ese componente, cuya apreciación precede a toda declaración de responsabilidad.

1.b.3 A la vista de la exposición de las singularidades psicofísicas de los miembros del colectivo, deberá ser fruto de otro estudio, que, en vista de sus limitaciones, se trace el cuadro de qué diferencias de trato - fundadas en la justificación objetiva y razonable que ello lleva consigo - dejan de ser discriminatorias y deben darse, en su favor, para garantizar el acceso a los bienes de la igualdad material que avalan los artículos 1.1 y 14 de la Constitución.

1.c- La fidelidad del colectivo hacia la institución, es tanto un valor consecuencia de la lealtad individual, como de la circunstancia que para la mayor parte de los minusválidos la ONCE será, probablemente, la única empresa en la que puedan prestar sus servicios. La solidez de la relación laboral así configurada en la práctica, se verá influenciada por las necesidades personales de cada uno de sus miembros, y todo ello, conformará un conjunto de peculiaridades en las relaciones del colectivo.

De esta importante observación se deducirán un gran número de situaciones - generalmente provechosas - que merecían un desarrollo ordenado de investigación, entre las que pueden destacarse:

1.c.1 El estudio de las relaciones de trabajo así configuradas puede obtener meditadas y extensas conclusiones del dato, en cuya virtud el desarrollo del sentimiento de fidelidad determina una posición no coincidente con el antagonismo peculiar del conflicto industrial, y del encarecimiento de las tensiones que le caracterizan.

1.c.2 La definición de las características que se adicionan a la común del Derecho del Trabajo merecerán desglosar en la relación individual de empleo, los elementos unas características respecto de la constitución, contenido y empleo.

1.c.3 Un exhaustivo estudio comparativo permitirá catalogar aquellas entidades, que como la ONCE, mantiene una extensa continuidad en las relaciones laborales, deduciendo cuales son las alteraciones que se incorporan cuando los colectivos afectados mantienen sus plantillas estables.

1.d- La absorción empresarial es uno de los supuestos regulados, tanto desde las normas mercantiles, como laborales. La ONCE proporciona uno de los antecedentes más significativos de absorción empresarial ya que el colectivo de minusválidos no ciegos se integró globalmente como consecuencia de un proceso de absorción hasta un total de siete mil trabajadores.

Es, sin duda, una coincidencia histórica que permitirá observar los muy diferentes efectos que el fenómeno puede producir en el funcionamiento de una organización.

Enumerar algunas de las cuestiones previsibles, que pueden ser objeto de un estudio y desarrollo posterior, pueden ser las siguientes:

1.d.1 Desde los postulados del Derecho Administrativo habrá de preguntarse la permanencia de los fines de la Corporación de Derecho Público, o, si bien, se produce un fenómeno de dilución de objetivos cuando coinciden en una misma entidad la particularidad del colectivo que ostenta la representación y titularidad con otro, igualmente masivo, coincidente en el señalamiento de minusvalías físicas en una común actividad económica y única relación laboral.

1.d.2 La sociología de las organizaciones conocerá un inestimable ejemplo de adaptación y confrontación de los colectivos en una misma estructura de funcionamiento, cuyo final proporciona resultados positivos, tanto respecto del equilibrio conseguido como de acoplamiento a lo largo del proceso de integración laboral.

1.d.3 Especialmente significativo va a representar analizar la conclusión que acepta en la negociación colectiva como el instrumento más idóneo de unificación y del valor de la capacidad normativa de la Corporación, para regular con efectos vinculantes de ámbito general en materias tan directamente subjetivas como las condiciones de prestación laboral, para resolver situaciones de abiertas contrataciones entre ambos colectivos de vendedores.

1.e- La gestión directa de la institución es asumida fundamentalmente por el colectivo de empleados que conforman el tercer grupo del perfil asociativo de la Corporación.

La concurrencia de situaciones, tanto económicas como organizativas, han marcado las diferencias de comportamiento y actitud de este colectivo. Mientras que los primeros asumen la fidelidad como el valor más aceptado, los más noveles adoptan posiciones más estandarizadas.

No obstante, todo el grupo converge en aceptar una relación de poder contraria a la que corresponde con la instalada en el resto de la sociedad;

el colectivo con minusvalías es quien ostenta la dirección y gobierno de la institución, mientras que las responsabilidades técnicas corresponden a quien no se encuentran afectados con limitaciones físicas. Es una ordenación trastocada de las relaciones de poder a incluso de la propia organización.

Pero son muchas más las cuestiones que se desprenden de este análisis, algunas de especial importancia que requerirán un mayor análisis. Señalamos algunos campos de desarrollo:

1.e.1 La definición de las líneas de poder de una organización pueden quedar establecidas exclusivamente fundamentadas en el deseo jurídico del colectivo, plasmado en normas estatutarias tuteladas por el Estado, aún cuando no disponga de su correlativo apoyo en el suficiente grado de autonomía de los destinatarios de dicho poder. Cuestión sociológica de especial importancia en el estudio de las organizaciones.

1.e.2 Convivencia de normas jurídicas que establecen limitaciones de promoción para una parte del colectivo,

con normas laborales impulsivas del establecimiento de condiciones laborales de igualdad para todos los sujetos. La discriminación positiva aplicada sobre potenciales derechos laborales o expectativas de mejoras de condiciones de trabajo.

1.e.3 Identificación de módulos estructurales que consigan acoplar organigramas formales, con organigramas funcionales que han sido separados en atención a la pertenencia a un colectivo con limitaciones físicas.

1.e.4 Adaptación de conductas diferentes originadas por las aplicadas como conducta de empresa y, las comúnmente aceptadas en la sociedad respecto a la aceptación de un papel secundario de minusválidos en la sociedad.

1.f- La integración social afronta las dificultades de aproximar el desarrollo ordinario de las personas con minusvalías dentro de la organización de la sociedad común. El contenido de cada minusvalía y los medios económicos que habrán de emplearse, determinarán los resultados de la integración de cada uno de los colectivos.

Cuanto menor resulte la limitación física, mayores serán las posibilidades de integración, y por tanto, menos serán las consecuencias de aislamiento, tanto social como económicas.

Sin embargo, cuando nos referimos al colectivo de ciegos, la integración no acepta una aplicación mecánica como si se tratara de otro colectivo con limitaciones. En el caso de la ONCE la integración orienta e impulsa la actividad, laboral, educativa, social, urbanística, pero la segregación es igualmente válida y también necesaria para mantener relevancia en la sociedad, para mejorar en áreas de conocimiento y, sobre todo, para fortalecer lo que la minusvalía debilita. La integración absoluta y plena es sólo un principio y como tal ha de entenderse. La segregación existe porque la ceguera colectivamente no puede integrarse.

Para las ciencias sociales, impulsoras siempre del principio de igualdad se encuentran frente a la integración con alternativas diferentes cuando se trata de conseguir objetivos de eficacia con objetivos de igualdad, y ello, creará un buen número de problemas en torno a las consecuencias de la discriminación positiva con el principio de igualdad. Una enumeración selectiva de aquellas cuestiones que encuentran en esta tesis su punto de partida son las siguientes:

- 1.f.1 Una primera consecuencia cuando se decide aplicar un proceso de integración, es evaluar si el fenómeno producirá un cierre sobre sí mismo de esa colectividad o, al contrario, suscitará fenómenos de permeabilidad o intercambio social con los sujetos de la sociedad general.
- 1.f.2 Partiendo del problema tal y como ha quedado planteado, es necesario replantear el desarrollo del principio rector de la política social y económica - relativa a la tutela de la condición de minusválido - que recoge el artículo 49 de la Constitución.
- 1.f.3 La aceptación del valor social de la segregación necesitará imponer más limitaciones a su propio contenido que le permitan la compatibilidad con el juicio general de igualdad jurídica, y por tanto social, de todos los seres humanos.
- 1.f.4 El binomio integración - segregación, necesitará ser aceptado por las ciencias sociales con formulaciones distintas, y algunas veces complementarias,

para afrontar individual y colectivamente el objetivo de acercar y mantener las mayores posibilidades de desarrollo de las personas con minusvalías dentro de la sociedad.

- 1.g- El elemento asociativo de la Corporación, cuando supera la organización espontánea de sus miembros, dispone de normas de conducta que son normas jurídicas para regular las relaciones de sus miembros con la organización. La persona jurídica resultante adopta la iniciativa de definir cómo van a ser las disposiciones normativas que vincularán a la Institución con cada uno de sus miembros. Ello supone resolver cuestiones tales como la elección de los órganos y los procedimientos para la elaboración de las normas internas, y la definición de las dos relaciones básicas que la Corporación va a mantener con cada miembro: la relación de afiliación y la relación laboral.

La relación de afiliación define la pertenencia a la Corporación cuando se dé cumplimiento a la limitación visual exigida por los Estatutos de la Entidad.

La relación laboral acepta el mismo contenido común aplicado al trabajo por cuenta ajena.

Esta conclusión claramente integradora es el resultado final de un tortuoso proceso iniciado con la creación de la ONCE, y, a través del cual, las normas que regularon el trabajo de sus miembros fueron unas veces de carácter administrativo, y otros, civiles.

Concluido que la regulación ha de ser la común, se suscitarán algunos problemas de adaptación, principalmente en la negociación colectiva, que solamente a partir de 1983 encontrará un proceso estable y común a través de sucesivos convenios colectivos.

Desde los principios del Derecho Administrativo y del Derecho Laboral van a quedar pendientes importantes cuestiones técnico - jurídicas, que requerirán de un estudio más especializado, de las que podemos destacar:

1.g.1 Al fijar hasta que punto el moderno concepto de excelencia genera una conciencia de adscripción al grupo, propende a facilitar un mecanismo de regulación interna que supone examinar la existencia de un ordenamiento jurídico autónomo y reparar en las peculiaridades que ofrece a la luz de la doctrina de la pluralidad de ordenamientos aislantes, del que como propio del Estado registran los artículos 1.1 y 9.3 de la Constitución.

- 1.g.2 La relación jurídica con afiliación necesita de apostar conclusiones más sustanciales enumerando sus características y sus contenidos comparativos como similares construcciones entre individuo - institución.
- Igualmente interesante es seccionar los ámbitos normativos que la relación de adhesión provoca tanto en el ordenamiento jurídico público como en el ámbito asociativo.
- 1.g.3 En el segundo de los ámbitos quedará pendiente desvelar las características y ventajas de la intervención en la negociación colectiva requerida de una habilidad cualificada cuando se incorporan personas con limitaciones físicas. Habrá de establecerse la suma de rasgos definidores de una estrategia contractual paradójicamente estimulada por la condición de minusválidos en quienes la construyan y despliegan.
- 1.g.4 Las relaciones laborales del colectivo aportan peculiaridades que distinguen varios elementos en los sujetos, y los intereses jurídicamente protegibles; la rotación del sujeto empresario con el sujeto trabajador en un mismo colectivo de sujetos afiliados a una misma Corporación;

la yuxtaposición de derechos y condiciones económicas nacidas unas de la relación de afiliación y otras laboral. Sin duda, de alguna peculiaridad más cuando se aborde el conocimiento concreto de la confluencia.

1.g.5 La propia evolución de la relación laboral pondrá de manifiesto el valor protector de los diferentes ordenamientos a lo largo de la evolución de la ONCE desde 1938. Conclusiones que servirán para probar la íntima dependencia de marginalidad con desprotección jurídica.

El capítulo 2 centra su estudio en la estructura de la Organización.

Las conclusiones abarcan diferenciados aspectos de lo que constituye en sí la definición del modelo; desde los elementos reglamentarios de funcionamiento hasta el análisis de la estructura de poder, su configuración y enlace en el exterior a través de la figura jurídica de la tutela. Las más significadas son las siguientes:

2.a- Partiendo de criterios sociológicos se pueden obtener conclusiones de utilidad jurídica al analizar los modelos de organización más significativos elegidos por el derecho: las asociaciones, sociedades, cooperativas, fundaciones y corporaciones. La unidad de personalidad jurídica no impide el mantenimiento sociológico diferenciado según cuales son los antecedentes, las circunstancias y los objetivos de sus fundadores.

Es un interesante punto de partida para posteriores avances en campos tales como:

2.a.1 Al abordar la cuestión sobre la naturaleza de la persona jurídica, un tema solamente enunciado que exigirá nuevos esfuerzos, se refiere al desglose de las teorías sobre la realidad y la esencia de la persona jurídica.

2.a.2 Especialmente referido a las personas jurídicas de tipo asociativo ha quedado pendientes un mayor profundización en el estudio de los elementos materiales y formales de la persona jurídica tipo asociación.

2.b- El diseño de la Organización de los ciegos españoles ha puesto especial énfasis en la construcción de un modelo dual: participativo y ejecutivo. Al mismo tiempo mantiene un ámbito territorial nacional con una clara opción descentralizadora.

Los órganos de participación asumen el gobierno, la representación, el control y la planificación de la Entidad. Su funcionamiento interno se asemeja más a la actividad de un Parlamento. Y a través de sus plenos, queda estructurado la participación de los ciegos en el gobierno de la Entidad.

Los órganos de ejecución asumen la gestión mediante una estructura central de carácter funcional y otra territorial, descentralizada que tiende a conformarse como modelo divisional.

No obstante, se mantienen serios problemas de funcionamiento en la definición de la estructura de autoridad. La complejidad de sus instituciones provoca una excesiva prevalencia del poder de liderazgo sobre los procedimientos de gestión. Ello explica una intensa actividad política, tanto en los ámbitos territoriales como centrales.

- 2.b.1 Este modelo recogido por los Estatutos de la Entidad permite profundizar en su estudio, tanto desde la perspectiva del derecho comparado, como del propio derecho administrativo, principalmente referido a las Corporaciones como modelo organizativo, menos evolucionado.
- 2.b.2 La complejidad de los órganos descritos plantea diversos problemas de funcionamiento que han de ser analizados desde la descripción de la naturaleza de las relaciones jurídicas internas y externas, que respectivamente, son propios de la estructura de la organización y de su actividad en los sectores públicos y privados.
- 2.c- La coincidencia de los mismos titulares de finalidades diferentes y sobre todo la destacada preferencia de autoprotección que motiva la existencia de la ONCE, provoca una constante contradicción entre los objetivos de defensa del colectivo con los más comunes, que como organización empresarial, tiene de la explotación mercantil de un juego.

La Institución es primero una agrupación de ciegos para la defensa de sus intereses. Después, gestiona el juego del cupón, de donde obtiene los recursos económicos para satisfacer sus necesidades. Este proceso no ha debilitado las motivaciones primeras, básicamente, porque se trata de un colectivo con grandes limitaciones, y al tiempo ha incrementado la situación enfrenta objetivo de diversificación económica y de empleo con estructura de protección. Probablemente, la confluencia y confrontación son comunes a las instituciones de gran número de partícipes, aunque en el caso de la ONCE coexisten ambas estructuras con mayor tensión.

Especialmente novedoso se presenta profundizar en las consecuencias que para las organizaciones clasificadas dentro de la definición de economía social, el fenómeno sociológico y empresarial que se describe en este capítulo, con aspectos pendientes de desarrollar. Entre otros:

2.c.1 Análisis comparativo de aquellas entidades que nacen con un impulso protector y su posterior evolución hacia modelos comunes en el ámbito mercantil.

2.c.2 Los problemas de la eficacia y el rendimiento aplicados a órganos participativos y su medición a través de parámetros comunes de ámbito sectorial.

2.c.3 Opciones y consecuencias de adaptación a las sugerencias del mercado de las instituciones colectivas.

2.d- La transformación de las estructuras de la Organización han venido impulsadas por la implantación de un proceso de elección directa de los responsables de la Institución. De tal suerte que la indefinición jurídica de su propia personalidad jurídica se ve sustancialmente alterada al implantar un proceso democrático de elección. Con ello, se produce el cambio de una entidad administrativa tipo institucional a la constitución de una Corporación de derecho público. Su naturaleza jurídica que la definida por su base asociativa, y por tanto, democrática y por la delegación de funciones públicas dentro de sus objetivos.

Esta transformación, claramente peculiar, dentro del Derecho comparado,

abre la posibilidad de profundizar en las repercusiones que aporta el derecho administrativo, al derecho político en la imitación de un órgano a una asociación.

Destacamos algunas de ellas:

2.d.1 Permanencia de los criterios que sustenta la existencia de la administración institucional en donde conviven órganos participativos con órganos plenamente administrativos y, por tanto, sometidas al derecho administrativo. Ello plantea interesantes consecuencias en orden a definir la naturaleza de los actos de las Corporaciones Públicas cuando la intervención administrativa queda limitado a las funciones de control.

2.d.2 El proceso electoral implantado en la ONCE en el que la representación se canaliza a través de grupos políticos plantea cuestiones de clasificación normativa respecto de los mecanismos de representación de otras corporaciones.

Y en la misma línea de investigación la validez de las normas aplicables a su actividad, específicas o de ámbito general.

2.d.3 Aplicación de la frecuencia y modalidad del principio asociativo de democraticidad como expresión del derecho fundamental reconocido en el artículo 22.1 de la Constitución.

2.d.4 Queda pendiente determinar la importancia de los valores de participación como desarrollo de la idea del artículo 129.2 de la Constitución, presentar el modo de gestionarse en la organización, y determinar el grado y variantes de su incorporación.

2.e- La definición a partir de 1981 como Corporación de Derecho Público como definición de la naturaleza jurídica de la ONCE, lleva implícito el funcionamiento de las competencias de la Administración sobre estas Instituciones.

Lo más relevante, y casi único, se refiere a las competencias de control sobre el complemento de los fines públicos que han sido delegados.

Desde esta consideración adquiere plena vigencia la constitución del Consejo del Protectorado como el órgano a través del cual se ejercen las funciones administrativas. El desarrollo de dichas funciones ha experimentado diferentes intensidades. Así, de entre el catálogo de instrumentos de control: previos, simultáneos y posteriores, durante el período 1985 a 1990 se potenciaron los controles previos y simultáneos. A partir de 1991, con la promulgación del Real Decreto 358/1991 ha quedado instaurados controles posteriores. Con ello se ha proporcionado a la Institución el mayor grado de autonomía desde su constitución.

Sin embargo, la relación de tutela entre Administración y Corporación no queda agotada. Aparecen nuevas cuestiones que tienen que ser abordadas en posteriores estudios, partiendo de las conclusiones que hemos obtenido. Se destacan las más significativas:

- 2.e.1 La definición de la propia relación de tutela a la luz de los nuevos postulados constitucionales, exige determinar su contenido y si éste puede ser decidido unilateralmente por la Administración.

Sin duda, significará un contenido diferente según si los entes pertenezcan a la Administración Institucional o a Instituciones participativas.

2.e.2 Los límites jurídicos de los instrumentos de control obligan a conocer en profundidad cuales pueden ser sus contenidos y los procedimientos de aplicación. Sin duda, provocará nuevas conclusiones sobre el binomio fines y medios.

2.e.3 Los ámbitos de responsabilidad por los actos de la Corporación y del Protectorado revelan la necesidad de concretar la naturaleza de sus actos y las consecuencias de cada competencia.

2.e.4 En un análisis más positivista, el nuevo Real Decreto 358/1991 de 15 de Marzo, regula un nuevo marco competencial del que se desprende el contenido de la actuación de la ONCE en el ámbito empresarial.

Respecto de la regulación del juego introduce una nueva propuesta que puede influir, no sólo en el juego del cupón sino también en el resto de juegos públicos.

2.e.5 La técnica de control público sobre la organización y la delación de competencias oficiales en favor de la misma, plantea el análisis más general del ejercicio privado de funciones públicas.

2.f- La jerarquía normativa de la Corporación se concreta en dos textos que aglutinan los aspectos más relevantes de la Corporación: el Real Decreto 358/1991 de 15 de Marzo y los Estatutos de la ONCE. Su dependencia es jerárquica y complementaria. El primero, expresión de la titularidad de las competencias delegadas a la ONCE, y el segundo resultado de las facultades de autorregulación características de las entidades de base asociativa.

Son textos generalistas e integradores al acometer las líneas básicas de la actividad y funcionamiento de la Entidad. Así, quedan establecidas: la organización, competencias, fines, relaciones con la Administración, facultados en la explotación del juego del cupón y derechos y obligaciones de sus miembros.

Es indudable que un panorama tan genérico y amplio de la normativa deja pendiente cuestiones especialmente importantes, tanto desde el análisis interno de las normas como desde el punto de vista externo, al analizarlo en relación con otras normas aplicables a Corporaciones de Derecho Público. Entre las más directamente relacionadas se destacan:

2.f.1 La prevalencia normativa exige jerarquizar los distintos niveles reglamentarios, que al ejercitar sus funciones generan conflictos competenciales entre sí y respecto de los destinatarios de las normas. Las soluciones a los conflictos tienen que ser resueltas cuando previamente hayan sido definidas y limitadas las facultades y obligaciones de cada sujeto.

En este contexto son significativos los conflictos de normas producidas entre las circulares dictadas por los órganos competentes de la Corporación con las disposiciones generales en el ámbito administrativo y laboral.

2.f.2 Un análisis comparado de las disposiciones generales que regulan la vida interna de las Corporaciones más importantes, pondrá de manifiesto importantes carencias normativas que muchas de ellas sólo pueden explicarse al analizar los antecedentes de cada Institución. Aún cuando la cuestión es apuntada en este trabajo, su contenido no se agota, ni mucho menos, en esa exposición.

El capítulo 3 se centra en el estudio del juego desde un análisis general, tanto referido a la evolución del sector como a los resultados del sorteo del cupón. Se desarrolla desde la misma perspectiva global e integradora, acotando los aspectos más destacados y definidos del sector del juego en España. Es una de las pocas ocasiones en las que ha sido posible delimitar los ámbitos, las características y los resultados económicos del juego en España.

Era necesario para abordar posteriormente el conocimiento de la actividad económica principal de la ONCE. A través del sorteo del cupón, la organización obtiene los recursos económicos que necesita para mantener su actividad social.

Pero el enfoque no ha querido optar por el estudio concreto y pormenorizado del subproducto económico que gestiona, sino que comparado con el resto, actualmente existente en el mercado. Sólo así podían obtenerse conclusiones más objetivas de su desarrollo, y sobre todo, de sus resultados. El esfuerzo ha sido grande, principalmente, porque prácticamente no existen análisis sectoriales que manejen resultados totales y desglosados según se trate de juegos públicos y privados. Y menos aún, que junto a conclusiones estrictamente económicas se incorporan otras de naturaleza jurídica.

3.a- El desarrollo del sector del juego, cuya facturación actual asciende a casi dos billones de pesetas anuales, carece de un marco único y original de desarrollo. Para afrontar su estudio ha sido necesario adoptar una sistemática de ordenación y desarrollo clasificada a partir de una división primera: los juegos públicos y privados.

Posteriormente, la definición de sus características son catalogadas por los siguientes parámetros:

- Naturaleza jurídica de las entidades que gestionan los juegos públicos.
- Características de las Sociedades que gestionan los juegos privados.

- Clasificación de la oferta de los subsectores y definición de cada uno de los productos existentes en el mercado.
- Análisis de las preferencias de los consumidores y previsiones a corto y medio plazo.

Con los resultados de cada uno de los apartados se obtienen las conclusiones siguientes:

3.a.1 Los juegos cuyos operadores son públicos o semipúblicos mantienen total descoordinación de su actividad. De un lado las loterías gestionadas a través de ONLAE, pertenecientes al Ministerio de Economía y Hacienda. De otro la Comisión de Economía y Hacienda. De otro la Comisión Nacional del Juego con competencias en el resto de subsectores a excepción de las Comunidades Autónomas con competencias transferidas, pertenecientes al Ministerio del Interior. Y en otro apartado, la ONCE controlada a través del Protectorado. Además recientemente se han incorporado las loterías autonómicas, principalmente en Cataluña, gestionadas a través de la Entidad creada por dicha Comunidad.

En los juegos privados, la situación es diferente según se trate de Comunidades con competencias transferidas o no. Los operadores son igualmente variados, según cual sea el producto que gestionen: casinos, bingos, máquinas recreativas, Sociedades de fomento de la cría caballar.

3.a.2 La oferta de los subproductos se clasifica también atendiendo a la naturaleza jurídica de la entidad responsable de su gestión y de su régimen jurídico. En el subsector público destacan los productos gestionados por ONLAE: lotería nacional, primitiva, bonoloto y quiniela futbolística.

Las loterías autónomas cuyos productos prácticamente solo están desarrollados en Cataluña como: Loto Rapid, Loto 6/49 y Trío. La ONCE con la gestión del cupón.

En el subsector privado los productos son más variados principalmente en Casinos, en donde son comercializados hasta nueve juegos diferentes (Ruleta, Baccara, punto y blanca, etc.)

Y máquinas recreativas, con tres tipos (A-B y C) que en Bingos y quinielas hípicas que mantienen un solo producto.

3.a.3 El análisis de la demanda es más complejo al incluir parámetros que proporcionan un buen número de variables, según la edad, situación geográfica y tipo de juego. Sintetizando parece destacar la solidez del cupón de la ONCE y la lotería primitiva como los productos de mayor fidelidad.

3.b- Respecto de los resultados económicos y las previsiones de evolución, la conclusión más destacada es que los espectaculares crecimientos de los años ochenta, en torno al 30% interanual, han finalizado a partir de 1989 con un estancamiento o crecimiento globales no superior al 6%. Para algunos subsectores, la situación es especialmente delicada como para los Casinos, Hipódromos, Máquinas de Azar. Otras, como las Loterías Autonómicas están abocadas a un rotundo fracaso económico. Solamente mantienen cierta pujanza la Lotería Nacional, a pesar del leve retroceso de la Lotería Nacional, a pesar del leve retroceso de la Lotería Primitiva, y el Cupón de la ONCE, que en 1990 ha conseguido el crecimiento más alto, de un 11,4%.

3.c- Desde el estudio de las normas jurídicas que regulan el sector del juego la primera conclusión es, sin duda, que el desordenado proceso de transferencias a las comunidades Autónomas ha originado un crecimiento casi anárquico en casi todos de los subsectores del juego, dando lugar a una frenética actividad reglamentaria, desmenuzada, contradictoria, excesivamente intervencionista con especial abocación hacia pretensiones recaudatorias.

Esta situación de partida ha condicionado la ordenación futura del sector. Ya no es posible el desarrollo reglamentario unitario del sector. Ni siquiera de cada subsector; o incluso de cada producto. Solamente podrá avanzarse mediante normas reglamentarias que previamente hayan sido acordadas por todas las Comunidades Autónomas para que con su consenso pueda mantenerse la vigencia general. Situación que podrá quedar quebrada cuando alguna Comunidad decida no respetar el ámbito de aplicación subsidiaria.

Especialmente, desde el análisis jurídico de las normas que regulan el juego, han quedado pendientes cuestiones ciertamente complejas que requieren del estudio especializado en un sector del Derecho que no ha celebrado todavía los veinte primeros años de vigencia. Destacamos algunas de ellas:

- 3.c.1 La regla competencial y de definición a través de los correspondientes Estatutos de Autonomías, con contenidos diferenciados presenta diversos problemas que han sido decididos sin que se conozcan cuales eran las facultades delegantes que por omisión autorizaba la Constitución. Ello planteará interesantes cuestiones sobre la vigencia de muchos de los desarrollos reglamentarios que al amparo de normas Estatutarias se han llevado a cabo.
- 3.c.2 Especialmente delicado, entre varios posibles, es analizar las consecuencias de compatibilizar o no el principio constitucional de libertad de empresa con la diversidad de requisitos administrativos sobre la actividad empresarial del juego privado.
- 3.c.3 Destaca por su urgencia y una vez contrastada la densa actividad reglamentaria, la definición de jerarquía, vigencia y ámbito de cada norma y de éstas con las comunes que desarrollan.

- 3.c.4 El derecho administrativo ejerce en el sector del juego una influencia decisiva al afrontar la regulación de los muchos pormenores de su actividad. Sin embargo, y precisamente por la dispersidad y diversidad de legisladores conviene determinar los principios orientadores y determinadores que pueden ser limitados de la actividad económica del juego.
- 3.c.5 Las normas fiscales se encuentran con un ámbito en donde incluso socialmente es aceptado el mayor rigor impositivo. No obstante, el confluir varias administraciones como destinatarias, plantean interesantes cuestiones de ámbitos y competencias.
- 3.c.6 En el estricto ámbito de los juegos públicos, la actividad de los sujetos gestores es confluencia de normas y criterios dispares: el rigor exigido a la propia actividad del juego con la flexibilidad que el mercado exige cada vez con mayor intensidad. Es, sin duda, un planteamiento que impulsará el conocimiento de instituciones con la O.N.L.A.E., o las Sociedades de Gestión, en el ámbito autonómico.

3.d- La Comunidad Económica Europea se enfrenta a la necesidad de intervenir en el sector del juego, ante las importantes cifras de negocios que generan. Sin embargo, la posición de los diferentes países parece que decantará las competencias en los respectivos países miembros impidiendo cualquier pretensión reglamentaria de la Comunidad. Desde luego, en lo que respecta a los juegos públicos, pero incluso en los juegos privados no son previsibles importantes modificaciones a las actuales limitaciones de hecho a los principios de libertad de empresa y trabajo, dentro de la Comunidad.

Ello nos situará en los próximos años con un importante tema de estudio definido, entre el planteamiento de la libertad de establecimiento propio de cada Estado miembro en la actividad del juego, con las posibilidades y naturaleza de las restricciones que el Derecho nacional puede imponer y las técnicas legislativas de respeto de mínimos a que el fenómeno puede dar lugar.

El capítulo 4 desarrolla la diversificación empresarial llevada a cabo por la ONCE como objetivo de rentabilidad económica a sus recursos y como alternativa de empleo para los trabajadores ciegos y minusválidos.

Es, probablemente, la decisión más importante que la Organización ha tomado en los últimos años, tanto por los recursos económicos comprometidos, como por los reparos y dificultades que está provocando en la Sociedad. Y sin embargo, a estas alturas de mil novecientos noventa y dos, las dos instituciones sobre las que se sustenta parecen irreversibles: el grupo empresarial ONCE y la Fundación ONCE.

4.a- El Grupo empresarial ONCE fue creado por acuerdo del Consejo General con fecha 30 de Octubre de 1990. Desde esta fecha a la actualidad se han ido configurando las distintas cabeceras: Divercisa, Surba, Servionce, Indonce y Finonce con las participaciones que la Corporación fue realizando a partir de 1987. Hoy puede considerarse finalizado el proceso de ordenación y funcionando, todavía con una cierta lentitud, como grupo empresarial.

4.b- Dentro de las posibilidades organizativas del grupo empresarial el modelo adoptado ha desarrollado las características del "control financiero" como prototipo en la definición de las líneas de actuación.

4.c- La cuantificación económica de sus recursos la sitúa en un modesto lugar dentro del ranking de grupos empresariales españoles, cuyo volumen global de capital social se sitúa próximo a los cuarenta y cuatro mil millones de pesetas.

4.d- El desarrollo del grupo ha sufrido los avatares de un nacimiento impuesto contra la resistencia de la Administración y de algunos sectores empresariales. Esta situación ha condicionado su evolución, ya que ha carecido de la planificación previa necesaria para su implantación. La toma de participaciones y la puesta en marcha de un buen número de empresas se sucedieron atendiendo oportunidades de cada momento y no consecuencia de la elaboración de un previo plan estratégico.

El resultado más relevante es la dispersión de sus participaciones, que ha provocado un extraordinario esfuerzo de ordenación y que deja pendiente la urgente definición de su posicionamiento en el mundo empresarial.

4.e- Los resultados económicos no pueden analizarse independientemente de las condiciones de desarrollo de cada empresa. No obstante, y aún cuando el tiempo transcurrido es corto, se perciben síntomas de fortaleza de los sectores turísticos, de servicios básicos, y sobre todo la importante presencia de su sociedad de cartera. Por el contrario, las actuaciones en medios de comunicación y en algunos proyectos industriales aconsejan decisiones de desinversión.

4.f- La contestación generada en algunos grupos políticos, y sobre todo, en el ámbito empresarial no encuentra argumentos sólidos para limitar o condicionar los planes empresariales de la ONCE. El tratamiento fiscal es, básicamente similar al resto de las sociedades mercantiles, e incluso, más desfavorable que otras instituciones similares, como las cooperativas.

Las condiciones jurídicas que regulan la explotación del sorteo del cupón no son diferentes a las aplicables al régimen de concesionario, incluso el régimen de exclusividad que caracteriza las concesiones administrativas.

4.g- La segunda de las instituciones creadas para llevar a cabo la diversificación y de empleo es la Fundación ONCE. Es la fórmula organizativa elegida para desarrollar las actividades de formación y creación de empleo para el colectivo de minusválidos no ciegos. Su creación representa un acto de solidaridad y una opción en favor de la integración laboral de los minusválidos a través de la explotación comercial del juego.

4.h- La sociedad instrumental Fundosa Grupo, S.A., a través de la cual la Fundación ONCE está llevando a cabo su actividad más significada.

Está consiguiendo asentar un grupo empresarial formado por pequeñas sociedades, que bajo la fórmula administrativa de centros de empleo protegido, proporcionan empleo a minusválidos no ciegos en número que supera los dos mil trabajadores.

Su importancia económica, cuantificada en algo más de diez mil millones, supone consolidar un proyecto de iniciativa privada, sometido a las normas jurídicas y reglas de mercado, que aventaja en objetivos al resto de proyectos gubernamentales vigentes, no solo en España sino en el resto de los países de la Comunidad Autónoma Europea.

4.i- Quizás sea este cuarto capítulo donde queden mayor número de investigaciones pendientes. El transcurso de algo más de cuatro años no es tiempo suficiente para garantizar las conclusiones de un proyecto de diversificación tan ambicioso. El grupo empresarial y la Fundación ONCE proporcionan un riquísimo catálogo de análisis pendientes de investigar. Destacamos algunos de ellos:

4.i.1 Las normas tributarias comparadas con aquellas instituciones que compaginan actividades económicas con satisfacciones de objetivos sociales adolecen de un estudio que obtenga las reglas de ordenación y la vigencia de algunas de sus excepciones.
En este ámbito son muy pocos los estudios que han abordado un planteamiento integral.

4.i.2 El rápido crecimiento económico de los últimos años y la posterior entrada en un nuevo mercado europeo, ha obligado a procesos de organización y alianzas entre diferentes grupos. Sin embargo, tanto desde parámetros organizativos y de eficacia como netamente jurídicos, las necesidades son más acuciantes que la vigencia de los actuales instrumentos.

4.i.3 Por las citadas razones de juventud ha quedado pendiente la investigación más profunda y específica de los parámetros económicos alcanzados por el grupo empresarial ONCE. Es una tarea que podrá abordarse transcurridos uno o dos años.

4.i.4 La actividad de fomento de empleo desarrollada por la Fundación ONCE, enfrenta dos modelos de gestión claramente diferenciados: el que se construye a través de una Sociedad económica con recursos procedentes del sector del juego, con el modelo más clásico liderado por la Administración pública a través de Instituciones descentralizadas.

La comparación de ambos, supondría aportar conclusiones de indudable interés.

4.i.5 La propia política de diversificación de recursos y de empleo formula la pregunta de en qué medida y con qué caracteres el funcionamiento de la organización revela el ejercicio de la libertad de empresa, a la luz del artículo 38 de la Constitución como factor de fomento y creación de empleo.

5.1 BIBLIOGRAFIA

- AGUIRRE, F. (1989) El sistema de claves pasivas. Madrid. Aranzadi.
- ALCAIDE CASTRO, MANUEL (1987) Conflicto y poder en las organizaciones. Madrid, Aguilar.
- ALONSO OLEA Y TORTUERO PLAZA (1990) Instituciones de Seguridad Social. Madrid, Aranzadi 12ª ed.
- ALVAREZ MELCON, SIXTO (1989) Análisis contable del Régimen de Declaración consolidada de los grupos de sociedades Madrid. Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas. Ministerio de Economía y Hacienda, 2ª ed.
- ALVORA, FRANCISCO (1988) Ceguera y sociedad: análisis social de los ciegos españoles: los afiliados a la ONCE, características básicas. Madrid, Organización Nacional de Ciegos.
- ARANZADI, DIONISIO S.J. (1976) Cooperativismo industrial como sistema, empresa y experiencia. Bilbao. Universidad de Deusto.
- ARON, R. (1979) Las etapas del pensamiento sociológico. Siglo XX. Buenos Aires.
- ASOCIACION PARA EL PROGRESO DE LAS DIRECCIONES A.P.D. (1989) El Seminario sobre Grupo de Empresas. Problemática jurídico-fiscal, financiera y Organizativa - Madrid (Mayo).
- ALTAVILLA, ENRICO (1983) Los juegos de azar. Barcelona, Plaza y Janés.
- AZCONA SILVAN, ANTONIO (1988) Aprendizaje de conceptos en ciegos de nacimiento. Barcelona. Universidad de Barcelona, Facultad de Filosofía y Letras de Tarragona. Tesis.
- AZNAR LOPEZ, M. y CASADO CARRASCO, L. (1983). El convenio y la recomendación de la OIT sobre readaptación profesional y empleo de personas inválidas. Madrid. Revista Española de Seguridad Social número 19.
- BADANES GASSET, RAMON (1986) "Las Fundaciones de Derecho Privado II Volumen", Madrid. Librería Bosch 3ª ed., 2 vol.
- BEN DAVID, ABRAHAM. (1985) La industria Kibutziana, en los años 80. Tel-AVIV. Revista "Encuentro" nº 40.
- BERCOVITA RODRIGUEZ - CANO A y R, (1987) Estudios Jurídicos sobre Protección de los consumidores. Madrid. Aranzadi.
- BERREYSEDES HORTS, C.H. (1988) Gestión estratégica de los recursos humanos. Bilbao. Ediciones Deusto.
- BONAEIRO GONZALEZ, GERMAN (1984) El Crédito de horas de los representantes de los trabajadores. Madrid. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

- BOQUERA OLIVER, JOSE MARIA (1989) Derecho Administrativo. Madrid, Civitas, 7ª ed.
- BORNAECHEA FERNANDEZ, JOSE IGNACIO (1991) La ONCE, naturaleza jurídica y sus fines.- ONCE - Informe Dpto. Coordinación. ONCE, Madrid.
- BROSETA PONS, MANUEL (1973) "Manual de Derecho Mercantil" Madrid. Tecnos, 3ª ed.
- CADEVILLA Y ASOCIADOS (1989) Comentario al nuevo Régimen jurídico de la Sociedad Anónima. Madrid. Aranzadi.
- CAILLOIS, ROGER (1958) Teoría de juegos. Barcelona. Seix Barral.
- CAMBRE MARIÑO, Nuevo poder del capitalismo: conglomerados y empresas multinacionales, Bilbao. Madrid 1972, Cero pág. 21 a 102.
- CARITAS DIOCESANAS DE TARRAGONA (1986) La integración laboral de la persona minusválida; un camino por abrir. Tarragona. Documentación Social, nº 62.
- CARNASA, VIDAL (1985) Dirección participativa y autoridad en la empresa. Boixaren
- CARRANZA PONS, SANTOS. (1989) Análisis descriptivo del censo de población afiliada a la ONCE por comunidades autónomas, Madrid. ONCE.
- CARROLL, THOMAS J. BLINDNESS. (1961) What it is, what it does and how to live with it. Boston, Toronto: Little, Brown and Company.
- CLEMENTE, R. (1979) et al. Ceguera. Madrid. SEREM, pág. 174.
- COMISION NACIONAL DEL JUEGO. -(1989) Informe anual. Ministerio del Interior.
- (1986) El libro Blanco del Juego. Ministerio del Interior.
- CONSEJO DE EUROPA (1984) Una política coherente para la rehabilitación de las personas minusválidas, Estrasburgo.
- CORTALI, FRANCISCO (1988) Ley 13/82 de la integración social de los minusválidos. Servicios Sociales y Política Social nº 11 y 12.
- CUELLAR, CARMEN. (1978) Los ciegos. Barcelona. Dopesa, pág. 93.
- CUEVAS LOPEZ (1982): Estructura y Función de la Representación Colectiva en la Empresa. Madrid. Aranzadi.
- DE CASTRO Y BRAVO, FEDERICO (1984) La Persona Jurídica. Madrid, Civitas, 2ª ed.

DE LA CUETARA (1986): "Las potestades Administrativas", Madrid. Aranzadi.

DE LORENZO GARCIA, RAFAEL. (1990) La Organización Nacional de Ciegos Españoles. Madrid, La Ley.

DE LORENZO GARCIA, RAFAEL y otros (1991) "Las Entidades no lucrativas de carácter social y humanitario" Madrid. La Ley.

DIDEROT. (1978) Carta sobre los ciegos para uso de los que ven. Madrid. Las Ediciones de la Piqueta.

DIEZ-PICAZO, LUIS Y ANTONIO GULLON (1975) "Sistemas de Derecho Civil". Madrid. Tecnos, vol. I.

DIEZ-PICAZO, LUIS (1976) Fundamento de Derecho Civil Patrimonial. Madrid. Tecnos, vol. I.

DURAN CAMPOS, MIGUEL (1990) Presente y Futuro de la ONCE en la dinámica de la construcción de empresas para la prestación de servicios sociales. Madrid (19 de Noviembre), ONCE.

DURAN HERRERA, JUAN JOSE. La diversificación como estrategia empresarial. Madrid 1977, Pirámide pág. 40 a 93.

DRUCKER, PETER F. (1988) "La Gerencia de Empresas" Traduc. Luis Prats, Barcelona. Edhasa.

DYSON, FREEMAN (1991) El infinito en todas sus direcciones. Barcelona. Traduc. Roxana Tabkman. Mondadori, 4ª ed.

EBERT, F. (1988) Sociedad Civil y Estado. Madrid. Fundación Ebert.

ENGEL W. RIEDMAN, P. (1986) Casos sobre motivación y dirección de personal. Bilbao, Deusto.

ENTIDAD AUTONOMA DE JUEGOS Y APUESTAS, (1990) Memoria - Cataluña, Barcelona.

ERESTA PLACIN, Mª. JESUS (1986) Integración en la escuela: una niña invidente en el Centro Montserrat. Madrid. Popular.

FACOMARE (1989) "Aspectos socio - económicos del sector del juego en España", Madrid (Junio).

FENTANES BAENA Y HUERTAS HUERTAS (1988) "Régimen Jurídico de las Máquinas recreativas y de Azar", Madrid. Aranzadi.

FERNANDEZ MUÑOZ, JESUS N. (1985) La inserción laboral. Madrid. Revista de Educación Especial, nº 4.

FERNANDEZ PIRLA, JUAN MARIA. Grupo de Sociedades, Madrid 1978. Instituto de Planificación Contable. Ministerio de Hacienda, pág. 23 a 52 y 70 a 109.

- FERNANDEZ, A. (1987) *La gestión integral de los recursos humanos*. Bilbao. Deusto.
- FINGERMAN, GREGORIO (1970) *El juego y sus proyecciones sociales*, Buenos Aires. Ed. El Ateneo Colecc. Estudios Humanísticos.
- FLORES, FERNANDO (1989) *Inventando la empresa del siglo XXI*. Santiago de Chile. Ediciones Pedagógicas Chilenas, S.A.
- FOX, JOSEPH M. (1988) *Las cualidades personales más necesarias en la empresa*. Bilbao, Deusto.
- FREIDSON, ELIOT (1978) *La Profesión Médica*. Madrid. Península.
- FRUEDRICH, C.J. (1986) *La democracia como forma política y como forma de vida y el Hombre y el Gobierno*. Madrid. Alianza.
- FUNDACION ONCE (BRUSELAS) (1992) *Informe sobre el Juego en el Mercado Unico*. Bruselas. ONCE.
- GALBRAITH, JOHN K. (1989) *Historia de la Economía*. Madrid. Traduc. Hernan Rodríguez Campoamor. Ariel.
- GARCIA ENTERRIA, EDUARDO Y RAMON FERNANDEZ, TOMAS (1989) "Curso de Derecho Administrativo I". Madrid. Civitas, 4ª ed., vol. I.
- GARCIA MORENTE, M. ZARAGUETE, J. (1990) *Fundamento de la Filósofa*. Madrid. Pirámide.
- GARMENDIA, J.A. (1990) *Desarrollo de la Organización y la cultura de la empresa*. Madrid. Ariel.
- GINER, SALVADOR. (1979) *La Sociedad Corporativa*. Madrid. Civitas.
- GOOLD, MICHAEL Y CAMPBELL, ANDREW (1989) *Estrategia y Estilo*. Traducido por Antonio Cuesta Alvarez, Madrid. Tecnologías de Gerencia y Producción, S.A.
- GORROÑO, IÑAKI -(1975) *Experiencia cooperativa en el País Vasco*, Bilbao. Leopoldo Zugaza.
- (1985) *Introducción al Kibutz, Comuna, Empresas, Ideología*. Bilbao. Oinarri.
- GROVEL, A. (1990) *Las relaciones interpersonales en el trabajo*. Bilbao. Deusto.
- GUTIERREZ DE TOVAR Y BERUETE, JAVIER (1988) *La creación de la Organización Nacional de Ciegos a través de mis vivencias*. Madrid. ONCE.
- HIERRO L., Liborio (1981) *El Realismo Jurídico Escandinavo*. Madrid. Fernando Torres.
- HURE, E.F., BOWDITCH, J.L. (1987) *El Comportamiento humano en la organización*. Madrid. Alianza, 2ª ed.

ICE DE UNIVERSIDAD. (1975). Estudios nuevos al diseño de un entorno educativo que integre a niños videntes e invidentes. Zaragoza. Universidad de Zaragoza.

INEM (1989) Análisis y estudio de evolución del empleo. Madrid. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

INSERSO (1989) Las personas con minusvalías en España. Necesidades y demandas. Madrid. Instituto de Servicios Sociales.

JASPER, F. (1962) La filosofía desde el punto de vista de la existencia. México. Ariel, 2ª ed.

JIMENEZ RUIZ, JOSE LUIS (1987) Sociología de la organización y de la empresa. Barcelona. Marcombo.

KELLER, HELEN. (1963) Anne Sullivan Macy. Buenos Aires: Compañía General Fabril Editora.

KRAVETZ, D. (1986) La Resolución de los recursos humanos. Bilbao. Deusto.

LACALLE SOUZA, DANIEL (1979) El conflicto laboral en profesionales y técnicos. Madrid. Civitas, 2ª ed.

LA LLANA ORTIZ (1989) "La prestación laboral de los socios en las cooperativas de trabajo asociado". Madrid. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

LOPEZ RODRIGUEZ, PILAR (1990) en su obra: "Para una sociología del juego", Madrid. Olympic.

LORCA NAVARRETE, JOSE F. (1982) Fundamentos Filosóficos del Derecho. Madrid. Pirámide.

LUCAS VERDU, PABLO (1976) Principios de Ciencia Política. Madrid. Tecnos, 2ª ed. 3 vol.

MONTOYA MELGAR, ALFREDO (1970) Jurisdicción y Administración de Trabajo. Madrid. Tecnos.

MONTORO, JESUS (1988) ONCE: medio siglo de vida por la integración, 1938-1988, Madrid (Diciembre), Perfiles nº 36. ONCE.

MUÑOZ MACHADO, SANTIAGO -(1990) Cuadernos Jurídicos. Madrid (Febrero), ONCE.

-(1990) El control de la Administración en la ONCE. cuaderno jurídico. Madrid (Abril), ONCE.

MARTIN SERRANO Y COLMENAL, LUIS (1989) Las Mutuas Patronales. La Gestión Privada de la Seguridad Social. Madrid. Aranzadi.

MAGNID JOEL. (1981) El Kibutz. Nuestra forma de vida. Federación de Movimientos Kibutzianos Tel-AVIV.

MALCLUER M., ROBERT (1974) Teoría del Gobierno, Madrid. Traduc. J. Gutiérrez. Ariel.

MARTORELL, ABRIL (1991) Informe sobre la sanidad. Comisión de expertos. Madrid. Ministerio de Sanidad.

MATUTANO BARCELO, GABRIEL (1988) La Empresa del futuro, Madrid. Trillas.

MICHAEL, GUILLERMO (1986) Ecología de la Organización. Madrid. Alianza, 2ª ed.

MINTABER, H. (1984) La estructura de las organizaciones. Madrid, Península.

MORALES ALVAREZ (1989) Historia del Derecho y de las Instituciones Españolas, Madrid. Tecnos, 2ª ed.

NIETO, ALEJANDRO (1984) La Organización del desgobierno, Madrid. Ariel, 3ª ed.

NORMANN, R. (1989) La Gestión en las empresas de servicio. Bilbao, Deusto.

ONCE (1988) Ceguera y Sociedad: situación social de los ciegos españoles: los afiliados a la ONCE, características básicas. Madrid. ONCE.

ORDERG, FOS (1989) El sistema español de Seguridad Social, Madrid. Aranzadi.

ORTS, PALOMA Y BUSTOS, FRANCISCO (1983) Situación de los minusválidos españoles. Madrid, INSERSO.

PAJON MEDOY, ENRIQUE (1974) Psicología de la ceguera. Madrid. Fragua.

PEGORARO, ANTONIO. (1965) Introducción a una historia de la tiflogología argentina. Buenos Aires Editora Nacional Braille.

PENROSE, ROGER (1991) La nueva mente del emperador, Madrid. Traduc. Javier García Sanz. Mondadori, 4ª ed.

PEREZ ALCANTARA, JOSE JOAQUIN (1987) La política social de la Comunidad Económica Europea. Integración social y profesional de los minusválidos. Madrid. Ministerio de Asuntos Sociales.

PEREZ LOPEZ, JOSE ANTONIO (1991) Teoría de la acción humana en las organizaciones. La acción personal. Madrid. Alianza, 2ª ed.

PETERS THOMAS J. Y WATERMAN ROBERT H. Jr. (1988) En busca de la excelencia. Traduc. Diorki Traductores. Folio, 6ª ed.

PIERRE, HENRI -(1987). La vida y la obra de Valentín Haüy. Montevideo, Uruguay: Enrique Elissalde.

- (1988) La vida y la obra de Luis Braille. Madrid: Organización Nacional de Ciegos, Sección de Cultura, D.L.
- RENATE, MAYTE (1990) Sociología de la organización. Madrid. Traduc. José Díaz García. Alianza, 4ª ed.
- ROMERO RODRIGUEZ, JOSE RAMON Y CARLOS LAVANDA FERNANDEZ (1989) Colección Legislativa sobre el juego a través de LOYRA. Madrid.
- ROSA RIVERO, ALBERTO (1980) Imaginación y pensamiento en ciegos. Madrid. ONCE.
- SABOURET, JEN FRANCOIS (1989) El Japón actual. Madrid. Grijalbo.
- SIMO SANTOJA, VICENTE L. Las nuevas potestades económicas. Madrid 1976, Tecnos, pág. 49 a 55.
- SOLDEVILLA, A. (1973) "El movimiento cooperativista mundial", Valladolid. Organización Sindical, 2ª ed.
- STAMMEN, THEO (1969) "Sistemas Políticos actuales". Madrid, Traduc. José Rafael Chocomeli Lera. Guadarrama.
- TEJADA DEL CASTILLO, GONZALEZ GUTIERREZ Y CAÑIZARES PLANELLES (1990) Estatutos de los Trabajadores, Concordancia y Jurisprudencia. Madrid. Aranzadi, vol. II.
- TOMAS Y VALIENTE. (1988) El Reparto competencial en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional, Madrid. Aranzadi, 2ª ed.
- TOSHIHIRO, TAJIMA (1983) Japón hoy, nuevo modelo. Madrid. Ariel.
- TOUCHARD, JEAN (1974) las recoge en su tradicional obra Historia de las ideas políticas. Madrid. Traduc. J. Pradera. Tecnos 3ª ed.
- TURF, REVISTA (1990) La Sociedad de Fomento de la Cría Caballar de España, Madrid.
- TRUJILLO CABRERA, ANGEL (1986) Manual práctico de la Seguridad Social. Madrid. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 6ª ed.
- TRUMP, DONALD (1989) L. TRUMP Barcelona. Traducido por J.A. Bravo. Grijalbo, 2ª ed.
- UNICEF. (1982) Libro Blanco de las minusvalías. Madrid.
- UNIVERSIDAD COMPLUTENSE (1980) Imaginación y pensamiento en ciegos. Madrid. Universidad.
- UNIVERSIDAD AUTONOMA (1982) El conocimiento del espacio en los niños ciegos. Madrid. Universidad.
- VERDERA Y TUELLEZ, E. (1990) Comentario a la Ley de Ordenación del Seguro Privado. Madrid. Aranzadi.

VERNEY V., DOUGLAS. (1989) **Análisis de los sistemas políticos.**
Traduc. A. Alonso L. Madrid. Ariel, 2ª ed.

VIÑUELAS VALIENTE, JOSE (1989) **Sociología de la ceguera.** Tesis.
Universidad de Extremadura, Facultad de Medicina. Badajoz.

VIVAS, XAVIER Y GUAL, JORDI (1990) **Concentración Empresarial y
Competitividad.** Barcelona. Ariel, 2ª ed.

WEGNES, L. (1988) **El milagro japonés. Fuente de Inspiración para
una Gestión Renovada.** Madrid. Deusto.

WITTGENSTEIN, LUDWING (1899-1951) (1961) **Philosophische
Untersuchungen,** 1953. American Foundation for the Blind.

WOORHIS, J. (1970) **Cooperativas Desarrollo, función y futuro,**
México. Hachete.

WOLF, MAURO (1976) **El juego.** Barcelona. Universidad de Barcelona.

YEADON, ANNE (1979). **Living with impaired vision: An
introduction.** New York: American Foundation for the Blind.

- - - - -