**EL VOLUNTARIADO COMO NUEVO MODO DE ADMINISTRACIÓN CONCERTADA**

**(Notas sobre la Ley 6/1996, de 15 de enero, del Voluntariado)**

**Antonio José Vélez Toro**

*Abogado del Ilustre Colegio de Granada*

*Pues amarga la verdad,*

*quiero echarla de la boca;*

*y si al alma su hiel toca,*

*esconderla es necedad.*

**Francisco de Quevedo**

**SUMARIO: PRIMERA PARTE: APROXIMACIÓN AL FENÓMENO DEL VOLUNTARIADO.- I. INTRODUCCIÓN.-** 1. Visión histórica de la actividad público-voluntaria. 2. Lo público y lo privado en la beneficencia y el llamado Tercer Sector. 3. Aproximación al sector voluntario. **II. EVOLUCIÓN NORMATIVA ESPAÑOLA Y COMPARADA.-** 1. Antecedentes del sector público-voluntario en España. 2. El estado de la cuestión en los países de nuestro entorno. 3. El voluntariado ante las instituciones internacionales y europeas. **SEGUNDA PARTE: ANÁLISIS DE LA LEY ESTATAL DEL VOLUNTARIADO.-** **III. ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA LEY DEL VOLUNTARIADO.- IV. CONCEPCIÓN DEL VOLUNTARIADO.-** 1. Elementos definidores del voluntario y, por lo tanto, del voluntariado.- *a) Altruismo. b) Voluntariedad* versus *prestaciones forzosas.* *c) Gratuidad:* *Del reembolso de gastos al salario diferido, adquisición de experiencia laboral y promesas de empleo en las "Para-Administraciones Públicas".* *d) Permanencia: Exclusión de la actividad esporádica y espontánea.* *e) Desarrollo concertado.* *Profundización en el modelo de Administración Concertada en el ámbito de los Servicios Sociales.* 2. El principio del interés general como eje del voluntariado. 3. La acción concertada con la Administración y su repercusión en el trabajo asalariado. **V. *STATUS* JURÍDICO DEL VOLUNTARIO.-** 1. Resoluciones y Recomendaciones de Organismos Internacionales. 2. Derechos del Voluntario. 3. Deberes y obligaciones. **VI. LAS ORGANIZACIONES DE VOLUNTARIADO.-** 1. Configuración. 1. Responsabilidad extracontractual de las organizaciones frente a terceros y resolución de conflictos con los voluntarios. **VII. MEDIDAS DE FOMENTO DEL VOLUNTARIADO.** 1. Incentivos del voluntariado: bonificaciones y reducciones públicas. 2. Convalidación del tiempo a efectos de Prestación Social Sustitutoria. De lo voluntario a lo forzoso. **TERCERA PARTE: CONCLUSIONES CRÍTICAS.-**

**PRIMERA PARTE: APROXIMACIÓN AL FENÓMENO DEL VOLUNTARIADO.-**

Las razones por las que abordamos este estudio radican en la expansión y consolidación del voluntariado como fenómeno que demanda cada vez más los servicios de los diversos operadores jurídicos, singularmente de la abogacía. A los ya clásicos problemas de subvenciones, autorizaciones y licencias administrativas se van uniendo la consultaría y asesoramiento de cuestiones tributarias y mercantiles, problemas laborales y de seguridad social, amén de las configuraciones y re-configuraciones de las entidades en el plano civil. Este conglomerado de organizaciones no solo interviene en el tráfico jurídico de un modo peculiar, no equiparable ni al propio de la empresa, ni al de los entes públicos ni a la de las personas físicas en su doble e inescindible dimensión de particulares y ciudadanos a un tiempo, sino que llega a integrarse en órganos administrativos (normalmente de carácter consultivo -aunque no faltan ejemplos de integración en órganos de carácter decisorio-) o ejerciendo acciones ante los diversos ordenes jurisdiccionales, llegando incluso a subrogarse en el lugar de las Administraciones Públicas para ejercitar y sostener acciones judiciales.

Obviamente, el interés del presente radica en adentrarse en el substrato de este tan nuevo -al menos para nuestro ordenamiento jurídico- como complejo y variado fenómeno de participación.[[1]](#footnote-1)

**I. INTRODUCCIÓN.-**

**1. Visión histórica de la actividad público-voluntaria**.

En general las organizaciones voluntarias pueden dividirse en las que podríamos calificar auto-ayuda (o mutua ayuda) y de hetero-ayuda. Sus antecedentes históricos lo constituyen las formas de organización corporativa durante la Edad Media y las órdenes religiosas con su asistencia caritativa y educacional a las clases subalternas (o cuanto menos a los estratos últimos de estas). En el caso de las asociaciones que vienen a definirse como de mutua ayuda sus antecedentes serían las cofradías, gremios y corporaciones medievales, mientras que las de hetero-ayuda proceden más de las organizaciones de beneficencia, en su mayoría de carácter religioso.[[2]](#footnote-2)

Durante el siglo XVIII, se produce en Francia la primera reflexión seria acerca de las formas de organización de ayuda a los necesitados, lo que podríamos convenir en llamar voluntariado asistencial y caritativo, los pensadores dieciochescos franceses defendieron elocuentemente la necesidad de ayuda a los necesitados. Ellos sostenían que Dios había creado la sociedad con ricos y pobres, de manera que para que se mantuviera el orden social querido y deseado por Dios, era absolutamente necesario que los ricos ayudaran a los pobres, pero sin poner en cuestión el *status quo*, de tal manera que los ricos siguieran siendo ricos y los pobres, pobres.

El movimiento obrero genera unos propios y específicos aspectos organizativos voluntarios, siendo imposible pasar de largo sin nombrar lo que significaron organizaciones obreras como el “Socorro Rojo”, o la actividad voluntaria en tareas de alfabetización e instrucción e incluso de otros tipos de ayuda en los sindicatos obreros.

Fuera de la tradición obrerista, han existido otras tradiciones más incardinadas en los modelos liberales, que han sido bastante desarrolladas en los países anglosajones. Así los Webb, (Sidney y Beatrice Webb) a principios de siglo o Beveridge en los años cuarenta, ambos autores muy cercanos a la heterodoxia actual – al menos desde el punto de vista teórico- , *“defendieron tanto la existencia de un Estado protector, fuerte, como el valor de la participación voluntaria, en interacción con la administración estatal en la gestión de servicios públicos”*.[[3]](#footnote-3)

Si bien durante la llamada época dorada del Estado del Bienestar en los países desarrollados, años cincuenta y sesenta, la mayor parte de los estudios y acciones se centraron en la creciente participación del Estado en los servicios sociales, -en la doble vertiente de incrementar el gasto público para fines sociales y de gestionar directamente los servicios sociales por la propia administración-, lo que conllevó -como no podía ser de otro modo- la progresiva disminución de la importancia en la atención social de organizaciones religiosas y de beneficencia, así como de la solidaridad familiar. Pero tras los años sesenta comienzan las duras críticas al Estado Social o del Bienestar, al que se le responsabiliza de los diversos factores de crisis en los países desarrollados (excesivo peso de lo público, inflación, pérdida de motivación laboral, etc.),[[4]](#footnote-4) empieza a verse al fenómeno voluntario de una manera mucho más positiva, volviendo a tener un enorme protagonismo en la atención a los sectores más empobrecidos. Protagonismo que lleva al fenómeno a ponerse de moda, y con un peso cada vez más importante en el ámbito económico, siendo las organizaciones de voluntarios naturales receptoras de subvenciones y otras ayudas públicas, en los diversos ámbitos administrativos (local, autonómico, estatal e internacional). Momento en el que nos encontramos y en el que se empieza a aparecer una regulación -siquiera parcial- de este descomunal fenómeno.

**2. Lo público y lo privado en la beneficencia y el llamado tercer sector.** [[5]](#footnote-5)

Del mismo modo que en otros ámbitos de intervención social, desde el campo del Derecho se ha utilizado la dicotomía público-privado, también en la actividad asistencial se ha venido distinguiendo la concurrencia, y hasta la articulación, de los sectores público y privado.

El sector privado ha venido siendo definido como aquel propio de las relaciones entre particulares, mientras que el público ha venido siendo definiendo como aquel ámbito en el que intervienen los poderes públicos investidos de un poder tan especial como propio. En los años ochenta se abre camino la idea de la existencia de un tercer sector -no olvidamos que en los setenta se puso en boga el término tan difuso como ambiguo de economía mixta- para englobar unas actividades que no son susceptibles de englobarse en el sector público, pero tampoco en el sector privado al adolecer de lógica mercantil por no tener naturaleza lucrativa. En palabras de la profesora María Jesús Funes “El tercer sector sería aquel conjunto de actores sociales, de opción privada pero de acción pública, que actúan en la sociedad como iniciativa de particulares pero sin buscar un beneficio económico".[[6]](#footnote-6) No obstante, el problema es que la propia idea de sector parece abocada a crear confusión, en primer lugar porque los límites del "sector voluntario" son difusos y cambiantes y, en segundo lugar, porque los propios límites entre lo público y lo privado en las economías capitalistas actuales no son precisos ni claros.[[7]](#footnote-7)

Las entidades de voluntariado se pueden agrupar del siguiente modo:

1º Por su statu jurídico: de naturaleza asociativa (y, dentro de estas, a modo de subtipos estarían los partidos políticos, sindicatos y asociaciones profesionales), fundacional y entes regidos por derecho eclesiástico.

2º Por su ámbito de actuación internacional, estatal, autonómico o local.

3º Por sus fines: asistenciales, sanitarias, educativas -y como subtipo las de promoción y creación de empleo y/o empresas-, deportivas, culturales, políticas (las ecologistas estarían a medio camino entre lo cultural y lo político, dependiendo de las prácticas que adopten) y religiosas.

4º Por sus fuentes de financiación: propias (derivadas de las aportaciones de sus propios afiliados o su fundador), externas (que consisten en donaciones y/o subvenciones públicas) y de colaboración (a medio caballo entre unas y otras, entre las que se incluirían la venta de productos, rifas, etc., donde concurre un esfuerzo de los miembros de la organización con una contraprestación *ad extra*).

Todo lo cual nos lleva a confirmar la heterogeneidad de un mundo como el del voluntariado con el que se designa a una enorme área de sujetos no incluidos en el empresas ni en administraciones públicas. Sin embargo, el grueso de la acción de las entidades no lucrativas operan en el campo asistencial, implementando directrices políticas a fin de paliar las consecuencias desfavorables de la propia dinámica económica, sustituyendo o colaborando con la Administración en estas funciones.

De este modo el voluntariado como Administración concertada va produciendo un crecimiento desigual entre la acción social pública y la concertada, e incluso el descrecimiento o desmantelamiento de los propios sistemas público sociales. La Administración procede a concertar o cubrir sus políticas asistenciales con el llamado tercer sector, especialmente frente a las nuevas necesidades (*v. gr.*, inmigración) y, de paso, no tener que prestarlo ella misma de forma directa, con un elevadísimo ahorro de recursos económicos.[[8]](#footnote-8)

Esta práctica genera un curioso fenómeno socio-laboral, la Administración va a actuar bajo un acusado criterio de eficacia en cuanto a políticas sociales se refiere, generando la tendencia al concierto de estos servicios, no ya con las empresas que mejores ofertas realicen, sino con aquellas organizaciones (asociaciones, fundaciones, entidades religiosas, etc.) que resulten más productivas -y obviamente más sumisas a la voluntad de los gestores públicos-, para lo cual estas entidades no lucrativas tienden a dotarse de personal profesional para llevar a cabo tareas de dirección, organización y gestión, recluyendo para tareas más simples o mecánicas al voluntario. El resultado final es una gestión privada del servicio social, con un agente (“el voluntario”) que reduce enormemente los costes de producción y precariza las condiciones laborales de los trabajadores de los sectores asistenciales ante la necesidad de competir con y/o entre organizaciones de voluntariado y voluntarios.

Ello produce segmentaciones del mercado de trabajo, precisamente sobre aquellas personas con mayores tasas de exclusión laboral, mujeres y jóvenes, que acuden al voluntariado como forma de lograr experiencia profesional, autoestima y reconocimiento social.

Esta Administración concertada se descubre al analizar la financiación de las organizaciones de voluntariado.

En general las ventajas que encuentra la Administración a la hora de defender la concertación, más o menos encubierta, con las entidades no lucrativas son fundamentalmente dos:

- De una parte, la facilidad de las asociaciones para acoplarse a los cambios sociales, debido a su mayor flexibilidad. Sobretodo este argumento suele ser utilizado cuando se refiere a atender demandas que colisionan con la legalidad, como la atención a emigrantes ilegales.

- De otra, el argumento de la economicidad, ya que las Organizaciones No Gubernamentales prestan su servicio de manera más asequible sobre todo por el trabajo gratuito que representa el personal voluntario. Al que en ciertos países como el nuestro el Estado incorpora un nuevo tipo de "voluntario forzoso”, o sea el objetor de conciencia.

Como principal desventaja del voluntariado se presenta la dificultad para tener una cierta fiabilidad administrativa, la mayor dificultad para la coordinación y racionalización en todo un territorio, a lo que se une la falta de profesionalización y la falta de estabilidad.

**3. Aproximación al sector voluntario.**

El peso económico del voluntariado en la sociedad actual,[[9]](#footnote-9) comienza por el gran número de personas que se hallan inmersos de algún modo en este fenómeno. En la actualidad asistimos a la difusión entre grandes sectores de población de la necesidad de la participación a través de la llamada ayuda voluntaria, para paliar -que no eliminar- las bolsas de exclusión (o marginación) que segrega los actuales mercados de trabajo.

Las razones que llevan a miles de personas a dar su tiempo y su trabajo de una manera gratuita parecen ser las siguientes:

- En primer lugar por motivos éticos, debido a que hay quienes entienden que es una manera de implicarse en la solución a los problemas sociales; pero no podemos ignorar que las entidades no lucrativas no son sólo asociaciones de voluntarios sino que se suelen dotar de una cierta estructura permanente dando lugar a que algunos de sus miembros lo sean de forma retribuida o personal empleado (es decir, lo que en otros tiempos se denominaban “liberados”).

- En segundo lugar por motivaciones de carácter profesional, dado que para aquellas personas formadas en áreas de atención social es cada vez más difícil obtener empleo en las Administraciones Públicas, sobre todo cuando gran parte de sus funciones se realizan desde asociaciones voluntarias; en este contexto muchas de estas personas acuden a las denominadas Organizaciones No Gubernamentales para entrar en los circuitos de empleo, es decir, darse a conocer y adquirir experiencia.[[10]](#footnote-10)

Sin embargo resulta absolutamente imposible conocer la importancia no solamente económica,[[11]](#footnote-11) sino también social si no abordamos el fenómeno voluntario desde el punto de vista de un nuevo modo de Administración Pública concertada.

**II. EVOLUCIÓN NORMATIVA ESPAÑOLA Y COMPARADA.-**

**1. Antecedentes del sector público-voluntario en España.**

El marco normativo del voluntariado se ha ido configurando, de un lado al amparo de la legislación básica contenida por las normas del Código civil, Ley de Asociaciones, etc. y las diversas sentencias que han ido resolviendo los diversos conflictos entre los voluntarios y sus organizaciones, singularmente en torno a la laboralidad de la relación. Marco que fue aumentando de la mano de regulaciones sectoriales, tales como la Ley de Integración Social del Minusválido y la legislación de las Comunidades Autónomas, las cuales legislaron primero el fenómeno a través de sus Leyes de Servicios Sociales y más tarde como Leyes de Voluntariado. Proceso legislativo que se cierra con la estatal Ley 6/1996, de 15 de enero, del Voluntariado, y a la espera de que parte de las Comunidades Autónomas cierren el proceso.

Proceso secular que podemos situar con el propio Código Civil, el cual en su art. 35, conceptúa como personas jurídicas, además de las asociaciones de interés particular, a “las corporaciones, asociaciones y fundaciones de interés público reconocidas por la Ley”.

De mayor interés resulta la todavía vigente Ley 191/1964, de 24 de diciembre, de Asociaciones, que regula de modo permanente-como dice su preámbulo- el derecho de asociación. En esta ley se esbozan ya aquellas asociaciones que van a constituir lo que luego va a darse en llamarse sector del voluntariado; en ella, bajo la denominación de Asociaciones declaradas de "utilidad pública", concretamente en su art. 4.1, se señala que *"Las Asociaciones dedicadas a fines asistenciales, educativos, deportivos o cualesquiera otros fines que tiendan a promover el bien común, podrán ser reconocidas como de "utilidad pública".*"[[12]](#footnote-12) Quedando excluidas de la Ley de Asociaciones aquellas (además de los sindicatos y otras reguladas por leyes especiales) constituidas conforme al Derecho Canónico según el Concordato entre la Iglesia Católica y El Reino de España, y aquellas denominadas por la ley como de Acción Católica Española, (Art.2).

En esta ley se prevén, al igual que lo hace la práctica totalidad de normativas referentes a la promoción del voluntariado y el asociacionismo, medidas favorecedoras de carácter financiero, así en su art. 4.2 se les informa que podrán gozar de exenciones o subvenciones y demás privilegios de orden económico, fiscal y administrativo. Las asociaciones declaradas de utilidad pública son privilegiadas frente a las demás en cuanto a las aportaciones privadas de fondos, pues para ellas se exceptúan las cautelas que el autoritario régimen estableció para las otras (art. 9.2).

Dicha ley resultó desarrollada por el Decreto 144/1965, de 20 de mayo, en el que se materializaron algunas de los beneficios económico-financieros que se anunciaban en la ley. Concretamente en el art. 3 de la norma reglamentaria se les confiere preferencia en la concesión de créditos oficiales, en la distribución de subvenciones estatales y otros medios de diversa índole. Y se añaden prescripciones relativas al asesoramiento mutuo entre las asociaciones y el Estado; así, tienen derecho a recibir ayuda y asesoramiento de la Administración del Estado, y a ser oídas en la preparación de disposiciones relativas a las materias de su actividad -convirtiéndolas en entes privados consultivos o de la exigua participación democrática-, privilegio que se completa con su reverso, al establecer el art. 3.2 del Decreto que *"deberán suministrar a la Administración a través del Ministerio de la Gobernación, los informes que sobre materias de índole no interna esta les requiera dentro de la materia a que se contraigan los fines de la sociedad"*.

El siguiente referente legislativo de importancia lo encontramos, amén de las leyes-medida de legalización de partidos y sindicatos, en la Constitución española de 1978 que trajo importantes novedades, aunque en ningún momento aparece la expresión “voluntariado” ni “voluntario”.

De un lado, la consagración del derecho de asociación como derecho fundamental en el art. 22, lo que se completa con el derecho a crear fundaciones (art. 34). Y ello, al margen de los partidos políticos (art. 6), sindicatos (arts. 7 y 28.1), asociaciones empresariales (art. 7) y Colegios Profesionales (art. 36).

De otro, respecto de la regulación jurídica de la beneficencia en su importante y novedoso artículo 30, el cual en su apartado 2 al reconocer el derecho a la objeción de conciencia remite a una Ley que impusiera en su caso -es decir, como cuestión potestativa- una prestación social sustitutoria. Y el apartado 3 del art. 30 CE establece la posibilidad de establecer un servicio civil para el cumplimiento de fines de interés general.

Por último, en el reparto competencial, el art. 148.1.20 CE dispone como materias que pueden asumir plenamente las Comunidades Autónomas las de índole asistencial, bienestar social y servicios sociales; materias todas ellas asumidas por los Estatutos de autonomía.

Hasta la promulgación de la Ley 13/1982 de 7 de abril, de integración social de los minusválidos no se comienza a hablar propiamente de voluntariado. El art. 64 de la L. 13/1984 dispuso que *"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 esa actividad, a fin de que puedan colaborar con los profesionales en la realización de actuaciones de carácter vocacional en favor de aquellos".*

En este texto podemos desentrañar no solo qué sea voluntariado sino que lo será de forma articulada (*“promoviendo la constitución y funcionamiento de instituciones sin animo de lucro que agrupen a personas interesadas en esa actividad”*) y bajo la dirección de personal retribuido (“profesionales” que aún se entiende imprescindible). En el apartado siguiente del mismo art. 64 denominando a los voluntarios como personal, se les restringe el campo de operaciones a aquellas acciones que no impliquen permanencia en el servicio -sin duda, previniendo la temporalidad característica del voluntariado- ni requieran especial cualificación, así como aquellas actividades de atención domiciliaria.

Por último, en el mencionado art. 64 se asiste a la primera regulación de la prestación social sustitutoria, orientando su cumplimiento al campo de los disminuidos.

En 1984 se promulga la primera ley reguladora de la objeción de conciencia y de la prestación social sustitutoria. Esta ley prevé que los objetores realicen su prestación social, además de en entidades dependientes de las administraciones públicas, en entidades no públicas siempre que reúnan las condiciones propias de lo que con el paso del tiempo ha sido el espacio del voluntariado (art. 7):

a) Que no tengan fines lucrativos.

b) Que sirvan al interés general de la sociedad, en especial, en los sectores sociales más necesitados.

c) Que no favorezcan ninguna opción ideológica o religiosa concreta.

Es decir, la prestación social sustitutoria ha sido y es realizada por los objetores de conciencia en el llamado tercer sector. Esta afirmación no es gratuita ya que en el art. 6 de la Ley de Objeción de 1984, se declaran como sectores prioritarios, aquellos que en el apartado primero señalábamos como del "tercer sector", concretamente:

a) Protección civil.

b) Conservación del medio ambiente, mejora del medio rural y protección de la naturaleza.

c) Servicios sociales y, en particular, los que afecten a la acción comunitaria, familiar, protección de menores y adolescentes, tercera edad, minusválidos, minorías étnicas, prevención de la delincuencia y reinserción social de alcohólicos, toxicómanos y ex reclusos.

d) Servicios sanitarios.

e) Programas de cooperación internacional.

f) Cualesquiera otras actividades, servicios y obras de carácter análogo que sean de interés general.[[13]](#footnote-13)

Desde el punto de vista del adoctrinamiento esta ley resulta muy importante para el voluntariado, en primer lugar porque nutre de "voluntarios forzosos" a unas asociaciones, con un número todavía pequeño de voluntarios, pero también porque propaga el sector; viendose obligadas las Administraciones públicas a promover estas ONGs a fin de desagobiarse por un número creciente de objetores a los que no había donde "colocar".

Posteriormente fue el propio ejercito el que se vio afectado por esta "moda" de la actividad benéfica. La Ley Orgánica 13/1993, del Servicio Militar, introdujo una Disposición Final 2.ª a tenor de la cual el Gobierno de la Nación se reserva la posibilidad de asignar efectivos al servicio de la Cruz Roja y a otras organizaciones con fines de interés general.

El nuevo instituto fue inundando el ordenamiento jurídico, base citar como botón de muestra la Orden de 9 de octubre de 1995 del Ministerio de Cultura por la que se regula el voluntariado cultural y se define como asociaciones de voluntariado cultural *"aquellas que cuenten entre sus fines la realización sin ánimo de lucro, de actividades culturales por medio de voluntarios"*.

Por supuesto se procedió a ir regulando el sistema de ayudas para el sostenimiento y desarrollo de tamaño sector. Sin duda, la mayor ayuda estatal para el sostenimiento del sector lo ha sido con cargo a la asignación tributaria del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, estableciendose los requisitos y procedimientos para solicitar esas ayudas en el Real Decreto 195/1989, de 17 de febrero.

**2. El estado de la cuestión en los países de nuestro entorno.**

El primer dato de análisis comparativo el voluntariado cuenta con una amplia tradición en los países anglosajones, como es el caso de Estados Unidos, Australia o Gran Bretaña, países que se han ido dotando de una ordenación jurídica. No obstante y aunque existen profundas diferencias entre el derecho anglosajón y el continental vamos a centrar el análisis en Europa.

- Italia ha sido el primer país de la Unión Europea en dotarse de una regulación general del fenómeno del voluntariado a través de su Ley Marco sobre las Organizaciones del Voluntariado aprobada el 31 de julio de 1991.

En primer lugar y como su nombre indica se trata de una ley marco que se limita a establecer los principios o bases sobre cuyo respeto han de afrontar la regulación del voluntariado las diferentes regiones autónomas. La ley italiana además trata de las organizaciones en las que se llevan a cabo estas actividades filantrópicas, permitiendo el que puedan contar con personal empleado para su funcionamiento. En lo que se refiere a los voluntarios, las preocupaciones de la ley italiana son semejantes a las de la española; en concreto, se exige que la prestación voluntaria sea absolutamente gratuita, si bien se permite el reembolso de los gastos habidos con motivo de la actividad prestada a los propios voluntarios. Otra de las preocupaciones estrella es el aseguramiento civil de los voluntarios frente a las enfermedades, accidentes o la posible responsabilidad frente a terceros causada durante la prestación de la actividad.

En cuanto a las organizaciones o asociaciones de voluntarios, la ley italiana prevé las siguientes medidas dignas de mención: 1º beneficios fiscales, entre los que se cuentan la exención impositiva; 2º posibilidad para firmar “convenios” con el Estado y las regiones autónomas; y, 3º se prevé la constitución de un Observatorio Nacional para el Voluntariado al que se le dota de un fondo y que tiene como funciones la aprobación de programas, el fomento y estudio del sector público-voluntario.

- Bélgica cuenta desde 1993 con una Ley relativa al Estatuto Social de los Voluntarios que cumplen un servicio en beneficio de la Comunidad. Se trata de un singular Estatuto que viene a regular la prestación de servicios públicos a la comunidad por parte de los mayores de 18 años, que tras finalizar sus estudios secundarios quieran ser voluntarios. En realidad regula un contrato de trabajo voluntario y gratuito, en el que, como si de un trabajo se tratase, deberá constar la duración del mismo, las actividades que el voluntario debe de realizar, la forma en que se le abonarán sus gastos, número de horas de prestación (que no podrá superar las 38 semanales), descansos y el sistema de aseguramiento que se limita a la concertación por parte de la organización o institución de un seguro de responsabilidad civil y otro de daños y perjuicios para el voluntario. Los campos de desarrollo del voluntariado también se enumeran y son los propios del sector, es decir, la asistencia social y la sanidad en sus diferentes ámbitos.

La ley belga asume el voluntariado con un verdadero Estatuto de los Trabajadores del trabajo voluntario, lo que resulta muy esclarecedor a la hora de analizar el llamado tercer sector.

Otras regulaciones en países europeos lo han sido a través de disposiciones reglamentarias entre las que se pueden destacar el Decreto del Consejo Flamenco relativo a la beneficencia organizada en el sector de la ayuda social; y en Francia, el Decreto de 15 de marzo de 1986 relativo a las asociaciones de voluntariado y a los voluntarios para el desarrollo.

**3. El voluntariado ante las instituciones internacionales y europeas.**

Antes de hacer el repaso obligado a la regulación en los países del entorno, conviene hacer mención a las resoluciones que sobre el tema han dictado los organismos internacionales y comunitarios.

La propia Organización de Naciones Unidas, consciente de la importancia del voluntariado, se ha ocupado de la cuestión. A tal efecto, la Asamblea General de Naciones Unidas dictó una Resolución de 19 de febrero de 1986 declarando el Día Internacional del Voluntariado por un Desarrollo Económico y Social.

Así mismo el Comité de Ministros del Consejo de Europa dictó una Recomendación a los estados miembros sobre el trabajo voluntario en actividades de Bienestar Social.

Las instituciones de la Unión Europea han hecho lo propio mediante declaraciones sin valor normativo,[[14]](#footnote-14) entre las que destacan las siguientes:

- Recomendación de 13 de junio de 1985 del Consejo de las Comunidades Europeas sobre la protección social de los voluntarios para el desarrollo.

- Resolución del Parlamento Europeo sobre Voluntariado en la Comunidad Europea de 1983.

Resolución del Parlamento Europeo sobre asociaciones sin fines de lucro en la Comunidad Europea 1986.

Conviene señalar que el Parlamento y otras instancias comunitarias han propuesto a la Comisión Europea que en base al art. 118 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea armonice mediante Directiva la legislación de los Estados miembros sobre el voluntariado, separando nítidamente el trabajo asalariado del público-voluntario. La Comisión hasta el momento se ha declarado incompetente y ha reclamado a su vez al Parlamento para que este realice un Reglamento Comunitario que constituya un estatuto para las asociaciones que desarrollen sus actividades en más de un Estado miembro.

En todo caso destaca el enfoque que otorga la Declaración Número 23 del Tratado de la Unión Europea relativa a la cooperación con las asociaciones de solidaridad, declarando a las mismas como instituciones responsables de establecimientos de beneficencia y de servicios sociales, y desde esa posición les atribuye la importantísima tarea de colaborar con los organismos comunitarios para conseguir los objetivos de mejora de las condiciones de vida y trabajo en la Unión Europea (art. 117 del Tratado Constitutivo de las Comunidades Europeas). El texto del tratado revela con claridad desde donde se va a impulsar la construcción del progreso social en la Unión Europea: a saber, desde las entidades no lucrativas -asociativas y fundacionales, por tanto, de base privada- que rigen establecimientos de beneficencia.

En la misma línea, la Carta Social Europea, ratificada por España el 29 de abril de 1980, había expresado el compromiso de estimular la participación de las organizaciones benéficas o de otra clase en la creación o mantenimiento de los servicios sociales.

**SEGUNDA PARTE: ANÁLISIS DE LA LEY ESTATAL DEL VOLUNTARIADO.-**

**III. ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA LEY ESTATAL DEL VOLUNTARIADO.-**

La ley estatal del voluntariado será de aplicación territorial solamente a aquellos voluntarios y organizaciones de voluntariado que se encuadren o participen en programas de ámbito estatal o supra-autonómico, ya que es más que difícil que puedan existir *programas que desarrollen actividades de competencia exclusiva estatal (ex-art. 2.2 L. 6/1996)*. Y ello, debido a que las materias confiadas a la actividad voluntaria, cuando no versan sobre materias que son de atribución autonómica se articulan de forma compartida, pero ninguna materia objeto del voluntariado es exclusiva del Estado.

Por lo demás, la ley estatal carece de supletoriedad alguna respecto a los territorios autónomos, de conformidad con la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en las SsTC 118/1996 y 61/1997.

En cambio, si constituye una regulación homogénea con el objeto de convalidar el llamado trabajo voluntario en la Prestación Social Sustitutoria del Servicio Militar Obligatorio, siempre y cuando las prestaciones del trabajo voluntario se acometan bajo la dependencia de las entidades que tengan la calificación de *organizaciones del voluntariado*, con independencia de la dimensión territorial u operativa de la organización en cuestión (D.A. 3.ª de la Ley). Por lo que hemos de concluir que ésta es la verdadera operativa a la que obedece la Ley 6/1996, teniendo por lo demás un carácter educativo o ideológico, ni siquiera residual tras los últimos posicionamientos del TC respecto al alcance del principio de supletoriedad de la legislación del Estado.

**IV. CONCEPCIÓN DEL VOLUNTARIADO.-** [[15]](#footnote-15)

**1. Elementos definidores del voluntario y, por lo tanto, del voluntariado.**

Siguiendo la definición aportada por la *Enciclopedia of Social Work* se puede conceptuar al voluntario como aquella persona que presta servicios libremente por propia iniciativa y sin remuneración alguna, en organizaciones públicas o "voluntarias" dedicadas a las diversas actividades del bienestar social. Siguiendo el acotamiento sociológico de lo que sea voluntariado, los diferentes textos legales han ido conceptuando jurídicamente el voluntariado y los voluntarios bajo los parámetros de libertad de la prestación y gratuidad de la misma.[[16]](#footnote-16)

*a) Altruismo.*[[17]](#footnote-17)

La ley 6/1996 define el voluntariado como aquel conjunto de actividades de interés general, desarrolladas por personas físicas, siempre que la prestación no se realice en virtud de relación laboral, funcionarial, mercantil o cualquier otra retribuida y reúna una serie de requisitos, entre los que se destaca, el carácter altruista y solidario.

Con el profesor Luis Enrique Alonso se observa que *“no es por casualidad que sea, en estos momentos, cuando más se habla de solidaridad ... De tal manera que cuando los costes sociales -a nivel nacional e internacional- del reciente regreso al «mercado total» se hacen inocultables y cuando el nivel de exclusión social empieza a ser preocupante, incluso para los gobernantes neoliberales, se lance oficialmente, o paraoficialmente, el discurso de la solidaridad”*.[[18]](#footnote-18)

*b) Voluntariedad* versus *prestaciones forzosas.*

La cuestión de la libertad o voluntariedad del voluntario se halla presente en la totalidad de las disposiciones normativas. La propia Ley 6/1996 establece como característica definitoria del voluntariado *"que su realización sea libre, sin que tengan su causa en una obligación personal o deber jurídico"*, quedando fuera de la regulación de la Ley del voluntariado el servicio civil para el cumplimiento de fines de interés general, al que se refería el art. 30.3 de la Constitución Española.

En la misma línea se han mostrado los diversos textos legales y reglamentarios de las diversas Comunidades Autónomas.[[19]](#footnote-19)

No obstante lo anterior, en el denominado "tercer sector" se encuadran una serie de personas que de manera gratuita pero no voluntaria deben de prestar una actividad solidaria de modo forzoso, nos referimos principalmente a los objetores de conciencia en el cumplimiento de su Prestación Social Sustitutoria, pero también a los llamados al Servicio Militar Obligatorio que sean asignados al servicio de la Cruz Roja u otras organizaciones de interés general,[[20]](#footnote-20) y eventualmente aquellas personas que quedaran obligadas si se desarrollase por ley la previsión constitucional del art. 30.3 de la Constitución.

*c) Gratuidad:* *Del reembolso de gastos al salario diferido,*[[21]](#footnote-21) *adquisición de experiencia laboral y promesas de empleo en las "Para-Administraciones Públicas".*[[22]](#footnote-22)

Otro de los principios definidores del voluntariado es la gratuidad. El objetivo no es otro que dificultar las frecuentes reivindicaciones laborales de los voluntarios, toda vez que los mismos acuden con cierta frecuencia han de recurrir a los órganos de la jurisdicción social en demanda de su laboralidad, dado que muchas veces reciben una pequeña retribución de clara naturaleza salarial, al margen de convenio colectivo y carente de aseguramiento social. Acciones judiciales que de saldarse con reconocimiento de derechos laborales a los "voluntarios" da al traste no solo con las entidades no lucrativas interpuestas sino con los propios programas públicos asistenciales, basados en la utilización del trabajo no retribuido.

La Ley 6/1996, de 15 de enero, del Voluntariado establece en su art. 3 que las actividades se lleven a cabo *"sin contraprestación económica, sin perjuicio del derecho al reembolso de los gastos que el desempeño de la actividad voluntaria ocasione"*. Del mismo modo, se reitera la obligación en los arts. 6 y 7 que, al definir los derechos y deberes de los voluntarios respectivamente, prescriben el derecho a ser reembolsado por los gastos realizados y la obligación de rechazar cualquier contraprestación material por su actividad.

Si bien, puede entenderse, que la finalidad de la norma radica en que la prestación voluntaria acarree al voluntario perjuicios económicos, permitiendo el reembolso de los gastos habidos; chocante, por lo demás, resulta que el Estado pretenda corresponder al voluntario mediante bonificaciones o reducciones en el uso de medio de transporte público estatales, así como la entrada a museos gestionados por la Administración del Estado, y cualesquiera otros beneficios que reglamentariamente se desarrollen (art. 14), acreditación de la experiencia, etc. Del mismo modo, afronta la Ley la cuestión de la formación del voluntario para la realización de la prestación, en el sentido de reconocer el derecho de recibirla al voluntario (art. 6) y como correlativo deber el obtenerla, no escapando a nadie que pueda constituir un modo de contraprestación en ciertos casos (trabajo voluntario a cambio de formación), amén de las prácticas laborales en los sectores profesionales afectados camuflados de voluntariado, cuestiones de importancia que quedan en el aire.

La regulación autonómica en la materia, es igualmente taxativa al exigir de modo unánime gratuidad en la prestación voluntaria, ya sea de manera plena -caso de la Región de Murcia-, o de formas más flexibles, lo que, sin duda, implicaría que la acción voluntaria se realice sin expectativas remuneratorias pudiendo existir retribución siempre que no derive en una obligación exigible y se realice como una mera liberalidad de la organización al voluntario.[[23]](#footnote-23)

De todo ello se desprende que la preocupación del legislador estatal, como de los autonómicos, ha sido excluir explícitamente la contraprestación económica propia de la relación laboral, o, lo que es lo mismo, el salario.

*d) Permanencia: Exclusión de la actividad esporádica y espontánea.*

Constituye una de las notas que revelan la intención última del legislador estatal -al igual que los de los territorios autónomos- en el sentido de ir supliendo las tareas de la Administración en el ámbito de los servicios sociales a través de personal voluntario; de lo contrario, no se alcanza a entender que queden al margen de regulación el resto de manifestaciones -no lucrativas- de solidaridad para con los demás.[[24]](#footnote-24)

La permanencia es consustancial para que las administraciones públicas puedan ir supliendo la prestación de asistencia social gracias a la utilización de las denominadas Organizaciones No Gubernamentales de cariz asistencial, que de lo contrario deberían realizar las propias administraciones.

La actual ley estatal del voluntariado lo establece con claridad en su art. 3.2 al decir *"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 voluntad"*.[[25]](#footnote-25) Se deja fuera a la primera institución social de solidaridad (¡la familia!), junto a las tradicionales formas de solidaridad: la vecindad, la amistad y la buena voluntad.[[26]](#footnote-26)

El legislador, al excluir a cosas tan cotidianas en el mundo de la solidaridad, como la familia, la buena vecindad o la buena voluntad, parece estar configurando al voluntariado como eje de una nueva trama de asistencia social, de carácter civil pero fomentada, dirigida y fiscalizada en todo caso, por la administración pública. Por lo demás, en una sociedad plural a nadie escapa asistir a la descarada instrumentalización que comportan, no ya las definiciones, sino inclusiones y exclusiones legales de esta índole.[[27]](#footnote-27)

La durabilidad de la prestación voluntaria es inescindible del encuadramiento del ejercicio del voluntariado dentro de lo programado y planificado por la propia administración, como se apreciará a continuación.

*d) Desarrollo concertado.* *Profundización en el modelo de Administración Concertada en el ámbito de los Servicios Sociales.*

Tiene su plasmación legal en la prescripción de que el voluntariado se desarrolle terminantemente *"a través de organizaciones privadas o públicas y con arreglo a programas y proyectos concretos"*. El modelo seguido es el americano por el que las entidades no lucrativas desarrollan la ejecución de determinadas actividades de interés general que de otro modo tendría que asumir o desarrollar la propia Administración pública.[[28]](#footnote-28)

En opinión de Sainz de Robles el programa constituiría la concreción temporal y financiera de alguno de los fines de un plan, con asignación de los medios necesarios, aseguramiento o garantía de la inserción de esta realización en la perspectiva general del Plan de que se trate y determinación de los instrumentos de corrección y ajuste,[[29]](#footnote-29) no debiendo confundirse en ningún caso con el plan de actuaciones de la entidad no lucrativa. El legislador se refiere claramente al concepto jurídico de plan o programa de la Administración al concretar el ámbito de aplicación que la propia ley ["esta ley será de aplicación a los voluntarios que participen en programas de ámbito estatal o supra-autonómico, así como a las correspondientes organizaciones en cuanto desarrollen dichos programas” (art. 2)].[[30]](#footnote-30) Ante este panorama, el propio Juan Ramón Capella se ha visto en la necesidad de matizar sus entusiasmados planteamientos al respecto en un corto espacio de tiempo (1993-1997).[[31]](#footnote-31)

La Ley sobre voluntariado establece en su art. 8.1 que los Ministerios podrán establecer convenios, así como conceder subvenciones con entidades de voluntariado siempre que cumplan los requisitos exigidos en la legislación general sobre subvenciones.[[32]](#footnote-32)

**2. El principio del interés general como eje del voluntariado.**[[33]](#footnote-33) [[34]](#footnote-34)

El antecedente jurídico del actual término "interés general" referido al voluntariado, es el concepto de "utilidad pública" que desarrolló la Ley 191/1964, de 24 de diciembre, de Asociaciones. La adopción para el voluntariado del concepto "interés general" parece traspasada del art. 30.3 de la Constitución Española de 1978, referido a un servicio social de interés general obligatorio,[[35]](#footnote-35) que no voluntario. Concepto que, por otra parte, ha sido utilizado en la legislación relativa a la prestación social sustitutoria.

El interés general es acotado y delimitado por la Ley 6/1996, de 15 de enero, del Voluntariado en el art. 4 enumerando cuales actividades lo son de interés general, lo cual en cierto modo ya se había ido señalando en la Exposición de Motivo de la Ley. El legislador estatal parece optar por un modelo amplio de interés general superando la concepción más clásica limitada al campo social-asistencial para dar entrada a nuevos campos de voluntariado más acordes con los nuevos tiempos, si bien, en el fondo, es claro que todos los esfuerzos -incluido el legislativo- gira en torno al campo de los servicios sociales y sanitarias.[[36]](#footnote-36) De esta manera se señalan qué actividades se entienden como de interés general en una enumeración: *"asistenciales, de servicios sociales, cívicas, educativas, culturales, científicas, deportivas, sanitarias,*[[37]](#footnote-37) *de cooperación al desarrollo, de defensa del medio ambiente, de defensa de la economía o de la investigación, de desarrollo de la vida asociativa, de promoción del voluntariado o cualesquiera otras de naturaleza análoga"*. El *numerus apertus* viene impuesto al objeto de dar cobertura legal a los fenómenos que puedan originar demandas sociales insatisfechas. En cualquier caso, la coletilla *"y cualesquiera otras de naturaleza análoga"*, tiene su antecedente en la Ley reguladora de la objeción de conciencia y la prestación social sustitutoria, cuando en su artículo 6.2 al determinar los sectores en que realizar la prestación acaba la enumeración con un *"cualesquiera otras actividades, servicios u obras de carácter análogo que sean de interés general"*.[[38]](#footnote-38)

Por lo que se refiere a la normativa desarrollada por las Comunidades Autónomas, la misma si bien no termina de ser homogénea, por cuanto unas circunscriben el interés general al sector de la asistencia social *strictu sensu* (*v. gr.*, normativa de las Comunidades de Madrid y Aragón), mientras que otras regulaciones autonómicas extienden el campo en términos parecidos a la ley estatal. En todas las regulaciones, absolutamente en todas, el núcleo común indispensable sigue siendo el asistencial.

Así pues, desde el llamado interés general se legítima y se estructuran los pilares del voluntariado y de la acción voluntaria planificada para implementar las políticas públicas en materia social.[[39]](#footnote-39)

Probablemente, el voluntariado puede constituir el cenit en lo que a desrregulación de prestaciones sociales se refiere y, con ello, también de prácticas administrativas arbitrarias y clientelares.[[40]](#footnote-40)

**3. La acción concertada con la Administración y su repercusión en el trabajo asalariado.**

Posiblemente el aspecto más controvertido del voluntariado lo sea en relación al mercado de trabajo.[[41]](#footnote-41)

En primer lugar, señalar que la preocupación en este campo es internacional. El Consejo de Europa encargo a un grupo de expertos un informe en 1994, informe que arrojó las siguientes conclusiones:

1.ª debe evitarse convertir al voluntariado en un mercado de trabajo paralelo, con empleados de segunda clase para ciudadanos de segunda clase;

2.ª debe deslindarse de otros servicios de sustitución estatal como objetores de conciencia parados, etc., para asegurar su plena voluntariedad; y,

3.ª debe evitarse la concepción del voluntariado como un medio barato para delegar responsabilidades públicas en organizaciones ciudadanas.[[42]](#footnote-42)

La Ley del Voluntariado recoge, en su art. 3.3, que *"la actividad de voluntariado no podrá en ningún caso sustituir al trabajo retribuido".*[[43]](#footnote-43) Limitación que no operara cuando estemos ante necesidades de incrementar un servicio público, pudiendo incrementarse la prestación del mismo con personal voluntario, sin incremento del personal retribuido. En otro caso, la modificación de los programas generar de forma encubierta una destrucción de empleo retribuido, para ello bastará con suprimir un servicio con personal retribuido para prestarlo bajo otra modalidad con personal voluntario.

Igualmente la legislación autonómica procede a recoger la promesa de adoptar las medidas necesarias para evitar que el trabajo voluntario sustituya al retribuido.[[44]](#footnote-44)

**V. *STATUS* JURÍDICO DEL VOLUNTARIO.-** [[45]](#footnote-45)

**1. Resoluciones y Recomendaciones de Organismos Internacionales.**

Si bien a nivel supraestatal se carece de una regulación, la mayoría de las Resoluciones y Recomendaciones de los Organismos Internacionales coinciden reclamar un estatuto jurídico para los voluntarios sociales, en orden a atender aspectos tales como el reembolso de los gastos que le ocasionen el desarrollo de la actividad público-voluntaria y el aseguramiento de los daños que pueda sufrir o causar el personal voluntario durante la realización de su trabajo.

El Consejo de Europa recomendó en 1994 que los gobiernos deberían realizar una definición apropiada del servicio voluntario a nivel nacional, destacando los aspectos educativos; y que para la definición del estatuto jurídico del voluntario deberían tenerse en cuenta las necesidades del voluntariado que realiza su acción en su propio país y la del que la realiza en terceros países, así como la regulación de los voluntarios extranjeros en los países de recepción.

Otros textos sin valor normativo alguno son la Carta europea para los voluntarios y la Declaración Universal sobre el Voluntariado, elaborada por la Asociación Internacional de Esfuerzos voluntarios de 1990.

**2. Derechos del Voluntario.**

Las recomendaciones internacionales han sido recepcionadas en nuestro país en lo referente al aseguramiento frente a daños y el reembolso de gastos.

La ley estatal del voluntariado dedica su art. 6 a los derechos del voluntario; derechos que podemos agrupar del siguiente modo:

- Derechos de información y formación: El voluntario tiene derecho a recibir información, formación, orientación, apoyo y medios materiales para el desarrollo de las funciones que se le asignen (letra a); así como derecho a participar en la entidad prestataria, singularmente, a colaborar en el diseño e implementación de los programas (letra c).[[46]](#footnote-46)

Para todo lo cual, el art. 8.2 dispone la correlativa obligación para las organizaciones en el sentido de proporcionar a los voluntarios la formación necesaria para el correcto desarrollo de sus actividades y establecer los sistemas internos de información y orientación adecuadas a las tareas asignadas a los voluntarios.

- Derechos de naturaleza económico-social: Reembolso de los gastos realizados en el desempeño de sus actividades (letra e); ser asegurados contra los riesgos de accidente y enfermedad derivados del ejercicio de la actividad (letra e); realización de la actividad en las debidas condiciones de seguridad e higiene (letra g).[[47]](#footnote-47) Derechos que se corresponden con las siguientes obligaciones a cargo de las organizaciones: cubrir los gastos derivados de la prestación del servicio; acreditar la suscripción de una póliza de seguro, y garantizar a los voluntarios la realización de sus actividades en las debidas condiciones de seguridad e higiene (art. 8.c),b) y f).[[48]](#footnote-48)

- Derechos de reconocimiento: Disponer de una acreditación identificativa de su condición de voluntario (letra f), también reflejada en el art 8.2 g); obtener respeto y reconocimiento por su contribución social (letra h),[[49]](#footnote-49) para lo que recae sobre las asociaciones y fundaciones la obligación de expedir a los voluntarios un certificado que acredite los servicios prestados (art. 8.2. i).

- Derecho a la salvaguarda de su dignidad: es decir, a ser tratado sin discriminación, respetando su libertad, dignidad, intimidad y creencias (letra b).

A fin de garantizar a los voluntarios el ejercicio de sus derechos el art. 9 de la Ley española dispone que la incorporación de los voluntarios en las organizaciones se formalizará mediante el correspondiente acuerdo escrito, autentico contrato de trabajo no asalariado, en el que deberán constar los derechos y deberes del voluntario, el contenido de las funciones a realizar, así como el tiempo de dedicación que el voluntario se compromete a prestar, la duración del compromiso y el proceso de formación que se requiera para el cumplimiento de sus funciones.

Las regulaciones autonómicas habidas recogen diversos Estatutos Jurídicos para el Voluntario de gran similitud.[[50]](#footnote-50)

**3. Deberes y obligaciones.**

La ley 6/1996, de 15 de enero, del Voluntariado establece la enumeración de deberes de los voluntarios en su art. 7, deberes que podemos clasificar del modo que sigue:

- Rechazar cualquier tipo de contraprestación material que pudieran recibir bien del beneficiario o de otras personas relacionadas con su acción (art. 7 c).

- Cumplir los compromisos adquiridos (arts. 7 a) y 8.2 a).[[51]](#footnote-51)

- Guardar confidencialidad de la información recibida cuando proceda así como respetar los derechos de los beneficiarios de su actividad voluntaria (art. 7 b) y d).

- Actuar de forma dirigente y solidaria y seguir las instrucciones adecuadas que se le impartan (art. 7 e) y g). Es decir, bajo los principios de buena fe, diligencia y sujeción del poder de dirección, tan propia de la relación laboral.

- Participar en las tareas formativas (art. 7 f),[[52]](#footnote-52) para lo cual las organizaciones deberán establecerlas.

- Respetar los recursos materiales y utilizar debidamente su acreditación (art. 7 h) y i).

La legislación autonómica, en lo que se refiere al aspecto de las obligaciones y deberes de los voluntarios, es muy similar.

**VI. LAS ORGANIZACIONES DE VOLUNTARIADO.-**

**1. Configuración.** [[53]](#footnote-53)

La pronunciada heterogeneidad de entidades de voluntarios, no facilita las labores de conceptuación. La ley 6/1996 se limita a exigir en su art. 8.1 a las organizaciones para que cuenten con la presencia de voluntarios (1º) estar legalmente constituidas y dotadas de personalidad jurídica propia, (2º) carecer de ánimo de lucro, y (3º) desarrollar programas en el marco de las actividades de interés general recogidas la ley.[[54]](#footnote-54)

En todo caso, será necesario que por parte de las entidades no lucrativas se dé puntual cumplimiento al registro de altas y bajas del personal voluntario, tal como preceptúa el art. 8.2.i) de la Ley estatal.

La Ley 6/1996, aunque posibilita la relación directa entre los organismos entidades públicos y los voluntarios, prefiere que el trabajo voluntario en la Administración se preste a través de entidades no lucrativas de naturaleza privada. Así lo recoge el art. 12 al disponer que *"La colaboración de los voluntarios en la Administración General del Estado y en las entidades de derecho público con personalidad jurídica propia, vinculadas o dependientes de aquélla, que no tengan ánimo de lucro, se ajustará a lo dispuesto en esta Ley y preferentemente se prestará a través de convenios o de acuerdos de colaboración con entidades sin ánimo de lucro privadas".*[[55]](#footnote-55)

Preferencia por lo privado que se desmarca de la regulación de la anterior Ley de objeción de conciencia de 1984 al disponer que la prestación se realizaría "preferentemente en entidades dependientes de las administraciones públicas". Tendencia corregida en la nueva Ley de Objeción de Conciencia de 1998, en la que si bien legamente no se prioriza la realización de la prestación forzosa, no es menos cierto que la oferta de plazas real de las entidades privadas supera con creces la que se realiza desde las instituciones públicas.

**1. Responsabilidad extracontractual de las organizaciones frente a terceros y resolución de conflictos con los voluntarios.**

Las organizaciones serán responsables frente a terceros por daños y perjuicios que causen los voluntarios que participen en sus programas.

La Ley instaura un sistema de responsabilidad de las organizaciones de voluntarios frente a terceros, en la que conviven la responsabilidad civil extracontractual -ejercitable ante la jurisdicción civil-, con la responsabilidad patrimonial de la administración, la cual es ejercitable ante los órganos jurisdiccionales de lo contencioso-administrativo, en tanto la prestación se realice por cuenta de organizaciones de voluntariado de base pública.

No obstante, la responsabilidad dimanente de la prestación de asistencia sanitaria en centros sanitarios privados -susceptibles de emplear personal voluntario-,[[56]](#footnote-56) pero concertados con las entidades públicas, se dilucidará en todo caso ante el orden contencioso-administrativo.[[57]](#footnote-57)

En cualquier caso, y dado el modelo de voluntariado propugnado, no se puede poner en duda que asistimos a la prestación de un servicio público -realizado por personal no retribuido, pero planificado, dirigido y controlado en todo momento por la Administración pública-. De ahí, que lo dispuesto por este artículo de la Ley 6/1996 comentado debería de haberse recogido como norma de carácter básico (en cuanto a la remisión expresa a la legislación civil que contiene), de conformidad con lo dispuesto por el art. 149.1.18.ª de nuestra *Norma normarum*.

- En cuanto a las controversias entre las entidades no lucrativas y su personal voluntario, tampoco puede quedar unificado el orden jurisdiccional ante el que dilucidar la resolución de los conflictos habidos entre los voluntarios y las organizaciones de voluntariado, pues si estas son de base privada (fundaciones y asociaciones), se resolverán en sede civil, laboral o penal;[[58]](#footnote-58) mientras que las que sucedan entre voluntarios y entidades administrativas de voluntariado lo podrán ser en sede contencioso-administrativo, laboral o penal, pero no civil.

Para concluir, el art. 11 de la Ley del voluntariado -al remitir a la *“jurisdicción competente, de conformidad con lo establecido en las normas procesales”* para la resolución de conflictos entre los voluntarios y las organizaciones en las que presten sus servicios- deviene en una buena muestra de dotar a un texto legal con un artículo titulado carente de valor normativo alguno.

**VII. MEDIDAS DE FOMENTO DEL VOLUNTARIADO.** [[59]](#footnote-59)

**1. Incentivos del voluntariado: bonificaciones y reducciones públicas.**

La ley 6/1996 establece una serie de medidas de fomento del voluntariado en su artículos 13 y 14. El primero de estos artículos recoge el compromiso de la Administración General del Estado sobre mecanismos de asistencia técnica, programas formativos y servicios de información y divulgación del voluntariado, todo lo cual es indispensable para la puesta en acción de la maquinaria. De hecho, asistimos a la regulación legal de lo que previamente ha generado la Administración.

Por su parte, el art. 14 recoge una serie de incentivos/contraprestación básica -según se mire- al personal voluntario consistente en bonificaciones o reducciones en el transporte público y acceso gratuito a los museos del Estado Central y cualesquiera otros que reglamentariamente se desarrollen.[[60]](#footnote-60)

Las Comunidades Autónomas también han adoptado medidas encaminadas al fomento del voluntariado.[[61]](#footnote-61)

**2. Convalidación del tiempo a efectos de Prestación Social Sustitutoria. De lo voluntario a lo forzoso.**

Constituye toda una novedad el artículo 15 de la Ley 6/1996 al establecer que el tiempo prestado como voluntario en una organización que tenga convenio suscrito con el Ministerio de Justicia para la realización de la prestación social sustitutoria, y siempre que está debidamente acreditado, podrá ser convalidado total o parcialmente por el Consejo Nacional de Objeción de Conciencia por el tiempo que corresponda proporcionalmente a la prestación social sustitutoria. Para ello es necesario que la actividad voluntaria se realice por un tiempo continuado de al menos seis meses, después de haber sido reconocido como objetor de conciencia. Dicha disposición ha sido duramente criticada como desvirtuadora de la decisión libre y altruista del voluntario.[[62]](#footnote-62)

En esta línea, ha resultado de capital importancia el papel jugado por la Prestación Social Sustitutoria como difusora y generadora del trabajo “voluntario”, aportando ingentes cantidades de mano de obra no retribuida (bien forzosa, bien voluntaria) a un tercer sector que necesitaba crecer de la mano de las políticas neoliberales llevadas a cabo (desmantelamiento del sector público, reconversiones industriales, reformas laborales y reducción de la cobertura social).

**TERCERA PARTE: CONCLUSIONES CRÍTICAS.-**

**Primera.** Por obvio que parezca, el llamado Tercer Sector ni escapa a la lógica del mercado ni a la intervención de los poderes públicos, a los cuales es ultrasensible a pesar de los eufemísticos términos *“no gubernamentales”* y *“entidades no lucrativas”*.

**Segunda.** El trabajo voluntario no retribuido contribuye a obviar o agudizar, según se enfoque, el debate sobre privatizaciones y conciertos en el campo de los servicios públicos asistenciales y, en menor medida, sanitarios.

En este contexto -y dejando a un lado las consideraciones sobre la posible manipulación de los sentimientos humanos más nobles desde instancias públicas- pugnan las delimitaciones y encauzamientos legales relativos a la solidaridad.

**Tercera.** El trabajo voluntario no retribuido puede suponer la aparición de un *Tercer Mercado de Trabajo* (la cursiva, como la expresión, es mía): por cuanto configura un nuevo modelo de trabajo dependiente y por cuenta ajena extramuros de la relación laboral conocida. La consagración legal de un tercer mercado de trabajo -el del trabajo gratuito (sin cobertura alguna)-, frente a los mercados de trabajo secundarios (precario o irregular, sin plena efectividad de derechos y con total desconocimiento de los derechos de naturaleza colectiva) y primario (con plenitud de derechos laborales de carácter individual y colectivo) puede constituir una nueva fractura del Derecho del trabajo.

***\* \* \****

1. *Vid*. S. Muñoz Machado, *Las concepciones del Derecho administrativo y la idea de participación en la Administración*, «Revista de Administración Pública», Núm. 84, septiembre-diciembre, 1977, p. 519, ss.; A. Sánchez Blanco, *La participación como coadyuvante del Estado social y democrático de Derecho*, «Revista de Administración Pública», Núm. 119, mayo-agosto 1989, p. 133, ss. [↑](#footnote-ref-1)
2. Al respecto, *vid.* María Jesús Funes Rivas, *Las organizaciones voluntarias en el proceso de construcción de la Sociedad Civil*, «Sistema», núm. 117, pag. 58. [↑](#footnote-ref-2)
3. *Ibid.*, p. 59, s. [↑](#footnote-ref-3)
4. Ugo Ascoli, *Estado de Bienestar y Acción Voluntaria*, «Revista Española de investigaciones Sociológicas», núm. 38, p. 119, s. [↑](#footnote-ref-4)
5. *Vid.* Enrique J. Varela Álvarez, *El tercer Sector: una visión descriptiva de las asociaciones en España y Galicia*, «Actualidad Administrativa», Núm. 18-1998, p. 394, ss.; Manuel Herrera Gómez, *El Tercer Sector en los sistemas de bienestar*, Tirant lo blanch, Valencia, 1998, especialmente, p. 319, ss. [↑](#footnote-ref-5)
6. María Jesús Funes Rivas, *op. cit.*, p. 60. [↑](#footnote-ref-6)
7. Al respecto, basta esgrimir de un lado la importancia de la contratación administrativa y, de otro, el volumen de subvenciones y ayudas públicas que percibe la iniciativa privada. [↑](#footnote-ref-7)
8. *Vid*. J. L. Moreno Pestaña, *Exclusión: cómo disciplinar la vulnerabilidad obrera*, Conferencia pronunciada el día 23 de febrero de 1998 en la Facultad de Derecho en *VI.ª Jornadas Abiertas de Trabajo: Relaciones de Trabajo y Protección Social*, manuscrito. [↑](#footnote-ref-8)
9. Para el ámbito estatal nos remitimos al estudio de J. M. Codorniú y G. Cabrero, *Dimensión económica del sector de las entidades no lucrativas en servicios sociales*, en AAVV, *Las entidades voluntarias en España. Institucionalización, estructura económica y desarrollo asociativo*, Madrid, 1996. [↑](#footnote-ref-9)
10. Los titulados o estudiantes en paro de titulaciones sociales buscan experiencia trabajando gratuitamente en entidades no lucrativas bajo la condición de voluntarios, como los de titulaciones empresariales o jurídicas lo hacen trabajando gratuitamente en empresas o despachos... [↑](#footnote-ref-10)
11. En este sentido, nuestra opinión discrepa de Manuel Herrera Gómez, *op. cit.*, p. 325, por cuanto considera que el voluntariado escapa de los mecanismos de economía monetaria, ya que consideramos que todo el engranaje implica dinero: de un lado, subvenciones, y, de otro, aseguramiento de responsabilidades, costes de formación, retribución de gastos a los voluntarios -pagos diferidos, cuanto menos-. Y el que, en cualquier caso, el trabajador voluntario tiene unas necesidades vitales que se sufragan desde otras instancias: *v.gr*., el ocioso -voluntario o forzoso- que trabaja como voluntario es sufragado bien por su familia, bien por el erario público con cargo a las prestaciones de desempleo, invalidez, jubilación, etc. [↑](#footnote-ref-11)
12. *Cfr*., la semejanza que guarda el también art. 4 de la Ley 6/1996, de 15 de enero, del voluntariado, la cual bajo la denominación de actividades de interés general integra prácticamente los mismos sectores. [↑](#footnote-ref-12)
13. En similares términos se expresa la nueva Ley 22/1998, de 6 de julio, de Objeción de Conciencia. [↑](#footnote-ref-13)
14. Sobre servicios públicos e interés general a nivel comunitario, *vid.* Elisena Malareti García, *Servicios públicos, funciones públicas, garantías de los derechos de los ciudadanos: perennidad de las necesidades, transformación del contexto*, «Revista de Administración Pública», Núm. 145, p. 49, ss., especialmente, p. 78, ss. [↑](#footnote-ref-14)
15. *Vid.* José M. Almansa Pastor y José I. García Ninet, *Aspectos jurídicos del voluntariado*, Cruz Roja, Barcelona, 1982. [↑](#footnote-ref-15)
16. Lejos quedan los anhelos del profesor A. Nieto García, *La vocación del Derecho administrativo de nuestro tiempo*, «Revista de Administración Pública», Núm. 76, enero-abril 1975, p. 19 y 27, al señalar como vocación del Derecho administrativo moderno asegurar la realización de los intereses colectivos, al tiempo que los intereses individuales; concibiendo el Derecho administrativo como una respuesta de técnica jurídica -y de técnica sustancial, no meramente formal- a una nueva situación: el reconocimiento de unos intereses colectivos con vida propia que no son la suma de los intereses particulares. [↑](#footnote-ref-16)
17. Sobre altruismo, *vid.* Manuel Herrera Gómez, *op. cit.*, p. 198, ss. [↑](#footnote-ref-17)
18. Luis Enrique Alonso, *Trabajo y ciudadanía. Estudios sobre la crisis de la sociedad salarial*, Trotta-Fundación 1º de Mayo, Madrid, 1.999, p. 166. Para este autor, el proyecto de privatización es un proyecto también de cambio de los sistemas de solidaridad; es el paso de una solidaridad institucional a una solidaridad fragmentada y parcial que se basa fundamentalmente en motivos íntimos de buena humanidad -motivos del corazón- o en actos de compasión (p. 169). [↑](#footnote-ref-18)
19. La Comunidad Autonóma de Andalucía en su Decreto 45/1993, de 20 de abril, por el que regula el Voluntariado Social a través de Entidades Colaboradoras entiende por voluntario a toda persona física "que por libre determinación, sin mediar obligación o deber". La Ley 25/1991, de 13 de diciembre, por la que se crea el Instituto Catalán del Voluntariado recoge expresamente el requisito de la libertad en su art. 2.1; La Ley del Parlamento de Aragón del Voluntariado Social (Ley 9/1992, de 7 de octubre) también alude a la voluntariedad en su art. 2 al considerar voluntario "a toda persona física que, por decisión propia, de forma desinteresada y responsable...". La Ley 4/1995, de 16 de marzo, del Voluntariado en Castilla-La Mancha tras la definición del voluntario eleva a principio básico de actuación del voluntario "la libertad como opción personal de compromiso social ..." (art. 4). Otras utilizan el concepto a definir en la definición como la Ley 3/1994, de 19 de mayo, del Voluntariado Social de la Comunidad de Madrid ("se entiende por voluntariado social el conjunto de actividades de carácter voluntario y desinteresado..."). [↑](#footnote-ref-19)
20. Los militares de reemplazo podrán ser asignados al servicio de la Cruz Roja u otras organizaciones de interés general en virtud de la Disposición Final 2.ª de la Ley Orgánica 13/1991, de 20 de diciembre, del Servicio Militar. [↑](#footnote-ref-20)
21. *Cfr.*, la *Domestic Volunteer Service Act* de Estados Unidos prevé que los voluntarios que trabajen al menos durante un año y lo sean a tiempo completo serán retribuidos mediante cantidades que la propia norma establece y que están exentas de impuestos. Datos esgrimidos por la propia *Memoria justificativa del Proyecto de Ley del Voluntariado*, p. 11. [↑](#footnote-ref-21)
22. La acepción de administración paralela no es utilizada en el sentido expresado por Agustín A. Gordillo, *La administración paralela*, Civitas, Madrid, 1997, p. 35, ss., si bien no es deja de consagrarse una verdadera administración -de voluntarios, pero administración, al fin y al cabo-. [↑](#footnote-ref-22)
23. *Cfr.*, al respecto las regulaciones de Comunidades Autónomas de Castilla-La Mancha, Valencia y Castilla y León. En algunas Comunidades Autónomas como Cataluña se prescribe la prohibición de "contraprestación" económica, quedando abierta la puerta a otro tipo de compensaciones. [↑](#footnote-ref-23)
24. Como ya pusiera de manifiesto el Tribunal Constitucional, constituye arbitrariedad legislativa actuar "sin razones formales, ni materiales” (SCT de 19-7-1982). Cfr., T.-R. Fernández Rodríguez, *De la arbitrariedad del legislador. Una crítica de la jurisprudencia constitucional*, Civitas, Madrid, 1998. [↑](#footnote-ref-24)
25. En las regulaciones autonómicas, es común la exigencia del encuadramiento del voluntario dentro de una organización, no previéndose la figura del voluntario individual (así en la normativa de las Comunidades de Andalucía, Aragón, Cataluña o Madrid). [↑](#footnote-ref-25)
26. En este punto y siguiendo a Manuel Atienza, *Contribución a una teoría de la legislación*, Civitas, Madrid, 1997, p. 37, ss., la Ley del Voluntariado no supera con facilidad los test de racionalidad teleológica ni de racionalidad ética. [↑](#footnote-ref-26)
27. Acerca de la"falta de justificación" y la flagrante contradicción" interna ("en el mismo sistema") de la norma, *véase*, STC 22-3-1988. [↑](#footnote-ref-27)
28. El recurso de la Administración a llevar a cabo sus políticas sociales a través del voluntariado es muy corriente en Estados Unidos, desde que en 1933 el Congreso aprobara el *Civilian Conservation Corps* (CCC), como una de las medidas para poner en marcha la política del *New Deal*; habiendose puesto en marcha y administrado más de veinte programas de voluntariado, los más ambiciosos a través de una agencia independiente (la *ACTION*), cuyo presupuesto alcanzó en 1993 la cifra de 200 millones de dolares. Datos tomados de la *Memoria justificativa del Proyecto de Ley del Voluntariado*, p. 10. [↑](#footnote-ref-28)
29. Federico C. Sainz de Robles, *La Ley 6/1996, de 15 de enero, del Voluntariado*, «La Ley», núm. 4049 - 1996, p. 2. [↑](#footnote-ref-29)
30. A modo de antecedente, la Orden del Ministerio de Cultura de 9 de octubre de 1995 por la que se regula el voluntariado cultural establece el modo en que los programas concretos de actuación deben ser elaborados, si bien la iniciativa de los mismos se dejaba al propio Ministerio o sus organismos autónomos o a las asociaciones de voluntariado cultural, pero que en todo caso, son aprobados por el Subsecretario del Departamento. [↑](#footnote-ref-30)
31. *Cfr.*, el giro de Juan Ramón Capella en sus obras *Los ciudadanos siervos*, Trotta, Madrid, 1993, p. 215, ss.; *Fruta prohibida. Una introducción al estudio del derecho y del estado*, Trotta, Madrid, 1997, p. 279. [↑](#footnote-ref-31)
32. En las regulaciones de las Comunidades Autónomas la preferencia por el sistema de conciertos frente al de subvenciones aparece en las regulaciones de las Comunidades Autónomas de Canarias, Castilla y León, Cataluña, Extremadura, Baleares, Murcia y País Vasco. En todas ellas se sustituye el modelo de ayuda discrecional por el más anglosajón de la relación "contractual"; es decir, no solo recibiendo, sino asumiendo los concertantes de determinadas obligaciones. [↑](#footnote-ref-32)
33. Sobre el interés general como fin de la acción administrativa, *cfr*., Mariano Baena del Alcazar, *Comentario al artículo 103.1 y 2* en O. Alzaga Villaamil (Dir), *Comentarias a la Constitución española de 1978*, 2. ed., Madrid, 1996, t. III, p. 383, ss. [↑](#footnote-ref-33)
34. Por lo que se refiere a la prevalencia de los valores constitucionales en la configuración del ordenamiento jurídico, *cfr.*, L. Parejo Alfonso, *Constitución y valores del ordenamiento*, CEURA, Madrid, 1990, p. 119, ss. [↑](#footnote-ref-34)
35. Acerca del art. 30 de la Constitución, *vid.*, Santiago Sánchez González, en O. Alzaga Villaamil (Dir), *op. cit.*, t. III, p. 400. [↑](#footnote-ref-35)
36. Al efecto, la *Exposición de Motivos* señala en su párrafo octavo que *"queda superado el concepto restringido de voluntario, asimilado con frecuencia a lo puramente asistencial, para dar cabida también al resto de ámbitos en los que la participación ciudadana es igualmente valiosa y necesario complemento de la actividad pública*. *Desde la educación al deporte, de lo cívico a lo asistencial, la Ley recoge lo que viene siendo la práctica habitual ..."*. [↑](#footnote-ref-36)
37. Sobre las nuevas formas de gestión de los servicios sanitarios, *véase*, Juan Peman Gavín, *Reflexiones en torno a la Ley General de Sanidad: ¿desarrollo o reforma?*, «Revista Española de Derecho Administrativo», Núm. 97, enero-marzo 1998, p. 74, ss. [↑](#footnote-ref-37)
38. La similitud, nada desdeñable, puede derivar posiblemente del hecho de configurarse ambos contingentes (“forzoso” y “voluntario”) como el grueso del llamado “sector no lucrativo”. [↑](#footnote-ref-38)
39. *Véase*, Ángel Garces Sangustín, *Principios generales del Derecho administrativo social*, en José Bermejo Vera (Dir.), *Derecho Administrativo. Parte Especial*, 2.ª ed., Civitas, Madrid, 1996, p. 133, ss. [↑](#footnote-ref-39)
40. Luigi Ferrajoli, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, traducción de Perfecto Andres Ibáñez y Andrea Greppi, Trotta, Madrid, 1999, ha señalado el peligro que supone la falta de garantías en lo que a derechos sociales se refiere en los términos que siguen: *“La falta de elaboración de un sistema de garantías de los derechos sociales equiparable, por su capacidad de regulación y de control, al sistema de garantías tradicionalmente predispuestas para la propiedad y la libertad, representan, en efecto, no sólo un factor de ineficacia de los derechos, sin el terreno más fecundo para la corrupción y el arbitrio”* (p. 16).

    En este sentido, el voluntariado puede completar las prácticas burocráticas y potestativas propias del Estado asistencial y clientelar, que refiere este autor (p. 64). [↑](#footnote-ref-40)
41. *Cfr.*, Javier Murillo Marinas, *Las relaciones del voluntariado social como excluidas de la relación laboral*, «Revista de trabajo y seguridad social», Núm. 1-1991. [↑](#footnote-ref-41)
42. Bajo estos parámetros la regulación española del voluntariado (con su acción concertada y las medidas para su fomento) tiene difícil justificación en relación al empleo; a lo cual se suma las prestación de los objetores de conciencia y el trabajo de los desempleados en régimen de colaboración social. [↑](#footnote-ref-42)
43. En términos más suaves se han mostrado tanto la actual Ley de Objeción de Conciencia como la anterior, al circunscribir los prestacionistas forzosos a “trabajos y funciones de tal manera que no se incida negativamente en el mercado de trabajo”. [↑](#footnote-ref-43)
44. *Cfr.,* la Ley 8/1985, de 9 de diciembre, de Servicios Sociales de la Región de Murcia que recoge el compromiso de no desmantelar el sector público -por lo demás, más propio de un programa electoral que de una disposición legal-. Por su parte la Ley 4/1993, de 14 de abril, de Servicios Sociales de Galicia dispone que *“En ningún caso las funciones del voluntariado revestirán carácter de relación laboral, mercantil o cualesquiera otra retribuida, ni podrán suponer una reducción en la oferta de empleo público”*. [↑](#footnote-ref-44)
45. *Cfr.*, J. I. García Ninet, *Régimen jurídico del personal voluntario*, «Revista de Seguridad Social», Núm. 18-1993. [↑](#footnote-ref-45)
46. *Cfr*., M. Sánchez Morón, *El principio de participación en la Constitución española*, «Revista de Administración Pública», Núm. 89, mayo-agosto 1979, p. 171, ss. [↑](#footnote-ref-46)
47. Aunque parezca que el personal voluntario queda extramuros de la normativa de prevención de riesgos laborales al no hacer ésta mención alguna, *cfr*., L. Fernández Marcos, *Comentarios a la Ley de Prevención de Riesgos Laborales (Salud Laboral)*, Dynkinson, Madrid, 1996, p. 29 ss.; S. González Ortega y J. Aparicio Tovar, *Comentarios a la Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales*, Trotta, Madrid, 1996, pp. 52 y 57, ss., no obstante, sin hacer mención alguna al trabajo voluntario, estos últimos autores parecen interpretar el ámbito de aplicación en un sentido que va más allá del Derecho del Trabajo en sentido estricto, admitiendo que el trabajo es una fuente de riesgos, sin que quede limitado al trabajo objeto del contrato de trabajo, por lo que entendemos que podría caber demandar la aplicación de la normativa propia de salud laboral al personal no retribuido. En todo caso, la dicción “condiciones de seguridad e higiene” por constituir precisamente una variante sintética de la expresión “seguridad e higiene en el trabajo” constituye la extensión de cobertura, desde la propia Ley del Voluntariado. [↑](#footnote-ref-47)
48. Durante la tramitación parlamentaria se llego a tomar en consideración el reconocimiento del derecho/obligación de remuneración a los voluntarios cooperantes en terceros países. [↑](#footnote-ref-48)
49. Lo que la ley catalana 25/91, por la que se crea el Instituto Catalán del Voluntariado, denominó *"derecho al reconocimiento público de su labor"*. [↑](#footnote-ref-49)
50. Así, la Disposición 2ª de la Ley 4/1993 de Servicios Sociales de Galicia incluyó los siguientes: no ser discriminado; recibir orientación, apoyo y formación adecuados; realizar el trabajo voluntario en su entorno más cercano; ser indemnizado por los gastos que realice; ser asegurado; estar representado en los órganos de participación que se constituyan; a que se le asignen nuevas tareas cuando las circunstancias lo aconsejen; a ejercer su libertad de conciencia.

    La Ley 25 /1991 por la que se crea el Instituto Catalán del Voluntariado reconoce el derecho de toda persona a ser voluntario, así como la libertad de elección del lugar donde se quiera ejercer, amén del reconocimiento público a su labor, y la participación directa del voluntariado en los órganos de gobierno del propio Instituto Catalán del Voluntariado.

    La Ley 9/1992 del Voluntariado Social de Aragón establece el derecho a la formación, aseguramiento y compensación de gastos, así como el de la participación, elaboración, diseño y evaluación de lo programas en los que participe.

    En la Comunidad de Madrid, su Ley 3/1994 del Voluntariado Social, prevé la existencia de un compromiso de incorporación en el que se recojan sus derechos y obligaciones, las funciones a realizar, la formación a recibir, la duración del compromiso, las causas y formas de desvinculación por ambas partes.

    Por último, la Comunidad de Andalucía ha regulado también la cuestión en su art 5 del Decreto 45/1993, de manera muy semejante al Estado y al resto de Comunidades Autónomas. [↑](#footnote-ref-50)
51. Resulta obvio que no se puede sancionar el incumplimiento del trabajo voluntario. [↑](#footnote-ref-51)
52. En realidad la formación constituye un derecho/deber para el voluntario y para las organizaciones en que se encuadre. [↑](#footnote-ref-52)
53. Para un estudio sistemático, *cfr*., E. J. Varela Álvarez, *El Tercer Sector: una visión descriptiva de las asociaciones en España y Galicia (y II)*, «Actualidad Administrativa», Núm. 19 - 1998, p.401, ss; M. Bonachela Mesas, *Carácteres y funciones de las asociaciones voluntarias en las democracias occidentales: notas específicas entre las élites andaluzas*, en AAVV, *Las élites andaluzas*, Mezquita, Madrid, 1983. [↑](#footnote-ref-53)
54. Las Comunidades Autónomas, *cfr.*, han resulto la conceptuación de las organizaciones de voluntariado, bien como entidades que están integradas mayoritariamente por voluntarios (*v. gr*., las regulaciones andaluza o catalana), bien que se sirven preferentemente de voluntarios para el desarrollo de sus funciones en beneficio de la comunidad (*v. gr*., Ley aragonesa). [↑](#footnote-ref-54)
55. En cuanto a las Comunidades Autónomas, el panorama es el siguiente:

    La Ley catalana define qué son organizaciones de voluntariado en su art 2.2 haciendo mención a estar integrada mayoritariamente por voluntarios, les concede autonomía de acción y prevé un Censo de Entidades de Voluntariado.

    La Comunidad de Aragón dedica numerosos preceptos de su Ley de Voluntariado Social de 1992 a los que denomina Entidades colaboradoras de Voluntariado Social, entendiendo por tales a aquellas cuyas actividades y programas se desarrollan fundamentalmente con voluntarios, carezcan de ánimo de lucro y persigan fines de interés social; adquiriendo la condición de Entidad Colaboradora de Voluntariado Social por notificación al Departamento de los proyectos y programas de voluntariado social que promuevan y su inscripción en un Catálogo público de recursos de voluntariado; si la entidad colaboradora incumpliese el deber de notificar sus programas de voluntariado, o estos resultasen falsos o inexactos o se remunerase encubiertamente a los voluntarios, aquellas perderían su condición.

    La Ley madrileña recoge expresamente la participación de los voluntarios en los órganos de gobierno de la entidad, así como en los procesos de formación e información en la toma de decisiones.

    En la Comunidad de Andalucía se define a las entidades de voluntariado social como aquellas *"personas jurídicas que, careciendo de ánimo de lucro, desarrollan programas y actividades de carácter cívico o social por medio de personal mayoritariamente voluntario"*. Para su consideración es necesaria su acreditación ante la Junta de Andalucía, siendo registradas entonces de oficio en el Registro de Entidades de Voluntariado Social Acreditadas dependiente de la Consejería de Asuntos Sociales. Adquirirán la condición de Entidad Colaboradora, mediante su intervención en los programas que establezca la Administración, previa firma del correspondiente Convenio de Colaboración. [↑](#footnote-ref-55)
56. *Cfr.*, José M.ª Gimeno Feliu, *Sanidad y Administración sanitaria*, en José Bermejo Vera (Dir.), *Derecho Administrativo. Parte Especial*, 2.ª ed., Civitas, Madrid, 1996, p. 169, ss. [↑](#footnote-ref-56)
57. Así se dispone en la Disposición Adicional 12.ª de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, según la Ley 4/1999, de modificación. [↑](#footnote-ref-57)
58. Huelga señalar que las diferencias surgidas en el seno de Entidades de la Iglesia Católica se resolverán en su seno (*v. gr*., la sanción interna o separación de un voluntario por incumplimiento de las reglas de la entidad religiosa Católica), sin perjuicio de la competencia de los ordenes jurisdiccionales -incluida la jurisdicción civil en los demás aspectos, tales como responsabilidades civiles-. [↑](#footnote-ref-58)
59. El Parlamento Europeo ha recomendado en su Resolución 2196/86 sobre Asociaciones sin ánimo de lucro en la Comunidad Europea, que se establezcan para ellas desgravaciones fiscales y que puedan beneficiarse tanto de la financiación pública como privada, aumentandose el peso de estas últimas a través de deducciones fiscales por donaciones privadas. En España, la actual Ley de Fundaciones ha procedido a regular con minuciosidad los incentivos fiscales. [↑](#footnote-ref-59)
60. Sin duda, estamos ante una clara contradicción con la naturaleza de la institución regulada desde el punto de vista altruista, por lo aparecen serias dudas de constitucionalidad. *Cfr*., STC 29-7-1986. [↑](#footnote-ref-60)
61. En Cataluña, corresponde al Instituto Catalán del Voluntariado; en Aragón será la Diputación General la encargada de fomentar y promover las acciones voluntarias, prácticamente lo mismo que el resto de Comunidades; por último, Andalucía cuenta con una Comisión del Voluntariado Social dependiente de la Consejería de Asuntos Sociales para la coordinación y desarrollo de los programas de voluntariado. [↑](#footnote-ref-61)
62. Federico C. Sainz de Robles, *La Ley 6/1996 de 15 de enero, del voluntariado*, cit., p. 2. [↑](#footnote-ref-62)