

Luis López Quiñones-Maján

Subdirector-Jefe de la Asesoría Jurídica del
Departamento de Empresas Estatales del
Tribunal de Cuentas

¿También asociaciones estatales?



La nueva configuración del Sector Público español se caracteriza, fundamentalmente, por la presencia de entes instrumentales (sociedades estatales, entidades públicas empresariales, fundaciones estatales, etc.) sujetos en su funcionamiento al derecho privado pero con competencias y objetivos propios de los entes públicos. En esta línea, la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación, abre una nueva vía para la creación de asociaciones con participación de las administraciones y entes públicos, incrementando la utilización de formas e instrumentos de derecho privado para desarrollar actividades y satisfacer objetivos de carácter público.

La aprobación de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación (LODA)¹ que desarrolla el artículo 22 de la Constitución Española, integrado en el Capítulo II del Título I de la misma, y dedicado a los derechos y libertades de los ciudadanos, se produce después de veintitrés años desde la promulgación de la Constitución, siendo el último de los derechos fundamentales desarrollado y aprobado por las Cortes Generales. La tardía regulación del régimen jurídico de las asociaciones no lucrativas no ha sido obstáculo para que con anterioridad se aprobasen las leyes de los regímenes especiales de asociación de jueces y magistrados, fiscales, sindicatos de trabajadores, policía nacional, partidos políticos, asociaciones deportivas, asociaciones de estudiantes, asociaciones religiosas, mutualidades de previsión social y mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. Circunstancia esta que hace menos explicable la tardanza en

¹ Publicada en el Boletín Oficial del Estado el día 26 de marzo de 2002 (número 73) entró en vigor el 27 de mayo del mismo año, de conformidad con lo señalado en su Disposición Final cuarta.

la regulación del régimen general del derecho de asociación, tal y como estimó el Tribunal Constitucional² en el año 1999, al reconocer que... “entre la promulgación de nuestra Ley fundamental y el día de hoy no se ha dictado ninguna norma genérica en desarrollo directo del artículo 22 CE. En tal sentido, la inactividad o pasividad legiferante al respecto parece ser obra, como tal, de una opción que ha permitido la supervivencia parcial de la Ley 191/1964, de 24 de diciembre, de asociaciones, en lo que no haya sido derogada por la Constitución, dado que se inspira en unos principios distintos y aún opuestos en ocasiones a los valores constitucionales”.

La aprobación de la LODA, por tanto, viene motivada por la necesidad de sustituir la legislación preconstitucional³ que regulaba, hasta su entrada en vigor, el régimen jurídico de las asociaciones y porque con su aprobación se da respuesta a una demanda generalizada del movimiento asociativo español, cuyo protagonismo en el desarrollo social requiere un marco jurídico ágil, práctico y acorde con el mandato constitucional.

Las novedades que incorpora la Ley Orgánica 1/2002 afectan a la constitución y funcionamiento de las asociaciones, a sus relaciones con las administraciones, a los derechos y deberes de los socios, a su participación y cooperación con los poderes públicos, a las medidas de fomento y promoción de las mismas, a la creación de órganos mixtos de colaboración y asesoramiento, a las garantías jurisdiccionales en el ejercicio del derecho de asociación, etc. Pero en este trabajo se quiere destacar el derecho que la Ley reconoce a las personas jurídico-públicas a constituir asociaciones y a formar parte de las mismas.

El ejercicio de este derecho por las personas jurídico-públicas implica, sin perjuicio de su difícil encaje en el ámbito de esta Ley, un paso más de los poderes públicos en el proceso de creación de entes de naturaleza privada para desarrollar actividades públicas, cuya última y más reciente manifestación se encuentra en las fundaciones estatales⁴.

Este proceso, que se inició en los años cuarenta del siglo pasado con la creación de las empresas nacionales⁵, ha continuado, posteriormente, con la constitución de organismos autónomos, sociedades estatales, entes de derecho público, entidades públicas empresariales y fundaciones estatales. A estos entes habría que unir: consorcios, mancomunidades, autoridades portuarias y, últimamente, asociaciones no lucrativas, de las previstas en el artículo 3 de la Ley 1/2002.

La justificación de este proceso, por parte de la Administración, se basa en la mayor autonomía y flexibilidad que estas formas de personificación otorgan a los órganos de gobierno y gestión de los nuevos entes, aunque también conllevan la “huida” hacia el derecho privado eludiendo los procedimientos de gestión y control establecidos en el ámbito de las Administraciones Públicas, tal y como han denunciado diversos autores⁶.

El artículo 3 de la LODA, en relación con la capacidad jurídica de las personas, dispone: “Podrán constituir asociaciones, y formar parte de las mismas, las personas físicas y las personas jurídicas, sean éstas públicas o privadas, con arreglo a los siguientes principios...”.

² Sentencia 104/199 de 14 de junio.

³ El régimen jurídico de las asociaciones se regulaba por la Ley 191/1964, de 24 de diciembre y el RD 1440/1965, de 20 de mayo, cuyo articulado estaba parcialmente derogado como consecuencia de la eficacia inmediata del artículo 22 de la Constitución y de su Disposición Derogatoria. Con posterioridad a la promulgación de la Constitución, el RD1786/1996, de 19 de julio, ha regulado los requisitos y condiciones que deben reunir las asociaciones para obtener la calificación de UTILIDAD PÚBLICA.

⁴ El artículo 6.5 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria (TRLGP), dispone: *son Fundaciones Estatales a efectos de esta Ley, las fundaciones en cuya dotación participen mayoritariamente, directa o indirectamente, la Administración General del Estado, sus Organismos Autónomos o las demás Entidades del Sector Público Estatal.* Para mayor información sobre el tema consultar el artículo “El régimen jurídico de las Fundaciones Estatales y la incidencia en el mismo de la reforma de la Ley de Fundaciones”, (Número 8, de la revista española de Control Externo, mayo 2001, pgs.95 a 139).

⁵ Aunque el término “Empresas Nacionales” no es frecuente en nuestro ordenamiento, algunas disposiciones como la Ley de Patrimonio del Estado (89/1962, de 24 de diciembre) y el Reglamento de la misma (Decreto 3588/1964, de 5 de noviembre) lo utilizan aunque no define lo que son. La Red Nacional de Ferrocarriles Españoles (RENFE) (Ley de 24 de enero de 1941) y el Instituto Nacional de Industria (INI) (Ley de 25 de septiembre de 1941), hasta que, posteriormente adquirieron una calificación jurídica más acorde con su naturaleza, pueden considerarse Empresas Nacionales y son ejemplo de las primeras manifestaciones de Entes de derecho privado para desarrollar actividades públicas.

⁶ Entre otros, DESDENTADO DAROCA, EVA: “La crisis de identidad del derecho administrativo. Privatización, huida de la regulación pública”. Valencia, Tirant LoBlanch, 1999; MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, SEBASTIÁN: “Reflexiones sobre la huida del derecho administrativo”. Rev. Administración Pública. RAP. Número 140, 1996; SALA ARQUER, JOSÉ MANUEL: “Huida al derecho privado y huida del derecho”. Rev. Esp. Der. Adm., número 75, 1992; SAZ DEL CORDERO, SILVIA: “La huida del derecho administrativo: Últimas manifestaciones. Aplausos y críticas”. RAP. Número 133, 1994.

¿También asociaciones estatales?

La anterior ley de asociaciones limitaba el derecho de asociación a las personas naturales⁷ aunque las asociaciones ya constituidas podían crear e integrarse en federaciones, confederaciones u otros entes de naturaleza y estructura semejantes a las de las asociaciones. A pesar de la clara redacción del precepto surgieron interpretaciones diversas de su contenido, sobre todo antes de que los tribunales se pronunciasen sobre el tema, como se analiza más adelante. Para unos⁸, el derecho de asociación quedaba reservado, conforme a la dicción literal del artículo 3 de la Ley 191, de 24 de diciembre de 1964, a las personas físicas, aunque ello no impidiera la existencia de federaciones, es decir, asociaciones de personas jurídicas; para otros⁹, en cambio, la no alusión a las personas jurídicas parece tener por finalidad evitar federaciones constituidas en forma de asociación, pero entendían que la libertad de asociación es propia también de las personas jurídicas. Finalmente¹⁰, una posición intermedia aceptaba que la constitución de asociaciones quedaba reservada a las personas naturales por imperativo de lo dispuesto en el artículo 3, lo que no impedía que, una vez constituidas, pudieran ingresar como socios las personas jurídicas. Pero, además, la posibilidad de que las personas jurídicas formasen parte de entes asociativos se admitía en la Ley de las asociaciones de consumidores y usuarios¹¹, en la de los clubes deportivos¹², y en algunas leyes de ámbito autonómico¹³.

La limitación establecida en el artículo 3.1 de la Ley de Asociaciones de 1964 no encuentra amparo en el artículo 22 de la Constitución que no excluye ni prohíbe que las personas jurídicas puedan ejercer el derecho de asociación, cuestión, de otro lado, confirmada por la jurisprudencia constitucional¹⁴. El derecho de asociación, sin embargo, se halla encuadrado en la Constitución en el capítulo referente a los Derechos y Libertades y es, *fundamentalmente, un derecho de las per-*

sonas físicas que se ejercita a través de las asociaciones, que son instrumentos para conseguir determinados objetivos que responden a las necesidades de las personas que se asocian. Por tanto, admitir sin reserva alguna que las personas jurídicas pueden constituir asociaciones y formar parte de ellas conduce, al menos, a la desnaturalización de la figura asociativa.

El Tribunal Constitucional, al abordar la cuestión, se ha manifestado a favor del ejercicio del derecho de asociación de las personas jurídicas al considerar que las organizaciones ciudadanas (asociaciones, partidos políticos, sindicatos, etc.) pueden ser titulares de cualquiera de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución, ya que su ejercicio no corresponde sólo a los ciudadanos aisladamente considerados, sino también a grupos y organizaciones que tengan como objetivo prioritario defender determinados ámbitos de libertad así como los intereses y valores que conforman los derechos fundamentales. Continúa dicha sentencia señalando que el... *"derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos lo pueden ejercer los partidos políticos, que el derecho de asociación lo pueden ejercer no sólo los individuos que se asocian sino también las asociaciones ya constituidas, y que el derecho a la libertad de la acción sindical corresponde no sólo a los individuos que fundan sindicatos o se afilian a ellos, sino también a los propios sindicatos"*. El Tribunal Constitucional, asimismo, establece que la titularidad de los derechos fundamentales por parte de personas jurídicas se ejercerá, con carácter general, siempre que *se trate de derechos que sean compatibles con la naturaleza de las mismas*.

No hay, por tanto, obstáculos legales para que las personas jurídicas privadas constituyan y participen en asociaciones de conformidad con el artículo 3 de la vigente Ley de Asociaciones. Sin embargo, respecto a las personas jurídicas públicas, los profesores González Pérez y Fernández Farreres¹⁵, comentando la jurisprudencia

⁷ De conformidad con el apartado 1 de su artículo tercero.

⁸ F. LÓPEZ-NIETO Y MALLO: *Manual de asociaciones. Doctrina, legislación, jurisprudencia y formularios*. Tecnos, Madrid, 1987, págs. 21 y 56.

⁹ J. L. LACRUZ BERDEJO: *Elementos de Derecho Civil*. Edit. Boch, Barcelona, página 286 y J. L. DE LOS MOZOS: *Derecho Civil: Métodos sistemas y categorías jurídicas*. Civitas, Madrid, página, 282.

¹⁰ J. PUIG FERRIOL: *Fundamentos de Derecho Civil*. Edit. Boch, Barcelona, pag. 704 y siguientes.

¹¹ Art. 21 de la Ley 26/1984, de 19 de julio.

¹² Art. 13 de la Ley 10/1990, de 15 de octubre.

¹³ Ley vasca de asociaciones, 3/1988, de 12 de mayo y Ley catalana de asociaciones, de 7/1997, de 8 de junio.

¹⁴ Sentencias del Tribunal Constitucional 137/1985, de 17 de octubre y 64/1988, de 12 de abril.

¹⁵ El derecho de asociación. Comentarios a la Ley Orgánica 1/2002. Civitas, Madrid, 2002, pág. 144.

dencia constitucional, consideran que ni el origen, ni el sentido, ni la estructura de los derechos fundamentales, permiten fácilmente su extensión a los poderes públicos. Más aún, el Estado que posee potestades y competencias que están delimitadas por disposiciones legales y atienden a intereses públicos, no puede ser en ningún caso titular de unos derechos fundamentales que atienden a intereses propios de los sujetos favorecidos por el ordenamiento jurídico que los pone a su disposición. En todo caso, aunque el carácter público de la persona no impide, por sí misma, el ejercicio de los derechos fundamentales su reconocimiento dependerá del derecho concreto a ejercer y de la naturaleza de aquella.

Un ejemplo del derecho de asociación compatible con la naturaleza de la Entidad Pública, titular de dicho derecho, puede ser el del consorcio¹⁶, forma de personificación por la que una persona jurídico-pública se une a otras, públicas o privadas, para gestionar actividades que respondan a intereses comunes. Su semejanza con las asociaciones puede llegar hasta el extremo de que sus fines, organización y actividad sean idénticos ya que la libertad con la que cuentan sus promotores para su autoorganización puede hacer real esta coincidencia. Se diferencian, exclusivamente, en que los consorcios están constituidos sólo por personas jurídicas, contrariamente a las asociaciones cuyos miembros pueden ser personas físicas y también personas jurídicas; asimismo, los órganos de decisión de los consorcios están constituidos por la representación proporcional que acuerden sus miembros que también puede ser igualitaria, si lo pactan así los consorciados. En este último caso, la representación es

idéntica a la de las asociaciones en las que todos los miembros son iguales en derechos y obligaciones.

El ejercicio del derecho de asociación de una administración pública a través de un consorcio es, por tanto, propio de su naturaleza y consecuente con sus fines. Sin embargo, esta compatibilidad es dudosa cuando un organismo público pretenda constituir o formar parte de una asociación sin ánimo de lucro, cuyos principios, características, funcionamiento y fines no se ajustan a los objetivos y naturaleza de esta, en particular, ni a los del Sector no lucrativo, en general.

La LODA establece, de otro lado, en su artículo 2.6 que las "entidades públicas podrán ejercer el derecho de asociación, entre sí, o con particulares, como medida de fomento y apoyo, siempre que lo hagan en igualdad de condiciones con estos, al objeto de evitar una posición de dominio en el funcionamiento de la asociación".

Esta disposición precisa, aunque no sea objeto de este trabajo, de un desarrollo ante la duda de si las entidades públicas que se asocian "entre sí" tienen que hacerlo "como medida de fomento y apoyo". Del contexto del artículo se deduce que esta exigencia, como también "la igualdad de condiciones", está referida a las personas jurídicas públicas cuando se asocien con "particulares" (personas físicas y personas jurídicas privadas). Pero, además, el desarrollo normativo es necesario, en primer lugar, porque no indicando la Ley la autoridad que tiene que decidir si la participación de la entidad pública se produce "como medida de fomento y apoyo" y en "condiciones de igualdad", será la propia Administración la que tenga que manifestarse sobre la legalidad de la constitución y participación, con el riesgo de actuar como juez y

¹⁶ El artículo 7 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, al referirse a los Consorcios, dispone:

1. Cuando la gestión del convenio haga necesario crear una organización común, ésta podrá adoptar la forma de consorcio dotado de personalidad jurídica.
2. Los Estatutos del consorcio determinarán los fines del mismo, así como las particularidades del régimen orgánico, funcional y financiero.
3. Los órganos de decisión estarán integrados por representantes de todas las Entidades consorciadas, en la proporción que se fije en los Estatutos respectivos.
4. Para la gestión de los servicios que se le encomienden podrán utilizarse cualquiera de las formas previstas en la legislación aplicable a las Administraciones consorciadas.

Asimismo el artículo 110 del RD Legislativo 781/1986, de 18 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, en relación con los artículos 57 y 58 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de Bases de Régimen Local, establece:

1. Las Entidades pueden constituir Consorcios con otras Administraciones públicas para fines de interés común o con entidades privadas sin ánimo de lucro que persigan fines de interés público concurrentes con los de las Administraciones públicas.
2. Los Consorcios gozarán de personalidad jurídica propia.
3. Los Estatutos de los Consorcios determinarán los fines de los mismos así como las particularidades del régimen orgánico, funcional y financiero.
4. Sus órganos de decisión estarán integrados por representantes de todas las Entidades consorciadas, en la proporción que se fije en los Estatutos respectivos.

Para la gestión de los servicios de su competencia podrán utilizarse cualquiera de las formas previstas en la legislación del Régimen local.

¿También asociaciones estatales?

parte. Y en segundo lugar, porque constituida la asociación a la que pertenece la persona jurídica-pública, si no cumple las prescripciones del mencionado artículo 2.6 sólo puede ser disuelta o suspendida en sus actividades en virtud de resolución judicial motivada, actuación compleja y difícil para Jueces y Tribunales cuando atañe al ejercicio de los derechos fundamentales. En definitiva, el contenido del artículo 2.6. se asemeja más a un principio que a una exigencia legal y no parece asegurar los límites de la presencia de personas jurídicas públicas en el sector asociativo.

El derecho de asociación de las personas jurídicas públicas regulado en la Ley 1/2002 plantea otra cuestión polémica de importantes consecuencias. Su ámbito de aplicación¹⁷ se limita a las asociaciones sin ánimo de lucro que forman, junto a las fundaciones, el colectivo denominado Organizaciones no Gubernamentales (ONGs). No existe ninguna ONG que legalmente no sea asociación no lucrativa o fundación. Estas formas de personificación han sido las que tradicionalmente han tomado las organizaciones sin ánimo de lucro y constituyen un fenómeno sociológico y político, como tendencia de las personas y como instrumento de participación y colaboración en la consecución de intereses comunes. De su importancia se ha hecho eco la Comisión Europea¹⁸ que ha analizado su papel en los países miembros de la misma destacando, por ejemplo, que en Alemania este sector es responsable del 3,7% del empleo total y el 10% en el sector servicios, dando ocupación a 1.000.000 de personas. En Francia, las asociaciones y fundaciones ocupan el 4,2% de la población activa (800.000 personas); un 4% (900.000 personas) en el Reino Unido y 2% (400.000 personas) en Italia. La comunicación no aporta datos sobre España pero

Gregorio Rodríguez Cabrero y J.M. Monserrat Codorniú indican en un trabajo publicado de 1996¹⁹, en cuanto a su dimensión económica, que fundaciones y asociaciones aportan el 0,59 del Producto Interior Bruto y generan 100.000 puestos de trabajo.

Actualmente, está reconocido en el ámbito socio-económico que frente al sector público y el mercado, emerge y actúa un tercer sector²⁰ en el que se integran las organizaciones no gubernamentales. Este colectivo, independiente y diferenciado, tiene su propia naturaleza y se caracteriza por su condición altruista y solidaria. Sus objetivos y actividades cubren casi todos los aspectos de la vida ciudadana (cultura, servicios asistenciales, medio ambiente, etc.), pero su rasgo más destacable es su acción reivindicativa frente a las Administraciones Públicas, así como su actuación pionera en ámbitos no atendidos, o atendidos insuficientemente, por los poderes públicos u otros agentes vinculados o no a sectores oficiales, sin perjuicio de su fuerza dinamizadora de la sociedad.

En este contexto, la presencia de las Administraciones Públicas en un ámbito de actividad genuinamente no gubernamental es difícilmente entendible y explicable en una sociedad democrática y estructurada. Las asociaciones, conceptualmente, son instrumentos de participación ciudadana, de carácter privado, cuyos intereses son, con frecuencia, difícilmente compatibles con los de las Administraciones Públicas y en ocasiones manifiestamente antagónicos. En esta realidad, la creación de asociaciones por parte de los poderes públicos generará distorsiones y problemas de identidad más allá de la legalidad de su constitución²¹, favorecida por un sencillo procedimiento a cuya rapidez y gratuidad contribuye que sólo se exija el acuerdo escrito, en forma de acta sus-

¹⁷ La Exposición de Motivos de la LODA, en su apartado II, señala que "La presente Ley Orgánica, siguiendo nuestra tradición jurídica, limita su ámbito a las asociaciones sin fin de lucro...". Este ámbito se delimita en el artículo primero, apartados 3 y 4 que establece:

3. Se registrarán por su legislación específica los partidos políticos; los sindicatos y las organizaciones empresariales; las iglesias, confesiones y comunidades religiosas; las federaciones deportivas; las asociaciones de consumidores y usuarios así como cualesquiera otras reguladas por leyes especiales.

4. Quedan excluidas del ámbito de aplicación de la presente Ley las comunidades de bienes y propietarios y las entidades que se rijan por las disposiciones relativas al contrato de sociedad, cooperativas y mutualidades, así como las uniones temporales de empresas y las agrupaciones de interés económico.

¹⁸ Comunicación sobre "El fomento del papel de las asociaciones y fundaciones en Europa". Diario Oficial núm. 6.095, de 30 de noviembre de 1998.

¹⁹ "Las Entidades Voluntarias en España. Institucionalización, estructura económica y desarrollo asociativo". Ministerio de Asuntos Sociales, Madrid, 1996.

²⁰ Constituido por los agentes de la llamada economía social (Cooperativas, sindicatos, sociedades anónimas laborales, centros de empleo protegido) y las ONGs. Su actividad económica genera beneficios pero no lucro.

²¹ Artículo 5.6 y 7 de la LODA.

crita por, al menos, tres personas, y los estatutos por los que se ha de regir. A partir de ese momento la asociación adquiere personalidad jurídica, siendo su inscripción registral un trámite necesario sólo a efectos de publicidad. Por todo ello, es previsible la creación de un importante número de "ONGs Estatales" que, en su calidad de entidades no lucrativas, podrán incluso mejorar su financiación con las ayudas y subvenciones previstas en las convocatorias²² destinadas a promover y financiar actividades de las organizaciones sociales.

El reconocimiento del derecho de asociación de las personas jurídico-públicas es, con las reservas expuestas, conforme al ordenamiento constitucional pero es,

al menos, discutible y contradictorio que se articule en una ley cuyo objetivo es dotar a la gran mayoría de los agentes que conforman el sector no lucrativo de un instrumento de regulación y funcionamiento. Posibilitar que los Entes públicos formen parte de dicho colectivo produce confusión además de desdibujar el aspecto reivindicativo que, tradicionalmente, ha distinguido a las ONGs respecto a las Administraciones Públicas. En todo caso, establecida su viabilidad legal, sería oportuno que la constitución de "ONGs Estatales" necesitase la conformidad y aprobación de la autoridad competente, de forma similar a las sociedades y fundaciones estatales²³.

BIBLIOGRAFÍA

- AZNAR LÓPEZ, M.: "Las asociaciones" en el Libro colectivo "El sector no lucrativo en España". Escuela Libre Editorial. 1993.
- CABRA DE LUNA, M. A.: "El tercer sector y las fundaciones de España hacia el nuevo milenio. Enfoque económico, sociológico y jurídico". Escuela Libre Editorial. 1998.
- CASADO, D.: "Organizaciones sociovoluntarias". Editorial Acebo. 1989.
- COMISIÓN EUROPEA: "El fomento del papel de las asociaciones y fundaciones en Europa". DOC, núm. C.095. 1998.
- DE LOS MOZOS, J. L.: "Derecho Civil: Métodos, sistemas y categorías jurídicas". Civitas. 1993.
- DESDENTADO DAROCA, E.: "La crisis de identidad del derecho administrativo. Privatización, huida de la regulación pública". Edit. Tirant lo Blanch, Valencia. 1999.
- GONZÁLEZ PÉREZ, J. y FERNÁNDEZ FARRERES, G.: "El derecho de asociación". Comentarios a la Ley Orgánica 1/2002. Edit. Civitas. 2002.
- LACRUZ BERDEJO, J. L.: "Elementos de derecho Civil". Edit. Boch. 1989.
- LÓPEZ-NIETO Y MALLO, F.: "Manual de asociaciones. Doctrina, legislación, jurisprudencia y formularios". Edit. Tecnos, Madrid. 1987.
- LÓPEZ-QUIÑONES MAJÁN, L.: "El régimen jurídico de las Fundaciones Estatales y la incidencia en el mismo de la reforma de la Ley de Fundaciones". Revista Española de Control Externo, núm. 8, Madrid. 2001.
- LUCAS MURILLO, E.: "El derecho de asociación". Edit. Tecnos. 1996.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S.: "Reflexiones sobre la huida del derecho administrativo". RAP, núm. 140. 1996.
- RODRIGUEZ CABRERO, G. y MONSERRAT CODORNIÚ, J. M.: "Las Entidades Voluntarias en España. Institucionalización, estructura económica y desarrollo asociativo". M^o de Asuntos Sociales. 1996.
- SALA ARQUER, J. M.: "Huida al derecho privado y huida del derecho". Revista Española de Derecho Administrativo, núm. 75. 1995.
- SANZ DEL CORDERO, S.: "La huida del derecho administrativo: últimas manifestaciones. Aplausos y críticas". RAP, núm. 133. 1994.

²² Periódicamente, la Administración Central y las Administraciones Autonómicas publican convocatorias para otorgar subvenciones y ayudas a las entidades no lucrativas. Posiblemente, la más emblemática es la que distribuye la asignación del 0,52% del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF). La recaudación por dicho porcentaje en el año 2000 fue de 86.572.274 euros, aunque la Disposición Adicional 22 de la Ley 54/1999, de 29 de diciembre, de PGE garantizaba un importe mínimo de 114,14 millones de euros (Fuente: Revista Sesenta y más, n^o 208, septiembre de 2002, del INSERSO) que distribuye el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (MTAS) y el Ministerio de Asuntos Exteriores, a la que acuden, en competencia con el Sector no lucrativo privado, sindicatos, cooperativas, fundaciones estatales, y otras organizaciones sociales con participación pública.

²³ Las Sociedades y las Fundaciones Estatales para su creación necesitan la autorización del Consejo de Ministros (arts. 6.3 y 6.5 del TRLGP).