UNIVERSIDAD DE PIURA

REPOSITORIO INSTITUCIONAL PIRHUA

EL VOLUNTARIADO EN ESPAÑA: SU REGULACIÓN JURÍDICA ESTATAL Y AUTONÓMICA

Susana Mosquera

La Coruña, 2000

FACULTAD DE DERECHO

Instituto de Derechos Humanos

Mosquera, S. (2000). El voluntariado en España: su regulación jurídica estatal y autonómica. *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña, (4)*, 381-397.

Esta obra está bajo una licencia
Creative Commons Atribución-
NoComercial-SinDerivadas 2.5 Perú

Repositorio institucional PIRHUA – Universidad de Piura

Repositorio Institucional PIRHUA

EL VOLUNTARIADO EN ESPAÑA: SU REGULACIÓN JURÍDICA ESTATAL Y AUTONÓMICA

Susana Mosquera Monelos

La Ley 6/96, de 15 de enero de Voluntariado, ha venido a regular esta figura en el ámbito estatal pero, no es la norma que introduce el voluntariado en nuestro ordenamiento, previas a ella son las referencias legislativas sobre el voluntariado que nos llegan desde distintas Comunidades Autónomas. De manera que, si deseamos aportar una definición de esta figura en nuestro ordenamiento jurídico será necesario recurrir a las diferentes normas señaladas.

1. EL VOLUNTARIADO: UNA PRIMERA APROXIMACIÓN AL CONCEPTO.

Parece ser ya tradicional en todo intento de definición, recurrir primeramente a un instrumento básico como el Diccionario de la Real Academia Española[1]. Pues bien, aquí se recoge el termino voluntariado, con el siguiente significado: "el alistamiento voluntario para el servicio militar"; "conjunto de soldados voluntarios", y por extensión, "conjunto de personas que se ofrecen voluntarias para realizar algo"; a su vez, de voluntario dice ser "el acto que nace de la voluntad y no por fuerza o necesidad extrañas a aquella, acto que se hace por espontánea voluntad y no por obligación o deber, quien obra por capricho"; menciona igualmente la jurisdicción voluntaria, como figura jurídica y finalmente, se aproxima al concepto que nos ocupa, con su definición de "persona que, entre varias obligadas por turno o designación a ejecutar algún trabajo o servicio, se presta a hacerlo por propia voluntad, sin esperar a que le toque su vez."

No obstante, y aún siendo esta última en cierto modo familiar, ninguna de estas definiciones se corresponde plenamente con el concepto de voluntariado que manejamos hoy en día, especialmente si las comparamos con la que nos ofrecen la legislación más reciente. Esta particular situación tiene su origen en un hecho concreto, que este actual

[1] Cfr. *Diccionario de la Lengua Española.* Real Academia Española. 21' edición. Madrid, 1992. Similar definición nos ofrece el diccionario de Dña. M" Moliner; "Voluntariado: Alistamiento voluntario para el servicio militar." MOLINER, M. *Diccionario de uso el español.* Madrid, 1966.

Esta obra está bajo una licencia Creative Commons Atribución- NoComercial-SinDerivadas 2.5 Perú
No olvide citar esta obra.

REPOSITORIO INSTITUCIONAL PIRHUA

concepto de "voluntariado", no procede de nuestro vocabulario propio sino que viene a ser la traducción de los términos ingleses "voluntarism" y "voluntary". Recurriendo a esos términos "se cubrió una carencia terminológica que existía en las lenguas peninsulares, pero también se introdujeron imprecisiones y ambigüedades en su adaptación a nuestras circunstancias específicas."[2] Algunos de esos problemas surgieron a causa de la inexacta definición de la figura, de su parcial confusión con conceptos similares como es el de cooperante u objetor, y en general de la situación previa a la regulación jurídica ya que el deslinde de competencias entre trabajador y voluntario no estaba suficientemente aclarado.[3] De manera que, haciendo un algo en el camino hacia esa definición, vamos a intentar resumir cómo se llega a la regulación del voluntariado en nuestro ordenamiento.

a) El reconocimiento del voluntariado en el mundo jurídico.

El camino hacia esa regulación jurídica no resultó sencillo. El voluntariado no actúa siempre organizado a modo de sindicato, partido político o agrupación asociativa general; en muchas ocasiones resulta ser un círculo de actividades individuales que a causa de determinadas circunstancias encuentran un punto de conexión y eso lleva a su unión.[4] No obstante, existe una evidente y lógica relación entre el reconocimiento del voluntariado y el de las ONG u organizaciones en donde desarrollan sus actividades.

La regulación estatal sobre el voluntariado, se desarrolla sobre la base de un reconocimiento previo a nivel internacional. Así, la Carta de las Naciones Unidas es el documento que inicia ese camino al mencionar a las organizaciones en las que los voluntarios desarrollan sus actividades[5] ; aunque el documento básico será la Declaración 40/212 de las Naciones Unidas en la cual se estableció el Día Internacional del Voluntariado por un desarrollo económico y social.[6] Ya en el ámbito estrictamente europeo, destacamos la recomendación n° 85 del Consejo de Europa sobre "El trabajo voluntario en

[2] MADRID. A. "Algunos interrogantes sobre el fenómeno del voluntariado". En *En el límite de los derechos. Barcelona*. 1996, p.247.

[3] De ahí la importancia de que la situación jurídica del voluntario se encuentre perfectamente regula- da; por ese motivo aparecen los estatutos del cooperante en los países de nuestro entorno, para mantener su situación laboral dentro de la legalidad. Véase en ese sentido a SORlA JlMENEZ, A. "El estatuto del jurídico de los expertos en materia de cooperación internacional", en *La cooperación internacional. XIV Jornadas de profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*. Vitoria-Gasteiz. 1991; (pp. 203-217.) Y también el artículo 38,2 de la Ley 23/98 en la que se menciona la futura regulación del Estatuto del cooperante.

[4] Vid. WUTHNOW, R. *Actos de compasión*. Madrid. 1996.

[5] Artículo 71 de la Carta, insta al Consejo Económico y Social a establecer acuerdos de cooperación con las ONG que trabajan en su mismo campo de actividades. Posteriormente será el Consejo Económico y Social quien definirá el concepto de ONG en la Resolución 288 (X) de 27 de febrero de 1950.

[6] En los terminas siguientes: "considerando que el Servicio Voluntario, ..., está suponiendo una importante contribución al desarrollo de las actividades socioeconómicas, ...,reconociendo la conveniencia de estimular el trabajo de todos los voluntarios, ...,invita a los Gobiernos a establecer anualmente, el día 5 de diciembre, el Día Internacional del Voluntariado para el Desarrollo Económico y Social,..."

Repositorio Institucional PIRHUA

actividades de bienestar social"[7], con la cual se trata de impulsar las actividades de voluntariado y la cooperación entre este tipo de organizaciones y los estados miembros. El Consejo de Europa es uno de los órganos internacionales que más activamente ha potenciado la labor de la sociedad civil en la promoción de los valores fundamentales que él mismo defiende y apoya, pero no es el único que regula el voluntariado.[8]

No obstante, a pesar de que en ese ámbito internacional las referencias al voluntariado tienen ya solera, el legislador estatal ha tardado en sentir la necesidad de regular estas actividades hasta el año 1996.[9] Existe alguna mención previa al fenómeno voluntario, como es el caso de la Ley integración social de los minusválidos de 1982 que mencionaba el voluntariado[10] en unos términos bastante innovadores en su artículo 64, anticipando ya problemas futuros. Pocos años más tarde, es la Ley 2/85 de Protección civil, de 21 de enero la que, tras definir la protección civil como servicio público acepta la voluntariedad en unas tareas que no corresponden a obligaciones personales de los ciudadanos.[11]

[7] En los terminas siguientes: "considerando que el Servicio Voluntario, ..., está suponiendo una importante contribución al desarrollo de las actividades socioeconómicas, ...,reconociendo la conveniencia de estimular el trabajo de todos los voluntarios, ...,invita a los Gobiernos a establecer anualmente, el día 5 de diciembre, el Día Internacional del Voluntariado para el Desarrollo Económico y Social,..."

[8] A ese nivel internacional las referencias legislativas más recientes son: la Decisión de 20 de julio de 1998 conjunta del Parlamento y del Consejo de Ministros de la Unión Europea por la que se crea el Servicio Voluntario Europeo para Jóvenes; la Declaración 38 sobre Actividades de Voluntariado, del Tratado de Ámsterdam de 2 de octubre de 1997, por el que se modifican el Tratado de La Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados Actos conexos; la Comunicación de 6 de junio de 1997, de la Comisión Europea sobre el Fomento del Papel de Asociaciones y Fundaciones en Europa; Conclusiones de 30 de noviembre de 1994, del Consejo de la Unión Europea sobre el fomento de los periodos de prácticas de voluntariado en el ámbito de la juventud, en el marco de la política de cooperación; Resolución de 31 de octubre de 1994, del Consejo de Ministros de la Unión Europea relativa al Fortalecimiento de la Cooperación Comunitaria en materia de Protección Civil; Recomendación de 21 de junio de 1989, del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre el Trabajo Voluntario en Actividades de Bienestar Social.

[9] Ciertos autores, achacan ese retraso legislativo a la falta de tradición jurídica en este tema, no obstante veremos ahora como sí existen precedentes legales para esa regulación actual y no pocos. Cfr. GUTJÉRREZ RESA, A. *Acción social no gubernamental. Análisis y reflexiones sobre las organizaciones voluntarias.* Valencia. 1997; p. 297.

[10] "l. El Estado fomentará la colaboración del voluntariado en la atención de los disminuidos promoviendo la constitución y funcionamiento de instituciones sin fin de lucro que agrupen a personas interesadas en esta actividad, a fin de que puedan colaborar con los profesionales en la realización de actuaciones de carácter vocacional a favor de aquéllos; 2.Las funciones que desempeñe dicho personal vendrán determina- das, en forma permanente, por la prestación de atenciones domiciliarias y aquellas otras que no impliquen una permanencia en el servicio ni requieran especial cualificación; 3. Por los poderes públicos se procurará orientar hacia la atención de los disminuidos, a quienes resulten obligados a la realización de una prestación civil sustitutoria respecto del cumplimiento del servicio militar, y a quienes se incorporen al servicio civil para la atención de fines de interés general de conformidad con lo previsto en los artículos 30,2 y 3 de la Constitución y en las disposiciones que se dicten para su desarrollo."

[11] Esta ley plantea la relación de colaboración entre el voluntariado y las Administraciones de forma amplia, colaboración que se establece entre instituciones (organizaciones sociales y administraciones), no entre agentes colectivos (voluntariado y profesionales). Cfr. MADRID, A. "Algunos interrogantes sobre el fenómeno del voluntariado", o.c., p. 252.

Esta obra está bajo una licencia Creative Commons Atribución- NoComercial-SinDerivadas 2.5 Perú
No olvide citar esta obra.

REPOSITORIO INSTITUCIONAL PIRHUA

Vemos no obstante, que las menciones en este tipo de normativa carecen de la entidad suficiente como para considerar que estamos ante una nueva figura jurídica; será la normativa autonómica la que tome ventaja sobre la estatal y regule el voluntariado en principio, a través de las normas que desarrollan su sistema de servicios socia- les y posteriormente con normas específicas. Así, la Comunidad Autónoma Andaluza aprueba el 4 de abril de 1988 la Ley 2/88, de servicios sociales que en su artículo 26 recoge el compromiso de reconocer y apoyar al voluntariado que colabore con la Administración y la iniciativa social en la prestación de servicios sociales, y regularlo reglamentariamente para que no reúna forma laboral ni mercantil. Cinco años más tarde regularon de forma más específica la figura del voluntariado a través del Decreto 45/1993 de 20 de abril, para finalmente dictar la Ley 45/1994 de 19 de mayo, del Voluntariado Social de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

La Comunidad aragonesa aunque no menciona al voluntariado en esa normativa de servicios sociales, regula la colaboración con las asociaciones no lucrativas de este sector[12] ; más adelante promulgará una ley de voluntariado social, la Ley 9/1992 de 7 de octubre.

En Asturias, la Ley 5/1987, de 11 de abril, de servicios sociales recoge el compromiso de fomentar y regular la participación del voluntariado en la prestación de servicios sociales, prioritariamente a través de asociaciones. Este compromiso de cooperación se recoge, en términos semejantes en las leyes de servicios sociales de Baleares[13], Canarias[14], Cantabria[15] -Castilla- La Mancha dispone de una regulación específica del voluntariado social, en su Ley 4/1995, de 16 de marzo además de la usual mención a la figura en su normativa social.[16] Su vecina, Castilla y León cuenta con una ley[17] para regular los servicios sociales que también menciona al voluntariado social y con un Decreto 12/1995 de 19 de enero para completar esa regulación.[18]

En Cataluña, el Decreto legislativo 17/94, de 16 de noviembre es la norma encargada de la regulación de los servicios sociales y en él se contiene una referencia al

[12] Art. 29 Ley 4/87 de 25 de marzo
[13] Ley 9/1987 de 11 de febrero, art. 6.
[14] Ley 9/1987, de 28 de abril, art. 15.
[15] Ley 5/1992, de 27 de mayo, art. 3 h), 15,1,g), 17 a 21. Donde también se incluye una definición de trabajo voluntario como "aquel que, dirigido a la comunidad, se efectúa sin contraprestación económica alguna y tiene como objetivo promover su desarrollo a través de acciones de ayuda y solidaridad, reforzando y, en su caso, supliendo subsidiariamente, a los servicios públicos."
[16] Ley 311986 de 16 de abril de servicios sociales, que en sus artículos 7 y 27 recoge el compromiso de fomento y regulación del voluntariado.
[17] Ley 18/88, de 28 de diciembre.
[18] Regulación que destaca la necesaria colaboración de los servicios sociales con estos trabajadores voluntarios, la definición de este trabajo, y la relación que presenta con la PSS.

voluntariado y a los compromisos de la administración con estas organizaciones,[19] pero también disponen de la Ley 25/1991, de 31 de diciembre del INCAVOL.[20]

La Ley reguladora de los servicios sociales, Ley 5/19S7, de 23 de abril, en Extremadura, recoge en su artículo 27 el compromiso de fomentar la solidaridad mediante la colaboración con el voluntariado en las actividades propias de los servicios sociales, regularlo reglamentariamente para que no reúna forma laboral o mercantil, y establecer condiciones para garantizar la PSS y la formación necesaria del voluntariado.[21]

En nuestra Comunidad Autónoma la Ley 4/1993 de 14 de abril, reguladora de los servicios sociales en sus artículos 3, 7, 8, 21, 26, 43-4S, recoge la mención al voluntariado social en el marco de la participación social, el concepto de voluntariado, estatuto de las entidades en las que el voluntario presta su ayuda, y las medidas de la Administración relativas a este fenómeno. La Rioja dispone de una ley reguladora de los servicios sociales, Ley 211990, de 10 de mayo, que en sus artículos 5,2 y 24 recoge ese compromiso genérico de fomento de la solidaridad y reglamentación del voluntariado; cuentan también, con una regulación para el voluntariado verde en el Decreto 2811994, de 12 de mayo y recientemente han regulado el Voluntariado en la Ley 1/98, de 5 de febrero.

En la comunidad autónoma de Madrid, la Ley 11/S4 de servicios sociales menciona ese compromiso genérico de fomento y regulación de la función del voluntariado social que colabora en la prestación de Servicios Sociales. Pero es la Ley 3/1994 de 19 de mayo, de Voluntariado Social en la Comunidad de Madrid la que completa la regulación del voluntariado.[22] Murcia, en su Ley 8/85, de 9 de diciembre, de Servicios Sociales, la Ley 14/83 de Servicios Sociales de la Comunidad foral Navarra. y la Ley 6/S2 de Servicios Sociales del País Vasco, a pesar de no regular el voluntariado de forma expresa, realizan una mención implícita al establecer condiciones para la posible colaboración con instituciones y asociaciones sin ánimo de lucro, e impulsar el voluntariado.

Posteriormente a la norma estatal han sido varias las Comunidades Autónomas que se han decidido a completar su regulación sobre voluntariado con leyes específicas. Tenemos así, la Ley Foral 2/98 de 27 de marzo, del Voluntariado en la Comunidad de Navarra; la Ley 7/9S, de 6 de mayo, del Voluntariado en la Comunidad Autónoma de La

[19] Colaboración con ellas, comprobación de que no reúnen condiciones de mercantilidad, y requisitos para la realización de la PSS.

[20] Norma que, siendo relativa al voluntariado lo limita a ciertas actividades y no supone así una autén- tica regulación general. Esta normativa ha sido ampliada con el Decreto 89/ 1994 de 22 de marzo. la Orden 2-VI-1994, y la Orden 13-VII-1995.

[21] Cuentan así mismo, con normas específicas, como el Decreto 10/1995 de 21 de febrero sobre "Expertos voluntarios Extremeños".

[22] Y lo hace de un modo acabado, en ocasiones coincidente con la norma estatal; suponemos pues, que le habrá servido de precedente legal.

Esta obra está bajo una licencia Creative Commons Atribución- NoComercial-SinDerivadas 2.5 Perú
No olvide citar esta obra.

REPOSITORIO INSTITUCIONAL PIRHUA

Rioja; la Ley 4/98, de 15 de mayo, del Voluntariado en las Islas Baleares; y finalmente la Ley 17/98, de 25 de junio, del Voluntariado en el País Vasco.

Este es en términos generales, el periplo legislativo que ha realizado el voluntariado en nuestro ordenamiento. Eso no significa que hayan sido esas normas las creadoras de esta figura. El derecho casi nunca crea nada nuevo, se limita a hacer frente a los hechos ya consumados que le presenta la sociedad.

b) La aparición histórica del voluntariado en España.

A pesar de lo reciente de su regulación, el voluntariado no es fenómeno que surge por generación espontánea en nuestra sociedad actual, sino que cuenta con antecedentes varios. Remontarnos a actividades samaritanas, notas bíblicas y referencias similares[23], es una tarea extensa para este trabajo por ello, únicamente señalamos que, el concepto de actividad solidaria o voluntaria está presente en la sociedad desde tiempos lejanos aunque su exteriorización y plasmación efectiva en formato jurídico sea reciente.[24] "Las acciones que tienen lugar en este espacio difuso entre lo público y lo privado no son nuevas, las formas de relación vinculadas al *common good* de la cultura británica, las acciones misioneras ligadas a diversas iglesias o internacionalismo de izquierda son ejemplos de distintas formas de actuación de actores privados en el ámbito público."[25]

No obstante, en esa evolución histórica hemos de destacar que, el voluntariado no ha experimentado en España un desarrollo paralelo al de los países de nuestro entorno. La ética cristiana, con un peso fundamental en nuestra sociedad, potenció el desarrollo de otro tipo de ayuda que se lleva a cabo desde pequeñas comunidades, como la familia, vecinos, parroquia, haciendo innecesario el recurso a terceras personas organizadas en estructuras más o menos elaboradas. En contraste con este dato destacamos este otro, que nos menciona ORTEGA CARPIO, "la Iglesia Protestante influye decisivamente en el desarrollo del movimiento no gubernamental. Su ética establece que, a través del trabajo y de la

[23] Es difícil no divagar a la hora de concretar el origen del voluntariado puesto que podemos encontrar referencias a este tipo de actividades ya en la Biblia, en el Buen Samaritano, la economía gremial. la producción artesanal...Con Jo que se demuestra que la acción voluntaria ha existido siempre y aunque con cambios es una constante en la realidad social. Cfr. GRANDAL NORES, M.l. *Voluntariado social y servicios sociales*. Santiago de Compostela. 1994, p.33

[24] En el pasado el voluntariado ha admitido multitud de formas; pasando por la formulación clásica de la solidaridad que encuentra su exteriorización a través de esas actividades que hoy llamamos "voluntariado", presente ya en la Grecia clásica; siguiendo con el concepto cristiano de caridad o el desarrollo humanista de la beneficencia institucionalizada.

[25] Cit. JEREZ, A.; y REYILLA, M. "El tercer sector. Una revisión introductoria a un concepto polémico" (pp. 26-45); en JEREZ, *A. ¿Trabajo voluntario participación? Elementos para una sociología del tercer sector.* Madrid, 1997

Repositorio Institucional PIRHUA

actividad se alcanza el más elevado nivel social. Este hecho facilitará la ayuda el desarrollo en el Tercer Mundo a través del Voluntariado antes de que lo hiciera la Iglesia Católica."[26]

Dejando a un lado ese tipo de disquisiciones, es evidente que, tampoco en la historia reciente de nuestro país se daban las condiciones necesarias para la expansión de este fenómeno. Aunque en los años 60 se detectan los primeros signos de apertura en el Régimen -acompañando a la bonanza económica de ese periodo- no por ese hecho podemos considerar al Franquismo como un sistema propicio para la expansión de un voluntariado organizado, especialmente, cuando el asociacionismo es visto como un enemigo potencial del sistema.[27] No obstante, un primer intento de avance en esa dirección se produce al aprobarse la Ley 191164, de 24 de diciembre, de Asociaciones.

Es por esas fechas cuando las entidades tradicionales de ayuda que, en nuestro caso se reducen fundamentalmente a las instituciones de beneficencia católica, experimentarán una nueva influencia que llega de Roma de la mano del Concilio Vaticano II y que tuvo un primer y fundamental efecto en nuestro derecho: la aprobación de la Ley de libertad religiosa en 1967. Desde finales de los años 60 la vida asociativa española se manifiesta con un carácter más reivindicativo, pero sin grandes alardes de rebeldía. Los ejemplos más característicos de este tipo de movimientos son: las asociaciones de afectados, plataformas reivindicativas, interlocutores válidos, asociaciones ciudadanas.

Sin lugar a dudas, el paso más importante de cara a la normalización de las actividades asociativas en nuestro territorio llegó de la mano de la constitución del 78. Con ella se inicia una nueva etapa para la vida asociativa en general y para el voluntariado en particular. No obstante, en los movimientos sociales surgidos durante la transición política, muchos analistas quieren ver el origen de los movimientos de voluntariado actuales.[28]

Será pues en los años 80 cuando esa participación ciudadana se extiende a otros sectores sociales hasta ese momento no explorados. Se consolida la acción social de organizaciones y asociaciones de todo tipo y numerosos movimientos reivindicativos inician su actividad en busca de un reconocimiento legal y de una mayor calidad de vida para todos.[29] Algunos autores, comienzan a cuestionarse la conveniencia y las dificultades que ocasiona y ocasionará la presencia y el trabajo de voluntarios en los Centros de

[26] ORTEGA CARPIO, M'. L., *Las ONGD y la crisis del desarrollo. Un análisis de la cooperación con Centroamérica*. Madrid. 1994, p.45.
[27] Cfr. LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, E. *Derecho de Asociación.* Madrid. 1996.
[28] Cfr. A.V. *Las organizaciones de voluntariado en España.* Documento de trabajo n" 10; Plataforma para la Promoción del Voluntariado. Madrid, 1997; p.20.
[29] Cfr. GRANDAL NORES, M.I. *Voluntariado social y servicios sociales.; o.c.;* p. 35.

Esta obra está bajo una licencia Creative Commons Atribución- NoComercial-SinDerivadas 2.5 Perú
No olvide citar esta obra.

REPOSITORIO INSTITUCIONAL PIRHUA

Servicios Sociales.[30] Es también durante los 80, cuando esas Comunidades Autónomas, recientemente creadas ejercen sus competencias e inician el periplo legislativo ya mencionado. Nuestra entrada en Europa, también en estas fechas, traerá como consecuencia lógica la inclusión de la normativa internacional existente sobre este fenómeno, en nuestro ordenamiento jurídico.

Ya en los 90 la figura del voluntariado se encuentra suficientemente consolidada. Su reconocimiento nos llega desde todos los niveles de la Administración.[31] Situación que culmina con la aprobación de la Ley 6/96 de Voluntariado encargada desde ese momento de regular el voluntariado en el territorio nacional[32] y con la Ley 23/98 de Cooperación Internacional para el Desarrollo que le servirá de complemento en las actividades internacionales de ese voluntariado, además de venir a organizar un sector fundamental para el Gobierno cual es la cooperación con terceros países en vías de desarrollo.

2. RASGOS GENERALES DEL VOLUNTARIADO EN NUESTRO ORDENAMIENTO

El voluntariado está de moda.[33] Si no lo habíamos entendido así por las incesantes menciones al mismo en los medios, nos lo dice también las leyes que recientemente se han dictado para su regulación, no sólo la norma estatal sino las seis disposiciones autonómicas que la siguieron y las que la habían precedido. Ciertamente el voluntariado ya existía como actividad, pero el derecho vino a regularlo y definirlo cumpliendo una vez más su papel organizador, siempre un paso detrás de la propia práctica social.[34]

Que el voluntariado esté de moda no puede extrañarnos, sus características hacen de él una "figura" a admirar y difícilmente criticable a priori, a pesar de que se conozcan situaciones de abuso y privilegio también en este campo social. Sus rasgos permiten hacer del voluntariado, las ONGs y en general todo el denominado Tercer Sector, un nuevo

[30] Teniendo en cuenta que ha surgido, como él señala, "un mercado social de prestaciones sociales, que no responden a un planteamiento de mano de obra barata o negra y al hecho expansivo de los objetores de conciencia, desempleados, etc, a quienes se impone prestaciones forzosas no asalariadas. FERNANDEZ PAMPILLÓN, A. "Prestaciones de Servicios: Modalidades contractuales y obligatorias: voluntariado." Rev. Documentación social, n" 64. 1986, cit.,p. 123.

[31] A nivel local se promueve el establecimiento de lazos de cooperación; la administración autonómica continúa su política de incluir el voluntariado dentro de los servicios sociales, y también se dictan enton ces las primeras normas autonómicas específicas sobre el voluntariado (Madrid, Aragón, Cataluña). Se crean los Institutos de Voluntariado y las Direcciones Generales de Acción Cívica en Departamentos de Bienestar Social. Es lo que GRANDAL NORES denomina el momento del *voluntariado social escriturario.* Cfr. GRANDAL NORES? M.!. *Voluntariado...,_o.c* .. p.35

[32] Las referencias al voluntariado en el ámbito estatal, antes de la nueva norma reguladora se limitaban a una Orden de 11 de octubre de 1994 por al que se regulaba la Actividad de Voluntariado en los Centros Públicos que imparten Enseñanzas Regladas y la Orden de 9 de octubre de 1995 por la que se regulaba el Voluntariado Cultural.

[33] VELASCO, M.A. *Voluntarios una revolución imparable.* Madrid, 1995. Libros de este tipo han favorecido la expansión de una suerte de "leyenda" sobre el fenómeno voluntario y su misión salvadora

[34] Pocas veces se adelanta el derecho a la sociedad, su actividad no acostumbra a prevenir sino a curar

Repositorio Institucional PIRHUA

prototipo de héroes.[35] Ciertamente, las menciones a estas figuras son muy numerosas[36] y sin embargo su definición no está suficientemente aclarada. Así, mientras el voluntariado presenta discrepancias en las distintas normas que lo regulan, las ONG carecen de una forma jurídica específica[37] y han de recurrir a subterfugios legales varios para su constitución y del Tercer Sector en general se dice que padece "inconsistencia teórica."[38] Así pues, nuestro esfuerzo en las líneas que siguen se destinará a ofrecer, una visión del concepto básico de voluntariado usando las pautas legislativas que nos ofrece nuestro ordenamiento y circunstancialmente las de ordenamientos cercanos.

a) Necesidad de clarificación del concepto.

La definición de voluntariado es importante por dos motivos: primero, para deslindar este concepto y otros que, se prestan a confusión con él (como es el de objetores[39], cooperantes[40], profesionales[41]) y segundo, para saber con claridad dónde acaba el voluntariado y comienza el sector público. Y es que, ante la crisis del llamado Estado de Bienestar, en los países desarrollados el voluntariado incrementó su papel en la sociedad de forma considerable.[42] Históricamente los grupos de solidaridad primaria (como la familia, amistad) han tenido un papel fundamental en la prestación de ciertos servicios y ayuda a la comunidad[43] pero ante la captación por ese nuevo Estado de Bienestar de alguna o todas sus tradicionales competencias, se retiraron de la escena. Más tarde, ante la crisis de ese

[35] Las ONG, (y en general todo el movimiento voluntario), se encuentran en el momento más lato de su credibilidad como portadoras de desarrollo social a quien más lo necesita y por su capacidad para movilizar a la ciudadanía y torcer el brazo de los poderes públicos y privados que ponen impedimentos a su lucha contra el empobrecimiento de amplios sectores de la población mundial." Cit. DE SENJLLOSA, l. "El papel de las ONGD en el Norte" en *Juntos para la erradicación de la pobreza.* Barcelona, 1996; p. 67. Aunque es necesario verlas en términos más reales como señalan VINUALES, V; y WYATT, D. "Las ONG ni heroínas ni villanas" en *Tiempo de paz,* (n°44), 1997; (pp.29-32)

[36] Extraño es el día en que no aparece una noticia en relación a una ONG en algún medio de comunicación social

[37] Hay asociaciones, mutuas y mutualidades, asociaciones socioculturales, entes asociativos de derecho canónico, corporaciones, fundaciones, instituciones voluntarias de partidos políticos y sindicatos, acción social empresarial, instituciones auxiliares de la administración pública, y por supuesto, instituciones eclesiásticas. Vid. CASADO, D. *Organizaciones voluntarias en España.* Madrid, 1992.

[38] Cit. ASCOLI, V. "Estado de Bienestar y Acción Voluntaria" en REIS, (n" 38/87), 1985, p. 154.

[39] El objetor de conciencia es "una persona física que encontrándose sujeta a la obligación de prestar el servicio militar, decide voluntariamente por motivos de conciencia en razón de una convicción de orden religioso, ético, moral, humanitario, filosófico y otro de la misma naturaleza, ser declarado expresamente en virtud de la ley, objetor de conciencia, comprometiéndose por principios de igualdad y solidaridad a prestar en sustitución, un servicio civil a la sociedad." Cit. SAINZ RUIZ, J.A. Objeción e insumisión al Servicio Militar. Regulación legal y jurisprudencia. Pamplona. 1996, p.5. Y también, Vid. ARANJIZ, R. "Ley de servicio social e insumisión" en En pie de paz. Acerca de la Ley del Voluntariado. (n°40), Madrid, 1996; (pp.l4-l7)

[40] Vid. A.A.V.V. Voluntarios y cooperantes. Guía para el trabajo solidario. Madrid, 1997.

[41] Vid. MURILLO MARIÑAS, J. "Las relaciones jurídicas del voluntariado social como excluidas de la relación laboral" en Revista de trabajo y seguridad social. (n°l) 1991; (pp. 123-131)

[42] Vid. RITTER, G.A. *El estado social, su origen y desarrollo en una comparación internacional.* Madrid, 1991.

[43] Vid. A.A.Y.Y. *De la beneficencia al bienestar social. Cuatro siglos de acción social.* Madrid. 1988

Esta obra está bajo una licencia Creative Commons Atribución- NoComercial-SinDerivadas 2.5 Perú
No olvide citar esta obra.

concepto de Estado, han reaparecido reconvertidas en el Tercer Sector, o voluntariado, que coopera con el estado de un modo tal que no resulta sencillo diferenciar cuando la ayuda prestada por una entidad voluntaria está supliendo a un servicio público o practica sin más un desinteresado altruismo.[44] Es ese uno de los problemas para este sector, el riesgo a ser "fagocitado" por el Estado; de ahí que algunos autores hayan expresado sus críticas hacia la excesiva institucionalización y formalización del voluntariado[45] pues eso puede suponer el fin de su expresión natural y convertirlo en un títere de los poderes públicos.

El otro proceso de separación mencionado es el que nos aconseja diferenciar al voluntariado de otras figuras afines evitando confusiones innecesarias, algo que el legislador no ha realizado de un modo uniforme en nuestro ordenamiento.

b) Concepto oficial de voluntariado en territorio español.

En la norma estatal se habla de un voluntariado con los rasgos básicos de: altruismo, libertad, no remuneración y formalmente organizado.[46] Definiciones similares se repiten en la legislación autonómica. La ley catalana 25/91 de 13 de diciembre por la cual se crea el Instituto Catalán de Voluntariado, pesar de no ser una ley de voluntariado propiamente dicha, contiene una definición similar en su artículo 2,1,[47] destacando el desinterés tanto económico como personal a la hora de realizar este tipo de actividades, así como la necesaria prestación de las mismas dentro de una organización creada a tal efecto.[48]

[44] El papel del voluntariado en la sociedad de mercado pasa por ser un intermediario en la satisfacción de necesidades y la asignación de recursos. Desde el momento en que los grupos primarios no pueden hacer frente a las necesidades de sus miembros, y tampoco el mercado ni el Estado pueden subsanarlas se están estableciendo las bases para que el voluntariado se configure corno un tercer sector. de consistencia propia, capaz eje sustituir al mercado y al estado en la satisfacción de las mencionadas necesidades sociales. Cfr. GARCIA ROCA. J. "Voluntariado, Estado y sociedad civil", en *El voluntariado en la acción sociocultural*. Madrid. 1990, pp. 34/ 35.

[45] Vid. MADRID, A. "Crítica a la Construcción de un voluntariado oficial" en *En pie de paz;* (n°32). 1994, (pp.18-23)

[46] Art.3 Ley 6/96: "**I.** Conjunto de actividades de interés general, desarrolladas por personas físicas. siempre que las mismas no se realicen en virtud de una relación laboral, funcionarial, mercantil o cualquier otra retribuida y reúna los siguientes requisitos: a) Que tengan carácter altruista y solidario. b) Que su realización sea libre, sin que tengan su causa en una obligación personal o deber jurídico. e) Que se lleven a cabo sin contraprestación económica, sin perjuicio del derecho al reembolso de los gastos que el desempeño de la actividad voluntaria ocasione. d) Que se desarrollen a través de organizaciones privadas o públicas y con arreglo a programas o proyectos concretos. 2. Quedan excluidas las actuaciones voluntarias aisladas. esporádicas o prestadas al margen de organizaciones públicas o privadas sin ánimo de lucro. ejecutadas por razones familiares, de amistad o buena vecindad. 3. La actividad de voluntariado no podrá en ningún caso sustituir al trabajo retribuido".

[47] "...se e tiende por voluntariado el conjunto de personas que efectúan prestación voluntaria y libre de servicios cívicos o sociales, sin contraprestación económica. dentro del marco de una organización estable y democrática que comporte un compromiso de actuación a favor de la sociedad y de la persona.

[48] Por esencia el voluntariado es un fenómeno que nace de una decisión individual o de un reducido grupo de personas, pero no es ese voluntariado el que le interesa a la ley. Así lo ha estudiado MORATALLA. D. *Ética y voluntariado*. Madrid, 1997

La Ley aragonesa de voluntariado social, Ley 911992, no define oficialmente el voluntariado sino al voluntario.[49] El concepto de voluntariado se elabora indirectamente enumerando sus principios básicos: "solidaridad, complementariedad con los profesionales, gratuidad, asociacionismo a través de cauces organizados."

La Comunidad Autónoma de Madrid promulgó el 19 de mayo de 1994 su Ley 3/94, del Voluntariado Social, incluyendo en ella una de las definiciones[50] más completas del concepto de voluntariado social, y de gran similitud a la que nos ofrece la ley estatal. En ella están presentes dos elementos básicos: ausencia de remuneración y realización de estas actividades en el seno de una organización constituida para tal fin. Con la particularidad de excluir expresamente de la consideración de voluntariado la actividad de los objetores de conciencia en el cumplimiento de la prestación social sustitutoria; punto éste en el que la norma estatal sienta un nuevo y distinto precedente.

La Ley de voluntariado de la comunidad de Castilla-La Mancha, Ley 4/95, de 16 de marzo, define el voluntariado[51] en su artículo 3,2 e incluye un elemento nuevo: la conexión entre el voluntariado social y la colaboración con los servicios públicos que nos recuerda esa necesidad de diferenciación ya señalada.

Las normas autonómicas mencionadas hasta el momento, fueron elaboradas con anterioridad a la disposición estatal, de manera que no siguieron su regulación en este tema, pero ya han sido seis las CCAA que han regulado el voluntariado tras la entrada en vigor de la Ley estatal. La Ley Foral 2/98, de 27 de marzo, del Voluntariado en la Comunidad de Navarra nos ofrece una correcta definición de voluntariado[52] en su artículo 2,1 mencionando los elementos principales de altruismo, organización y desinterés en el voluntariado presentes también en la norma estatal. La Rioja en su Ley 7/9S, de 6 de mayo,

[49] "...toda persona física que por decisión propia, de forma desinteresada y responsable. y por motiva ciones inspiradas en principios de solidaridad y participación. dedica parte de su tiempo libre a actividades de acción social, siempre que las mismas no se realicen en virtud de una relación laboral o funcionarial."

[50] En su artículo 2, l esa ley 3/94 nos dice que: "...se entiende por voluntariado social el conjunto de actividades de carácter voluntario y desinteresado, desarrolladas por personas físicas en el seno de una organización y dentro del marco de los programas propios de Acción Social. En sus actuaciones el voluntariado social deberá atenerse a los principios de no discriminación, solidaridad. pluralismo y todos aquellos que inspiran la convivencia en una sociedad democrática."

[51] "...el conjunto de voluntarios, que a través de entidades sin ánimo de lucro. desarrollan actividades de carácter cívico o social en el marco de la solidaridad, pluralismo y democracia, complementando a los servicios públicos."

[52] "A los efectos de esta Ley Foral se entiende por voluntariado el comportamiento social de personas que libre y altruistamente se organizan en entidades sin ánimo de lucro para prestar servicios a las personas o a la comunidad, con el objetivo de la solidaridad entre los seres humanos. Se excluyen expresamente todas las actividades que se prestan con motivo de una relación laboral de cualquier tipo. de una obligación per sonal o deber jurídico. por motivación familiar o de amistad, o que supongan una sustitución de un trabajo remunerado, así como aquellos actos esporádicos sin una continuidad y programación."

Esta obra está bajo una licencia Creative Commons Atribución- NoComercial-SinDerivadas 2.5 Perú
No olvide citar esta obra.

define el voluntariado[53] en su artículo 2, resaltando el legislador riojano la necesidad de que tales actividades de voluntariado se desarrollen en el seno de una organización constituida para tal fin, aunque tampoco en este caso se nos aclare en detalle ese concepto de "organización." Damos en último lugar la definición de la Ley 4/98, de 15 de mayo, del Voluntariado en la Comunidad Autónoma de Canarias que en su artículo 3 define muy claramente la figura,[54] resultando ser esta norma una ley precisa y al mismo tiempo tajante en la exclusión de figuras afines de la consideración de actividades de voluntariado por los problemas que como veremos, esa confusión ocasiona.

De estas definiciones podemos extraer una serie de puntos coincidentes sobre la figura del voluntariado en nuestra legislación reciente.

l. A la ley sólo le interesa el voluntariado desarrollado en el seno de una organización constituida para tal fin.[55] Todo tipo de actividades privadas quedan necesariamente fuera del concepto legal.

2. Por esencia, el voluntariado es contrario a la imperativa obligación, sus móviles son el altruismo, la solidaridad y una desinteresada intención de ayuda.

[53] "l. Se entiende por voluntariado el conjunto de actividades de interés general que, respetando los principios de no discriminación, solidaridad, pluralismo y todos aquellos que inspiran la convivencia en una sociedad democrática, se desarrollen por personas físicas con arreglo a los siguientes requisitos: a) Que tengan carácter altruista y solidario; b) Que su realización sea consecuencia de una decisión propia y libremente adoptada y no traiga causa de una obligación personal o deber jurídico: e) Que se lleven a cabo de forma desinteresada y sin contraprestación económica sin perjuicio de ser resarcido de los gastos originados por el desempeño de tal actividad: d) Que se desarrollen a través de organizaciones sin ánimo de lucro y con arreglo a programas o proyectos concretos. 2. No tendrán la consideración de actividades voluntarias cualesquiera sujeta a retribución. ni aquellas actuaciones prestadas al margen de organizaciones públicas o privadas, así como aquellas ejecutadas por razones familiares, de amistad o mera vecindad. 3. La actividad de voluntaria do no podrá en ningún caso sustituir prestaciones de trabajo o servicios profesionales remunerados."

[54] "l. A los efectos de la presente Ley, se entiende por voluntariado el conjunto de actividades, desarrolladas en áreas de interés social, que reúnan los siguientes requisitos: a) Que tengan carácter altruista, solidario, responsable y pacífico; b) Que su realización sea libre, sin que tenga su causa en una obligación personal o deber; e) Que se lleven a cabo sin contraprestación económica ni ánimo de lucro; d) Que se desarrollen a través de programas o proyectos de entidades de voluntariado. 2. No se consideran actividades de voluntariado: a) Las desarrolladas como consecuencia de una relación laboral, mercantil o profesional de cualquier tipo; b) La prestación social sustitutoria del servicio militar o cualquier otra legalmente establecida; e) Las actuaciones voluntarias aisladas, o esporádicas o prestadas al margen de organizaciones públicas o privadas, sin ánimo de lucro, ejecutadas por razones familiares, de benevolencia, de amistad o buena vecindad, d) Las que generen algún beneficio económico para las personas o entidades que las realicen. 3. La actividad de voluntariado no podrá en ningún caso sustituir al trabajo retribuido, ni aún en caso de conflicto laboral, ni ser considerada como prácticas, aprendizaje o experiencia profesional

[55] Suponemos que el legislador está pensando en una ONG (organización no gubernamental); ahora el problema consiste en saber cual es el cauce correcto en la constitución de estas entidades, pues eso sí es algo sobre lo que el legislador aún no ha dicho nada. Como excepción a ese silencio hemos de mencionar la ley de voluntariado de la Comunidad castellano-manchega, Ley 4/95, que en su artículo 9 señala: "cualquier organización libremente constituida con el fin de desarrollar actividades contempladas en esta Ley, y que se sirva fundamentalmente del trabajo de voluntarios, siempre que se adecuen a los principios básicos del voluntariado. Las entidades de voluntariado podrán asumir la forma jurídica que consideren más adecuada para la obtención de sus fines, respetando la ausencia de finalidad lucrativa." Aunque es una breve mención que únicamente nos reitera la libertad en esa forma jurídica de la organización.

Repositorio Institucional PIRHUA

3. Por ese mismo motivo, un acto realizado desde el altruismo no espera recompensa, no es posible pues, aceptar la remuneración del voluntariado.[56]

Paralelamente a esas coincidencias señalamos que: el legislador se olvida de precisar qué forma jurídica tendrá esa organización en la que el voluntario debe trabajar; si la imperatividad no encaja en el voluntariado, mayor dificultad tiene su asimilación con la Prestación Social Sustitutoria, como ya han señalado algunas normas autonómicas; y si no puede ser remunerado no resulta justo ni justificable que el Estado recurra a esta figura para cubrir sus propios fallos y carencias, debería hacer uso de los técnicos especialistas en la materia y no de voluntarios a los que por definición no podrá remunerar.

c) Algunas definiciones de voluntariado en derecho comparado.

Parece pues, que nuestro legislador ha dejado puntos para el conflicto en su regulación; no obstante, no es éste un mal nacional, en países cercanos las definiciones presentas fallos similares. En la República Italiana se reguló el fenómeno del voluntariado con la Ley 266 de 11 de agosto de 1991, cuyo artículo 2 define la actividad de voluntariado cómo:

> "l. Ai fini della presente legge per attività di volontariato deve intendersi quella prestata in modo personaJe, spontaneo e gratuito, tramite l'organizzazione di cui il volontario fa parte, senza fini di lucro anche indiretto edesclusivamente per fini di solidarietà.
>
> 2. L' attività del volontariato non puó essere retribuita in alcun modo nemmeno dal beneficiario. Al volontario pos sono essere soltanto rimborsate dall' organizzazione di appartenenza le spese effettivamente sostenu te per l'attività prestata, entro limiti preventivamente stabiliti dalle organizzazioni stesse.
>
> 3. La qualità di volontario è incompatibile con qualsiasi forma di rapporto di lavoro subordinato o autonomo e con ogni altro rapporto di contenuto patrimonialc con 1'organizzazione di cui fa parte."[57]

Hemos de destacar que, el legislador italiano se ha encontrado con el mismo panorama legal que el español, previo a la ley estatal aparecen las leyes reguladoras del

[56] "La ausencia de beneficio económico privado se ha convertido en un elemento de legitimación social de la propia acción voluntaria, y es uno de sus rasgos fundamentales." MADRID, A. "Algunos interrogantes..". o.c.. p. 257-8.

[57] Reconocemos en esta definición elementos familiares como: la solidaridad, el desinterés en interpretación voluntaria, la no remuneración y el conflicto con la actividad laboral.

Esta obra está bajo una licencia Creative Commons Atribución- NoComercial-SinDerivadas 2.5 Perú
No olvide citar esta obra.

REPOSITORIO INSTITUCIONAL PIRHUA

voluntariado provenientes de las distintas regiones. La solución para los posibles conflictos entre normas, se encuentra en el artículo 16 de la ley estatal, que establece un período de un año desde la entrada en vigor de la ley estatal, para que la ley regional se adecue a lo dispuesto en la nueva legislación.[58]

En el derecho inglés no disponen de norma reguladora del voluntariado, su sistema legal no favorece ese tipo de manifestaciones jurídicas, aunque la tradición en actividades voluntarias se demuestra por la presencia en su ordenamiento, de un órgano administrativo como es la *Charity Commission* desde principios de siglo. La finalidad de dicho organismo es la concesión del status de *"Charity"* a las organizaciones que desean prestar servicios en el campo del voluntariado.[59] No obstante, a pesar de no estar recogido en ninguna norma legal el concepto de voluntariado que manejan es el siguiente:

> "...one who does or undertakes to do that which he is not legally or morally bound to do, and which is not in pursuance or protection of any interest; one who intrudes him- self into matters which do not concern him. The word is more particularly defined as meaning one who enters into service of his own free will; one who gives his services without any express or implied promise of remuneration; one who has not interest in the work, but nevertheless undertakes to assist therein; one who merely offers his service on his own free will, as opposed to one who is conscripted. Under these definitions, a person who, although not obliged to do an act, yet has an interest in doing it, is not necessarily a volunteer."[60]

> "An individual who performs hours of service for a public agency for civic. charitable, or humanitarian reasons, without promise, expectation or receipt of compensation for services rendered, is considered to be a volunteer during such hours."[61]

Francia, con su particular Visión sobre el fenómeno analizado, nos señala la importancia del voluntariado como fomento del empleo.[62] La definición de voluntariado que manejan está influencia por su personal defensa de los derechos del hombre, y particularmente del derecho de asociación.

---

[58] Nada semejante ha hecho el legislador español a pesar de que las discrepancias entre al norma esta tal y las autonómicas existen. Vid. CAPUTI JANBRENGHI, P. *Profili deWorganizz.acione puhhlica del volontariato.* Milano, 1997.

[59] De forma principal apoyando a los poder públicos en la prestación de servicios sociales.

[60] *Corpus Juris Secundum, (legal encyclopaedia), 1994.*

[61] *1985 Amendment to the Fair Lahor Standard Act.* Para una visión del voluntariado en el Reino Unido véase; BILLIS, O; HARRIS, M. *Voluntary Agencies: Challenges of Organisation and Management.* London, 1996. Tanto en esta obra como otras, se refleja una visión del voluntariadado como asiduo ayudante de los servicios sociales británicos a través de un perfecto sistema de distribución de competencias entre ambas esferas. De ahí, que la mayor parte de la bibliografía especializada sobre el tema se centre actual mente en la cuestión de la gestión y manejo de las organizaciones voluntarias

[62] En una encuesta publicada por el *Centre National du Volonrariat.* en el año 1994 se señala que de los 49 millones de voluntarios que hay en el mundo 9 millones pertenecen a Francia: y ese voluntariado representa 820.000 empleos, el 3,ó % del trabajo remunerado

Repositorio Institucional PIRHUA

> Le Volontariat: est un choix volontaire prenant appui sur des motivations et des options personnelles; est une participation active du citoyen à la vie des communautés humaines et des cités; contribue a l'amélioration de la qualité de la vie, a l'épanouissement des personnes, a une solidarité plus grande; se traduit dans une action et, en général, un mouvement organisé au sein d'une association; contribue a répondre aux principaux enjeux de société pour un monde plus juste et plus pacifique; contribue a un développement économique et social plus équilibré, it la création el' emplois et a de nouvelles professions.

No parece sencillo definir de modo uniforme este fenómeno, ni aún cuando se complementa la definición oficial con el entramado de derechos[63] y obligaciones[64] que acompañan a toda regulación jurídica. Quedan puntos fundamentales sin aclarar, por eso ahora en último lugar pasamos a analizar esas cuestiones problemáticas que rodean a la definición oficial de voluntariado.

3. PROBLEMÁTICA QUE PRESENTA LA REGULACIÓN OFICIAL DEL VOLUNTARIADO.

-Podemos señalar un primer problema que surge de las medidas de fomento e incentivos al voluntariado recogidos en los artículos 13 a 15 de la Ley 6/96. Aunque a simple vista no parece un problema insalvable, pues lo que nuestro legislador intenta en los

[63] "Los voluntarios tienen los siguientes derechos: a) Recibir. tanto con carácter inicial como permanente, la información. formación, orientación, apoyo y, en su caso, medios materiales necesarios para el ejercicio de las funciones que se les asignen. b) Ser tratados sin discriminación, respetando su libertad, dignidad, intimidad y creencias. c) Participar activamente en la organización en que se inserten, colaborando en la elaboración, diseño. ejecución y evaluación de los programas. de acuerdo con sus estatutos o normas de aplicación. d) Ser asegurados contra los riesgos de accidente y enfermedad derivados directamente del ejercicio de la actividad voluntaria, con las características y por los capitales asegurados que se establezcan reglamentariamente. e) Ser reembolsados por los gastos realizados en el desempeño de sus actividades. f) Disponer de una acreditación identificativa de su condición de voluntario. g) Realizar su actividad en las debidas condiciones de seguridad e higiene en función de la naturaleza y características de aquélla. h) Obtener el respe to y reconocimiento por el valor social de su contribución." Derechos que se recogen en términos similares en las normas autonómicas.

[64] "Los voluntarios están obligados a: a) Cumplir los compromisos adquiridos con las organizaciones en las que se integren, respetando los fines y la normativa de las mismas. h) Guardar, cuando proceda, confidencialidad de la información recibida y conocida de su actividad voluntaria. c) Rechazar cualquier contra prestación material que pudieran recibir bien del beneficiario o de otras personas relacionadas con su acción. d) Respetar los derechos de los beneficiarios de su actividad voluntaria. e) Actuar de forma diligente y solidaria. f) Participar en las tareas formativas previstas por la organización de modo concreto para las actividades y funciones confiadas. así como las que con carácter permanente se precisen para mantener la calidad de los servicios que presten. g) Seguir las instrucciones adecuadas a los fines que se impartan en el desarrollo de las actividades encomendadas. h) Utilizar debidamente la acreditación y distintivos de la organización. i) Respetar y cuidar los recursos materiales que pongan a su disposición las organizaciones." No olvidemos que toda figura jurídica cuenta siempre con sus límites, y el voluntariado no podría ser una excepción.

Esta obra está bajo una licencia Creative Commons Atribución- NoComercial-SinDerivadas 2.5 Perú
No olvide citar esta obra.

artículos 13[65] y 14[66] es básicamente, fomentar una institución de bondad ya declarada, con una serie de beneficios que no llegar a ser de entidad tal como para alterar el altruismo y desinterés que se supone consustancial al voluntariado; no obstante, en el artículo 15[67] encontramos el principal escollo. Aquí se detalla en qué manera puede operar el voluntariado a efectos convalidatorios de la PSS para los jóvenes, objetores de conciencia.

Ya hemos visto cómo en algunas normas autonómicas tal opción es directamente rechazada de tal modo que la polémica en la doctrina a raíz de este tema está servida. Las medidas de fomento resultan lógicas y comprensibles, están presentes en casi todas las normas analizadas, incluso en las normas autonómicas que sólo de manera colateral mencionan el voluntariado, como es el caso de las regulaciones de servicios sociales. Pero la referencia a la utilización del voluntariado con efectos convalidatorios para los objetores, es un elemento nuevo introducido en la regulación estatal aunque, una mención en el mismo sentido, estaba ya presente en normas autonómicas previas. Curioso resulta en este sentido el caso de la CCAA Canaria, su ley de servicios sociales eran favorable a esa relación entre voluntariado y prestación social[68] y en la posterior regulación del voluntariado rechazan de plano tal posibilidad.[69] Similar es el caso de la Comunidad de Castilla-La Mancha, con una única diferencia cronológica, es decir, la Ley de voluntariado en esta comunidad es previa a la normativa estatal por lo cual no pudo haber recogido esa nueva tendencia, como es el caso canario que rechaza de plano seguir al legislador estatal en ese punto.[70]

[65] "La Administración General del Estado fomentará el establecimiento de mecanismos de asistencia técnica, programas formativos, servicios de información y campañas de divulgación y reconocimiento de las actividades de voluntariado."

[66] "Los voluntarios podrán disfrutar, en los términos y con el alcance que establezcan el Ministerio o Ministerios competentes. de bonificaciones o reducciones en el uso de medios de transporte público estatales, así como de la entrada a museos gestionados por la Administración General del Estado. y cualesquiera otros beneficios que reglamentariamente puedan establecerse como medidas de fomento, reconocimiento y valoración social de la acción voluntaria."

[67] "l. El tiempo prestado como voluntario podrá surtir los efectos del servicio militar en la forma pre vista en la disposición final segunda de la Ley orgánica 13/1991, de 20 de diciembre del Servicio Militar. 2. Asimismo, el tiempo prestado como voluntario, debidamente acreditado podrá ser convalidado total o parcialmente por el Consejo Nacional de Objeción de Conciencia, por el tiempo de duración de la prestación social sustitutoria que corresponda proporcionalmente. siempre que: Se trate de actividades de voluntariado realizadas con posterioridad al reconocimiento como objetor de conciencia. La prestación de servicios se realice por un tiempo continuado de al menos seis meses, integrado en una entidad u organización que tenga suscrito convenio con el Ministerio de Justicia e Interior para la realización de la prestación social sustitutoria, en los términos previstos en la Ley 48/1984, de 26 de diciembre, reguladora de la objeción de con ciencia y de la prestación social sustitutoria y disposiciones de desarrollo."

[68] "El Gobierno de Canarias, de conformidad con los convenios que se establezcan con los organismos competentes, garantizará a aquellas personas que resulten obligadas a ello, la realización de la prestación civil sustitutoria respecto al cumplimiento del servicio militar para con los servicios sociales, así como a los que se incorporen al servicio civil para la atención de fines de interés general."

[69] "No se consideran actividades de voluntariado...b) La prestación social sustitutoria del servicio militar..."

[70] ¿Cómo afecta esta situación a los objetores en esas comunidades autónomas? Para ellos no resultará posible la convalidación de servicios voluntarios; ciertamente es éste un problema con tendencia a su desaparición toda vez que el ejército profesional parece ser una realidad en un futuro cercano.

Ya que, por Prestación Social Sustitutoria entendemos "una actividad de colaboración social en sectores no militares, que tienen el deber de prestar aquellas personas que han sido reconocidas objetores de conciencia, y ello como consecuencia de haber quedado exentos del servicio militar en el ejercicio de ese derecho constitucional.[71] Es ese deber de realización el que no compagina excesivamente bien con la nota de altruismo presente en el voluntariado. CAPELLA es uno de los autores que no admiten esa similitud, para él "no es exacta la denominación de "voluntariado" para la coercitiva "prestación social sustitutoria", que realizan muchos de los objetores de conciencia."[72] Sin embargo, el legislador estatal los ha unido y no sólo en la Ley de Voluntariado sino también el el reciente Real Decreto 700/1999, de 30 de abril por el que se aprueba el Reglamento de la objeción de conciencia y de la prestación social sustitutoria, cuyo objetivo es ejecutar el contenido de la Ley 22/1998, de 6 de julio reguladora de ambas figuras.

La Sección 5ª del citado Reglamento, sobre convalidaciones recoge en su art. 5 c) entre las causas de convalidación la de: "los objetores que hubieran prestado servicios de voluntariado, siempre que su duración sea igual o superior a la del período de actividad de la prestación social y haya obtenido su reconocimiento de acuerdo con el procedimiento establecido en Reglamento sobre convalidación de servicios voluntarios a efectos de la prestación social sustitutoria aprobado por Real Decreto 128/1997, de 24 de julio." Las normas referida, se expresan en similares términos a los contenidos en este artículo y la única conclusión posible es la de imaginar el alivio que supuso para el Gobierno, siempre presionado por el aumento del número de objetores, al ofrecerles una válvula de escape tan fácilmente manipulable como lo es ésta. De hecho, cuesta imaginar que no fue esa la principal razón del ejecutivo al regular el voluntariado en esos términos, es evidente que las principales críticas a la Ley se encaminan en esta dirección.

-Otro aspecto conflictivo de la Ley es su propia existencia, es decir, el intento de ofrecer una definición oficial de un fenómeno caracterizado por las notas de la espontaneidad, el altruismo y benevolencia, poco dado a encorsetamientos jurídicos.[73] A la ley estatal se le critica el hecho de que, fue aprobada al final de una legislatura, con un panorama político en evidente cambio, y en especial, la ausencia de un auténtico debate social sobre la materia.[74] Desde la Plataforma para la Promoción del Voluntariado, se

[71] SAÍNZ RUIZ, J.A. *Objeción e insumisión al Servicio Militar…o.*c.: p. 68.
[72] CAPELLA, J.R. "Trabajo voluntario como idealidad emancipatoria." En *En pie de paz, n" 32.* 1994, p. 11.
[73] Ese es uno de los puntos negativos que destacan quienes no están a favor de la "oficialización" del voluntariado. Cfr. MADRID, A. "Crítica a la construcción de un voluntariado oficial", o.c.
[74] MADRID, A. "Acerca de la ley del voluntariado" en *En pie de paz,* (n" 40). 19%; p.79. Las enmiendas al articulado de la Ley que no fueron precisamente pocas: 28 del Grupo Federal lU-lC, 24 del Grupo Vasco y Grupo Mixto-EuE, 12 de Coalición Canaria, 1O del Grupo Catalán, 5 del Grupo Popular, 3 del Socialista, y 1 del Grupo Mixto-ERC que era la única enmienda a la totalidad pues consideraban que no era necesaria la regulación jurídica de este fenómeno.

Esta obra está bajo una licencia Creative Commons Atribución- NoComercial-SinDerivadas 2.5 Perú
No olvide citar esta obra.

recuerda que en el artículo 14 de la Ley, al hablar de los incentivos, se expresa en términos de, "cualesquiera beneficios"; a las organizaciones voluntarias, representadas en la Plataforma, les gustaría ser consultadas en el desarrollo de dicho articulado, para establecer cuales son las medidas oportunas que no se contrapongan al concepto de voluntario y gratuito;[75] en términos igualmente duros critican la equiparación entre voluntariado y PSS. Cáritas, la mayor colaboradora de los servicios sociales en España, y la organización no gubernamental que más voluntarios moviliza, ofreció su opinión, también crítica de la Ley de voluntariado[76]; desde la otra gran organización no gubernamental de acción en nuestro territorio, la Cruz Roja, se señalaron numerosos desaciertos en la Ley, con especial referencia a la equiparación entre voluntariado y PSS[77]; en el sector político, fue Izquierda Unida el grupo parlamentario que más se opuso a la regulación con sus ya mencionadas 28 enmiendas.[78]

-El voluntariado y la crisis del empleo: conflicto entre voluntarios y trabajadores remunerados.

El sector voluntario ha sido "redescubierto" tanto por la sociedad general como por los poderes públicos, que lo consideran como uno de los instrumentos básicos de actuación de la sociedad civil en el ámbito social y un actor fundamental "para revitalizar las políticas de bienestar."[79] La progresiva institucionalización del voluntariado en las últimas décadas, es consecuencia de tres fenómenos distintos pero conectados entre sí: la tensión y las contradicciones entre el movimiento claramente reivindicativo de los 70 y el asociacionismo de organización de los 80, la tensión y las contradicciones entre la independencia originaria de los recursos públicos y la dependencia actual, la tensión y las contradicciones entre voluntariado y trabajadores remunerados de las organizaciones.

El conflicto está servido, las ONG que trabajan con voluntarios han de considerar las diferentes dimensiones de este problema: las necesidades de la organización que no se resuelven sólo por el trabajo voluntario; las diferencias fundamentales entre trabajo voluntario y trabajo remunerado; los conflictos posibles, tanto de intereses como de

[75] Para los miembros de la Plataforma, "lo que verdaderamente nos identifica y nos une es la gratuidad desde la que realizamos nuestra tarea, las contraprestaciones e incentivos son contrarios al espíritu y a la esencia del voluntariado, preferimos mil veces un cambio de actitud, un gesto de acogida, una ley justa, en definitiva el contagio de la solidaridad" Declaraciones de los miembros de la Plataforma recogidas en la Revista de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada. *Documentación social.* N"l04. 1996, pp. 238-241

[76] Postura de Cáritas Española ante la Ley de voluntariado. Nueve puntos presentados en febrero de 1995 ante el Ministerio de Asuntos Sociales como fundamentación a las propuestas que se hacían tanto al Preámbulo como a los distintos artículos del Proyecto. Recogidos en *Documentación social ..,o.c* .. p.245-247

[77] Y hemos de recordar que esta organización es una de las que mayor uso hace de objetores en servicios voluntarios. Postura de Cruz Roja ante la Ley de voluntariado, recogida en *Documentación social...o.c.*

[78] Postura de Izquierda Unida a cerca de la Ley de Voluntariado; (ofrecida por Luis Nieto Pcrcira y José Luis Castellano), recogida en *Documentación social. Revista de estudios sociales y de sociología apli cada. (n° 104) Voluntariado.* Madrid. 1996, p.251-254.

[79] *Las entidades voluntarias en España.* 1996, Estudio realizado por el Ministerio de Asuntos Sociales con el Consejo Superior de Colegios de Economistas de España

valores; las imágenes mutuas que funcionan en la interacción; los lugares de actuación que la organización les asigna y el significado que tienen cada uno de esos lugares para todos los que integran la organización.[80]

Partiendo de la definición de voluntariado como "aquella persona que realiza un trabajo social en beneficio de la comunidad en general... con carácter altruista, sin que sea su ocupación laboral profesional, con carácter temporal o duradero y sin ánimo de lucro alguno"[81] se comprende que los servicios prestados en el ámbito del voluntariado social están caracterizados tanto por ser voluntarios en su origen como en su desarrollo, como mera donación que no busca contraprestación económica alguna.[82] Por esos dos motivos, el inicial fundamento de la prestación voluntaria y su realización de forma no remunerada son los que excluyen al voluntariado del marco de acción del Estatuto de los Trabajadores.[83] En estos servicios, denominados benevolentes, no existe un contrato de trabajo "al faltar el *animus obligandi*, tanto en quien recibe los servicios como en quien los presta.[84]

Para ALMANSA PASTOR nos encontramos ante un tipo de obligación natural, puesto que no es exigible por el asistido al no atribuirle el ordenamiento un poder de reclamar coactivamente la conducta asistencial, con lo que más que obligación jurídica, la prestación del voluntariado, se configura como un deber moral o de conciencia social.[85] Pero voluntarios y técnicos han de trabajar juntos de manera que será necesario establecer unas líneas de actuación conjunta. Un proyecto integrador debe hacer que en un equipo de trabajo converjan diferentes actividades, habilidades y conocimientos. Trabajar juntos no es igual a trabajar en equipo: deben combinarse la resultante de tres factores, la tarea, las relaciones técnicas o funcionales y los factores humanos. Y todo ello utilizando tres principios fundamentales: la igualación (todos tienen el mismo valor a la hora de participar), la diferenciación (lo que cada uno puede aportar a partir de su rol), la jerarquización (el desarrollo de las tareas, reclama un tipo de aportaciones u otras en cada momento y la dirección del equipo ha de distribuirlas adecuadamente).[86]

---

[80] Cfr. BLANCO PUGA, M.R. "Trabajadores voluntarios- trabajadores remunerados: Reflexión sobre unas relaciones que tienen que ser posibles." En *Documentación social. Revista de estudios sociales y de sociología aplicada. (no 104) Voluntariado.* Madrid, 1996, p. 133.

[81] GARCÍA NINET, J.I.," Régimen jurídico del personal voluntario", en *Revista de Seguridad Social. (no 18),* 1983, (pp.l27-158.)

[82] Cfr. MURILLO MARINAS, J. "Las relaciones jurídicas ...", o.c.. p. 128.

[83] Para un análisis completo de la regulación jurídica del voluntariado desde el punto de vista del dere cho laboral véase, GARCIA NJNET, J. T., "Régimen jurídico del personal..." a.c.; (pp.l27-158) Y también ALMANSA PASTOR, J.M. "Caracterización jurídica de la actividad y de la organización del voluntariado de acción social" en *Revista de seguridad social.* (n° 18). 1983, (pp.91-126)

[84] ALONSO OLEA, M. *Instituciones de Seguridad Social.* Madrid, 1995, p. 145.

[85] Cfr. ALMANSA PASTOR, J.M. "Caracterización jurídica de la actividad...". o.c.. p.96.

[86] Cfr. BLANCO PUGA, M.R. "Trabajadores voluntarios...", o.c., pp. 138-139.

Esta obra está bajo una licencia Creative Commons Atribución- NoComercial-SinDerivadas 2.5 Perú
No olvide citar esta obra.

Ese trabajo debe tener una serie de claves para su correcto desarrollo: la planificación del trabajo; la concienciación de los profesionales respecto a la participación de voluntarios; la planificación de la captación de trabajadores voluntarios; la cuidadosa recepción y selección de los mismos; la formación adecuada; la buena dirección; una adecuada supervisión de los programas que se lleven a cabo; la evaluación sistemática, y como conclusión la importancia de una buena dirección de los programas de voluntariado.[87] Y es que no cabe duda de que "es el voluntariado organizado, especialmente las organizaciones no gubernamentales, quienes se multiplican y crecen por doquier como la más vigorosa muestra de una emergente sociedad civil en pacífica rebeldía contra la pasividad y el esperar, "cruzados de brazos", que las soluciones vengan simplemente de la mano de las administraciones públicas gracias al impulso de sus respectivos gobiernos"[88] de manera que la responsabilidad de esas administraciones es encontrar el cauce adecuado para las relaciones entre ambas, pues es ella quien dispone de los medios institucionales para ello.

- Voluntariado, sustituto de los servicios sociales.

Si combinar esfuerzos voluntarios y trabajo remunerado supone una gran tarea pendiente, no menos hemos de afirmar de la relación que media entre el voluntariado y el sector público en materia de servicios sociales. Aceptamos como un hecho que el voluntariado en la sociedad actual se presenta, como un instrumento que complementa las políticas sociales estatales, ya que el Estado de Bienestar entró en crisis, al haber fracasado desde el punto de vista de su política social, la crisis económica consiguiente ha obligado a un recorte del gasto público, especialmente en la prestación de servicios sociales, de manera que resulta comprensible que en tal situación para el sector públi-co, manifieste un renovado interés por la utilización de voluntarios.[89] Para ANTONIO MADRID, "la promoción del voluntariado forma parte de la búsqueda de nuevas soluciones ante el desmoronamiento del "Estado de bienestar".[90]

Ante una situación tal, no será posible el entendimiento si no realizamos esa básica y necesaria delimitación de funciones y competencias, que otorgue a cada uno su puesto correcto. "El voluntariado es y debe ser visto, cada vez más y de cara al futuro, como una ocupación social eficaz que alivia la presión de los desempleados y parados en una perspectiva que por ahora tiende a un creciente paro estructural[91] (...)en el siglo XXI

[87] BROWN, K.M. "Claves para realizar un programa de trabajo voluntario." En *Voluntariado y acción comunitaria.* Buenos Aires. 1992. (p. 61-l 08)

[88] DÍEZ HOCHLEITNER, R. Presidente del Club de Roma. "Los retos de la solidaridad ante el siglo XXI", publicado en El País, 26 de enero del 98.

[89] DÍEZ HOCHLEITNER, R. Presidente del Club de Roma. "Los retos de la solidaridad ante el siglo XXI", publicado en El País, 26 de enero del 98.

[90] MADRID, A. "Acerca de la ley del voluntariado", o.c., p.80.

[91] Hemos de recordar en ese sentido que, "el creciente desempleo en Europa es uno de los mayores problemas ante los que e enfrenta la sociedad Occidental. El estado de bienestar con pleno empleo es un sueño cada vez más

asumirá un papel cada vez más preponderante en la medida en que exista conciencia de la urgente necesidad de un *desarrollo sostenible global, humano y social* que proteja nuestro hábitat común ... y asegure las bases de una convivencia pacífica con estabilidad política y social en el seno de cada Estado-nación."[92] Los franceses ya lo consideran un gran generador de puestos de trabajo pero si deseamos que eso suceda, la ley ha de ser capaz de una delimitación de funciones que aún no encontramos en nuestro ordenamiento. Estamos a la espera de una norma que realmente regule esta figura con rigor y especificando claramente qué esperamos de ella.

utópico. Ante esta realidad el trabajo voluntario se abre como una perspectiva de tra bajo para desempleados, capaz de proporcionar nuevas soluciones." Cit. ORTEGA CARPlO. M.L. *Lns ONGD...,* o.c. p.ól.

[92] DÍEZ HOCHTLEINER, R. "Los retos de la solidaridad...", o.c.,p. 3.

Esta obra está bajo una licencia Creative Commons Atribución- NoComercial-SinDerivadas 2.5 Perú
No olvide citar esta obra.