

PÉREZ GÁLVEZ, Juan Francisco, *La Organización Nacional de Ciegos Españoles-ONCE (Corporación de derecho público de carácter social)*. Fundación ONCE, Madrid, 2006, 1.029 pp.

I. El título del libro es tan genérico que no permite intuir el contenido y, mucho menos, la perspectiva de estudio de la ONCE. El subtítulo ya dice mucho más al proclamar la naturaleza jurídica de la ONCE como una Corporación de Derecho Público de carácter social. Pero tampoco expresa toda la variedad y riqueza de contenidos del libro. No se entienda esto como una crítica al título del libro: es que son tantos y tan distintos los aspectos jurídicos de una organización tan compleja como la ONCE, que no cabe imaginar un título -cuyas dimensiones no excedan más de lo que es aconsejable- capaz de anunciar los enciclopédicos contenidos de este libro.

Porque a lo que más se me asemeja este libro es a una enciclopedia jurídica de la ONCE. Y una extensa enciclopedia. Probablemente ni siquiera su autor podía imaginar que esta organización pudiera suscitar un estudio jurídico de esta envergadura (más de mil páginas). No obstante, quien conozca al autor y a su obra previa tampoco nos ha sorprendido -una vez superada la primera impresión- demasiado. Porque conocemos su tenacidad y exhaustividad en la búsqueda de datos y documentos relacionados con la materia que se proponga estudiar y su rigurosidad a la hora de tratarlos y exponerlos. Así lo hizo también en su tesis *El Sistema funerario en el derecho español* (Aranzadi, 1997) y en otros libros posteriores como *Régimen jurídico del servicio portuario de remolque-maniobra* (Ibarra de Arce, 2002), *Creación y regulación de centros y establecimientos sanitarios* (Bosch, 2003), *Comentarios al Estatuto marco del personal estatutario de los servicios de salud* (Bosch, 2004), y el *Régimen jurídico de las especialidades de enfermería* (Comares, 2006).

La característica de la exhaustividad o la pretensión de "agotar el tema" es uno de los sellos característicos de su maestro -que también es el mío- el profesor González Navarro, a quien va dedicado, precisamente, este libro. Una de las enseñanzas más importantes de nuestro maestro se refiere a la elección de los temas objeto de investigación y a la forma de estudiarlos. Los temas han de consistir en una institución o relación jurídica y han de abordarse de manera global y completa. No es partidario de los estudios parciales que sólo contemplen una vertiente del problema o un aspecto singular del tema en cuestión. Y la investigación ha de abordarse desde todos los puntos de vista que sean pertinentes, aunque ello exija adentrarse en disciplinas jurídicas distintas del derecho administrativo e, incluso, buscar -y encontrar- apoyos disciplinares fuera de lo jurídico, como la historia, la filosofía o la economía.

Este libro es un buen ejemplo de esto. Nos encontramos ante el "libro de la ONCE". Un libro hecho por un jurista y con metodología jurídica. Pero un libro que por los datos que ofrece, por la documentación que contiene y por las reflexiones del autor resultará de utilidad, no sólo a la comunidad jurídica, sino a todos los que se encuentren interesados en conocer de verdad la ONCE.

II. Como destaca el autor al comienzo del libro, la situación de excepcionalidad y de desigualdad inicial de las personas ciegas ha llevado a una solución singular como es la ONCE. Pero, como también advierte Pérez Gálvez, la Organización Nacional de Ciegos Españoles se ha convertido en seña de identidad institucional de la sociedad española. Por eso, no puede comprenderse bien esa realidad sin un conocimiento de los antecedentes de dicha Organización a la que el autor dedica una extensa parte de su primer capítulo.

Al margen de las distintas alternativas de venta o rifa de cupones para dedicar sus beneficios a los más desfavorecidos que se conocieron en el siglo XIX, un hito importante para la creación de la ONCE fue la Orden Ministerial de 18 de noviembre de 1935, que possibilitó la venta ambulante por ciegos e impedidos de participaciones

de la lotería nacional. Más adelante, el 21 de febrero de 1936, la Federación Hispánica de Ciegos presentó al Gobierno un proyecto de asistencia social: "el cupón prociegos", para su venta a nivel nacional, como medio eficaz para resolver la precaria situación económica del colectivo de ciegos. La propuesta se basaba en la necesidad de fundar una asociación de ciegos de carácter nacional. El instrumento empleado sería la autorización por el Ministerio de Hacienda de la venta de un cupón prociegos en toda España, en régimen de monopolio organizado y dirigido por los invidentes.

En plena guerra civil, en octubre de 1938, una comisión visita a Ramón Serrano Suñer, que dio a conocer el proyecto en el Consejo de Ministros del 11 de diciembre de 1938. Tras la disolución del Patronato Nacional de Protección de Ciegos -que nunca llegó a funcionar-, se firmó el Decreto 22.893, de 13 de diciembre de 1938, por el que se creó la Organización Nacional de Ciegos (Boletín de 16 de diciembre de 1938) (pág. 137). Este decreto fundacional es el germen de la ONCE actual, que fue desarrollado por la Orden del Ministerio de la Gobernación de 28 de octubre de 1939, por la que se aprobó el Reglamento aplicable a la Organización Nacional de Ciegos.

Los objetivos iniciales, que en buena medida perduran hoy día, se resumían en la consecución de trabajo, pensiones y educación para un colectivo singularmente desfavorecido por sus condiciones y por una sociedad, que antes y ahora, tiene dificultades para asimilar una realidad tan hostil como la que viven estas personas (pág. 138 y ss).

III. La ONCE ha convertido a España en el país líder en Europa en la integración de personas con discapacidad. El monopolio en la concesión de determinados juegos (el más conocido es el cupón prociegos) y el monopolio en la provisión de servicios a personas ciegas y deficientes visuales, no pueden ser justificadas sino en base al esfuerzo de unos hombres y de una organización, que sin lugar a dudas, se ha convertido, como señala el autor del libro, en seña de identidad de la sociedad española.

Lo que resulta menos conocido es el entramado jurídico de la ONCE o, más exactamente, del grupo ONCE. Éste consiste en una realidad integrada por diversas entidades de naturaleza jurídica, fines y patrimonios diferentes, pero unidos por una misma filosofía de valores, una inequívoca orientación social y espíritu solidario y por vínculos jurídicos institucionales o patrimoniales de naturaleza diversa. Las entidades que lo integran constituyen globalmente un sistema que, respetando sus identidades jurídicas diferenciadas le confiere un valor unitario, cohesionado y sinérgico de actuación en pro de los mismos valores y fines que han guiado siempre a la ONCE. Por tanto, el Grupo ONCE es un conjunto de entidades sociales y sociedades que pretenden facilitar la autonomía personal y la plena integración social de sus afiliados, atendiendo sus necesidades derivadas de la ceguera o deficiencia visual, mediante la prestación de servicios sociales especializados, efectuando, asimismo, una importante labor de solidaridad con otros discapacitados a través de su Fundación.

El centro de referencia de todo el sistema organizativo es la ONCE como Corporación de Derecho público de carácter social. A partir de ahí surgen dos grandes proyectos estratégicos que dieron lugar a otras entidades. El primero, consistió en la creación de la Fundación ONCE para la Solidaridad e Integración Social de Personas con Discapacidad; el segundo, fue la constitución de la Corporación Empresarial ONCE (CESOSA). Por todo ello, se denomina Grupo ONCE a la propia ONCE, junto con la Fundación y la Corporación Empresarial, todas ellas bajo la superior dirección político-institucional del Consejo General de la Organización (pág. 353 y ss.).

IV. Uno de los aspectos jurídicos más controvertidos de los que se ocupa Pérez Gálvez -y que sirve para titular el libro- es el de la naturaleza jurídica de la ONCE. Inicialmente, el Reglamento de la Organización Nacional de Ciegos le confería el carácter de Entidad de Derecho Público y de Beneficencia General, donde se agrupaban todas las entidades existentes, tanto culturales y de trabajo, como de otro carácter, siempre que tratasen problemas relacionados con los no videntes.

Pero, más allá de la literalidad de este precepto, no se definía con claridad la naturaleza jurídica de la ONCE. En todo caso, como dice Pérez Gálvez, podía atribuirse a la misma su encuadramiento en la actividad de beneficencia y nacía como consecuencia de la fusión de todas las instituciones de protección y tutela de los invidentes distribuidas por el país, que utilizaron la técnica fundacional y habían quedado incardinadas por la legislación de la época en el ámbito de la beneficencia, y respeto a las cuales, ya fueran instituciones de beneficencia general o particular, la Administración del Estado tenía reconocidas amplias facultades cuyo ejercicio se encomendaba a los respectivos protectorados. Es decir, la ONCE se enmarcaba en el sistema de soluciones organizativas que auspició la Ley de Beneficencia de 1849.

Sobre esta inicial caracterización organizativa de la ONCE y su intensa dependencia de la Administración, que deriva del carácter fundacional que marcó su nacimiento, va a incidir el Real Decreto 1041/1981, de 22 de mayo, así como la jurisprudencia dictada por el Tribunal Supremo para hacer hincapié, frente a la inicial concepción, en su estructura o naturaleza asociativa como elemento esencial. Además, la jurisprudencia destacó como elemento identificador básico, esta naturaleza (asociativa), al estar integrada por personas que tenían la condición de afiliados y que eran los beneficiarios de los servicios y prestaciones de la entidad; tener patrimonio y recursos propios, y, por último, tratarse de una organización gestionada por un órgano representativo de sus afiliados, designado entre los mismos.

Poco a poco, la evolución legislativa (Real Decreto 2385/1985, de 27 de diciembre; Real Decreto 358/1991, de 15 de marzo, modificado por el Real Decreto 1200/1999, de 11 de julio y Real Decreto 1359/2005, de 18 de noviembre) y la jurisprudencia van desbrozando el camino: la ONCE deja de estar comprendida dentro del concepto de Estado y pasa a constituir una modalidad "sui generis" de las corporaciones, asociaciones o fundaciones de interés público reconocidas por la Ley, tal y como precisó la STS de 30 de abril de 1987. Se llega a afirmar en el contenido de la obra que estoy recensionando que "es propio de todas las corporaciones el que tengan una base asociativa, pero es que además, la ONCE, presenta perfil de naturaleza asociativa", al igual que "presenta ciertos caracteres de naturaleza fundacional" e incluso que se "se caracteriza por su pertenencia al sector no lucrativo, sector social o tercer sector".

El indudable interés que presentan las actividades que desarrolla y los fines que persigue, y que históricamente ha desarrollado y perseguido, respecto a la protección e integración de un concreto colectivo social, determina finalmente su actual configuración como una Corporación de Derecho Público, de Carácter Social y justifica su sometimiento al protectorado del poder público.

Por todo ello, en nuestros días la ONCE aparece como una organización de base asociativa que, además de atender a la consecución de fines privados, propios de los miembros que la integran, participa en cuanto Corporación de Derecho Público, en el desempeño de funciones públicas o de interés público en aquellos supuestos concretos en que la Administración le delega su ejercicio.

Dicho de otro modo, la atribución de una determinada naturaleza jurídica a la ONCE por parte de la Administración, se debe a dos razones fundamentales: primera, se le atribuye la explotación de una concesión estatal del monopolio de las loterías; segunda, se le encarga la realización de determinadas funciones que originariamente corresponderían a la Administración, y que por delegación realiza la ONCE. En base a esta afirmación, las actividades que realiza se catalogan con una doble naturaleza: funciones delegadas por la Administración, que tendrían el carácter de públicas; funciones privativas, que responderían a su naturaleza corporativa y asociativa, es decir, la autonomía en la propia organización y fijación de criterios de funcionamiento, así como todas las relaciones con terceros.

V. Si uno de los ejes del libro es la naturaleza, estructura y organización de la ONCE, el otro es del popular cupón que, como ya se ha visto, estuvo ya presente en el germen de la institución. Y, como señala el autor del libro, el cupón prociegos ha contribuido y contribuye decisivamente a la generación de empleo y de recursos, sin los cuales, el "milagro" de la ONCE, en las condiciones actuales, sería prácticamente imposible.

Son varios los juegos que comercializa la Corporación de Derecho Público de Carácter Social, pero sin duda, el más representativo es el denominado cupón de la ONCE.

De acuerdo con la definición -extensa, pero completa- que ofrece Pérez Gálvez del cupón prociegos, éste "es el documento contractual legalmente emitido en el que se establecen recíprocamente las obligaciones de las partes, que consisten fundamentalmente en que el cliente comprador del cupón prociegos paga un precio cierto por el cupón unidad y la ONCE se compromete a dar a cambio una cantidad de dinero, conforme a la escala de premios pre-establecida, en función de un hecho incierto o aleatorio, consistente en la coincidencia total o parcial y en el mismo orden de los números contenidos en el cupón, hecho aleatorio que se despeja mediante el instrumento o la fórmula del sorteo celebrado con periodicidad diaria, mensual, anual, etc., y que supone el medio excepcional de ingresos autorizados y concedidos por el Gobierno en monopolio, de la Corporación de Derecho Público ONCE. Se entiende por cupón emitido por terminal de punto de venta, aquel que se imprime por un agente vendedor en el momento de efectuarse la transacción, utilizando un terminal de punto de venta".

Respecto a su naturaleza jurídica, los cupones de la ONCE deben catalogarse como "títulos al portador, cuyo rendimiento tiene naturaleza de ingreso público y supone el medio económico suficiente para el cumplimiento de los relevantes fines de interés público que ha asumido desde su creación y asume en la actualidad".

La finalidad esencial de esta modalidad de juego de azar es doble: procurar empleo y atender las necesidades de la comunidad de personas físicas que integran la ONCE (afiliados, empleados y pensionistas), a través de los derechos reconocidos: derecho a la obtención de todos los beneficios institucionalmente establecidos, de acuerdo con los principios de igualdad, equidad, objetividad, especificidad y transparencia (prestaciones para el bienestar social y la autonomía personal; prestaciones para la mejora del bienestar social; prestaciones favorecedoras de la autonomía personal; prestaciones extraordinarias); derecho a la obtención de orientación y rehabilitación personal y familiar; derecho a la atención educativa; derecho a la formación y rehabilitación profesional; derecho al disfrute de los medios culturales de la entidad; derecho a la venta del cupón y otras modalidades de juego autorizadas que comercialice la ONCE, dentro de las posibilidades existentes; derecho a la obtención de información sobre la marcha de la entidad; derecho a la participación en los asuntos de la organización; derecho a las garantías procesales; derecho al asesoramiento legal; derecho a la atención por parte de voluntarios; derecho a la práctica deportiva, incluida la alta competición; derecho a facilitar la integración de los invidentes y deficientes visuales a través de la animación socio-cultural, actividades de aire libre y agrupaciones artísticas.

VI. La reseña de este libro podría resumirse en estas seis palabras que ya he utilizado: "es el libro de la ONCE". Aúna dos virtudes que lo erigen en dicha condición: poner de relieve la dimensión jurídica de la ONCE y hacerlo de manera exhaustiva. Después de este libro poco más se puede decir, jurídicamente hablando, de la ONCE. Y lo que se pueda decir, habrá de partir necesariamente de este libro.

**JOSÉ FRANCISCO ALENZA GARCÍA**

**Profesor Titular de Derecho Administrativo  
Universidad Pública de Navarra**