

*Andrés García Inda  
José Martínez de Pisón  
Coordinadores*

# Ciudadanía, Voluntariado y Participación



INSTITUTO INTERNACIONAL DE SOCIOLOGÍA JURÍDICA DE OÑATI

**DYKINSON**





**CIUDADANÍA,  
VOLUNTARIADO Y  
PARTICIPACIÓN**



**Coordinadores:**  
**Andrés García Inda**  
**José Martínez de Pisón**

**CIUDADANÍA,  
VOLUNTARIADO Y  
PARTICIPACIÓN**

DYKINSON  
2001

Reservados todos los derechos. No se permite reproducir, almacenar en sistemas de recuperación de la información ni transmitir alguna parte de esta publicación, cualquiera que sea el medio empleado —electrónico, mecánico, fotocopia, grabación, etc.—, sin el permiso previo de los titulares de los derechos de la propiedad intelectual.

© Copyright by:  
Andrés García Inda  
José Martínez de Pisón  
Madrid, 2001

Editorial Dykinson, S. L.  
Meléndez Valdés, 61 - 28015 Madrid  
Apdo. 8269. Tels. 915 44 28 46 - 915 44 28 69  
E-mail: dykinson@tsai.es  
<http://www.dykinson.es>

I.S.B.N.: 84-8155-828-1  
Depósito Legal: M. 51.077-2001

*Preimpresión e impresión: SAFEKAT, S. L.  
Belmonte de Tajo, 55, 3.º A - 28019 Madrid*

## ÍNDICE

	<u>Págs.</u>
<i>Autores</i> .....	9
<i>Presentación.</i> ANDRÉS GARCÍA INDA Y JOSÉ MARTÍNEZ DE PISÓN .....	13

### **Primera parte:**

#### **El voluntariado en la sociedad actual**

<i>Sociedad civil, sector no lucrativo y entidades voluntarias de ser- vicios sociales.</i> VICENTE MARBÁN GALLEGO .....	27
<i>Modelos de voluntariado.</i> LUIS A. ARANGUREN GONZALO.....	63
<i>¿Es el voluntariado un movimiento social?</i> SEBASTIÁN MORA ROSADO.....	79

### **Segunda parte:**

#### **La regulación legal del voluntariado**

<i>El régimen jurídico de las entidades de voluntariado.</i> JOSÉ MOLLEVÍ BORTOLÓ .....	91
<i>¿Participación voluntaria o trabajo voluntario? Algunas res- puestas a la luz de la legislación estatal, autonómica y euro- pea.</i> SANTIAGO GARCÍA CAMPÁ .....	125
<i>El trabajo del voluntariado y su institucionalización jurídica.</i> ÁNGELES SOLANES CORELLA .....	165
<i>De la liberalidad del altruismo a las obligaciones universales de solidaridad.</i> PEDRO A. TALAVERA FERNÁNDEZ.....	199



## Los autores

Luis A. ARANGUREN GONZALO: Licenciado en Teología y Doctor en Filosofía, es técnico del Programa de Voluntariado de Cáritas Española. Ha publicado diversos estudios de filosofía y numerosos trabajos relacionados con la educación y el voluntariado. Entre ellos, cabe destacar los siguiente libros: *De la tolerancia a la interculturalidad* (Madrid, Anaya, 1998, en colaboración con P. Sáez), *Reinventar la solidaridad. Voluntariado y educación* (Madrid, PPC, 1998), *El reto de ser persona* (Madrid, BAC, 2000), *Cartografía del voluntariado* (Madrid, PPC, 2001) y *Vivir es comprometerse* (Madrid, Fundación E. Mounier, 2001).

Santiago GARCÍA CAMPÁ: Becario de investigación (FPI) en el área de Filosofía del Derecho en la Universitat Jaume I de Castellón. En la actualidad desarrolla dos líneas de investigación: el estudio de la conceptualización y la fundamentación del voluntariado desde el punto de vista teórico y legal y, en el seno de un equipo de investigación, la recopilación de la normativa comunitaria, estatal y autonómica en materia de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. Recientemente ha efectuado una estancia investigadora en la *Fondazione Italiana per il Volontariato* (Roma). Es voluntario en Cáritas.

Andrés GARCÍA INDA: Profesor Titular de Filosofía del Derecho en la Universidad de Zaragoza. Autor de los libros *La violencia de las formas jurídicas* (Barcelona, Cedecs, 1998) y *Materiales para una reflexión sobre los derechos colectivos* (Madrid, Dykinson, 2001), y diversos artículos de teoría y crítica del derecho relacionados con las políticas sociales y el voluntariado. Además de éste, ha coordinado (junto a J. Martínez de Pisón) la edición del libro *El voluntariado: regulación jurídica e institucionalización social* (Zaragoza, Egido, 1999).

Vicente MARBÁN GALLEGO: Economista, es profesor de la Universidad de Alcalá, Departamento de Fundamentos de Economía, especializado en el área del Sector No Lucrativo. Actualmente participa en la coordinación de una investigación sobre las entidades voluntarias de servicios sociales del 0,52 en España.

José MARTÍNEZ DE PISÓN: Catedrático de Filosofía del Derecho en la Universidad de La Rioja. Autor de varios libros —*Justicia y orden político en David Hume* (Madrid, CEC, 1992), *El derecho a la intimidad en la jurisprudencia constitucional* (Madrid, Civitas, 1993), *Curso de Teoría del Derecho* (Logroño, Universidad de La Rioja, 1995), *Derechos Humanos: historia, fundamento y realidad* (Zaragoza, Egido, 1997), *Políticas de bienestar* (Madrid, Tecnos, 1998), *Constitución y libertad religiosa en España* (Madrid, Dykinson, 2000)— y numerosos artículos sobre derechos humanos y pensamiento jurídico y político, algunos de ellos dedicados al Estado social y las políticas de bienestar, entre los que cabe destacar los incluidos en el libro *El voluntariado: regulación jurídica e institucionalización social* (Zaragoza, Egido, 1999, coordinado con A. García Inda).

José MOLLEVÍ BORTOLÓ: Licenciado en Derecho, está preparando una tesis doctoral en el Departamento de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona, sobre las entidades no lucrativas y la prestación de servicios sociales. Su colaboración en esta obra constituye un resumen de las principales conclusiones recogidas en la memoria de licenciatura *Servicios sociales y voluntariado en Cataluña. Las relaciones jurídicas entre las entidades de voluntariado y las Administraciones públicas*, que defendió en 1999 y que será objeto de una próxima publicación en la editorial Atelier, de Barcelona. Ambos estudios se integran en el proyecto de investigación que obtuvo una beca de Formación de Personal Investigador concedida por la Generalitat de Cataluña. También tiene en prensa otros trabajos sobre este tema. Durante el año 2001 ha efectuado una estancia de investigación en Bolonia, con una beca concedida por el Instituto de Estudios Autonómicos, de la Generalitat de Cataluña.

Sebastián MORA ROSADO: Licenciado en Filosofía. Técnico de Cáritas, ha sido coordinador del área de Voluntariado de Cáritas de Madrid y director de los Pisos de acogida para enfermos de VIH. Actualmente trabaja en el ámbito de las drogodependencias. Entre sus publicaciones destacan: «Sida: realidad y esperanzas» (1994), «El fenómeno del voluntariado en España» (1996) o «Dimensiones políticas y acción voluntaria» (con L. Aranguren y E. Falcón, 1998).

Ángeles SOLANES CORELLA: Doctora en Derecho. Es Profesora de Filosofía del Derecho en la Universitat de València. Ha trabajado en el ámbito de la ciudadanía y los derechos humanos, dentro de esta línea de investigación se doctoró con un trabajo sobre el tratamiento jurídico de los derechos fundamentales de los extranjeros en España.

Ha publicado diversos artículos sobre el desarrollo de las políticas migratorias y los derechos de las minorías.

Pedro A. TALAVERA FERNÁNDEZ: Es Profesor Titular de Filosofía del Derecho en la Universitat de València. Ha trabajado preferentemente en el ámbito de la ciudadanía, los derechos humanos y los derechos de minorías. Es autor de los libros *Fundamentos para el reconocimiento jurídico de las uniones homosexuales. Propuestas de regulación en España* (Madrid, Dykinson, 1999) y *La unión de hecho y el derecho a no casarse*.



## Presentación

Por:

Andrés GARCÍA INDA y José MARTÍNEZ DE PISÓN

### I

El presente volumen recoge algunas de las ponencias que se presentaron y discutieron en el seminario sobre «Ciudadanía, voluntariado y políticas sociales», celebrado en el *Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñati* los días 29 y 30 de abril de 1999, fruto del interés propiciado por un proyecto de investigación sobre el tema que en aquel momento llevábamos entre manos entre las Universidades de Zaragoza y La Rioja<sup>1</sup>. El objetivo de aquella reunión era analizar —desde diferentes perspectivas disciplinares— lo que pudiéramos llamar las «políticas de voluntariado» que se vienen desarrollando en España, a tenor de la indudable importancia que el voluntariado ha cobrado en las últimas décadas, como *objeto* y como *instrumento* de intervención jurídico-política. A pesar del tiempo transcurrido desde entonces, la realidad no ha envejecido en absoluto las reflexiones que allí se discutieron y aquí se presentan. Al contrario: el continuo protagonismo del voluntariado en la sociedad actual, la apelación que se hace al mismo —desde diferentes planteamientos políticos e ideológicos— en orden a recrear la ciudadanía y a desarrollar la «buena» sociedad, etc., todo ello revaloriza el interés por analizar y valorar el fenómeno social del voluntariado y, más estrictamente, la intervención jurídica sobre el mismo. Más aún, cuando la publicación de las ponencias de aquella reunión viene a coincidir con «acontecimientos» como la bajada de telón del *Año Internacional del Voluntariado*, o la puesta en marcha del *II Plan estatal del voluntariado*, que, seguramente, también deberían ser objeto de un análisis crítico más detenido en otro momento.

---

<sup>1</sup> DGES: PB96/0516.

No cabe duda, en efecto, de que el voluntariado ha adquirido en la sociedad actual una importante relevancia tanto en términos sociales y económicos, como políticos. Por ejemplo —y con todas las dificultades derivadas de la comparación de resultados de investigaciones que manejan definiciones no siempre coincidentes— según los estudios existentes, el nivel de voluntariado parece situarse entre el 9, 5 y el 15% de la población mayor de dieciocho años<sup>2</sup>. El carácter elástico de la cifra (que seguramente, incluso podría alargarse más), se debe al carácter polimórfico de un fenómeno como el del voluntariado, definido precisamente por su carácter difuso, y de ahí que otros prefieran referirse a lo que llaman la «base social» del voluntariado, que atendería al número de ciudadanos que se mueven en la órbita de las entidades de voluntariado, sea de manera permanente u ocasional (socios, colaboradores, etc.)<sup>3</sup>.

Pero, más allá de la importancia cuantitativa del fenómeno del voluntariado (que es también perceptible en términos económicos)<sup>4</sup>, es preciso subrayar su creciente relevancia en términos políticos. Si uno repasa las publicaciones sobre este tema aparecidas en el último año en España<sup>5</sup>, cabe concluir, cuando menos, en tres ideas básicas. En primer lugar, como ya hemos dicho, cabe destacar la importancia social del fenómeno del voluntariado y, sobre todo, su importancia política en

---

<sup>2</sup> Ruiz Olabuénaga (2001: 74).

<sup>3</sup> La justificación de ese punto de vista radicaría en el contorno difuso de la adhesión que parece implicar la condición de voluntario, que ha sustituido al modelo «militante» del socio activo, involucrado en la vida asociativa de la entidad, propio de los años 70 y 80. Y es que, en efecto, entre la mezcolanza de lenguajes diversos que supone el fenómeno social del voluntariado, parece empujar con más fuerza y hacerse hegemónico el discurso individualista, en el que la ayuda prestada se comprende «más como un mero impulso libre que como un vínculo cívico» (Béjar 2001: 35), apuntando así una nueva idea de pertenencia más difusa, más global («topopoligámica», que diría U. Beck) y más ausente de conciencia organizativa. Eso también hace que algunos estudios lleguen a dar cifras mucho más altas de lo que supone esa «base social», que sostiene y alimenta las organizaciones de voluntariado. Por ejemplo, el estudio realizado por el Programa Municipal de Voluntariado del Ayuntamiento de Zaragoza (2001: 27) estima en 127.955 personas esa base social de las organizaciones, lo que supondría casi el 26% de la población mayor de 20 años de la ciudad (lo que es falso si se confunde ese porcentaje con el de personas que realizan tareas de voluntariado).

<sup>4</sup> Tanto en términos de generación de riqueza y redistribución de rentas (Rodríguez Cabrero y Monserrat Codorniu 1996: 253-275), como, por ejemplo, en términos de generación de empleo, tal como apunta el reciente estudio de la Fundación Tomillo (2000).

<sup>5</sup> Véase, por ejemplo, Aranguren (2001), Béjar (2001), García Roca (2001), Madrid (2001), Zubero (2000), entre otras posibles referencias.

orden a la legitimación del poder y a la configuración de la ciudadanía y la definición del vínculo social, sea en un sentido o en otro. Las organizaciones de voluntariado —y, más específicamente, las entidades de voluntariado de acción social— aparecen así vinculadas a un conjunto de transformaciones que parecen apuntar al nacimiento de nuevos modelos de acción colectiva, «nuevas formas emergentes de movimientos sociales [que] actúan en el ámbito de la solidaridad con los sectores menos favorecidos o marginados de las sociedades occidentales, así como con colectivos que se han visto impulsados a emigrar buscando mejorar su condición económica o su seguridad», y que en su manera de alcanzar los objetivos propuestos parecen mostrar señales de «relevantes diferencias con los movimientos sociales más consolidados»<sup>6</sup>. Además, el voluntariado aparece como un instrumento casi imprescindible en la realización de políticas sociales y cuyo control y utilización estratégica aporta además una importante dosis de legitimidad<sup>7</sup>.

Pero el trabajo y/o la participación voluntaria en actividades sociales no es sólo un recurso indispensable en la gestión de las necesidades sociales. Es algo más: es una institución social y, como tal, objeto de diferentes lecturas, tensiones, aperturas y transformaciones ideológicas. Así, en segundo lugar, cabe destacar la complejidad del propio fenómeno del voluntariado en el que —como en toda institución social— confluyen lenguajes y prácticas diversas y plurales<sup>8</sup> y contribuye de forma distinta a la legitimación del poder, de la acción social y de la organización política<sup>9</sup>. Es por eso, también, que la relevancia de este fenómeno va pareja a su ambigüedad e indefinición, y a su maleabilidad política e ideológica: en el genérico término de voluntariado —un término que responde a connotaciones específicas más propias de otras realidades culturales, lo que es significativo de la importancia del debate social que se esconde bajo una «mera» innovación semántica— confluyen realidades dispersas y complejas, a veces divergentes, entre las que la definición jurídica de la realidad trata de imponerse como la hegemónica. Más aún,

---

<sup>6</sup> Ibarra y Tejerina (1998: 10 y sigs.).

<sup>7</sup> Madrid (2001), García Roca (2001).

<sup>8</sup> Véase por ejemplo el reciente ensayo de H. Béjar (2001), en el que da cuenta de los tres discursos que, según ella, articulan el lenguaje (los motivos) del voluntariado actual: el individualista, el cristiano y el cívico. Béjar emula con su estudio el mucho más completo y sugerente análisis de R. Wuthnow (1996) sobre el voluntariado estadounidense.

<sup>9</sup> Véase el ensayo de J. García Roca (2001), donde analiza el voluntariado en cuatro universos políticos: el conservador, el neoliberal, el socialdemócrata y el de la tercera vía.

además, cuando esa definición viene a constituir en cierto modo la forma típica de la vinculación social, el modelo institucional de la *participación* en la sociedad actual.

Por último, en tercer lugar, entre ese complejo y plural universo de lenguajes y prácticas, parece imponerse como dominante —en consonancia con el resto de instituciones y prácticas sociales— un modelo individualista neoliberal en el que se conjugan la apelación exultante —e incluso hagiográfica— a las prácticas del voluntariado, con su neutralización política en cuanto a sus posibilidades de transformación social. Apoyándose en un discurso fuertemente expresivista que desplaza el protagonismo de la propia acción voluntaria, de la organización e incluso de los destinatarios, al propio voluntario, y reduciendo la acción voluntaria a una esfera autónoma de acción (el Tercer Sector) ajena a la política y la economía, el modelo neoliberal acaba por hacer del voluntariado una enorme empresa de servicios<sup>10</sup>. Con ello las posibilidades de un voluntariado cívico parecen solaparse a favor de un discurso más individualista. Podríamos decir que frente a un modelo democrático del voluntariado (basado en la participación) se impone un modelo asistencial, fundamentado en una concepción instrumental de la actividad voluntaria<sup>11</sup>.

## II

El derecho —o, mejor dicho, la regulación legal— es uno de los factores que, sin duda alguna, han contribuido a dibujar ese panorama general del voluntariado. Son diversas las circunstancias y los elementos que confluyen en esa formación del concepto legal de voluntariado, pero es cierto que, como ha señalado A. Madrid (y como también afirman algunos de los autores de los trabajos que aquí se presentan), entre las novedades —parciales— que el fenómeno actual del voluntariado pueda implicar respecto a otras formas de participación y colaboración gratuita y desinteresada en actividades sociales, la relativa a su institucionalización jurídica ocupa un importante lugar<sup>12</sup>. Y también son diferentes

---

<sup>10</sup> García Roca (2001: 55-89).

<sup>11</sup> Madrid (2001: 30-33).

<sup>12</sup> Cfr. Madrid (2001: 17-62), Susfín (2001). También García Roca (2001) apunta algunas notas, aunque muy básicas y elementales, sobre el posible sentido del marco legislativo del voluntariado en los diversos universos políticos.

las interpretaciones que pueden hacerse sobre las posibilidades y los efectos de esa creación legal de la figura legal de voluntariado.

En general, todas las normativas sobre el voluntariado tienden a justificarse apelando a la necesidad de promover la participación, en un contexto en el que, paradójicamente, la realidad de la participación en la sociedad actual es a la vez objeto de valoraciones de distinto signo. No en vano, en los últimos años nos encontramos con el desarrollo e institucionalización de un mundo asociativo en el que, a la vez que se multiplican las asociaciones, se mantiene —o se reduce— la vinculación a las mismas, insistiendo así en la debilidad de una sociedad civil que viene acompañada de un Estado débil<sup>13</sup>; un contexto en el que el voluntariado se ha constituido en la *forma típica de participar* en la sociedad actual<sup>14</sup>. De ahí que lo importante no es sólo ver si esas normativas contribuyen a fomentar la participación en la sociedad actual, sino el *tipo de participación* que se está fomentando.

A ese respecto, el ordenamiento jurídico cuando se refiere al voluntariado está objetivamente pensando *sobre todo* (consciente o inconscientemente, pretendidamente o no) en las grandes entidades u organizaciones —únicas con capacidad real para asumir los requisitos y obligaciones que vienen establecidos en las normas—, al modo de grandes empresas dotadas de un personal cuya actividad ha venido a regular siguiendo los esquemas de la relación laboral. Por otro lado, aparte de las medidas destinadas a beneficiar a esas grandes entidades, también están cobrando importancia —cada vez más— otras medidas destinadas a incentivar la participación de los voluntarios, a través de beneficios como los establecidos en la Ley estatal 6/1996, y que son objeto de comentario en algunos de los trabajos de este volumen. Y no olvidemos, por último, el protagonismo que el voluntariado (el así definido por las leyes, claro está), está consolidando como «el» cauce institucional de participación; un cauce de participación orientado sobre todo a la *prestación de servicios* concretos y determinados.

Desde esa perspectiva, es razonable pensar que las normativas no van a promover en gran medida el asociacionismo, la regeneración del tejido social, la participación en los grupos intermedios, etc., sino que, más bien, pueden contribuir a su fragmentación, al contribuir a la im-

---

<sup>13</sup> Subirats (1999: 24).

<sup>14</sup> Véase por ejemplo García Inda (1999: 111-145, y la bibliografía allí citada), Laraña (1999: 340-348), Mota (1999: 37-64).

sición, como dominante, de una forma de vinculación social muy individualizada, reducida a la prestación de unos servicios determinados, acrítica, etc. La regulación del voluntariado, en ese sentido, puede ser vista como un elemento más en todo el proceso de individualización y mercantilización de la ciudadanía.

La idea de participación está totalmente imbricada o entrelazada con la idea de *ciudadanía*; junto a la de *status* y *pertenencia*, la posibilidad de colaborar y contribuir a la vida pública de la comunidad constituye otra de las referencias-eje sobre las que se articulan las diferentes propuestas para entender qué es —qué debe ser— la ciudadanía<sup>15</sup>. O dicho con otras palabras, la participación *define* la ciudadanía y a su vez es definida por ella. Hoy día asistimos, en ese sentido, a un proceso de *individualización y mercantilización de la ciudadanía*, cuya encarnación en las políticas públicas ha dado lugar a la «Nueva Gestión Pública», el paradigma de la acción administrativa y de gobierno en el momento actual<sup>16</sup>. Esa tendencia, podría resumirse en la siguiente frase: «Los clientes desplazan a los ciudadanos». O dicho de otro modo, el ciudadano, más que otra cosa, es un cliente. El triunfo del *individualismo consumidor*<sup>17</sup> es, de otro lado, la expresión cultural de esta tendencia, caracterizada por rasgos como el triunfo de lo económico sobre lo político y la hegemonía del mercado como metáfora de la sociedad moderna, la «despolitización» del Estado como espacio de compromiso ciudadano y su transformación en mero gestor de servicios, la exaltación del espíritu de voluntariado y autoayuda pareja a la reducción de los gastos en políticas sociales<sup>18</sup>, y la institucionalización y generalización de formas decorativas de participación, fragmentarias y sin incidencia real.

No es difícil pensar en el caso del voluntariado —del voluntariado que se viene generalizando e institucionalizando con las políticas de voluntariado— en relación con esa tendencia a la individualización y mercantilización de la ciudadanía (lo que no significa que no existan formas de voluntariado disidente, alternativas, en orden a la reconstrucción

---

<sup>15</sup> Añón (1999: 47-71), García y Lukes (1999), Kymlicka y Norman (1994).

<sup>16</sup> Jenson y Philips (1999: 101-105).

<sup>17</sup> Barcellona (1996: 89-96 y 132-134).

<sup>18</sup> Dicha exaltación —como apuntan Jenson y Philips— se ve acompañada por el triunfo de la filosofía de la responsabilidad social y la cogestión. El resultado de todo ello es que los grupos intermedios, en lugar de ser expresiones autónomas de la sociedad y defensores de los que necesitan servicios del Estado, se convierten en apéndices del mismo, sujetos que actúan *por* el Estado.

de una ciudadanía universal) <sup>19</sup>. Sobre todo si tenemos en cuenta el «individualismo» <sup>20</sup> que caracteriza las políticas actuales de voluntariado —de las que las normas constituyen un instrumento esencial— y la orientación del mismo a una concepción de la participación entendida, fundamentalmente, como mera colaboración en la prestación de determinados servicios.

### III

Así las cosas, el análisis del voluntariado y su regulación jurídica, más que una simple estrategia académica sobre un tema políticamente correcto, constituye una atalaya privilegiada para observar las transformaciones en la organización social y política de nuestras sociedades desarrolladas. Y los estudios que se editan en este volumen son sin duda un interesante acercamiento, y una contribución más, para ayudar a delimitar los perfiles de esa realidad socio-jurídica.

La *Primera parte* del libro agrupa, bajo el genérico título de *El voluntariado en la sociedad actual* tres estudios que abordan desde diferentes perspectivas el análisis de las dimensiones económicas, sociales y políticas de la acción voluntaria. El primero de todos ellos, el trabajo de Vicente Marbán (de la Universidad de Alcalá), hace una aproximación socioeconómica al sector no lucrativo constituido por las entidades de servicios sociales subvencionadas mediante el 0,52% del Impuesto sobre la renta de las personas físicas. Entre otros, cabe destacar dos méritos de suma importancia al trabajo de V. Marbán: De un lado, el esfuerzo conceptualizador que lleva a cabo su autor al situar a las entidades no lucrativas pertenecientes al Sector voluntario dentro de la noción de sociedad civil; de otro, el análisis de la relevancia que desde un punto de vista económico tienen esas entidades, traduciendo el número de voluntarios que participan en esas entidades de servicios sociales a personal contratado equivalente, y calculando así el potencial número de

---

<sup>19</sup> Falcón (1997).

<sup>20</sup> Al menos en el sentido de que su eje en cuanto a la definición de voluntariado, las medidas de fomento y promoción, etc., lo constituye el individuo voluntario, más que la organización, y que más que promover la vinculación social de los individuos —el asociacionismo— se promueve únicamente su *colaboración* personal en el desarrollo de una actividad.

empleos que podrían crearse o se estarían dejando de crear si el voluntariado fuese contratado (y añadiendo a ellos aquellos empleos que son efectivamente generados en esas entidades). Dicho análisis pone así de relieve, por un lado, el posible conflicto entre trabajo voluntario y trabajo asalariado, entendido tanto en términos de la competencia desleal que el sector del voluntariado puede ejercer en el mercado, como —y más importante— en términos de las transformaciones que el voluntariado esta operando con y en el mercado laboral. Pero por otro lado —y tal vez esto sea lo más trascendente— el estudio de Marbán muestra las importantes (e innegables) dimensiones económicas de ese sector y sus posibilidades en orden al descubrimiento de nuevas formas de empleo y nuevas formas de relación laboral<sup>21</sup>. Además, el análisis de V. Marbán apunta algunos rasgos interesantes en orden a esa comprensión general de la participación social que apuntábamos anteriormente —como, por ejemplo, la tendencia del voluntariado a colaborar principalmente con entidades de gran tamaño.

Sebastián Mora y Luis Aranguren (técnicos de Cáritas) presentaron al alimón los otros dos trabajos que agrupa la primera parte del libro. En el primero de ellos, *Modelos de voluntariado*, Luis Aranguren hace una descripción de lo que podríamos llamar, con terminología weberiana, los dos *tipos ideales* de voluntariado, esto es, «las dos grandes tradiciones del voluntariado de acción social en la actualidad», allí definidas como «compromiso social» o como «realización personal». Combinando el análisis sociológico y la reflexión ética, L. Aranguren no intenta en su trabajo solamente describir una realidad, la del voluntariado, que aparece atravesada por valores a menudo divergentes<sup>22</sup>, sino que esa descripción es el punto de partida para proponer herramientas y estrategias

---

<sup>21</sup> De todos modos, aunque se tome como un instrumento indicativo, la correlación que V. Marbán hace entre voluntariado y trabajo remunerado debe ser leída con una doble cautela, que no es en ningún caso ajena a las intenciones del autor: primero, porque su planteamiento no implica que en la realidad *pueda* hacerse una traducción directa de voluntariado en personal contratado (esto es, que pueda convertirse en laboral toda actividad voluntaria); y segundo, porque además en ocasiones tal vez no *deba* hacerse esa conversión, al menos, partiendo de la distinción —presente en las discusiones del *workshop*— entre actividades orientadas a la producción de bienes *relacionales* (que tienen que ver con el afecto, la relación personal, el *reconocimiento*, en suma, y se dan necesariamente en el trato con otras personas), o actividades orientadas a la producción de bienes *instrumentales* (en los que no intervienen *directamente* esas variables).

<sup>22</sup> Cfr. Aranguren (1998 y 2001), Mora (1996).

educativas que apunten a lo que el autor llama «un voluntariado radical», que haga justicia a la complejidad de lo real. En la misma línea, en el tercero de los trabajos de esta primera parte —*¿Es el voluntariado un movimiento social?*—, Sebastián Mora rastrea las distintas respuestas que se han dado a la pregunta que encabeza el estudio para, a continuación, plantear las aportaciones específicas del voluntariado de acción social en comparación con los movimientos sociales. El autor subraya, en ese sentido, la especificidad del voluntariado social en marginación, y las posibilidades políticas del mismo —más allá del debate teórico sobre si el voluntariado es o no un movimiento social, que si tiene sentido es precisamente para ponerlas de relieve— en orden a la creación de nuevas subjetividades.

En la *Segunda parte* del libro —*La regulación legal del voluntariado*— se han agrupado los trabajos directamente orientados al análisis de la intervención jurídico-política sobre el voluntariado. José Molleví (de la Universidad de Barcelona) abre este apartado con un estudio sobre *El régimen jurídico de las entidades de voluntariado*. Desde una perspectiva jurídico-administrativa, el autor hace allí un breve examen de la regulación jurídica del voluntariado y una aproximación a las causas que han llevado a los poderes públicos a crear un régimen específico en torno al voluntariado. Para ello, J. Molleví describe el régimen de acreditación y registro de las entidades, los mecanismos de fomento y promoción del voluntariado, la organización administrativa y la actividad de colaboración a través del establecimiento de convenios. El objetivo del trabajo de Josep Molleví es analizar las técnicas jurídicas que se han recogido en el ordenamiento para regular el voluntariado. En su opinión, los poderes públicos han desaprovechado la ocasión de aprobar un régimen completo de todo el fenómeno asociativo.

En el segundo de los estudios de esta segunda parte —*¿Participación voluntaria o trabajo voluntario?*— Santiago García Campá (de la Universidad Jaume I de Castellón) hace un minucioso análisis de la legislación estatal, autonómica y europea, con la intención de descubrir el modelo de voluntariado que las normas han establecido u «oficializado»: bien como una nueva forma de participación ciudadana que profundiza en la democracia o bien como una realidad participativa alejada de cualquier dimensión que vaya más allá de la prestación de unos servicios en el ámbito organizativo de una determinada entidad pública o privada. El resultado de ese análisis, según dice su autor, es un modelo de voluntariado más bien cercano a lo laboral y bastante alejado de lo político.

Finalmente, dos trabajos de Angeles Solanes y Pedro Talavera (ambos profesores de Filosofía del Derecho de la Universidad de Valencia) respectivamente, cierran esta parte con una aproximación a la cuestión sobre la necesidad o no de regular el voluntariado. Ambos estudios pueden ser leídos en paralelo, tal como fueron expuestos y discutidos en el *workshop*. Y como allí se vio, aunque partiendo de presupuestos diferentes, y con intención de polemizar, en realidad muchas de las conclusiones son parecidas. Sobre todo, en lo referente al análisis crítico que tanto A. Solanes como P. Talavera hacen de la Ley 6/1996, de 15 de enero, reguladora del voluntariado. Además, y aunque ambos hacen referencia a ello, es sobre todo P. Talavera quien propone al final de su estudio —en línea con las propuestas realizadas en otros momentos por el profesor Javier de Lucas<sup>23</sup>— una lectura del proceso de juridificación del voluntariado como un paso intermedio hacia una posible institucionalización de deberes universales de solidaridad, cuya expresión formal podría ser el «Servicio civil» al que alude el art. 30.3 de la Constitución.

El análisis que surge de los diferentes trabajos que se editan en este libro apunta en todo caso a poner de relieve algunas de las paradojas que surgen de la institucionalización jurídica del voluntariado (la institucionalización de lo no institucional, la laboralización de lo no laboral, etc.) y que parecen referirse en última instancia al fundamento último de esa intervención, que es objeto de reflexión por parte de todos los autores: esto es, *la participación de los ciudadanos en la vida pública*. Que, por ejemplo, la referencia de ese fundamento se halle en el art. 9.2 de la Constitución y no en el art. 129, como señala S. García Campá, o que se plasme en una dirección u otra, no es un mero debate dogmático-jurídico. Por el contrario, tiene una incidencia directa en la organización de la vida social y en la configuración de la ciudadanía, como hemos apuntado al principio. Y como esperamos que el lector advertirá tras la lectura de este libro.

Por último, quisiéramos dejar constancia de nuestro agradecimiento al *Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñati*, por el interés y la amabilidad con que acogieron e hicieron posible el *workshop* del que es fruto finalmente este volumen. Sobre todo a su entonces director científico Pierre Guibentif, y a todo el personal de la Administración y la Biblioteca, que tan hábilmente saben conjugar la máxima eficacia organizativa con la mayor atención personal. Y cómo no, a todos los par-

---

<sup>23</sup> De Lucas (1994).

participantes en aquella reunión, cuyas aportaciones en la discusión de las distintas sesiones, y fuera de ellas, han enriquecido estos trabajos tanto como a sus autores.

### *Referencias bibliográficas*

- AÑÓN, M.<sup>a</sup> José (1999): Ciudadanía diferenciada y derechos de las minorías, en Varios, *Derechos de las minorías en una sociedad multicultural* (J. de Lucas dir.), Madrid: CGPJ, pp. 45-118.
- ARANGUREN GONZALO, L. A. (1998): *Reinventar la solidaridad. Voluntariado y educación*, Madrid: PPC.
- ARANGUREN GONZALO, L. A. (2001): *Cartografía del voluntariado*, Madrid: PPC.
- BÉJAR, H. (2001): *El mal samaritano. El altruismo en tiempos del escepticismo*, Barcelona: Anagrama.
- BARCELONA, P. (1996): *El individualismo propietario*, trad. de J. E. García Rodríguez, Madrid: Trotta.
- DE LUCAS, J. (1994): La polémica sobre los deberes de solidaridad, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales* 19: 9-88.
- FALCÓN, E. (1997): *Dimensiones políticas del voluntariado*, Barcelona, Cristianismo i Justícia.
- FUNDACIÓN TOMILLO (2000): *Empleo y trabajo voluntario en las ONG de acción social*, Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- GARCÍA, S. y LUKES, S. (1999): Introducción, en Varios, *Ciudadanía: justicia social, identidad y participación* (S. García y S. Lukes, comps.), trad. de J. M. Alvarez, Madrid: Siglo XXI, pp. 1-12.
- GARCÍA INDA, A. (1999): La generalización del voluntariado, o la nueva militancia, en Varios, *El voluntariado: regulación jurídica e institucionalización social* (J. Martínez de Pisón y A. García Inda coords.), Zaragoza: Editorial Egado, pp. 111-145.
- GARCÍA ROCA, J. (2001): *En tránsito hacia los últimos. Crítica política del voluntariado*, Santander: Sal Terrae.
- IBARRA, P. y TEJERINA, B. (1998): Introducción. Hacia unas nuevas formas de acción colectiva, en Ibarra, P. y Tejerina, eds., *Los movimientos sociales*, Madrid: Trotta, pp. 9-22.
- JENSON, J. y PHILIPS, S. D. (1999): De la estabilidad al cambio en el derecho de ciudadanía canadiense, en Varios, *Ciudadanía: justicia social, identidad y participación*, op. cit., pp. 93-124.
- KYMLICKA, W. y NORMAN, W. (1994): Return of the Citizen: A Survey of Recent Work on Citizenship Theory, *Ethics* 104: 352-381.
- LARAÑA, E. (1999): *La construcción de los movimientos sociales*, Madrid: Alianza.

## PRESENTACIÓN

- MADRID, A. (2001): *La institución del voluntariado*, Madrid: Trotta.
- MORA ROSADO, S. (1996): El fenómeno del voluntariado en España: aproximación a la evolución del término, *Documentación social* 104: 115-128.
- MOTA, F. (1999): La realidad asociativa en España, en J. Subirats (edtr.), *¿Existe sociedad civil en España?*, Madrid: Fundación Encuentro, pp. 37-64.
- PROGRAMA MUNICIPAL DE VOLUNTARIADO. (2000): *Las organizaciones de voluntariado en la ciudad de Zaragoza*, Zaragoza: Ayuntamiento de Zaragoza.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. y MONSERRAT CODORNIÚ, J. (Coords.) (1996): *Las entidades voluntarias en España*, Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales.
- RUIZ OLABUÉNAGA, J. I. (2001): El voluntariado en España, *Documentación social* 122: 67-103.
- SUBIRATS, J. (ed) (1999): *¿Existe sociedad civil en España?*, Madrid: Fundación Encuentro.
- SUSÍN BETRÁN, R. (2001): Algunas cuestiones para comprender la institucionalización jurídica del voluntariado, *Documentación social* 122: 251-269.
- WUTHNOW, R. (1996): *Actos de compasión. Cuidar de los demás y ayudarse a uno mismo*, trad. de P. Gómez crespó, Madrid: Alianza.
- ZUBERO, I. (2000): *¿A quién le interesa el voluntariado? La acción voluntaria, entre la satisfacción y la deuda* (Colección «Pensamiento en acción», 2), Madrid: Cáritas española.

## **Primera parte**

*El voluntariado en la sociedad actual*



## Sociedad civil, sector no lucrativo y entidades voluntarias de servicios sociales

Por  
Vicente Marbán Gallego

Los más recientes debates sobre el concepto de sociedad civil en torno a su carácter puramente individual o colectivo parecen ser un reflejo y una continuación de la diversidad histórica que ha rodeado a este término.

La emergencia de un sector no lucrativo propiamente enmarcado dentro del contexto de la *sociedad civil* hace necesario redefinir ésta en su vertiente más individualista (que aún conserva dado que el asociacionismo voluntario surge de las voluntades individuales) donde la prosecución de sus *intereses e intenciones privados* están cada vez más orientados, no tanto al mercado, que también, como a objetivos cuya consecución tendrían efectos vinculantes para el conjunto de la sociedad y no tan solo para el grupo. Es por lo tanto, por medio del Sector Voluntario, la dimensión más operativa de la sociedad civil, como ésta recuperará la identidad (que por su histórica indefinición apenas llegó a ser nítida) que se consideró erosionada por la expansión estatal. En este marco, en la *primera sección* se pretende situar a las entidades no lucrativas pertenecientes al *Sector Voluntario* dentro de la sociedad civil considerando a ésta como un espacio de acción social interrelacionado y diferenciado del Estado y el mercado, formado por un conjunto de organismos voluntarios que sin la búsqueda de ningún poder específico y sin afán lucrativo, canalice las demandas y necesidades político-sociales y gestione parte de los fondos públicos para la prestación directa de servicios sociales, caracterizada por rasgos de voluntariedad, asociacionismo y compromiso de responsabilidad y participación en causas sociales, oferentes de bienes mixtos (de carácter privado, público o solidario) cuyas decisiones son debatidas en base a los argumentos presentados por sus miembros. Una vez localizado el sector no lucrativo en un esquema de orden social dentro de la sociedad civil, en la *segunda sección*, se

define y clasifica a dicho sector en tres tipos de entidades, desde las más puramente altruistas a las de orientación comercial, situando a las entidades objeto de estudio, esto es a las entidades voluntarias de servicios sociales del 0,52, dentro de la primera categoría. Pasando de la generalidad —sociedad civil— a la concreción —sector no lucrativo— Entidades altruistas —*Entidades de Servicios Sociales del 0,52 %*— a medida que hemos ido avanzando secciones, en la *última sección* se aportan algunas reflexiones sobre la relevancia y dimensión del voluntariado en estas organizaciones y su potencial efecto sobre la creación de empleo durante el periodo 1991-1996.

### *Los avatares de la sociedad civil*

La indefinición histórica del concepto de sociedad civil desde sus orígenes, incluso dentro de una misma escuela de pensamiento hace difícil su demarcación como concepto nítido y provisto de unas características diferenciables, que incluso hoy día siguen suscitando controversia. Ya para los primeros filósofos liberales la no distinción entre Estado y sociedad o entre sociedad política y sociedad civil parecía ser el denominador común del pensamiento social de la época. La preocupación se centraba más en el contraste de la Sociedad civil respecto al estado natural y silvestre de los hombres (« *société civile vs etat naturel*», *Dictionnaire Universel* de 1771); que frente al Estado tal y como lo entendemos hoy día. Preocupación hábilmente reinterpretada por Schmidt (1995) quien resume el concepto de sociedad civil que perduró fundamentalmente durante en el siglo XVIII, como una sociedad diferenciada de las comunidades domésticas y religiosas que, surgida bajo un sistema legal, deja atrás el estado en el que los hombres se encuentran por naturaleza progresando más allá del estado del salvajismo en el que las «rudas» gentes habitaban

Posteriores concepciones liberales de la sociedad civil o teorías de la sociedad civil «*societal*», como las define Pérez Díaz (1994) por enfatizar en los límites del Estado y en la capacidad de la sociedad para gobernarse a sí misma, toman nuevo rumbo a mediados del siglo XIX. Asumiendo la existencia de solidaridad, la denominación liberal de sociedad civil enfatizaba en la libertad e igualdad individuales sólo en términos legales y políticos (Alexander, 1997). Con el advenimiento del capitalismo industrial y los movimientos obreros el concepto adquiere una connotación más social, en especial con los movimientos anticapi-

talistas que centraron sus esperanzas en un Estado redistributivo y fuerte que coordinara el caos del mercado. Así en las primeras etapas del capitalismo industrial, Marx sienta las bases de una concepción «*estatista*» de sociedad civil, incapaz de organizarse a sí misma y de crecer de manera sostenible, cómplice de intereses económicos capitalistas gobernados por fuerzas impersonales que se desarrollan contra la consecución de formas libres de asociación humana.

No obstante, será Hegel quien redefina la citada concepción liberal en un sentido más solidario, identificando a la sociedad civil, no sólo con el mundo económico de las necesidades sino también con una esfera de la ética propia de determinados colectivos intermedios (que hoy denominaríamos organizaciones voluntarias) y diferente de la familia y el Estado <sup>1</sup>.

En definitiva, del oscurantismo y contraposiciones conceptuales que han rodeado a la sociedad civil entre los primeros pensadores liberales, podríamos añadir que ya a mediados del siglo XIX la noción de sociedad civil ha perdido su tradicional equivalencia con el Estado o la sociedad política siendo nítidamente distinguible de estos a efectos de su análisis. A modo de síntesis puede resultar de utilidad la mencionada dualidad presentada por Pérez Díaz (1994) entre sociedad civil «societal» y «estatista» o el esquema propuesto por Osborne y Kaposvari (1997) al presentarnos cuatro visiones distintas de la sociedad civil, cuya secuencia temporal sólo es parcialmente significativa, y representada en el cuadro 1.

El primero de los escenarios es desarrollado en términos históricos por Hobbes, quien emplea el término sociedad civil para diferenciar una sociedad reglada por la ley común de una sociedad natural regida por las pasiones y las necesidades... Considera a la sociedad civil como una *etapa transitoria necesaria* en el camino hacia una sociedad realmente «sociable» cuya preservación del buen orden sería llevada a cabo por un Estado surgido de las relaciones civilizadas entre los individuos.

Una segunda versión es la teorizada por Hegel y Marx al considerar a la sociedad civil el núcleo de la economía de mercado (Hegel, Marx) y de la sociedad burguesa (Marx) representativa de intereses par-

---

<sup>1</sup> Según Alexander (1997, 121), Antonio Gramsci, bajo la influencia de Hegel, desarrolla, en parte, su antiindividualista y antieconómica concepción de sociedad civil como aquel ámbito de la vida política, cultural y legal intermedia entre las relaciones económicas y el poder político.

**CUADRO 1**

ESQUEMA CONCEPTUAL DE LA SOCIEDAD CIVIL			
<i>Papel Estructural (Sociedad civil como...)</i>	<i>Teóricos Clave</i>	<i>Situación</i>	<i>Descripción</i>
Alternativa a la sociedad natural	Hobbes	Transitoria	Sociedad civil como una etapa transitoria progresiva de la sociedad natural y primitiva a una sociedad socializada
Elemento central de la economía de mercado	Hegel Marx	Transitoria	Sociedad civil como resultado de una economía de mercado y una etapa transitoria a erradicar en el camino hacia una sociedad socializada
Alternativa al Estado	Etzioni	Deseable	Sociedad civil como resultado de la autoorganización y autonomía de decisión individual frente a la burocracia y restricciones estatales. Centrada en las acciones y responsabilidad individuales
Alternativa al Estado y a la economía de mercado	Gramsci Arato	Deseable	Sociedad civil como resultado de interacciones sociales con ONGs, ofreciendo una tercera fuerza de equilibrio entre el Estado y el mercado y actuando dentro de un espacio público.

FUENTE: Osborne y Kaposvari (1997)

ticulares y egoístas desordenados que la convierten en una *etapa transitoria no deseada* para alcanzar una sociedad realmente civilizada y socializada<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Salvador Giner (1987) ofrece cuatro visiones similares de la sociedad civil —liberal clásica, Hegeliana, Marxista clásica y Gramsciana— donde, lo que para Osborne y Kaposvari es una etapa, Giner la bipolariza en dos versiones diferenciadas —Hegeliana y Marxista clásica— respecto a la consideración del Estado como agente socializante final. Para Hegel el Estado aparece como un agente supremo coordinador de los intereses egoístas, competitivos y particularistas propios de la sociedad civil sin contemplar la posibilidad de intromisión de aquél en la vida interna de éste. Marx, por el contrario, »negó toda superioridad, neutralidad y universalismo a un Estado (...) cuya superestructura jurídica y gubernamental, necesaria para garantizar el universo de rapiña y miseria moral de la sociedad civil burguesa (...) era una entidad clasista» (pp. 45-46).

La tercera aproximación al concepto de sociedad civil representada como máximo exponente por Etzioni, considera a ésta como *una etapa no transitoria necesaria y deseable* para defender el derecho de autonomía y libre asociación de los individuos frente a la coacción y burocracia estatales.

Finalmente, desde una perspectiva más conciliadora, las aportaciones de Gramsci van encaminadas a considerar a la sociedad civil como una *etapa deseable* en un futuro, separada tanto de un espacio público excesivamente burocrático como de una esfera privada centrada en la economía de mercado, que actúe como fuerza de equilibrio entre ambas. En esta línea, en la actualidad la emergencia de un sector no lucrativo propiamente enmarcado dentro del contexto de la sociedad civil hace necesario redefinir ésta en su vertiente más individualista (que aún conserva dado que el asociacionismo voluntario surge de las voluntades individuales) donde la prosecución de sus *intereses e intenciones privados* están cada vez más orientados, no tanto al mercado sino también a «objetivos cuya consecución tendrían efectos vinculantes para el conjunto de la sociedad y no tan sólo para el grupo» (Colom y Mas, 1988, 257). Es, por lo tanto, por medio del Sector Voluntario, la dimensión más operativa de la sociedad civil, como ésta recuperará la identidad (que por su histórica indefinición apenas llegó a ser nítida) que se consideró erosionada por la expansión estatal<sup>3</sup> ahora en entredicho, gracias a la división pluralista del Bienestar social (Rodríguez Cabrero, 1995) que permitirá la complementariedad, que no sustituibilidad, entre el Estado, la sociedad civil y el Mercado<sup>4</sup>.

A pesar de la diversidad histórica del concepto de sociedad civil mencionada en las páginas inmediatamente anteriores, la confusión que rodea al término continúa en los más recientes debates, bajo la tensión entre las dimensiones individual y colectiva. Como bien nos recuerda Alexander (1997), Alan Wolfe (1989) identifica sociedad civil con la esfera privada de la familia, Adam Seligman (1993) con la esfera de la razón en un sentido abstracto, Pateman (1988) con las relaciones familiares patriarcales mientras que otros intelectuales la identifican con particulares estructuras económicas de desigualdad. Shils (1991) y Walzer (1992) retoman una concepción de la sociedad civil ambigua a modo de paraguas protector,

---

<sup>3</sup> Giner (1987) en sus *Ensayos civiles* considera que la sociedad civil se ha visto además erosionada por la corporatización, la congestión institucional y la tecnocultura.

<sup>4</sup> La consideración del SNL dentro de la Sociedad civil nos permite aclarar que no toda ella es Mercado dados los rasgos básicos de no persecución de beneficios y búsqueda del interés general propios del SNL.

mientras que Ahrne (1994) la identifica con el Estado como fuente de equidad social, a diferencia de Kimmerling (1993) que la considera tan sólo una amenaza encubierta a la democracia. Finalmente, Cohen y Arato (1992) identifican sociedad civil con aquella esfera de la vida social que permanece fuera del ámbito de la economía y el Estado.

De esta manera el concepto de sociedad civil permanece todavía desenfocado, e incluso minusvalorado, por su identificación con falaces abstracciones y definiciones de buena intención vinculadas a conceptos como «razón» o «derechos» o por considerarlo como un concepto paraguas que incluye todo aquello que permanece fuera del control del Estado, la familia o las grandes corporaciones.

Autores como Alexander (1997), con el fin de paliar dicha abstracción conceptual, consideran a la sociedad civil como un espacio de conciencia social vinculado paralelamente a la solidaridad colectiva y al voluntariado individual que recibe inputs de otras esferas (Estado, iglesia, familia, corporaciones...), con las cuales se interrelaciona, sin dejar de formar parte por ello de sí misma.

Más concretamente, Keane (1988) define a la sociedad civil como el ámbito de la iniciativa privada legalmente reconocida y garantizada por el Estado e identificada, como el mismo denomina, con esferas públicas «sociables».

Unas definiciones próximas a la propuesta por Giner en sus *Ensayos Civiles*:

«La sociedad civil puede definirse como aquella esfera históricamente constituida de derechos individuales, libertades y *asociaciones voluntarias*, cuya *autonomía* y competición mutua en la persecución de sus *intereses e intenciones privados* quedan garantizadas por una institución pública, llamada Estado, la cual se *abstiene de intervenir políticamente* en la vida interna de dicho ámbito de actividades humanas» (Giner 1987, 56).

Para despejar este horizonte se plantea necesario definir los rasgos que caracterizan a cada modelo de orden social y constatar el grado de afinidad e integración entre todos ellos. Modelos de orden social como el mercado, Estado y comunidad a los que autores como Streeck y Schmitter (1985) añaden un cuarto, denominado «gobiernos de interés privado» o asociaciones, que Dekker y Van der Broek (1998) prefieren llamar sociedad civil.

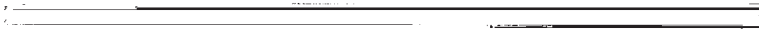
En concreto, éstos últimos delimitan el concepto de sociedad civil en términos de sus propias características y en perspectiva comparada con respecto al Estado, la comunidad y el mercado. Desde esta pers-

pectiva, *la sociedad civil se configura como un espacio interrelacionado y diferenciado del Estado, la comunidad y el mercado, caracterizado por rasgos de voluntariedad, asociacionismo y compromiso de responsabilidad y participación en causas sociales, oferentes de bienes mixtos (de carácter privado, público o solidario) cuyas decisiones son debatidas en base a los argumentos presentados por sus miembros.*

Tras este planteamiento, el mercado se configura como un modelo de orden social, no necesariamente englobado en la sociedad civil, frente a planteamientos neocorporativistas que incluyen a aquél dentro de ésta y que, a su vez, asignan a las asociaciones un papel intermedio entre el Estado y la sociedad civil.

De esta manera, frente al neocorporativismo que asigna a las asociaciones un papel distintivo e intermedio entre el Estado y la sociedad civil (mercado y comunidad) dejándolas fuera del ámbito de ésta última, o la distinción entre comunidad, mercado, Estado y sociedad civil (que incluye a las asociaciones) realizada por Dekker y Van der Broek, se aboga en estas páginas por considerar *dentro de la sociedad civil tanto a la comunidad (constituida por las redes primarias de solidaridad: familia, vecinos, amigos...) como a las asociaciones (consideradas como la institucionalización de la voluntad solidaria: asociaciones, fundaciones, ONGs...) que se desmarcan de la competitividad del mercado y de la jerarquía estatal y orientadas por principios de solidaridad y voluntariedad, con decisiones consensuadas y debatidas por sus miembros y oferentes de bienes mixtos, preferentemente solidarios.* El siguiente esquema lo resume más claramente:

## CUADRO 2 NEOCORPORATIVISMO





CUADRO 3

DEFINICIÓN ORIENTATIVA DE LOS MODELOS DE ORDEN SOCIAL					
	Comunidad	Mercado	Estado	Sociedad Civil (Dekker...)	Propuesta de sociedad civil
<i>Principio guía</i>	Solidaridad	Competencia	Jerarquía	Voluntariado	Solidaridad VOLUNTARIADO
<i>Actores principales</i>	Familias, Vecinos	Empresas	Agencias estatales	Asociaciones Familia,	Vecinos, Asociaciones ...
<i>Requisito de participación</i>	Vinculación	Poder adquisitivo	Autorización legal	Compromiso	Vinculación Compromiso
<i>Principal regla de decisión</i>	Consenso	Oferta y demanda	Adjudicación autorizada	Debate	Consenso Debate
<i>Medio de intercambio</i>	Estima, aprecio	Dinero, votos	Coacción	Argumentos	Estima, aprecio, argumentos
<i>Tipo de bienes generados</i>	Solidarios	Privados	Colectivos	Mixtos	Mixtos
<i>Externalidades positivas</i>	Afecto, Identidad colectiva	Prosperidad, Responsabilidad	Seguridad, Justicia	Capital social	Identidad colectiva, Capital social

FUENTE: Elaboración propia a partir de Dekker y Van der Broek (1998) y Streeck y Schmitter (1985)

No obstante, consensuar un concepto nítido de sociedad civil no es tarea fácil, máxime cuando el nivel de desarrollo y proximidad del mercado, el Sector Público y las asociaciones voluntarias de la sociedad civil es distinto y afronta diferentes tensiones según el área, país, región, comunidad e incluso inclinación ideológica de la que se trate.

En efecto, el planteamiento de definición de sociedad civil propuesto apenas podría ser contrastado con análisis empíricos en diferentes espacios geográficos donde las circunstancias históricas y políticas pueden cambiar la dirección y proximidad de la sociedad civil con los otros modelos de orden social planteados. En los países del Este, por ejemplo, la sociedad civil fue considerada inicialmente como un reclamo de las organizaciones no estatales y los movimientos sociales contra la supresión del Estado hasta que, tras 1989, pasaran a ser las encargadas de llenar parte del hueco dejado por éste, entre otras causas por la nueva presión ejercida por el mercado. En Estados Unidos, según Wolfe (1989), manteniendo bajo sospecha, como cabría esperar, la acción estatal, la principal tensión surge entre la sociedad civil y el mercado por la irrupción de la lógica mercantil de compra y venta de éste en la vida social y moral de aquélla. En Europa Occidental, a menudo tanto el mercado como el Estado son percibidos como una amenaza mercantilizante y burocratizadora a la sociedad civil y, en especial, al sector voluntario.

En definitiva, el concepto de sociedad civil no es uno e inequívoco; no obstante, no han sido pocos los intentos de homogeneizar las diferentes concepciones de sociedad civil, latentes en áreas geográficas distintas, en la línea propuesta por Dekker y Van der Broek (1998) que, tomando como referencia el número de miembros y voluntarios que participan en determinadas ONGs norteamericanas y europeas, delimitan tres tipos orientativos de sociedad civil:

- *Sociedad civil «Parroquial» (Parochial civil society)*: propia de países como España, Francia, Irlanda o Italia, caracterizadas por un relativamente escaso número de socios pero con elevados porcentajes de voluntariado entre éstos.
- *Sociedad civil «Activa» (Active civil society)*: como extremo opuesto de la anterior, dado el elevado porcentaje de socios con altas proporciones de voluntarios entre éstos (Estados Unidos, Canadá)
- *Sociedad civil en sentido amplio (Broad civil society)*: con importantes porcentajes de miembros asociados pero con bajos índices de voluntariado entre los mismos (Suecia, Noruega, Gran Bretaña, Países Bajos, Alemania)

## CUADRO 4

Porcentaje de voluntarios por número de socios	<i>S. C. Parroquial</i> (España, Italia, Francia, Irlanda)	<i>S. C. Activa</i> (EEUU, Canadá)
	<i>S. C. en Sentido amplio</i> (Noruega, Suecia, Gran Bretaña, P. Bajos, Alemania)	
	número de socios	

FUENTE: Elaboración propia a partir de Dekker y Van der Broek (1998)

Una tipología orientativa y revocable que atiende a criterios parciales de representatividad (socios) y voluntariado que, probablemente, quedaría desenfocada si atendiéramos a los antecedentes históricos a los que se ve sometida cualquier sociedad organizada en estrecha relación con un concepto de Estado, considerado tradicionalmente como antagónico con respecto a la sociedad civil.

En definitiva, en estas páginas se aboga por la extensión de un Sector Voluntario o sector no lucrativo, constituido entre el Estado y el mercado, y dentro del seno de la sociedad civil, formado por un conjunto de organismos voluntarios que sin la búsqueda de ningún poder específico y sin afán lucrativo, canalice las demandas y necesidades políticas y sociales<sup>5</sup> y gestione parte de los fondos públicos para la prestación directa de servicios sociales. Tal es el caso de las entidades voluntarias de servicios sociales subvencionadas por el 0,52 % del IRPF y que será objeto de nuestro análisis en páginas posteriores. Pero antes aclaremos qué se entiende por Sector Voluntario y qué lugar ocupan dichas entidades en la amplia diversidad organizativa española.

<sup>5</sup> Como muy bien señala D. Anisi (1995, 57-58), estas organizaciones de intermediación traducen a un lenguaje entendible por el mercado, aquello que no era comunicable porque las necesidades no quedaban avaladas por el dinero»; incluso llega a considerar la poca importancia que se las concedió como parte del fracaso del pacto Keynesiano.

*El sector no lucrativo:  
delimitación conceptual y diversidad organizativa*

1. Delimitación conceptual del sector no lucrativo

La indefinición histórica del concepto de sociedad civil reflejada anteriormente puede verse paliada en la actualidad por la emergencia de las, tradicionalmente denominadas, estructuras intermedias, asociaciones (Tocqueville) o grupos secundarios (Durkheim) representativos de lo que hoy entendemos por Tercer Sector o sector no lucrativo (SNL en adelante) como signo institucional de identidad y operatividad de una sociedad civil, antaño erosionada por la acción estatal. En cierta manera, definir correctamente el Tercer Sector es definir una parte importante de la sociedad civil, no toda <sup>6</sup>, pero significar su importancia supone ensalzar esta última. Si en la actualidad el concepto de sociedad civil parece haber alcanzado una cierta nitidez impropia de su evolución histórica, parte del mérito procede de una adecuada delimitación de las líneas que rodean al SNL.

No obstante, la terminología que rodea a este concepto es tan variada como heterogénea es la amplia realidad que abarca, agravada por inconsistencias metodológicas generadas por la diferenciación legislativa internacional <sup>7</sup>, el grado de desarrollo de la sociedad civil y su proximidad al sector público, la tradición histórica del sentido de acción no lucrativa, el nivel de desarrollo económico y especialmente por el grado de estructura formal requerida en cada área geográfica para este sector. A pesar de estas diferencias, el término francés «*économie sociale*», el británico «*non-statutory sector*», el alemán «*gemeinnützige Organisa-*

---

<sup>6</sup> No parece acertado confundir sociedad civil con Tercer Sector, en cualquier caso, éste forma parte de aquél, tal y como puede desprenderse de la definición restringida («sociedad civil dos») de sociedad civil propuesta por V. Pérez Díaz (1994, 79), que se reduce a «las instituciones sociales tales como mercados y las *asociaciones voluntarias*, y a la esfera pública, que están fuera (de forma plena o mitigada) del control directo por parte del Estado».

<sup>7</sup> En países con sistemas legales de base romanista (Francia, Italia, Alemania, España...) donde existe un cuerpo legal separado para las actividades públicas y privadas, el sector privado puede actuar en esferas de interés público bajo específicas estipulaciones legales, lo cual vincula al SNL más al Sector Público que al privado. Lo contrario de lo que ocurre en países angloamericanos, donde el sector privado también tiene el derecho a actuar en aras del interés público.

tionen» y «gemeinwirtschaftliche Unternehmen» y el americano «non-profit sector» comparten muchos rasgos, tanto desde un punto de vista positivo (*definición positiva*), en base a sus propias características (no lucrativo, exento de impuestos, voluntariado...) como desde un punto de vista residual (*definición residual*), en relación a aquel conjunto de instituciones que no forman parte del Sector Público o privado.

Respecto al primer criterio (*definición positiva*) destacar definiciones del tipo:

- *Sector exento de impuestos (Tax-exempt sector)*: incide en los privilegios y exenciones fiscales ofrecidos a las Entidades no lucrativas (ENL en adelante) para el desarrollo de sus actividades. Es inmediata la irrelevancia de este término al establecer comparaciones internacionales, por la heterogeneidad de los incentivos fiscales existentes en los diferentes sistemas tributarios.
- *Sector voluntario (voluntary sector)*: enfatiza la importante aportación del voluntariado en la mejora del bienestar social. Sin embargo, en un gran número de países, gran parte de la responsabilidad de la organización todavía es soportada por empleados retribuidos monetariamente.
- *Sector caritativo (charitable sector)*: planteado en términos de las donaciones recibidas por contribuciones privadas. Sin embargo, la realidad indica que esta fuente de ingresos no es la única, y a veces ni siquiera la principal, forma de financiarse.
- *Sector de Economía social (Économie sociale)*: término empleado cada vez más frecuentemente en las instituciones comunitarias, especialmente en Francia y Bélgica, que abarca tanto a entidades no lucrativas como a un amplio abanico de organizaciones tipo cooperativas, compañías aseguradoras mutuales y determinadas instituciones financieras que en la mayor parte del mundo son consideradas dentro del sector comercial.
- *Sector asociativo*: definición de corte político-económico que engloba a un conjunto de organismos y asociaciones de intereses funcionalmente definidos, organizados (asociaciones, fundaciones...) bajo conformidad de unos miembros voluntariamente asociados con el fin de contribuir a objetivos de política pública e interés general y cuya autonomía y competencia mutua queda garantizada por un Estado que se abstiene de intervenir políticamente en su funcionamiento interno.
- *Sector no lucrativo (nonprofit sector)*: denominación empleada comúnmente en Estados Unidos que enfatiza la no persecución

del lucro ni de beneficios para sus miembros [vía sujeción al Principio de No Distribución de Beneficios (PNDB).]

Como tipos de definiciones residuales destacan:

- *Sector independiente (independent sector)*: definido como una «tercera fuerza» (especialmente a partir de 1975 con la Comisión Filer) cuyo ámbito de influencia se encuentra desvinculado del gobierno y del sector privado. A primera vista puede observarse que esta independencia, especialmente la financiera, está muy lejos de cumplirse en la realidad.
- *Sector intermedio (intermediary sector)*: como agente mediador entre intereses mercantiles y estatales en plena colaboración con ambos.
- *Sector de Organizaciones no Gubernamentales (nongovernmental organizations)*: referido fundamentalmente a entidades independientes del Sector Público encargadas del fomento del desarrollo económico-social en países subdesarrollados.
- *Tercer Sector (third sector)*: definido de forma diferenciada respecto a los otros dos sectores institucionales para reivindicar su papel como agente generador de bienestar social. Término empleado inicialmente por autores americanos (Etzioni, Levitt, Nielsen...) y reforzado por la Comisión Filler (1975) que cada vez es más empleado por investigadores europeos<sup>8</sup>, para expresar una alternativa a las desventajas asociadas a la maximización de beneficios y a la burocracia estatal combinando la flexibilidad y eficiencia del mercado con la equidad del Sector Público.

Bajo esta perspectiva, son precisamente los criterios de exención, voluntariedad, caridad y ausencia de lucro los que permiten delimitar las fronteras de un sector diferenciado (no residual) de los tradicionalmente más definidos (público y privado). No obstante, a pesar de las afinidades conceptuales cada autor tiene sus preferencias para designar al sector:

En gran parte de la literatura, el término americano «non profit» se empleó inicialmente en alusión a las entidades exentas de imposición federal gracias a su carácter no lucrativo. Autores como Gidron, Kramer et al (1992) o Anheier y Seibel (1990), se decantan por el concepto de «Tercer Sector», al considerar que «Sector No lucrativo» no es un término correcto por cuanto sólo está definido en relación al mercado y no al Sector Público, a la vez que no tiene en cuenta a aquellas organizaciones que, generando algún tipo de beneficio, no lo distribuyen entre

---

<sup>8</sup> Para mayor detalle ver H. Anheier y W. Seibel (eds) (1990).

los propietarios de la organización. Por el contrario, expertos como Kuhnle y Selle (1992) consideran ambos conceptos vacíos de contenido tanto por su carácter residual como por no considerar a quienes representa, o a quienes se expresan a través de ella (voluntarios), de ahí que prefieran la tradicional denominación «Sector Voluntario».

Es probable, por tanto, que la búsqueda de una definición homogénea (llamémosle por ejemplo *Tercer Sector Voluntario No Lucrativo*) que satisfaga las concepciones de cada uno de los planteamientos resulte infructuosa; no obstante, independientemente del color del envoltorio, lo relevante será ponerse de acuerdo en el contenido. A este respecto, las coincidencias son relativamente numerosas de modo que tentativamente podríamos decir que el *Tercer Sector Voluntario No Lucrativo* englobaría a un conjunto de organizaciones surgidas de forma espontánea, diferenciada y mediadora de intereses no reconocidos satisfactoriamente por la autoridad (Sector Público) y las empresas (sector privado), beneficiarias de privilegios fiscales, canalizadoras de voluntariado y carentes de afán lucrativo que persiguen intereses ajenos a los de sus propietarios. Delimitación del concepto, que engloba un carácter multidisciplinar atendiendo a criterios legales (exenciones fiscales), económicos (no lucrativo), funcionales (solidaridad, participación y voluntariado) y estructurales (espontaneidad-racionalidad organizativa diferenciada y estructura de no distribución de beneficios) que justifica un análisis y clasificación más profunda desde diferentes ópticas.

## 2. Diversidad organizativa y clasificación orientativa de las entidades no lucrativas en España: Las entidades voluntarias de servicios sociales del 0,52 %

A la vista de las definiciones expuestas, se puede observar la difusa delimitación del concepto de sector no lucrativo que, incluso desde algunas perspectivas como la de la Economía Social, incluye a entidades que persiguen el beneficio, o una reducción de costes en relación a los del mercado, para sus asociados en la provisión de bienes o servicios de índole social, en algunos casos, y de comercial en otros. No obstante, su aportación al interés general es claramente diferente de la realizada por aquellas entidades que prestan servicios sin contraprestación alguna no sólo a sus asociados sino a la sociedad en su conjunto. Por ello se ha estimado conveniente diferenciar la realidad de estas organizaciones a tres niveles en función de la magnitud del colectivo beneficiado —*inte-*

*rés general, interés particular «social» e interés particular comercial—*, manteniendo una serie de rasgos conceptuales de tipo legal, económico, funcional y estructural que nos permitirán agrupar a las entidades, de mayor a menor afán no lucrativo, en:

- *Entidades No Lucrativas Altruistas*, llamadas también ENL puras, extrovertidas, de proyección externa (Anthony y Young, Monseerrat, 1991), de beneficio público (Gui y Ben-Ner 1993) o de heteroayuda (Casado, 1995), orientadas al *interés general*.
- *Entidades de autoayuda*, o introvertidas, de proyección interna o de beneficio mutuo, orientadas al *interés particular* de sus asociados pero con «efectos derrama» sobre el bienestar de unos ciudadanos, que, previo pago, podrían acceder a bienes y servicios de cierto carácter «social» (empleo, vivienda, representación política y laboral, protección de determinados derechos...) en mejores condiciones de las derivadas de su no agrupamiento en el mercado<sup>9</sup>.
- *Entidades comerciales*: gran parte de ellas desbordadas de las anteriores por un afán lucrativo que desvirtúa en gran medida el fin con el que fueron concebidas y que por su estructura de capital, reparto de beneficios y órganos de gobierno no distan mucho de otro tipo de sociedades mercantiles.

Como puede observarse en el CUADRO 5, el principal criterio de agregación de las entidades tipo es la magnitud y orientación del colectivo al que benefician, ordenado en tres niveles ya definidos con anterioridad —*interés general, interés particular «social» e interés particular comercial—*, considerando como criterio de agregación secundario, el grado de afinidad de las mismas respecto a los rasgos conceptuales mencionados<sup>10</sup>.

En relación a las *Entidades Altruistas*, desde un punto de vista *legal*, podrían definirse según la legislación de cada país en materia fiscal y de su declaración, o posibilidad de ser declaradas, como entidades de interés general. A este respecto, en España por interés general se entiende que el objeto social de dichas entidades, contemplado explícitamente en sus esta-

---

<sup>9</sup> Sirva de ejemplo, las cooperativas de viviendas, las cuales permiten a sus socios agruparse y adquirir un bien social como es la vivienda a un coste menor que el conseguido directamente en el mercado.

<sup>10</sup> Tal puede ser el caso de las asociaciones civiles y las cooperativas, ambas agrupadas como entidades de autoayuda, que comparten la mayor parte de los rasgos conceptuales mencionados pero que no comparten otros, como puede ser el rasgo funcional reivindicativo, mucho más acentuado en las primeras (asociaciones civiles).

CUADRO 5. CLASIFICACIÓN MULTIDISCIPLINAR DE ENL EN ESPAÑA

TIPOLOGÍA	RASGOS CONCEPTUALES				ENTIDADES TIPO I	I N T E R E S G E N E R A L  Interés Particular Social
	<i>Legales</i>	<i>Económicos</i>	<i>Funcionales</i>	<i>Estructurales</i>		
ENL ALTRUISTAS	—Perseguir fines de interés general previstos en Ley 30/94 Fundaciones.. —Cumplimiento de obligaciones formales previas y periódicas, cargos gratuitos. Destinar rentas al interés general, limitar su participación en sociedades mercantiles..... —Ley Asociaciones 1964	—Ingresos voluntarios (donativos, subvenciones..) —Prestación de servicios sin contraprestación obligada. —Derechos de propiedad limitados —Redistribución «externa» de rentas —Oferta de bienes y servicios quasi-públicos (exclusión parcial no económica, no rivalidad)	—Al servicio del interés general —Sin ánimo de lucro —Función participativa —F. Mediadora —F. Reivindicativa —F. Solidaria —F. Proyección / dignificación —F. Incubadora —Pluralidad Institucional	—Limitada racionalidad organizativa —Institucionalizadas —Autogobierno —Voluntariado —Gestión transparente	—ASOCIACIONES DE SERVICIOS SOCIALES: ENTIDADES VOLUNTARIAS DEL 0,52%; CRUZ ROJA, CARITAS...) —Asociaciones culturales, educativas, científicas... —Fundaciones filantrópicas —Asociaciones de hecho —Movimientos sociales...	
ENTIDADES DE AUTOAYUDA	—Atención a la estructura jurídica diferenciada de cada entidad.	—Lo económico subordinado a lo social —Redistribución «interna» de rentas —Ofrecen bienes y servicios quasi-públicos (consumo rival, exclusión parcial económica —cuotas—)	—Interés particular con efectos sociales —Función innovadora —F. Reivindicativa —F. Incubadora —Pluralidad institucional —Pluralidad institucional	—Autogobierno —Autogestión —Privacidad —Formalización —Profesionalización —Voluntariado escaso o inexistente	—Redes primarias solidaridad —ONCE, -Cajas de Ahorro —Partidos políticos, -Sindicatos —Asociaciones civiles (consumidores, usuarios...) —Asoc y colegios profesionales —Cooperativas —Mutualidades previsión social —Clubes, peñas, cofradías...	
ENTIDADES COMERCIALES	—Atención a la estructura jurídica diferenciada de cada entidad.	—Producción de bienes y servicios destinados a la venta —Distribución de beneficios —Lo social se subordina a lo económico.	—Función comercial (rentabilidad económica)	—Autogobierno —Racionalidad organizativa —Gestión privada —Formalizadas —Profesionalizadas	—Mutuas de seguros —Empresas no financieras (SAL, Sociedades Agrarias de Transformación..)	Interés Particular Comercial

FUENTE: Elaboración propia

tutos, no puede limitarse a satisfacer a los miembros que la componen, sino a una colectividad mucho más amplia. De esta manera podríamos *incluir entre las ENL Altruistas a aquellas Asociaciones y Fundaciones que*, según la Ley 30/1994 de Fundaciones y de Incentivos Fiscales a la Participación Privada en Actividades de Interés General en su artículo 42 1.a:

- A) Persiguen «fines de asistencia social, cívicos, educativos, culturales, científicos, deportivos, sanitarios, de cooperación para el desarrollo, de defensa del medio ambiente, de fomento de la economía social o de la investigación, de promoción del voluntariado social o cualesquiera otros fines de interés general de naturaleza análoga»,
- B) Cumplen determinados requisitos formales, diferentes según se trate de Asociaciones o Fundaciones <sup>11</sup>, destinan sus rentas e ingresos a fines de interés general, absteniéndose de participar en sociedades mercantiles, rinden cuentas anualmente, los cargos son gratuitos y están en posibilidad de solicitar la «Declaración de Utilidad Pública» <sup>12</sup>.

Bajo esta perspectiva, la *Asociación* es una entidad con personalidad jurídica, constituida de manera permanente y sin ánimo de lucro por un mínimo de tres personas —físicas o jurídicas—, con el objeto de poner en común sus conocimientos o su actividad al servicio de los fines mencionados, al amparo de la superación de los requisitos formales necesarios para su constitución. Una *Fundación* es una organización constituida sin

---

<sup>11</sup> Deben cumplir unas obligaciones legales *previas* al inicio de la actividad (redacción de estatutos, inscripción en el registro, declaración del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales, obtención del NIF, publicidad de la inscripción y posibilidad de solicitar la «Declaración de Utilidad Pública») y *periódicas*, cuando la entidad está en funcionamiento (celebración de contratos y pago de cuotas mensuales a la Seguridad Social, obligaciones fiscales, libros obligatorios, aprobación y rendición de cuentas por todas las ONGs y auditoría para aquellas que reúnan dos de los siguientes requisitos durante dos ejercicios consecutivos: superar los 400 millones de activo total, superar 400 millones de ingresos y más de 50 trabajadores).

<sup>12</sup> No es necesario estar declaradas de Utilidad Pública para ser incluida entre las ENL Altruistas, tan sólo es necesario poder acceder a tal declaración, ya que se trata de un derecho que concede el gobierno por el cual las entidades beneficiarias gozan de unos privilegios jurídico-fiscales previstos en la Ley 30/94, ya citada. De esta manera una asociación «común» no declarada de Utilidad Pública, no tendría porqué excluirse de atender al interés general con fines no lucrativos; en realidad en muchos casos esta declaración es tan sólo una formalidad, que, por ejemplo, muchas entidades puramente sociales, subvencionadas por el 0,52 % del I.R.P.F., no han cumplimentado pero estarían en condiciones de hacerlo.

ánimo de lucro, que destina de modo duradero, un patrimonio privado a la realización de fines de interés general, determinando los fundadores libremente, a través de los estatutos, las condiciones que desean para el gobierno y administración de la entidad. De la legalidad de las fundaciones y de su normal funcionamiento se ocupa el Protectorado, dependiente de la Administración Central o Autonómica correspondiente.

Desde un punto de vista *económico*, las ENL Altruistas se nutren fundamentalmente de recursos ajenos como donativos, subvenciones y aportaciones voluntarias por la prestación de servicios que no requieren contraprestación y por la oferta de bienes cuasi-públicos, dotados de un carácter no rival (propio de los bienes públicos puros) y un cierto grado de exclusión de corte ideológico, surgido de la autoexclusión que practican determinados individuos al no pretender beneficiarse de unos servicios por los que no han donado o han donado poco (mentalidad «Buying in») o de aquellos que no se identifican con determinadas entidades no lucrativas por considerar que entran en conflicto con sus intereses y motivaciones. Como rasgo comúnmente aceptado, derivado de su carácter redistributivo de rentas «externas» hacia personas ajenas a quienes controlan la entidad, destaca el consabido Principio de No Distribución de beneficios (PNDB). Su aceptación no supone negar los beneficios sino evitar que la existencia de ciertas cuotas de propiedad lleve consigo su distribución entre los propietarios, sin negar tampoco la reinversión ni la acumulación de superávits como protección contra ciclos económicos adversos, indicador de éxito en la gestión e incluso como garante de independencia financiera siempre que a) la reinversión se destine a los fines no lucrativos que dieron lugar a su creación y en un plazo limitado, de manera que la acumulación de beneficios no resulte excesiva (Tuckman & Chang, 1992), b) los donantes estén al corriente de la reinversión y de la acumulación de superávits, y c) no incremente el coste habitual de los bienes y servicios del año en el que se generaron.

Atendiendo a *criterios funcionales*, las ENL Altruistas se caracterizan por perseguir el interés general en aras de mejores niveles de bienestar social, sin ningún tipo de ánimo lucrativo y enmarcadas en ámbitos de actuación que requieren el desarrollo de funciones de participación ciudadana, mediación y reivindicación de intereses no satisfechos en las esferas pública (Sector Público) y privada (Mercado y redes primarias de solidaridad), solidaridad, proyección / dignificación de una realidad asociativa minusvalorada que contribuye a una mayor pluralidad institucional y funciones incubadoras de servicios que, tarde o temprano, podrían ser ofertados por el Sector Público.

Entidades estructuralmente (*criterio estructural*) dotadas de cierto grado de racionalidad organizativa y transparencia en su gestión, institucionalizadas y apoyadas en órganos de dirección habitualmente débiles y no controlados directamente por el gobierno y que cuentan con una parte importante de voluntarios entre sus miembros, dando prioridad a las personas por encima de su contribución a la entidad.

Ante los criterios descritos, podemos incluir entre las *ENL Altruistas* tanto a las Asociaciones y Fundaciones formales como a aquel conjunto de asociaciones de hecho, con más de tres miembros, carentes de constitución jurídica formal, pero que son fieles a determinados rasgos económicos y funcionales que no desvirtúan su persecución del interés general. Por lo tanto, sin la ambición de incluir todo el ámbito organizativo existente en nuestro país, atento a un conjunto de criterios a todas luces insuficiente, a pesar de su exhaustividad, podríamos incluir entre las ENL Altruistas a aquellas Entidades formales e informales constituidas por tres o más miembros que persiguen el interés general, no distribuyen beneficios, redistribuyen rentas externamente a terceras personas, financiadas principalmente con recursos voluntarios, representan función de índole social y dotadas de cierto grado de autogobierno y voluntariado en su estructura. En definitiva, bajo estos criterios generales podemos englobar a Fundaciones y Asociaciones formales e informales orientadas a fines de interés general de carácter cívico, educativo, cultural, científico, deportivo, sanitario, de cooperación para el desarrollo, defensa del medio ambiente, promoción del voluntariado social y servicios sociales, destacando entre éstas últimas, a efectos de nuestro análisis, las Entidades Sociales del 0,52 %, representativas del colectivo de organizaciones voluntarias en su versión altruista más pura, que por su dimensión, significación, regulación y supervisión legal y accesibilidad estadística serán objeto de análisis en la última parte de este trabajo.

Las *Entidades de Autoayuda*, a diferencia de las analizadas anteriormente, se caracterizan por perseguir el bienestar particular de sus miembros, redistribuyendo internamente los beneficios (tangibles fundamentalmente) derivados de la oferta de bienes, servicios y valores cuasi-privados<sup>13</sup> entre sus asociados pero donde lo económico se subor-

---

<sup>13</sup> Dotados de un cierto *carácter rival* según el tipo de bienes, servicios o valores ofrecidos y de *exclusión parcial* en base a cuotas (excepto en las redes primarias de solidaridad: familia, amigos, vecinos...). El carácter de rivalidad está acentuado, por ejemplo, en las cooperativas de viviendas, donde una cooperativista más podría limitar el acceso a otro, pero es

dina a lo social tanto por el tipo de bien ofertado (por ejemplo, vivienda, trabajo, enseñanza, valores políticos..) como por las funciones ejercidas (reivindicativas —partidos políticos, sindicatos, asociaciones y colegios profesionales...— incubadoras, democracia relativa —algunas Mutualidades— y pluralidad institucional).

Matizando su carácter social, es cierto que persiguen representar los intereses de sus miembros pero en muchos casos sus efectos se derraman sobre el bienestar del resto de ciudadanos, que sin quererlo pueden ejercer de *free rider*. Tal es el caso de los trabajadores no afiliados a sindicatos y que se beneficiarán de los logros conseguidos por éstos tanto como los afiliados, mejoras sociales promovidas por partidos políticos, aficionados a los toros no afiliados a peñas taurinas pero beneficiados por la presión ejercida por éstas a favor de la fiesta, etc.

Desde un punto de vista *legal*, la diversidad institucional derivada de este tipo de entidades no permiten establecer patrones unánimes de clasificación, máxime cuando en algunos casos, como las cooperativas, su configuración jurídica es ambigua por cuanto se reconoce su naturaleza comercial a la vez que su tradición histórica no lucrativa. Sin embargo, *estructuralmente* comparten rasgos de autogobierno, privacidad<sup>14</sup> y autogestión, formalización, profesionalización y un limitado volumen de voluntariado.

Como puede observarse, dentro de las Entidades de Autoayuda se enmarca una gran variedad de organizaciones con rasgos económicos y funcionales diferenciados pero que, en esencia, comparten la satisfacción de intereses particulares que, indirectamente y sin ser su objetivo principal<sup>15</sup>, tienen influencia en la sociedad en su conjunto («interés particular social»).

De los efectos que la satisfacción de los intereses particulares de los asociados tengan sobre el resto de la sociedad dependerá que incluyamos a esas entidades entre las anteriores (E. de Autoayuda) o entre las que

---

inexistente en la mayoría de las asociaciones civiles, partidos políticos y sindicatos donde se ofrecen «valores» exentos de rivalidad en su consumo (pero no exentos de exclusión parcial), dado que un afiliado más no limitaría el acceso a otro, más bien al contrario.

<sup>14</sup> Es decir, desvinculados financiera, e incluso, ideológicamente del Estado, con la excepción del partido político próximo al gobierno.

<sup>15</sup> En algunos casos no está tan claro que no sea su objetivo principal, tal es el caso de las Mutualidades de Previsión Social cuyo objeto es el seguro social privado, complementario del público, prestado por instituciones sin ánimo de lucro, autogestionadas, basadas en el principio de solidaridad colectiva y de puertas abiertas.

denominamos, en último lugar, como *Entidades Comerciales*. El objetivo económico de estas entidades es la distribución de beneficios a través de la producción de bienes y servicios destinados a la venta, bajo criterios de rentabilidad económica que relegan la rentabilidad social a un segundo plano, cuya esencia ha ido derivando a ser una empresa alternativa autogestionada cuyos accionistas no buscan la rentabilidad especulativa, ni ser propietarios sino un puesto de trabajo estable y bien retribuido (Millana 1996), en definitiva, una sociedad mercantil como cualquier otra en sus órganos de gobierno y control (Consejo de Administración y Junta General de Accionistas) pero con condiciones de suscripción especiales. Tal es el caso de las Sociedades Anónimas Laborales (S.A.L.), donde el poder de decisión y participación en beneficios está ligada a la propiedad del capital<sup>16</sup>. También podríamos incluir a aquellas cooperativas y mutualidades que, desvirtuadas por el afán de beneficio y por su excesivo crecimiento, escapan al control de los socios y acaban compitiendo en el mercado con entidades empresariales puramente mercantiles.

*El voluntariado en las entidades voluntarias de servicios sociales del 0,52*

A la vista de lo expresado anteriormente, las entidades voluntarias de servicios sociales pueden ser consideradas como el núcleo representativo de las entidades altruistas orientadas al interés general que, entre otros rasgos, destacan por apoyarse en un considerable número de voluntarios para desarrollar los programas de atención social previstos por aquéllas. Inicialmente cabría preguntarse por qué analizar las entidades de servicios sociales y no otro tipo de organizaciones orientadas a fines diferentes de los mencionados (culturales, deportivos, ...). Son varias las razones que justifican dicha elección:

Por una parte, entre las entidades subvencionadas por el 0,52 % del IRPF se encuentra una amplia diversidad organizativa (asociaciones, Federaciones y Confederaciones de asociaciones, Fundaciones...) cuyo denominador común es garantizar servicios sociales y constituidas por entidades representativas de la acción social por todos conocidas, no sólo por su tamaño como por su influencia e implanta-

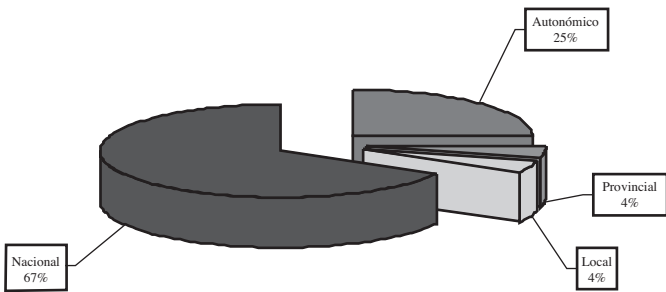
---

<sup>16</sup> Por Ley el Capital Social Mínimo debe estar en poder de los socios trabajadores al menos en un 51%.

ción territorial<sup>17</sup>. A este respecto, la mayor parte de las entidades sociales del 0,52, en concreto alrededor del 70 % por término medio en el periodo 1991-96 (GRÁFICO 1), desarrollan sus actividades preferentemente en un ámbito nacional a la vez que atienden a una amplia diversidad de necesidades sociales, en especial las relacionadas con la infancia, la población marginada (reclusos, gitanos, enfermos de SIDA y drogodependientes), juventud, minusválidos mujeres y mayores (GRÁFICO 2).

Al carácter multirregional y plurisectorial de estas entidades, añadir que las más recientes y sólidas investigaciones empíricas apuntan a que las entidades no lucrativas de servicios sociales (en adelante ENLSS) representan el grueso principal de las actividades del sector no lucrativo. Sirvan para confirmar dicha afirmación las conclusiones del estudio realizado por la Universidad Johns Hopkins (Salamon, Anheier et al., 1998) y adaptado a la realidad española por el equipo de Ruiz Olabuénaga (2000) confirmando a las ENLSS como las principales generadoras del empleo (32 %) del Tercer Sector español, o las respuestas ofrecidas por el 57% de las 2300 entidades voluntarias europeas encuestadas en 1993 por la Comisión Europea<sup>18</sup> que afirmaron ofrecer servicios sociales como su principal área de actividad.

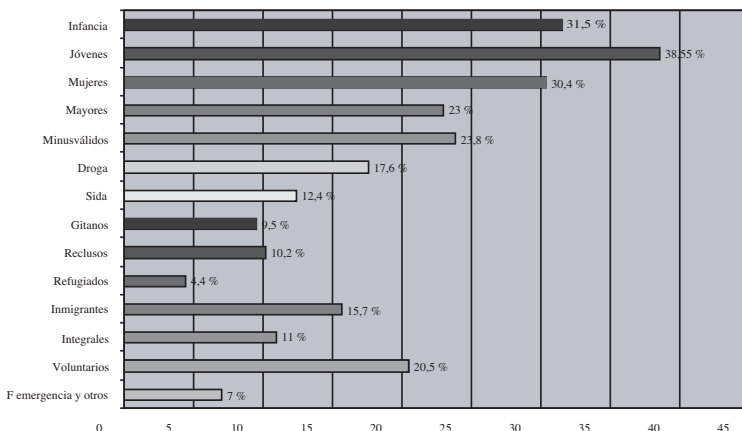
**GRÁFICO 1**  
**ÁMBITO TERRITORIAL DE LAS ENTIDADES**  
**DE SERVICIOS SOCIALES**



<sup>17</sup> Tal puede ser el caso de Cáritas, Cruz Roja, Asociación Española contra el Cáncer, Confederación de asociaciones de vecinos del Estado Español (CAVE), Aldeas infantiles o Médicos del mundo.

<sup>18</sup> Comunicación de la Comisión sobre « El fomento del papel de las Asociaciones y Fundaciones en Europa» (1997). Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1997.

**GRÁFICO 2**  
**COLECTIVOS DE ATENCIÓN PREFERENTE**



Justificada la prioridad del análisis de las ENLSS, el objetivo de este estudio, en la línea del camino abierto por Rodríguez Cabrero (1996) para las entidades voluntarias de servicios sociales subvencionadas en 1992<sup>19</sup>, es aproximar el volumen de voluntariado canalizado a través de las entidades de servicios sociales subvencionadas con el 0,52% de la recaudación del IRPF, distribuidos en su mayor parte (80 %) por el Ministerio de Asuntos Sociales (MAASS), desde una perspectiva descriptiva y longitudinal para las convocatorias del IRPF 1992-1997 enfatizando transversalmente en los indicadores del ejercicio 1997.

El estudio se basa en una muestra compuesta por las solicitudes de las ONGs que fueron subvencionadas con el programa de subvenciones del 0,52% del IRPF en las convocatorias del periodo IRPF 1992-1997 en función de los resultados de estas entidades en sus años anteriores respectivos (1991-1996), complementada con una encuesta postal enviada a aquellas que igualmente fueron subvencionadas en la convocatoria del IRPF 1998 en base a los resultados de ese mismo año. Como ejemplo de su significación cuantitativa, sirva reseñar que *el número de organizaciones analizadas en la convocatoria IRPF 97 ascendió a 273, si bien al*

<sup>19</sup> G. Rodríguez Cabrero & J. Monserrat (1996). Aprovecho esta cita para agradecer a D. Gregorio Rodríguez Cabrero su inestimable ayuda y orientación en la elaboración del análisis longitudinal planteado en este trabajo.

*corresponder muchas de ellas a confederaciones y federaciones de asociaciones, la cifra aproximada de asociaciones sería muy superior, en torno a las 6049, que suponen algo más del 30% de las 19498 registradas en 1997* (Ministerio de Interior, 1997; Cabra de Luna, 1998, 2000).

Con el fin de conseguir mayor homogeneidad en la investigación, ante la existencia de entidades de gran dimensión que pueden, circunstancialmente, distorsionar la realidad de la gran mayoría de las entidades que reciben fondos del 0,52 del IRPF, se ha optado por analizar por separado la contribución de entidades como Cáritas y Cruz Roja así como de otras entidades que, por su volumen de ingresos o por su cuantiosa aportación a las cifras de personal, socios y voluntarios, podrían alejar nuestra investigación de la realidad de la gran mayoría de entidades de menor envergadura. Los criterios para «filtrar» la aportación sobre el total de estas entidades son obvias para el caso de Cáritas y Cruz Roja, si bien no ocurre lo mismo con las entidades que, en busca de la menor complejidad, hemos definido como «de gran dimensión». La selección de estas entidades (incluidas Cáritas y Cruz Roja) se ha realizado en base al volumen de ingresos que cada entidad aporta sobre el total, eligiendo aquellas cuyos ingresos son superiores al 1% de los ingresos totales de sus respectivos años y/o cuyas aportaciones al personal, número de voluntarios y número de socios son sistemáticamente elevadas durante el periodo analizado con respecto al resto de entidades<sup>20</sup>.

## 1. Personal voluntario

Se pretende, bajo estas aclaraciones, estimar el número de voluntarios que participan en las entidades de servicios sociales del 0,52% traduciéndolos a *personal contratado equivalente* a jornada completa, con

---

<sup>20</sup> Estas entidades, definidas como grandes, son básicamente: Cruz Roja, Cáritas, Orden hospitalaria de San Juan de Dios, Asociación Española contra el Cáncer, Confederación de asociaciones de vecinos del Estado Español (CAVE), Hermanitas de ancianos desamparados (HERANDES), Fundación Formación y Empleo, CCOO, UGT, Unión de Asociaciones familiares, Consejo de la Juventud de España, Unión democrática de pensionistas y jubilados de España, Asociación para la promoción del minusválido, Aldeas infantiles, Médicos del mundo, Unión española de asociaciones de ayuda al toxicómano, Confederación española de ayuda al refugiado y Fundación ECCA. En algunos años algunas entidades no superan por poco el 5% de los ingresos totales de su respectivo ejercicio. En 1993 15 superan los requisitos, 14 en 1994, 17 en 1995 y 14 en 1996.

el fin de interpretar cual sería el potencial número de empleos que podrían crearse o que se estarían dejando de crear si el voluntariado fuese contratado, a los que podrían añadirse finalmente aquellos empleos que efectivamente son generados directamente en estas entidades.

La media de voluntarios movilizados en las entidades del 0,52 durante el periodo analizado (TABLA 1) gira en torno a los 360.000. La traducción del voluntariado a «personal voluntario equivalente» a tiempo completo (PVE) resulta de estimar que cada uno de ellos realiza 18 horas de promedio de «trabajo» al mes según nuestra encuesta lo que significa que un voluntario dedicaría un 11% de horas al mes (promedio) respecto a una persona contratada a tiempo completo

Tomando como referencia los datos de la última convocatoria analizada (1997) (TABLA 2) cuyo personal voluntario equivalente (PVE) asciende a 56.017 (497.926 en valores absolutos) éste representaría alrededor del 0,7 % del empleo generado en el sector servicios (7.874.200) o el 6,3 % si se consideran las cifras de voluntarios en términos absolutos.

Por lo que respecta al comportamiento del voluntariado social en las entidades del 0,52 veremos que presenta ciertos paralelismos con el personal contratado, tanto en su ritmo de crecimiento en el periodo 1991-96 como en su elevada concentración en un limitado número de entidades. Así, puede observarse cómo ha evolucionado a un ritmo similar al del personal remunerado, duplicándose en apenas 6 años hasta alcanzar una cifra próxima al medio millón de voluntarios en 1996 (GRÁFICO 3). No obstante, aunque una parte importante de este incremento se deba al crecimiento paralelo del número de entidades subvencionadas en el periodo, la media de voluntarios por entidad ha seguido creciendo.

En relación a su distribución en las entidades sociales (TABLA 1), al igual que ocurrirá con el personal remunerado durante 1996, cerca del 60% del voluntariado se concentró en las entidades de gran dimensión que representaron poco más de un 5% del total de entidades sociales analizadas. Entre estas entidades se encuentran Cáritas y Cruz Roja cuyo peso en el total de voluntarios ha decrecido del 59% en 1991 (146.043 voluntarios) al 36% en 1996 (178.298), a pesar de contar con 32.000 voluntarios más durante ese periodo. Esta pérdida de peso se debe básicamente al *crecimiento que están experimentando el resto de entidades sociales*, especialmente las que superan los 100 millones de pesetas, cuyo voluntariado, excluyendo Cáritas y Cruz Roja, también ha crecido notablemente.

La canalización de la voluntad altruista realizada por las entidades no lucrativas del 0,52% es afianzada con una importante labor de formación orientada a la gestión eficiente y coordinada de la acción volun-

**TABLA 1**  
**TOTAL DE VOLUNTARIOS**  
**VOLUNTARIADO EN ENTIDADES DE GRAN DIMENSIÓN**

Intervalos de ingresos	1991	1992	1993	1994	1995	1996	media del periodo (1993-1996)
TOTAL	248484	212865	345971	404415	432335	497926	356.999
* Media voluntarios por entidad	1515	1144	2059	2198	2020	1824	1793
ENTIDADES DE GRAN DIMENSIÓN (incluidas Cáritas y Cruz Roja)	N=5	N=10	N=11	N=13	N=14	N=13	200.130
	146063	156102	171256	207691	223788	295885	
CÁRITAS Y CRUZ ROJA	N=2	N=2	N=2	N=2	N=2	N=2	151.475
Total	146043	154731	127660	143210	158910	178298	

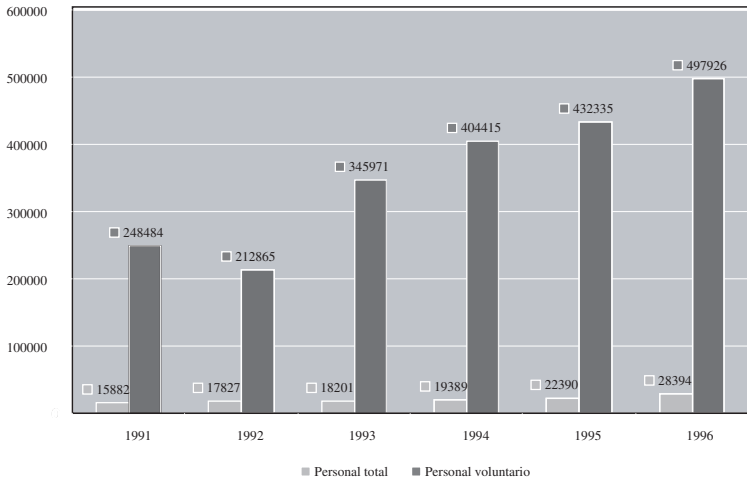
FUENTE: Expedientes 0, 52 IRPF 1992-97

**TABLA 2**

<b>EL VOLUNTARIADO SOCIAL EN LAS ENTIDADES DEL 0,52 Y SU CONTRIBUCIÓN AL EMPLEO DE 1997</b>			
	<i>IRPF 1997</i>	<i>Personal voluntario equivalente (PVE) 1997</i>	<i>Porcentaje del PVE sobre el empleo sector servicios de 1997 (7.874.200)</i>
<b>TOTAL DE VOLUNTARIOS</b>	497.926	56.017	0.7
* Voluntarios en Cáritas y Cruz Roja (cr)	178.298	20.058	0,2
* Voluntarios entidades gran dimensión (incluidas Cáritas y Cruz Roja)	295.885	33.287	0.4

FUENTE: Elaboración propia a partir de expedientes 0, 52 IRPF 1997

**GRÁFICO 3**  
EVALUACIÓN DEL PERSONAL REMUNERADO Y VOLUNTARIADO 1991-96



taria, concretada, según nuestras estimaciones para 1996, en un 32 % de voluntarios formados dentro de la propia organización con una media de 32 voluntarios formados por curso (TABLA 3).

**TABLA 3**

FORMACIÓN DE LOS VOLUNTARIOS EN LAS ENTIDADES DEL 0,52	
	1996
—Voluntarios formados en cursos	161.985
—Cursos para voluntarios	4.992
—Voluntarios formados por curso	32.4

FUENTE: Expedientes 0,52 IRPF 1997

El *perfil sociológico del voluntario* es otro de los factores que más interés ha suscitado en la literatura al analizar el fenómeno del voluntariado. Dicho perfil se corresponde en las entidades sociales del 0,52 con una persona próxima a los 34 años, con predominio de las mujeres (57%) sobre los varones (43%), titulado medio y comprometido continua y regularmente con la ONG. A este respecto, conviene resaltar que el 55,5 % de las entidades encuestadas afirmaron contar con voluntarios cuya permanencia fue continuada y superior al año, con un promedio de 4,3 y 4,8 horas semanales de dedicación en los meses de marzo y noviembre respectivamente (TABLA 4).

## 2. Personal contratado

Hasta ahora nos hemos centrado en el empleo que aportarían los voluntarios si éstos fuesen contratados a tiempo completo. Para ampliar el análisis de la relevancia que las entidades voluntarias de servicios sociales tienen en la creación de empleo resultaría interesante agregar al denominado personal voluntario equivalente, analizado anteriormente, aquellos sujetos que efectivamente están vinculados y retribuidos en la entidad voluntaria bajo una relación contractual definida, traduciéndolos asimismo a personal contratado equivalente (PCE) a tiempo completo.

Respecto al comportamiento del personal contratado por las entidades de servicios sociales del 0,52 en el periodo analizado, ya hemos mencionado que presenta rasgos similares a los del voluntariado, tanto en su ritmo de crecimiento como en su elevado índice de concentración en un

TABLA 4

PERFIL SOCIOLÓGICO DEL VOLUNTARIADO EN LAS ENTIDADES DE SERVICIOS SOCIALES	
<b>EDAD MEDIA DEL VOLUNTARIO</b>	<b>33.8 AÑOS</b>
<b>VOLUNTARIOS EN INTERVALOS DE EDAD:</b>	<b>Porcentaje</b>
* De 18 a 30 años	27 %
* De 31 a 45 años	45.5%
* De 46 a 65 años	45.5%
* Más de 65 años	7.5 %
Total	100%
<b>GÉNERO:</b>	<b>Porcentaje</b>
* Varones	43%
* Mujeres	57%
<b>ESTUDIOS:</b>	<b>Porcentaje</b>
* Primarios	24 %
* Secundarios	43 %
* Superiores	23 %
* Sin estudios	10 %
<b>PERMANENCIA:</b>	<b>Porcentaje</b>
* Continuada superior al año	55.5%
* Continuada inferior al año	6.5%
* Esporádica	1.9%
* Sin clasificar	36%
Total	100%
<b>DEDICACIÓN:</b>	<b>Media</b>
* Promedio de horas semanales en marzo	4.3
* Promedio de horas semanales en Noviembre	4.8
* Promedio horas semanales Marzo – Noviembre	4.8

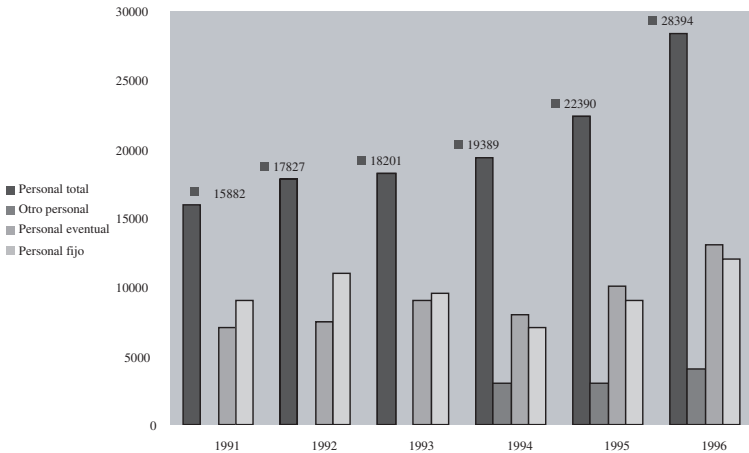
FUENTE: Encuesta 0,52, 1998

limitado número de entidades sociales. Así puede observarse cómo éste ha crecido a un ritmo similar al del número de voluntarios, hasta el punto de casi duplicarse entre 1991 y 1996 (GRÁFICO 4) gran parte de los cuales, en concreto el 66 %, desempeñó su trabajo en 1996 en algo menos del 5% (13 entidades de gran dimensión) de las entidades del 0,52 (el 31%

trabaja en Cáritas y Cruz Roja, TABLA 5). No obstante, y al igual que ocurría con el voluntariado, aunque una parte importante de este crecimiento debería atribuirse al incremento de las entidades subvencionadas con cargo al 0,52 durante este periodo, que pasaron de 164 en 1991 a 273 en el 96, el número de empleados por entidad ha seguido creciendo aunque de manera irregular con una media de 7 empleados más en esos años.

Finalmente, el perfil de personal se caracteriza por un ligero predominio del personal eventual sobre el personal fijo y un reducido volumen de otro tipo de personal, generalmente por contratos de servicios (GRÁFICO 4).

**GRÁFICO 4**  
EVOLUCIÓN DEL PERSONAL CONTRATADO 1991-1996



Centrándonos, al igual que en el apartado anterior, en el último año de la serie (1996), se trata de traducir igualmente estos empleos a tiempo completo. Para ello se ha estimado conveniente traducir a jornada completa los 28.394 empleos del último año de la serie, tomando como referencia de horas de trabajo a la semana las reseñadas en la EPA de 1997 para la rama de actividad «Actividades sanitarias y veterinarias, servicios sociales» cifradas en 34 horas.

El resultado de la estimación nos indica que el número de empleos a jornada completa en las *entidades sociales del 0,52* (convocatoria 1997) superó los 24000, lo que representaría el 0,3% del total de empleos creados en el sector servicios durante 1997 (7.874.200).

**TABLA 5**

PERFIL Y DISTRIBUCIÓN DEL PERSONAL CONTRATADO EN 1996		
TIPO DE PERSONAL	1996	
		Media de empleados por entidad
<b>PERSONAL FIJO</b>	11.992	44
* Cáritas y Cruz Roja	5.209	2.604
* Entidades de gran dimensión	8.436	649
<b>PERSONAL EVENTUAL</b>	12.507	46
* Cáritas y Cruz Roja	3.440	1.720
* Entidades de gran dimensión	8.023	617
<b>OTRO PERSONAL</b>	3.895	14
* Cáritas y Cruz Roja	188	94
* Entidades de gran dimensión	2.218	171
<b>TOTAL</b>	28.394	104
* Cáritas y Cruz Roja	8.837	4.418
* Entidades de gran dimensión	18.677	1.437

FUENTE: Expedientes 0, 52 IRPF 1997.

Así, a modo de resumen, las cifras consideradas para 1997 son las siguientes:

- Personal voluntario equivalente: 56.017  
(0,7% empleo sector servicios 1997)
- Personal contratado equivalente: 24.135  
(0,3%, idem)
- Total empleos equivalentes a tiempo completo de entidades 0,52: 80152  
(1% empleo sector servicios 1997)

### *Conclusiones*

La realidad no lucrativa y solidaria emergente en el seno de la sociedad civil como espacio social diferenciado del Estado y el mercado

requiere un marco teórico que permita situar a las entidades de servicios sociales dentro de lo que se ha denominado sector no lucrativo o Sector Voluntario, a su vez protagonista del resurgir de la voluntad altruista que muchos ciudadanos desean canalizar dentro de la sociedad civil.

De la amplia diversidad organizativa existente en este sector, las entidades de servicios sociales se configuran como el núcleo principal de las denominadas Entidades No Lucrativas Altruistas tanto por su representatividad como por su implantación e influencia en la implementación de las políticas sociales.

La relevancia de las entidades del 0,52 % en términos de voluntariado equivalente al personal contratado a jornada completa, un tercio de los cuales es formado dentro de la propia organización altruista, podría suponer que, si el personal voluntario fuese contratado, éste habría representado en 1997 alrededor del 0,7% (6,3% en valores absolutos) del empleo creado en el sector servicios, cifra que ascendería al 1% si les añadiésemos el personal equivalente a jornada completa efectivamente contratado en estas entidades. Avanzando un paso más, si atendiésemos a la representatividad de las entidades analizadas en la convocatoria del IRPF 1997, en torno a las 6000 asociaciones, y extrapolásemos los resultados hacia un universo aproximado de 19.000 entidades de acción social en España, podríamos dar buena cuenta de la aportación de las entidades de voluntariado a la creación de empleo.

Una última conclusión constata que se produce un elevado índice de concentración del voluntariado en un reducido número de organizaciones, con tres cuartas partes del voluntariado distribuido en algo menos de 5% de las entidades subvencionadas en la convocatoria del IRPF 1997.

En definitiva, unas conclusiones extraídas desde una óptica sectorial (servicios sociales) que pretenden aportar un pequeño destello a un oscuro, e injustamente minusvalorado por su limitada cuantificación, campo de investigación como el del voluntariado.

### *Bibliografía*

- AHRNE, G. (1994): «The Organizational Prerequisites of Civil Society», artículo presentado al ISA World Congress, Bielefeld, Alemania, Julio 1994; citado en Alexander, J. (1997)
- ALEXANDER, J. C. (1997): «The Paradoxes of Civil Society», *International Sociology*, June 1997, vol 12, n.º 2, pp. 115-133.

- ANHEIER, H. y SEIBEL, W. (1990): *The Third Sector: Comparative Studies of Non-Profit Organizations*, Berlin, Walter de Gruyter.
- ANISI, D. (1995): *Creadores de escasez, del bienestar al miedo*. Madrid, Alianza Editorial.
- ANTHONY, D. y YOUNG, D. (1988): *Management Control in Nonprofit Institution*. Illinois, Irwin ed.
- BEN-NER, A. y GUI, B. (1993a): *The Non-Profit Sector in the Mixed Economy*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- CABRA DE LUNA, M. A. (1998): *El Tercer Sector y las Fundaciones de España. Hacia el nuevo milenio*. Madrid, Fundación ONCE, Colección Solidaridad.
- (2000): «La dimensión económica de las fundaciones españolas de competencia estatal: una aproximación», *Economistas*, n.º 83, pp.80-102.
- CASADO, D. (1995): *Organizaciones Voluntarias en España* (1992), Barcelona, Hacer.
- COHEN, J. y ARATO, A. (1992): *Civil Society and Political Theory*. Cambridge, MIT Press.
- COLOM, F. y MAS, S. (1988): «Críticas y alternativas a la democracia representativa: en torno al pensamiento político de Claus Offe», en González, J.M. y Quesada, F. (1988) *Teorías de la Democracia*. Anthropos, pp 227-266.
- DEKKER, P. y VAN DER BROEK, A. (1998): «Civil Society in comparative perspective: Involvement in Voluntary Associations in North America and Western Europe», *Voluntas*, vol 9, n.º 1, pp.11-38.
- GIDRON, B., KRAMER, R. et al (1992): *Government and the Third Sector*. San Francisco, Jossey-Bass Publishers.
- GINER, S. ( 1987 ): *Ensayos Civiles*. Barcelona, Península.
- KEANE, J. (1988): *Democracy and Civil Society*. London, Verso.
- KIMMERLING, B. (1993): «Patterns of Militarism in Israel» *European Journal of Sociology* 34: 196-223 citado en Alexander, J. (1997).
- KUHNLE, S y SELLE, P. (eds) (1992a): *Government and Voluntary Organizations: A Relational Perspective*. Aldershot, ed. Avebury.
- (1992b): «Government and voluntary organizations; A relational perspective», en Kuhnle y Selle (eds) (1992), pp.1-34.
- MINISTERIO DEL INTERIOR (Secretaría General Técnica) (1996): *Anuario estadístico, 1996*. Incluye datos del Registro de Asociaciones del Ministerio del Interior.
- (1997): *Anuario estadístico*.
- (1998): *Anuario estadístico*.
- MILLANA, M. (1996): «La experiencia del modelo SAL en la superación de la crisis», *Documentación Social*, n.º 103, pp. 139-155.
- MONTSERRAT, J. (1991): «Hacia una teoría económica del Tercer Sector: una primera aproximación», *Economistas*, n.º 51, pp 48-56.
- OSBORNE, S. P. y KAPOSVARI, A. (1997): «Towards a civil society? Exploring its meanings in the context of post-communist Hungary», *Journal of European Social Policy*, vol 7, n.º 3, pp. 209-222.

- PATEMAN, C. (1988) «The Fraternal Social Contract», in J. Keane (ed) *Civil Society and the State. New European Perspectives*, pp. 101-128. London: Verso, citado en Alexander, J. (1997).
- PÉREZ DÍAZ, V. (1994): *La primacía de la sociedad civil*. Madrid, Alianza Editorial.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (1995): «Estado de Bienestar y sociedad civil en España: hacia una división pluralista del Estado de Bienestar», *Hacienda Pública Española I-95 Monografía: «Competitividad y Economía del Bienestar»*, pp. 91-103.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. y MONTSERRAT, J. (1996): *Las Entidades voluntarias en España*. Madrid, Ministerio de Asuntos Sociales.
- RUIZ OLABUÉNAGA, J. I. (2000): «El sector no lucrativo en España», *Economistas*, n.º 83, pp. 63-80.
- SALAMON, L., ANHEIER, H. et al (1998): «The Emerging Sector revisited. A summary». Baltimore The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, Phase II.
- SCHMIDT, J. (1995): «Civil Society and Social Things: Setting the Boundaries of the Social Sciences», *Social Research*, vol 62, n.º 4, pp. 899-932.
- SELIGMAN, A. (1993): *The idea of Civil Society*. New York, Free Press.
- SHILS, E. (1991): «The virtue of Civil Society», *Government and Opposition*, n.º 26, pp. 3-20.
- STREECK, W. y SCHMITTER, P. C. (1985): «Comunidad, mercado, Estado ¿y asociaciones? La contribución posible del gobierno del interés al orden social», en Del Aguila et al (1998): *La democracia en sus textos* (capítulo 17) Alianza Editorial, pp. 471-502.
- TUCKMAN, H. P. y CHANG, C. F. (1992): «Nonprofit Equity: a Behavioral Model and Its Policy Implications», *Journal of policy analysis and management*, vol 11, n.º 1, pp. 76-87.
- WALZER, M. (1992): «The Civil Society Argument», in C. Mouffe (ed) *Dimensions of radical Democracy: Pluralism, Citizenship, Community*, pp. 90-107. London: Verso; citada en Alexander, J. (1997).
- WOLFE, A. (1989): *Whose Keeper?* Berkeley, University of California Press.



# Modelos de voluntariado<sup>1</sup>

Por

Luis A. Aranguren Gonzalo

*Las dos grandes tradiciones del voluntariado de acción social  
en la actualidad*

Las nuevas condiciones culturales en las que habitamos y que van desde el cambio epocal hasta la instalación en la sociedad de riesgos, pasando por el desenclave vital de muchas personas, afectan sin duda a las disposiciones, actitudes y motivaciones de las personas voluntarias.

En el campo de las disposiciones personales asistimos a la conjunción de dos tradiciones bien distintas. Por un lado, nos encontramos con el voluntariado que busca la transformación social y que proviene en buena parte de la vieja escuela de las militancias (política, sindical, cristiana, etc.). Por otro lado, observamos cómo crece y se expande un voluntariado que busca la realización personal en un mundo inhóspito, que proviene de modo mayoritario de la atmósfera posmoderna. Buceemos en las características de cada una de las propuestas.

## 1. El voluntariado como compromiso social

\* Mirada hacia lo *social-político*. Se es voluntario desde un análisis de la realidad injusta en la que vivimos y al que hay que dar una respuesta urgente que no admite demora.

\* Se mueve a partir de una *ética de la convicción*. Priman los principios objetivos, los imperativos categóricos; se responde a una orden recibida e interiorizada; no importan las consecuencias ni los costes de nuestras acciones; tampoco las condiciones en las que éstas se realizan.

---

<sup>1</sup> Una versión más extensa de este trabajo ha sido publicada en L. A. Aranguren Gonzalo, *Cartografía del voluntariado*, Madrid, PPC, 2001, pp. 79-140.

\* Representa la vivencia de la *pasión por la Causa*. Hay más emotividad que cabeza, más dejarse llevar que decidir por uno mismo; más romanticismo que personalización.

\* Ligado a la *utopía necesaria*. Todo es poco con tal de apuntar a otro orden de cosas diferente al actual. La acción se vincula con un «siempre más lejos» que nunca llega y que se convierte en alimento de la misma acción.

\* *Culturalmente a la baja*. Es un tipo de voluntariado que hoy no levanta pasiones, desde el momento en que nuestra cultura posmoderna no quiere saber nada de grandes palabras como justicia o paz y mucho menos congenia con un mínimo sentido de transformación social. Este hecho se refleja en la carencia de un sujeto histórico capaz de comparar de modo mayoritario este modelo de voluntariado.

\* Se corre el *peligro de la despersonalización y el elitismo*. Si las opciones que se van planteando se hacen sólo desde lo emotivo, la ruptura personal está a la vuelta de la esquina. Por otra parte, este modelo corre el riesgo de sentirse el «químicamente puro» frente a otros, inicialmente menos comprometidos.

## 2. El voluntariado como realización personal

\* Mirada hacia *uno mismo como sujeto*. En el desbrujamiento cultural imperante, el voluntario se acerca desde su necesidad de conocerse, de probarse si vale para algo, de relacionarse y salir de su soledad.

\* Se mueve a partir de una *ética de la responsabilidad*. Priman más las consecuencias de los actos que se realizan. Importa ver a corto plazo los efectos de mis acciones como voluntario. Y entre las posibles consecuencias que hay que examinar se halla averiguar lo que supone la acción voluntaria, en términos de tiempo que «quita» para otros quehaceres y pertenencias que cada cual tiene.

\* Necesita una *toma de distancia* de perspectiva para situarse. Es el sentido de la medida, de la mesura. Importa no dejarse afectar en demasía por lo que uno hace o ve. A la acción voluntaria se camina con el freno siempre echado, con defensas y miedos a implicarse en exceso. Es el predominio de la razón desapasionada.

\* Ligado a la *cotidianidad*. Se valora el aquí y el ahora. Es el voluntariado que se incorpora en el horario y dinámica de una persona que debe, además, atender obligaciones familiares profesionales, y que no renuncia a otros espacios de ocio. Es un voluntariado con minúsculas

que encuentra su acomodo en medio de otras muchas y variadas actividades. Se halla ligado, de modo especial, al mundo de las relaciones personales, de salir de casa, de encontrarse con otros.

\* *Culturalmente al alza*. En toda crisis cultural y epocal florece la búsqueda de sujetos capaces de hacer frente a esta nueva situación. En nuestro días hay que incidir en las opciones personales y personalizadas, en la capacidad de decisión, en el ejercicio de la voluntad y el desarrollo de un estilo de vida. Estamos configurando una nueva subjetividad, y en ella el mundo del voluntariado es un reflejo más.

\* Se corre el *peligro de construir un individualismo cerrado y atomizado*, que satisfaga las necesidades personales, con el consiguiente peligro añadido de manipular a otros, incluidos a los empobrecidos.

### *Marcos de comprensión*

Los dos modelos descritos obedecen a un momento histórico concreto donde el declive de uno se mezcla con el ascenso del otro. Si no queremos instalarnos en la dialéctica de lo uno o lo otro, si queremos buscar ámbitos donde se haga viable la cohabitación de ambas tradiciones, en el seno de las organizaciones sociovoluntarias, hemos de realizar un esfuerzo intelectual para pensar las claves culturales de esta nueva situación y proponer vías de encuentro razonables y educativas.

#### 1. Clave antropológica

En su extremo, cada tradición del voluntariado anteriormente descrita apunta hacia un nuevo antihumanismo. El voluntariado volcado en el compromiso social corre el riesgo de identificarse con aquello por lo que trabaja y se esfuerza, diluyéndose en la acción. La razón de este antihumanismo estriba en el hecho de que en la Causa objetiva se pierde con facilidad el tino de lo subjetivo, y la persona se «cuece» en su misma salsa activista.

No es menos cierto que el voluntariado posmoderno que busca la realización personal corre el riesgo de protagonizar el antihumanismo que consiste en el repliegue absoluto en la vida privada, en la autocomplacencia de un individualismo retirado en la intimidad de las pequeñas cosas y desconectado del mundanal ruido, o acaso conectado tan sólo

para buscar ciertas compensaciones y beneficios personales. Este tipo de persona está ligada a la cultura del fragmento, y en función de esta visión de las cosas, el voluntariado configura una pequeña porción del pastel en el quehacer diario, semanal o mensual de la persona, con el peligro de parcelar y, en ocasiones, contraponer actividades que pueden llegar a ser contradictorias entre sí.

El reto antropológico en el mundo del voluntariado se expresa en la necesidad de configurar un *nuevo humanismo* donde sea viable el desarrollo de sujetos autónomos, vinculados entre sí y vertidos hacia un imaginario colectivo justo y solidario. Desde nuestras posibilidades, las bases de esta nueva subjetividad de cuño humanista pueden ser las siguientes:

- *Cultivo de la experiencia en la acción.* La experiencia es el camino ajustado a la vida humana. Entendemos la clave de experiencia desde el sentido que le otorga Zubiri, es decir, como «probación física de la realidad» (Zubiri 1983, 227); en ese tránsito se actualiza para cada cual una posible vía de acceso a la realidad profunda de uno mismo y de la realidad que toca y vive en directo. El voluntariado actual, de una u otra tradición, precisa del estímulo de la experiencia, bien para interiorizarla y no disolverse en el activismo, bien para conocerla desde dentro y desbloquear situaciones poco edificantes.
- *Búsqueda del lugar antropológico.* La cultura actual pervierte en buena medida los espacios humanos convirtiéndolos en «no lugares» (Augé 1998, 41), esto es, en espacios vacíos de sentido donde el anonimato es la seña de identidad y el desbrujamiento se impone como orientación. Sin embargo, el ser humano precisa de lugares antropológicos donde sentirse referido y reconocido. El lugar antropológico constituye la expresión de una elemental necesidad de *identidad personal* entendida en términos de pertenencia existencial. A la pregunta «¿quién soy yo?» le sigue otra complementaria, «¿dónde me encuentro?». El voluntario, como cualquiera de nosotros, busca también «su lugar en el mundo», y lo hace a través del voluntariado como compromiso social o a través del voluntariado como realización personal. Aquí se da el doble juego de la tensión dialéctica entre múltiples pertenencias y crisis de referencias.
- *El ejercicio de la libertad.* Urge recuperar el sentido profundo de la libertad como dimensión constitutiva del ser humano. Desde el ejercicio de la libertad la persona esboza y verifica su

«quehacer» a lo largo del decurso vital. El dinamismo del ser humano hace posible que el movimiento de la libertad conduzca a una situación realmente inédita; entonces acontece algo nuevo que podemos expresar mediante la categoría kierkegardiana del «salto». El salto pertenece por excelencia al ámbito de la libertad labrada desde la finitud hacia lo desconocido, y se coloca en las antípodas de cualquier lógica racionalista. Tanto el salto activo como el salto reflexivo constituyen dos invitaciones claves en el mundo del voluntariado.

- *La autocomprensión de la voluntad.* El voluntariado se hace portador de la nueva bandera de la voluntad. Asistimos al endiosamiento de una voluntad nacida de los despojos del deber. El crepúsculo del deber nos anuncia que el «yo quiero» ha ganado la partida al «tú debes»; y, en parte, es así. No obstante no hemos de recluir la voluntad en terrenos que no le resultan del todo apropiados.

Así, no hemos de confundir la voluntad con las motivaciones. En el mundo del voluntariado existe una cierta fijación por examinar con lupa las motivaciones iniciales de cada nuevo voluntario. La voluntad también se alimenta de los afectos, de las pasiones, de las experiencias pasadas y del ejercicio de la libertad.

Desde nuestro punto de vista, la voluntad se constituye como *voluntad de cambio*; de cambio en el transcurrir del propio itinerario personal; la fuerza del querer se domicilia en el dinamismo de la realidad humana que históricamente se construye hacia adelante cambiando y modificando cuantas parcelas de realidad sean necesarias, con el fin de acondicionar mi realidad actual a la realidad querida, a lo largo del devenir incierto de la existencia humana. Del mismo modo, la voluntad se articula como voluntad de cambio de la esfera social en la que cada uno se inserta.

## 2. Desde la clave ética

En el mundo de la ética nos encontramos con una curiosa paradoja. Sabemos, a través de la explicitación pedagógica de Adela Cortina, que la distinción ética entre *lo justo* y *lo bueno* conlleva dos concepciones teóricas distintas: la ética de mínimos o *ética mínima* que hace referencia a los valores comúnmente compartidos y que nos colocan en el plano de la realización de una sociedad justa, y la *ética de máximos* que nos

ubican en el desarrollo de proyectos personales de vida feliz (Cortina 1993, 202). Ambas se constituyen desde la base del pluralismo ideológico y axiológico, y no admite más pronunciamiento que la participación en un acuerdo de mínimos, en un caso, y el ejemplo personal ligado a un planteamiento de máximos, en el otro. Si la ética mínima se pregunta cómo construir una sociedad justa, la ética de máximos se interroga sobre cómo ser feliz. La primera es *exigible* porque nos emplaza a la tarea común, respetando el pluralismo y sin identificarnos con ninguna ética concreta; pero la ética de máximos es *deseable*, por cuanto cómo alcanzar la vida buena no puede cargarse en el quehacer personal de cada ciudadano; cada cual tendrá que componérselas para salir airoso de tal empresa. Como mucho, se puede invitar o dar consejos acerca de cómo es posible ser feliz, desde la propia experiencia.

Paradójicamente, las dos tradiciones del voluntariado que hemos identificado en la primera parte de este trabajo no se corresponden con la clasificación ética que acabamos de explicitar. El voluntariado ligado al compromiso social, que desde el punto de vista ético se debiera de hallar en la ética de los mínimos de justicia, se constituye en un *voluntariado de máximos*, entendido como un tipo de personas voluntarias que realizan su acción voluntaria desde incentivos objetivos que se expresan en el trabajo por la justicia, por la paz o por la solidaridad; en el desarrollo de su acción voluntaria, los valores estimados y realizados se constituyen en parte nuclear que articula un cierto proyecto de vida, esto es, un estilo de vida buena, un modelo de felicidad. Por eso adquiere una dimensión de máximos; en este caso, el voluntariado de máximos no puede ser universalizable y no puede exigirse a nadie, por deseable que nos parezca. Es un tipo de voluntariado al que podemos *invitar*, pero no obligar.

Por su parte, el voluntariado que se emparenta con la necesidad de realización personal, debiera ubicarse en la ética de máximos, por cuanto atañe a un proyecto personal de felicidad; si bien, en ocasiones, la pregunta que late en muchos de estos voluntarios no es tanto «cómo ser feliz», cuanto «qué clase de vida merece ser vivida», empleando la expresión dramática de Taylor. Esta circunstancia provoca que, desde el campo de la acción voluntaria, nos encontramos ante un *voluntariado de mínimos*, desde el momento en que se trata de personas que acceden a las organizaciones sociovoluntarias desde incentivos centrados en ellas mismas; incentivos que van desde el individualismo expresivo al individualismo utilitarista, pasando por la necesidad de salir de un bache personal, la posibilidad de acogerse a beneficios legales o el deseo de encontrar amigos. Tampoco faltan en este contexto aquellas personas

voluntarias que llevan largo tiempo en la entidad, están anquilosadas en posicionamientos tradicionales y meramente asistencialistas y ejercen de efecto «tapón» respecto de otros voluntarios que deseen trabajar en esa institución.

Todas estas situaciones necesitan ser discernidas en clave educativa; ahí se inserta el voluntariado de mínimos. Excluimos los tratamientos fáciles; la defensa del voluntariado de mínimos no supone la puerta abierta al «todo vale», ni las sospechas que nos crea nos hacen mantener posiciones de no aceptación generalizada a quien se acerque con estos planteamientos de mínimos. En cada organización se tendrán que poner de acuerdo los participantes en el entramado del voluntariado, con el fin de definir los criterios de acogida —que no de selección— y el itinerario a seguir con estas personas. Así entendido, el voluntariado de mínimos es *exigible* a toda entidad de voluntariado. El itinerario al que hacemos referencia ha de regular el mínimo común del voluntariado, potenciando todo aquello que cada voluntario pueda llegar a ser, realizar y realizarse, en el marco de la acción social y no en otro marco.

Somos conscientes de que no contamos, en general, con un voluntariado como es debido (¿voluntariado de máximos?), y ello nos coloca en una situación de *desmoralización*, entendida no como pérdida de referentes morales, sino como pérdida de un estado de forma en otro tiempo envidiable. Nuestro reto consiste en *remoralizar* la disposición inicial en el trabajo con el voluntariado. Y para ello entendemos que ha de trabajarse en la siguiente dirección:

\* *Realizar estrategias educativas.* Entre otras cosas, el proceso educativo nos impulsa a optimizar, desde criterios éticos, los dos modelos de voluntariado que hemos descrito. Veamos.

- *Optimizar el voluntariado de máximos.* Ir vinculando la acción voluntaria a la creación de un marco de sentido global. La acción se conecta con facilidad tanto con el contexto social como con la pertenencia grupal o de equipo de trabajo. Desde la visión comunitarista que sostiene Taylor, se apunta, de modo complementario, a la necesidad de buscar marcos de referencia personales. «Un marco de referencia es aquello en virtud de lo cual encontramos el sentido espiritual de nuestras vidas. Carecer de un marco referencial es sumirse en una vida sin sentido espiritual. Por eso la búsqueda es siempre una búsqueda de sentido» (Taylor 1996, 32). Somos conscientes que muchos activismos enmascaran huidas de situaciones personales que uno no quiere o no sabe afrontar.

Optimizar el voluntariado de máximos pasa por que este tipo de voluntario acepte cuidarse y quererse, sin que sobrevengan sentimientos de culpa. La responsabilidad ante uno mismo se verifica, entre otras cosas, mediante el sano amor a uno mismo, que lejos de confundirse con el ególatra amor propio, constituye la posibilidad de mayor fecundidad y en amor a los demás.

- *Optimizar el voluntariado de mínimos.* Uno de los grandes peligros de este tipo de voluntariado es la posible manipulación de la acción voluntaria. Manipulación en el sentido de trabajar con otros y para otros buscando ante todo la satisfacción y el interés personal, en forma de beneficio legal o de cultivo de sentimientos personales, por poner dos ejemplos. Tras estas posiciones late una reivindicación de absolutización de las visiones y perspectivas individuales en aras de la afirmación de un pluralismo cultural y moral que impide cualquier base moral comúnmente compartida.

Sin embargo, nuestras organizaciones de voluntariado deberían contar con la elaboración permanente de un análisis de la realidad social, y un diagnóstico político, económico y ético sobre la misma. Si el voluntariado no cuenta con referentes morales fuera de sí mismo, nosotros sí; pero no lo vamos a imponer; eso sí, acordaremos los mínimos necesarios para comenzar la acción voluntaria, aunque sea referenciada a uno mismo. Nuestro punto de partida, diríamos en términos educativos, sería respetar el centro de interés de la persona voluntaria; pero ese respeto sería una impostura si nos abandonamos a perpetuar ese centro interés, que puede ser muy conveniente para esa persona, pero que se aleja de los referentes éticos de la entidad sociovoluntaria. Para romper con lo existente hay que partir de lo existente, según expresa Touraine, y de igual modo hay que afirmar que para no quedarse en lo existente hay que tensionarlo para llegar a romperlo con la irrupción de una nueva realidad por crear. Desde este marco de trabajo hemos de alimentar la educación en valores solidarios y la responsabilidad ante el otro.

### 3. Desde la clave sociológica

Cabe realizar, en efecto, un último análisis de la contradicción del voluntariado existente, desde parámetros sociológicos. En esta direc-

ción, podríamos emparentar el voluntariado comprometido en y desde el cambio social con lo que Giddens denomina las *políticas emancipatorias* (Giddens 1997, 265). En esta situación, la Causa de la lucha por la justicia, por la igualdad y por la transformación social se fija como lo «único necesario» ante lo cual todo lo demás es relativo, incluido la misma persona. Y para este viaje ya los atrevidos son auténtica minoría. El mundo centrado en las causas objetivas de injusticia ya no «tira» de lo subjetivo en una línea de transformación radical de la sociedad, como observa Imanol Zubero (1996, 65). «Este mundo no me gusta y lo quiero cambiar»; así se expresa este modelo de voluntariado, numéricamente en plena decadencia.

El voluntariado centrado en las políticas emancipatorias tiene una fuerte dosis de compromiso político, en la certeza de que su acción no queda relegada a la esfera individual de la tarea de cada voluntario sin que se despliegue en un compromiso comunitario dotado de presencia pública y que incide en cuestiones relativas a políticas de exclusión social, políticas de cooperación internacional e incluso en todo lo concerniente a las políticas de voluntariado.

El voluntariado centrado en la realización personal se ubica en lo que Giddens denomina las *políticas de la vida*, esto es, en el ámbito de lo pre-político, de lo cultural, de lo que atiende a estilos de vida y enclaves personales donantes de sentido. Se busca más ser sujeto de uno mismo que de procesos transformadores de la sociedad, de los que se encuentra demasiado alejado. La despersonalización que provoca un estilo de vida marcado por el anonimato y la velocidad preocupa más que el mundo radicalmente injusto en el que vivimos. Tan sólo hay una conexión con problemas colectivos, cuando éstos se hallan referidos a cuestiones planetarias, en especial a situaciones de riesgo medioambiental.

### 3.1. *Factores determinantes: Atmósfera posmoderna*

De los múltiples rasgos que configuran nuestra posmodernidad quizá resulta más determinante el anunciado fin de la historia, comprendido como entronización del mercado como único motor de esa historia y como elemento ideológico desesperanzador. En efecto, el llamado fin de la historia va acompañado del fin de la política y del fin de las ideologías. Estos supuestos desenlaces llevan consigo el agotamiento de toda posibilidad de construcción humana.

En el mundo del voluntariado social estas circunstancias contribuyen a desvirtuar tanto el voluntariado de las políticas emancipatorias como el que proviene de las políticas de la vida. Veamos.

a) *Desde las políticas de la vida.* Podríamos explicitar tres características perturbadoras de este modelo.

— La búsqueda de una cierta *pacificación social*. La ideología de lo inevitable niega el conflicto, pues éste ya ha desaparecido. La idea de pacificación, o de una construcción falseada de la paz, va ligada a la ausencia de conflictos (Esquirol 1998, 14). En el Nuevo Orden Mundial asistiríamos al poder tripartito y compartido por los grandes grupos mediáticos, las empresas transnacionales y las Organizaciones No Gubernamentales, como cauce de pacificación y amortiguación de conflictos sociales no deseados. Desde esta perspectiva, el voluntariado pierde el sentido de denuncia social que toda acción voluntaria lleva implícita. El voluntariado se convierte así en un tapaagujeros del sistema, que colabora, desde la generosidad individual, con las causas estructurales que generan este estado de cosas.

— *Renuncia a la transformación social*, como consecuencia de lo anterior. Los metarrelatos que anuncian la caída de la fruta madura del cambio social, de la justicia y de la paz ya no tienen sentido. El voluntariado que participa de esta ideología se recrea en el escenario de su propia tarea individual. Colabora en una entidad sin referente comunitario y sin horizonte de futuro; es el precio de caminar sin imágenes. No hay construcción ni dignificación de una historia común; tan sólo se ocupa el tiempo libre, y en todo ello planea la sospecha de que —siguiendo el pensamiento de Baudrillard— ya no quedan acontecimientos; en verdad ya nada ocurre porque todo ha ocurrido ya.

— Aproximación a un *voluntariado terapéutico* que hace del vínculo y de la relación un valor absoluto, en términos de hallazgo de vías de solución a dificultades personales. Se genera en los grupos de voluntariado un fuerte sentimiento de comunidad que nace del reconocimiento efectivo de cada cual por parte de los componentes del grupo.

b) *Desde las políticas emancipatorias.* En esta otra orilla podemos adivinar los siguientes desajustes.

— Estrategias de *aislamiento*. Es el «efecto Numancia», en el sentido de que ciertos grupos de voluntariado dotados de una fuerte carga de compromiso social explícito, se sienten cada vez más

raros en el complejo mundo de los voluntariados y progresivamente más solos en la tensión transformadora que les anima. Esta sensación conduce a una inercia a mi juicio peligrosa, que podemos expresar en la certeza de que «estamos en el camino correcto», que los demás son los que están equivocados y que, por tanto, sólo queda defendernos de los ataques posmodernos y de las intromisiones de todo tipo (de las que provienen tanto de las Administraciones públicas como de las del mercado), para mantener nuestra «pureza ética».

- Defensa de la *militancia* frente al voluntariado. Curiosamente, para mucha gente el prestigio social del voluntariado ha «mata-do» la carga revolucionaria de la militancia. Podemos describir la militancia como la configuración de un estilo de vida personal ordenado y referido en su totalidad a la entrega a una Causa que está fuera de la persona. En este sentido, la militancia absorbente que desde el campo político, sindical o cristiano mucha gente vivió en este país hace unos años va muriendo de muerte natural. A este desenlace llegamos a partir del momento en que esa militancia es gobernada por la emotividad, la renuncia heroica y la obediencia a los dictados del partido, el movimiento o el grupo, en detrimento de la libertad personal, la vida privada, el espacio para lo lúdico, que con frecuencia son dimensiones cercenadas desde «lo que hay que hacer», cuando no, desde el cargante «tengo que».

Más que oponer militancia a voluntariado cabría estar atentos a qué formas de militancia han producido hemorragias de sentido y han contribuido a no oxigenar la existencia de determinada gente. Cuando lo personal, en toda su diversidad de necesidades, no florece por las vías ordinarias, incluidas las de la militancia, surge con fuerza provocativa en forma de cansancio, de hartura y de ruptura con todo un estilo de vida constreñidor.

### 3.2. *Retos para el voluntariado*

Desde el análisis sociológico ligado al mundo del voluntariado cabe rescatar una serie de pautas de reflexión y de actuación que nos pueden resultar de alguna utilidad.

- *Rescatar lo mejor*, tanto de las políticas de la vida como de las políticas emancipatorias, aplicadas al mundo del voluntariado.

Así, desde las políticas de la vida pueden ser muy rescatables dos cuestiones: en primer lugar, el hallazgo de la vida cotidiana como enclave de acción-reflexión, y lo que ello significa de toma de decisiones, que no son heroicas, pero que tienen que ver con la configuración de un estilo de vida solidario, desde la praxis cotidiana. En segundo lugar, es valioso en sí mismo el propio «combate cultural» que significa la política de la vida, en términos de configuración de un nuevo sujeto, alejado del individualismo darwinista y próximo al aprecio por lo local, a la búsqueda más que a la certeza y a la inquietud más que a la seguridad absoluta.

Desde las políticas emancipatorias, hemos de rescatar el valor de explorar en la realidad social los territorios no ocupados de «lo posible», es decir, la tensión utópica que es preciso mantener pese al persistente anuncio de la muerte de la utopía; una utopía que no es tanto aquello que nos espera al final de un agotador camino, sino que más bien es lo que nos sirve para caminar, como sugiere Galeano. Desde esta posición, hay que rescatar de las políticas emancipatorias el «combate político», no en términos de apropiación del poder sino de influencia real en lo político. Están por estrenar las dimensiones provocativas y movilizadoras de muchos de los voluntariados en la calle, en tareas de denuncia social y en la generación de propuestas.

— *Recrear un nuevo sujeto histórico.* Cada vez con mayor fuerza la solidaridad, concebida como expresión de un valor ético que no acepta el desorden establecido, y que promueve el cambio social a distintos niveles y ritmos, constituye un referente compartido por numerosas personas y colectivos en nuestra sociedad.

Si el valor de la libertad ayudó a forjar a la burguesía como sujeto histórico de un proceso emancipador que logra establecer el sistema democrático. Si el valor de la igualdad puso en marcha al movimiento obrero y al proletariado en la consecución de reformas importantes en el capitalismo salvaje de finales del siglo XX y comienzos del siglo XXI, habría que preguntarse qué sujeto histórico será capaz de poner en marcha de manera mancomunada el valor de la solidaridad, valor sin duda central en el nuevo siglo que hemos comenzado.

Este sujeto histórico no se identifica con el voluntariado de manera exclusiva. La solidaridad es un territorio habitado por muchas familias. Sin duda, el llamado Tercer Sector o Tercer Sistema está llamado a poblar buena parte de este territorio. Tampoco se identifica este nuevo sujeto histórico con ningún colectivo de forma exclusiva. Ni jóvenes, ni mayores, ni afectados, ni pacifistas, ... sólo. Se trata de configurar un

sujeto histórico plural y mestizo, cual corresponde al momento global en que vivimos. El voluntariado está llamado a ensanchar este sujeto histórico dando voz a los excluidos y empobrecidos por el sistema, en la esperanza de que ellos mismos puedan asumir el protagonismo de su propio proceso de liberación.

### *Hacia un radicalismo vinculante*

Ni el voluntariado centrado en la realización personal ni el que se vuelca en el compromiso social logran satisfacer lo que yo entiendo por un voluntariado radical. Ya hemos visto los peligros que, llevándolos al extremo, se deslizan en cada uno de estos modelos, en su vertiente antropológica, ética y sociológica; también hemos adivinado algunas correcciones y puntos de encuentro. Conviene proseguir con esta investigación.

Si es verdad aquello de que «a grandes males, grandes remedios», del mismo modo cabría afirmar que «a tiempos de complejidad, soluciones convergentes». Hemos de encontrar, pues un voluntariado radical que camine por la senda de una lógica que haga justicia a la complejidad de lo real.

La radicalidad del voluntariado quizá encuentre su difícil acomodo en la vinculación propositiva de ambas tradiciones. Lo fácil, quizá, sería movernos en la disyuntiva: o sólo el voluntariado de realización personal o sólo el del compromiso social. La disyuntiva siempre corre el peligro de privilegiar una opción que, en tiempos de complejidad, puede fragilizarse en exceso y convertirse en elemento cultural residual.

Nuestra propuesta nace de escrutar el poder de la relación. Somos relación, siguiendo a Buber. Y en la relación encontramos una lógica atractiva y constructiva. La lógica de la *complementariedad /reciprocidad* (Boff 1996, 40), que va más allá de la lógica de la dialéctica hegeliana. En nuestro caso, entendemos que el voluntariado radical se alimenta no de una sola fuente. Por eso lo denominamos *radicalismo vinculante*, por la razón de que se basa en el criterio de complementariedad y reciprocidad que ambos modelos presentan y que ya hemos intuido en páginas precedentes.

Apostar por un radicalismo vinculante es afrontar un reto a largo plazo, un reto, por tanto de naturaleza educativa, que se expresa gráficamente con aquella reconciliación pendiente de la que tanto hablaba Mounier: reconciliar Marx con Kierkegaard. Ello posibilitará:

- conjugar la energía necesaria de la transformación social sin caer en colectivismos que engullen a las personas, con la fuerza de la creación personal que no recaiga en el individualismo estéril y cerrado;
- personalizar las políticas emancipatorias sin dejar de ensanchar las políticas de la vida;
- recrear los itinerarios que históricamente se han considerado portadores de alternativas sociales, saludando nuevas formas promotoras de solidaridad y esperanza desde lo local, lo concreto y lo cercano;
- optimizar el voluntariado de mínimos desde la orientación hacia la responsabilidad con el otro y con la transformación social, y optimizar el voluntariado de máximos desde la orientación hacia el cuidado de la persona del voluntario.

Estamos, pues, en situación de trabajar por un voluntariado que responda a las exigencias de un radicalismo vinculante. Radical, porque no se conforma con lo dado, ni se desliza sobre la epidermis personal y social; vinculante, porque quiere trazar puentes de participación entre las dos tradiciones sobre las que hemos reflexionado. De esta forma, las líneas fundamentales de este voluntariado caracterizado por lo que denominamos radicalismo vinculante, son:

- \* Entre el compromiso social y la realización personal hemos de apostar por la *acción*, que a la vez es tarea concreta, significación personal y grado de transformación social.
- \* Entre la mirada marcadamente social y la mirada hacia uno mismo, hemos de revalorizar el *encuentro* personal con los excluidos, con los otros voluntarios y personas que trabajan en la entidad.
- \* Entre la ética de la convicción y la ética de la responsabilidad, se hace urgente abrir espacios para la creación de *seguridades alternativas* (Zubero 1996, 213).
- \* Entre la pasión por la Causa y el sentido de la medida, hay que ayudar a que cada persona voluntaria esboce su *proyecto de vida feliz*, donde la vida no se pierda en el activismo y donde la felicidad no esté hecha de vivencias incontaminadas y químicamente puras.
- \* Entre la utopía necesaria y el valor de la cotidianidad se halla la experiencia del *inédito viable*, que repetía Freire, es decir, descubrir posibilidades de transformación viables, pero cuya viabilidad no era percibida.

- \* Entre lo que está culturalmente a la baja o al alza, se impone cultivar seriamente un *pensamiento en acción* capaz de fraguar un voluntariado realmente situado. A las organizaciones de voluntariado les corresponde generar y articular un pensamiento y un discurso del que estamos actualmente huérfanos.
- \* Y entre los dos peligros despersonalizadores que, en el extremo, conllevan las dos tradiciones del voluntariado estudiadas, urge dotarnos de *tiempo educativo*. El radicalismo vinculante del voluntariado no es una fórmula mágica ni una descripción de un estado dado o acabado.

El radicalismo vinculante habrá que expresarlo a lo largo de un itinerario educativo donde se puedan ir realizando, desde la acción voluntaria, no tanto unos pasos lineales hacia un objetivo específico, sino unos espacios de convergencia donde convivan los sujetos que provienen de ambas tradiciones y donde se busque la complementariedad de cada una de ellas.

### *Bibliografía*

- AUGÉ, M. (1998): *Los «no lugares»*. Barcelona: Gedisa.
- BOFF, L. (1996): *Ecología*. Madrid: Trotta.
- CORTINA, A. (1993): *Ética aplicada y democracia radical*. Madrid: Tecnos.
- ESQUIROL, J. M. (1998): *La frivolidad política del final de la historia*. Madrid: Caparrós.
- GARCÍA ROCA, J. (1998): *Exclusión social y contracultura de la solidaridad*. Madrid. HOAC.
- GIDDENS, A. (1993): *Modernidad e identidad del yo*. Barcelona: Península.
- TAYLOR, Ch. (1996): *Fuentes del yo*. Barcelona: Paidós.
- Zubero, I. (1996): *Movimientos sociales y alternativas de sociedad*. Madrid: HOAC.
- ZUBIRI, X. (1983): *Inteligencia y razón*. Madrid: Alianza.



# ¿Es el voluntariado un movimiento social?<sup>1</sup>

Por  
Sebastián Mora Rosado

## *Introducción*

Vivimos en una sociedad que nos obliga a una continua revisión de los conceptos que utilizamos para describir la actividad humana individual y colectiva. Este permanente esfuerzo carecería de valor, más allá del académico, si no tuvieran impacto práctico y normativo de manera mediata o inmediata. Los cambios conceptuales llevan parejos cambios valorativos que aparecen en la mayoría de discusiones, debates y enfrentamientos éticos-políticos. Estos llevan a la base una divergencia en la delimitación de los conceptos más que en la disparidad axiológica. Todos afirmamos el valor de la vida humana; pero el problema radica en qué merece llamarse vida humana: un feto, un estado vegetativo persistente, un anciano desahuciado. Con el tema que nos ocupa ocurre algo parecido. No es una veleidad conceptual lo que nos preocupa sino el impacto en el hacer cotidiano del voluntariado y de los movimientos sociales, su repercusión pública, política, ética y cultural.

En un primer apartado rastreamos, de manera no exhaustiva, distintas respuestas que se han dado a la pregunta que encabeza la comunicación. En un segundo momento haremos algunas reflexiones sobre aportaciones específicas del voluntariado teniendo de fondo la comparación, más alegórica que empírica, a los movimientos sociales. Por último; nos atreveremos a hacer algunas afirmaciones, a modo de sugerencia, sobre el voluntariado.

---

<sup>1</sup> Una versión de este trabajo ha sido publicada en AA.VV. 2001. *Repensar el voluntariado*, monográfico de la revista *Documentación Social* 122 (2001), pp. 105-124.

*Distintas perspectivas*

De manera sintética plantearemos tres posturas diversas que no son comparables entre sí por la heterogeneidad en los planteamientos elegidos; pero que pueden aportar un pequeño horizonte para situar la cuestión.

1. De los movimientos sociales a los movimientos de solidaridad

Existe una línea de pensamiento que plantea al voluntariado y sus diversas configuraciones como una nueva forma de acción colectiva en el horizonte de los movimientos sociales (Ibarra y Tejerina, 1998, 9-22). Estas nuevas formas vendrían configuradas esencialmente por una mayor institucionalización en su proceder. La novedad o distinción con los movimientos sociales clásicos (pacifista, ecologista, feminista) no radicaría en la diversidad de sus objetivos sino en la manera de alcanzarlos. Su tesis se resume en considerar «la idea de que la institucionalización de los movimientos sociales es la característica principal, dominante, de estas nuevas formas de acción colectiva frente al carácter anti-institucional más o menos marcado de los otros movimientos sociales» (Ibarra y Tejerina, 1998, 11). Por tanto, el voluntariado sería un movimiento social con unas características diferenciales, que le otorgan cierta novedad, aunque las semejanzas prevalecen sobre ellas cuando lo abordamos desde la perspectiva del bien colectivo que persiguen. Las diferencias quedarían señaladas en la mayor institucionalización de los movimientos de solidaridad y especificadas en una identidad colectiva más difusa y la cooperación con el sistema político, económico y cultural como estrategia de funcionamiento frente al conflicto de los movimientos sociales clásicos. Estos movimientos de solidaridad corren el peligro de convertirse en grupos de interés al servicio de ellos mismos y su relevancia social.

2. La acción voluntaria como base de los movimientos sociales

Otros autores (Madrid, 1996) encaran el tema con la misma pregunta que nos planteamos nosotros. Su respuesta es negativa por dos razones diversas y complementarias. En primer lugar, Madrid analiza algunas definiciones de movimiento social (en concreto de Raschke y Luis E. Alonso) y concluye que ninguna de ellas sería posible sin personas

voluntarias que participen. «Todo movimiento social se nutre, en gran medida, del trabajo voluntario de las personas que en él participan. Es por ello que es difícil analizar por separado el voluntariado como si se tratase de un movimiento social con identidad propia, ya que precisamente el concepto de acción voluntaria se encuentra a la base de los mismos movimientos sociales» (Madrid, 1996, 260-261).

Otro elemento que le impide la respuesta positiva es la dificultad de percibir la dimensión política del voluntariado que es un punto clave de la acción de los movimientos sociales. Esta dificultad se muestra más opaca en el voluntariado que él califica de oficial y que emana de las distintas reglamentaciones estatales y autonómicas existentes. Dicha dimensión política, esencial para algunos autores, en otros aparece como signo distintivo para dejar de ser, en alguna manera, organización de voluntariado y convertirse en otro tipo de organización, por ejemplo en movimiento social (Funes, 1995).

### 3. El voluntariado social como movimiento social

Existen otros autores (Falcón, 1997) que mirando a su alrededor constatan que el voluntariado no es una realidad homogénea, compacta y única. El voluntariado es una realidad social tremendamente plural, heterogénea, difusa y existente en múltiples particularidades. Esto convierte al voluntariado en un lugar paradójico que de la misma manera es «creador de conflictos y perfecto acalla-conciencias, lo hacen buenos chicos a los que aplaudir y gente peligrosa a la que se teme» (Falcón, 1997, 6). Manifestándose en contra de un «voluntariado no-conflictivo», que de ninguna manera se homologaría con un movimiento social, argumenta desde un «voluntariado social de marginación» que estaría incluido conceptual y prácticamente con los NMS. Estos tienen el objetivo de incidir sobre los presupuestos sociales y culturales hegemónicos y «es ésta una característica de los NMS que el voluntariado debería contemplar como punto de referencia —posiblemente, hasta de inclusión— y no sólo como punto de coordinación y complicidades mutuas» (Falcón, 1997, 9).

Un voluntariado realmente radical que supiera profundizar en sus dimensiones políticas y sociales desde una cultura —o subcultura— de la subversión nos situaría ante un NMS: el voluntariado social de marginación. En su argumentación, independientemente de sus tesis explícitas o implícitas, encontramos dos giros que son importantes: reclamar un tratamiento diferenciado hacia un tipo determinado de voluntariado

y profundizar en la cultura política —subversiva— que llevan en su seno. Ambos giros son de indudable interés teórico, jurídico, ético y político para el estudio del voluntariado.

*A la búsqueda de lo específico del voluntariado*

Uno de los principales problemas en este tipo de reflexiones es la confusión permanente que, consciente o inconscientemente, realizamos en la identificación entre la persona voluntaria y las organizaciones de voluntariado. Es un ejercicio, entendemos que interesado, de metonimia social: definir las organizaciones por sus integrantes. Es indudable que los integrantes definen, en parte, a la organización pero «el todo es más que la suma de las partes». Nadie define el movimiento ecologista por el sujeto ecologista sino que introduce otras variables, en muchos casos, extremadamente complejas.

Este ejercicio de coger al todo por las partes nos plantea una definición tan general que puede llegar a ser omniabarcante. Antonio Madrid, en el escrito anteriormente citado, habla del *mito del sujeto voluntario* como «un ente con identidad propia que a nivel conceptual homogeneiza la pluralidad terminológica utilizada para designar las diferencias específicas de cada movimiento social» (op. cit., 261). Esta homogeneización resta información a las particularidades y evita una confrontación ideológica. En este sentido es curioso como a nivel legislativo se aprueba una ley del voluntariado (que es una ley de los voluntarios y no de las organizaciones<sup>2</sup>) y se aparta la ley de asociaciones. De la misma manera en los códigos deontológicos que van apareciendo se centran de manera casi exclusiva en los derechos y deberes de los voluntarios o de la organización hacia ellos pero no en la figura social, funciones y manera de proceder de las organizaciones. Son indudables y evidentes los presupuestos individualistas que laten tras las ciencias sociales contemporáneas que consideran al individuo, en este caso voluntario, como un átomo aislado de los contextos en los que desarrollan su labor.

---

<sup>2</sup> Aunque sólo sea una cuestión de acento en una de las partes. Cfr: García Inda (1996). A las organizaciones de voluntariado llegaron a la vez dos preproyectos de ley: el de voluntariado y el de asociaciones. El primero se aprobó con relativa urgencia y el segundo quedó aparcado y seguimos moviéndonos con una ley pre-constitucional.

Nosotros entendemos que no se puede rescatar lo específico desde lo inespecífico y toda respuesta necesita una acotación previa que pueda mostrar su particularidad. Esta delimitación la realizamos sobre las organizaciones de voluntariado social que desarrollan su labor en lugares de exclusión y marginación. Con ello no pretendemos una catalogación de este sector como el mejor sino como diferente. Somos conscientes que tal acotación no soluciona los problemas de heterogeneidad; pues dentro del voluntariado social existe una amplia pluralidad y diversidad.

El voluntariado social en marginación (o lo que nosotros entendemos que es tal) posibilita:

- a) Un encuentro afectante con el rostro concreto del Otro excluido y expropiado de una vida que merezca llamarse digna. En las venas del voluntariado corre una antropología de la solidaridad que se convierte en Ética de la compasión. La persona es esencialmente relación, respectividad y versión a los otros. Son los otros los que me constituyen en persona. Esta esencial respectividad de los unos a los otros se convierte en apertura radical a la alteridad. Alteridad y exterioridad que se presenta en dos vectores con autonomía relativa: el otro concreto y el otro generalizado, como dirían los discípulos de Mead. Por eso la solidaridad no se agota en lo subjetivo, individual y personal sino que se abre a marcos culturales y sociales. Desde esta dialéctica subjetivo-intersubjetivo, personal-social es capaz no sólo de ver el problema sino al Otro. Y desde esta experiencia primordial tiene las condiciones de posibilidad para sentir en el otro concreto el tercero ausente (Levinas) que no está cara a cara pero aparece incoactivamente. En roman paladí, posee la sabiduría de estar con la persona, sin ver sólo su deficiencia -la droga-, afectándose en las entrañas y en él aparecen todas las posibles personas desconocidas que conforman el problema social, político, policial y ético de la droga. En este encuentro afectante aparecen, a la vez, el elemento personal (políticas de la vida) y el problema estructural de la droga, el paro, etc. (políticas emancipatorias). Ni el bosque hace opacos los árboles ni los árboles ensombrecen el bosque. Es este encuentro el que permite hablar de dimensión política del voluntariado social en Marginación que parte del Rostro sufriente y sale lanzado por la fuerza de imposición de la realidad estructural sufriente que «gime bajo dolores de parto». Este encuentro descoloca de manera radical nuestras vidas, nuestras visiones de la realidad y estructura el horizonte de trabajo.

Es cierto que esta experiencia de alteridad hace un llamamiento a la subjetividad, a lo no exigible, a lo a-normativo. En el encuentro con el Otro estoy frente a un prójimo, en la norma y la ley me sitúo frente a un tercero (un «cualquiera») lo que produce esferas de experiencia distintas e irreductibles —aunque, evidentemente, mantengan relaciones productivas entre ambos campos de experiencia— siendo ambas necesarias y por sí mismas no suficientes. La lógica del don, de la procura, de la solicitud desborda por todos lados la ética, la ley, la norma y lo instituido<sup>3</sup>.

- b) En segundo lugar el voluntariado social en Marginación sabe asumir en carne propia la contracultura del dolor, del sufrimiento y la impotencia. La historia de la modernidad ha representado un continuo intento por esconder y silenciar el sufrimiento, la negatividad y la realidad sufriente de millones de seres humanos que no han tenido ni tienen la vida dada por supuesto. Desde su idea de progreso, bienestar y desarrollo técnico ha olvidado «los lugares de sombra eterna». Como dice García Roca «el imperativo mayor que pesa sobre la cultura actual consiste en habérselas con el sufrimiento humano, y su posición ante él marca en definitiva la orientación de cada una de las políticas en acto» (García Roca, 1998, 12).

El voluntariado tiene que recrear la mística y la pedagogía de la lectura de la realidad desde abajo. La prioridad de los últimos, de los nadies y ninguneados en los discursos sobre la realidad. «Todo es según el dolor con que se mira» (M. Benedetti), se huele, se palpa y se toca. El voluntariado desde la proximidad con los habitantes del olvido humano propone lecturas alternativas de la realidad. Como afirma Imanol Zubero: «es absolutamente imprescindible que *cambie*mos nuestra mirada, que aprendamos a mirar la realidad con una perspectiva nueva para poder así sentir el dolor de todas las otras personas que sufren» (Zubero, 1996, 137).

Sólo desde ese cambio de mirada es posible que el voluntariado se convierta en un reto simbólico en la sociedad en la que vivimos. Saber encarar la negatividad del mundo, la dureza de

---

<sup>3</sup> Un ejemplo típico sacado del mundo cristiano es «el amor a los enemigos» que desborda cualquier imperativo normativo e ingresa en lo que Ricoeur denomina «imperativo poético» (Ricoeur, 1993, 26-27).

lo real y lo doloroso de millones de vidas humanas nos compromete a la necesidad de generar «nuevos cantos con nuevas voces y melodías» que, sin negar la realidad, ofrezcan caminos y huellas de esperanza.

Vivir la realidad del sufrimiento supone «hacerse cargo» de la profunda asimetría del mundo en que vivimos reconociendo que los voluntarios y voluntarias, en su gran mayoría, no son los sujetos pacientes de esa configuración asimétrica. Los afectados son otros aunque a mí me afecten en lo más hondo de mi ser. Esta conciencia de alteridad asimétrica, de salir de sí mismo y sus intereses manifiesta un elemento esencial en la cultura del voluntariado social.

El voluntariado social en Marginación tiene la capacidad de «narrar lo invisible» a los ojos de la sociedad. El voluntariado comparte la vida en los valles oscuros de las ciudades, barrios y extramuros. Narrar lo que no se ve, las dimensiones oscuras y las luminosas, las gratificaciones y los desencantos. No posee maquillaje en sus historias que están llenas de dramas y de traumas compartidas.

- c) En filosofía moral existe un debate de permanente actualidad entre lo que se denominan éticas del cuidado y éticas de la justicia (Domingo Moratalla, 1997, 19-24). Nuestro enfoque no se sumerge en las opciones excluyentes por alguna de ellas sino por la complementariedad de ambas. Ahora bien, es indudable que dependiendo del campo de actividad humana aparece con mayor densidad una de las opciones.

En las éticas de la justicia la universalidad aparece como un *factum*. El examen a cualquier conducta, acción o valor es que sea universal. Desde la universalidad, como canon, examinamos todas nuestras acciones. Estas éticas están conformadas por su idealismo, racionalismo y deontologismo. En el voluntariado, que nunca podrá renunciar a la ética de la justicia, busca la universalidad desde lo particular. Es el encuentro con el Otro, como decíamos arriba, lo que nos introduce en la búsqueda de universalidad desde la profunda asimetría de la realidad. Descubre que los derechos que no son real e históricamente universales no son derechos sino privilegios. Como han dicho muchos autores las éticas procedimentales de la justicia no tienen nada que decir ante el sujeto particular o colectivo que no tiene cabida en las comunidades ideales de comunicación, la

pragmática universal o las conversaciones bajo el «velo de la ignorancia». Las éticas impasibles de la justicia encuentran un buen complemento, para reiniciar el camino, en las éticas compasivas del cuidado. Estas no son éticas monadológicas del encuentro con el Otro; sino éticas intersubjetivas que asumen la profunda asimetría de la realidad y no la simetría ideal como canon (Mate, 1991, Cap. II).

En nuestros días las disputas entre los universalistas y los particularistas (sea en versión individualista o contextualista) no puede basarse en la negación de la parte contrincante. Tenemos que aspirar a una ciudadanía con la sabiduría suficiente para vivir en lo que Merleau-Ponty llamaba «universalismo lateral» que descubre que la universalidad se inscribe en las entrañas de lo particular y que lo particular tiene los ojos puestos en lo universal. En este sentido creemos que la ley del voluntariado, asumiendo las limitaciones de toda reglamentación para atender lo particular, pierde el horizonte de la «lateralidad» de manera intencionada.

El canto, convertido en tópico, de «pensar globalmente para actuar localmente» se trastoca en «actuar localmente para pensar globalmente». Y sabemos que en ética el orden de los factores altera el producto.

### *Epílogo como prólogo*

Seguramente sean muchos más los componentes que diferencian o asemejan a ambos actores sociales en el final del siglo XX. Lo importante no es si somos o no somos un NMS, lo realmente necesario es que seamos capaces de conformar alineamientos con los NMS cuando nos vemos embarcados en causas comunes. El verdadero reto político está en conformar un nuevo sujeto histórico plural, heterogéneo, polifacético que sepa ir en contra de sus intereses que es la única manera de ir soñando con un mundo nuevo.

La profundización en una democracia radical exige «la creación de nuevas posiciones subjetivas que permitan la articulación común de, por ejemplo, antirracismo, antisexismo y anticapitalismo. Estas luchas no convergen espontáneamente, y a fin de establecer las equivalencias democráticas se necesita un nuevo «sentido común» que transforme la identidad de diferentes grupos, de tal manera que se puedan articular las

exigencias de cada uno de ellos con las de otros, de acuerdo con el principio de equivalencia democrática. Pues no se trata de establecer una mera alianza entre intereses dados, sin de modificar realmente la identidad misma de estas fuerzas» (Ch. Mouffe, 1999, 40). Por lo tanto, más que una delimitación precisa de ambas fuerzas o actores sociales la realidad nos impone unos límites difusos, opacos e ignotos en la identidad de los diferentes entramados sociales. Las sociedades modernas caracterizadas por la «disolución de las marcas de certezas» (C. Lefort, 1988, 19) nos exige, más que la respuesta a la pregunta que intitula este escrito, la recreación de nuevos marcos de identificación y espacios públicos de debate que sean plurales, heterogéneos, precarios e inestables que no sólo vivan de consensos, sino también de los disensos.

Desde esta perspectiva entendemos que es importante profundizar en diversas variables políticas y sociales en estos momentos de incertidumbre:

Alain Touraine afirmaba que la teoría de la sociedad debe convertirse en teoría de los movimientos sociales asignándoles el papel de nuevo sujeto histórico cuasi en exclusiva. En nuestros días es fácil escuchar expresiones del tipo: el final del siglo XX se reconocerá por la fuerza del voluntariado, el voluntariado es el nuevo motor de las sociedades opulentas. El reto de nuestros días no es descubrir un determinado sujeto histórico univalente y excluyente, sino en crearlo desde las diferenciaciones incluyentes, logrando marcos de identificación —que no de identidad— amplios, plurales, heterogéneos y complejos que sepan responder a la globalidad desde la localización y viceversa.

Una nota distintiva de los NMS ha sido un modo de acción conflictivo frente al sistema político, económico y cultural. Sin embargo, al voluntariado parece habersele asignado, no sin múltiples razones, el papel de cooperador con esos sistemas. El reto del futuro deberá esculdir principios de acción desde la cooperación-conflictiva o el conflicto-cooperador descubriendo modos de «realismo utópico que generen posibilidades de transformación social sabiendo que estos modos tendrán poco impacto práctico si no están conectados a las potencialidades latentes en la sociedad» (Giddens, 1994, 145 y ss).

El voluntariado tendrá que repensar, junto con los NMS, las dimensiones poco transitadas de las democracias formales actuales. Democratizar las democracias es un ámbito y un horizonte de actividad que otorgará al voluntariado esferas de participación desconocidas. La ciudadanía universal no es posible sin una ciudadanía activa localmente desde diferentes espacios de participación.

El voluntariado tendrá que reflexionar su papel y figura social, muchas veces poco diferenciados con respecto a los grupos de intereses o a las empresas de servicios. En muchos casos sería analíticamente complejo distinguir a organizaciones de voluntariado de las empresas de servicios por su funcionamiento interno, financiación y fines perseguidos.

Al igual que los NMS el voluntariado tendrá que recrear la tarea cultural de su presencia. El voluntariado como vector relacional con otras esferas sociales es portador de valores, imaginarios sociales, percepciones y prácticas que deben generar espacios públicos de reflexión, propuestas y protestas que ahonden en el humus de una nueva manera de vivir.

### *Bibliografía*

- DOMINGO MORATALLA, A. (1997): *Ética y Voluntariado. Una Solidaridad sin fronteras*, Madrid: PPC.
- FALCÓN, E. (1997): *Dimensiones políticas del voluntariado: de la promoción al cambio de estructuras*, Barcelona: Cristianismo e Justicia nº 79.
- FUNES, M.<sup>a</sup> J. (1995): *La ilusión solidaria: las organizaciones altruistas como actores sociales en regímenes democráticos*, Madrid: UNED.
- GARCÍA INDA, A. (1996): Aspectos legales del voluntariado: el modelo de la Ley 6/1996, de 15 de enero, *Documentación Social* 104: 201-237.
- GARCÍA ROCA, J. (1998): *Exclusión social y contracultura de la solidaridad*, Madrid: Hoac.
- GIDDENS, A. (1994): *Consecuencias de la modernidad*, Madrid: Alianza.
- IBARRA, P. y TEJERINA, B. (eds). (1998): *Los movimientos sociales. Transformaciones políticas y cambio cultural*, Madrid: Trotta.
- LEFORT, C. (1998): *Democracy and Political Theory*, Oxford.
- MADRID, A. (1996): Algunos interrogantes sobre el fenómeno del voluntariado, en AA.VV., *En el límite de los derechos*, Barcelona: EUB.
- MOUFFE, Ch. (1999): *El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*. Barcelona: Paidós.
- MATE, R. (1991): *La razón de los vencidos*, Barcelona: Anthropos.
- RICOEUR, P. (1993): *Amor y Justicia*, Madrid: Caparrós Editores.
- ZUBERO, I. (1996): *Movimientos sociales y alternativas de sociedad*, Madrid: Hoac.

## **Segunda parte**

*La regulación legal del voluntariado*



# El régimen jurídico de las entidades de voluntariado

Por  
José Molleví Bortoló

## *Introducción*

El punto de partida del presente trabajo lo constituye la constatación de que el voluntariado, a finales del s. XX y comienzos del s. XXI, ofrece una novedad que reside no tanto en su especialización o en su propia presencia, sino en su regulación, esto es, en el sometimiento de todo un fenómeno social a unas directrices normativas completas, así como la intervención de las Administraciones públicas. En efecto, el voluntariado se ha definido tradicionalmente por las notas de participación, solidaridad y altruismo. Pues bien, en el seno de la sociedad civil siempre ha sido posible encontrar personas que, por sí o asociadas con otras, decidían llevar a cabo una actividad a favor de terceras personas de forma altruista, sin solicitar nada a cambio, como manifestación de un compromiso de ayudar a los otros a obtener una vida digna. En cambio, la regulación que los poderes públicos han hecho de este fenómeno se ha producido sólo en estos últimos años, en una iniciativa común a diversos países de la Europa occidental, y que en estas páginas se acotará al caso español<sup>1</sup>.

De este modo, se efectuará un breve examen de esta regulación jurídica y para ello se tendrán en cuenta especialmente los cuatro aspectos que, con mayor o menor amplitud, ha tratado la normativa aprobada en

---

<sup>1</sup> En términos similares se ha expresado Antonio Madrid (1996), si bien completa esta tesis en su última obra (2001), donde señala que, en realidad, siempre se ha constatado el interés de los poderes públicos por reorientar y atraer la capacidad altruista de la sociedad. La novedad que ofrece la regulación de los años 90 consiste en la regulación global, completa, de todo el fenómeno solidario. También pueden consultarse Casares Villanueva (1994), García Inda (1996, 1997), Maestro Buelga y García Herrera (1999), Martínez de Pisón y García Inda (1999), Blasco Díaz (2000), y Torres López (2000), entre otros.

torno al voluntariado: en primer lugar, el régimen de acreditación y registro de las entidades de voluntariado; a continuación, los mecanismos básicos de fomento y promoción del voluntariado; el tercer punto consistirá en la organización administrativa; y, finalmente, la actividad de colaboración de las citadas entidades con la Administración<sup>2</sup>.

Asimismo, se realizará una aproximación a los elementos en los que se fundamenta este régimen jurídico, y a las causas que han llevado a los poderes públicos a crear un régimen específico en torno al voluntariado. Ciertamente, sorprende esta voluntad de regular un fenómeno que surge de la sociedad civil y que aparece tan ligado a ella. En este sentido, se ha cuestionado la oportunidad de la intervención administrativa, especialmente porque puede desvirtuar las notas esenciales en las que se basa el voluntariado y que son las de libertad, autonomía, o espontaneidad. Se advierte, en el mismo sentido, del peligro de institucionalizar, politizar y burocratizar este fenómeno social. Aceptando que estos riesgos existen, y que deberán tenerse en cuenta para un efectivo desarrollo de las posibilidades que ofrece la colaboración entre Administraciones y sociedad, lo cierto es que la regulación del voluntariado ofrece también indudables ventajas. La actuación del derecho y de los poderes públicos no debe verse sólo en clave restrictiva o de intervención coercitiva, sino también en términos de garantía para todos los que intervienen en el sector. En particular, el derecho público persigue la protección y la satisfacción de los intereses públicos, y ello se concreta en el caso del voluntariado en la necesidad de proteger a los voluntarios, pero tam-

---

<sup>2</sup> Las normas que encabezan la regulación del voluntariado son las que se especifican a continuación: Ley 25/1991, de 13 de diciembre, de creación del Instituto Catalán del Voluntariado; Ley de Aragón 9/1992, de 7 de octubre, del Voluntariado Social; Decreto de Andalucía 45/1993, de 20 de abril, regulación del voluntariado social a través de entidades colaboradoras sin ánimo de lucro; Ley 3/1994, de 19 de mayo, del Voluntariado social de Madrid; Decreto de Castilla y León 12/1995, de 19 de enero, del Voluntariado social; Ley de Castilla-La Mancha 4/1995, de 16 de marzo, del Voluntariado social; Ley 1/1998, de 5 de febrero, reguladora del Voluntariado social en Extremadura; Ley Foral 2/1998, de 27 de marzo, del Voluntariado de Navarra; Ley de La Rioja 7/1998, de 6 de mayo, del Voluntariado; Ley 4/1998, de 15 de mayo, del Voluntariado de Canarias; Ley 3/1998, de 18 de mayo, del Voluntariado de las Islas Baleares; Ley del País Vasco 17/1998, de 25 de junio, del Voluntariado social. A ellas se añade la Ley estatal 6/1996, de 15 de enero, del voluntariado, planteándose problemas de distribución competencial, tal y como ha señalado García Inda (1997). Hay algunas CC.AA. que, en el momento de redactar estas líneas, están elaborando sus respectivas normas sobre voluntariado. Entre estas últimas destaca la aprobación de la Ley 3/2000, de 22 de diciembre, del Voluntariado en Galicia.

bién y especialmente a los beneficiarios de tal actividad. En definitiva, se trata de crear un marco jurídico que garantice a todos los actores el desarrollo de sus respectivos derechos<sup>3</sup>.

El objetivo del trabajo consistirá, entonces, en un estudio de las técnicas jurídicas que se han recogido en el ordenamiento para regular el voluntariado. La mayoría de las normas dictadas aplican técnicas clásicas que tienen una larga historia a sus espaldas; sería el caso de las autorizaciones administrativas. Se recogen también otro tipo de técnicas que se han tenido que adaptar a las exigencias derivadas de un fenómeno tan peculiar como es el voluntariado; en este supuesto cabe pensar en las técnicas organizativas y de fomento. En último lugar, las Administraciones se han visto obligadas a introducir nuevas técnicas que hasta el momento no se habían desarrollado o, en todo caso, habían tenido un desarrollo muy escaso; el caso paradigmático lo constituyen los convenios de colaboración entre Administraciones y entidades de voluntariado.

Se trata por tanto de examinar la idoneidad de introducir estos mecanismos reguladores, de valorar su adecuación respecto al voluntariado, los límites y problemas que ha planteado su aplicación y las soluciones aportadas por la doctrina y la jurisprudencia que estudia el derecho público. En definitiva, en estas páginas interesa especialmente estudiar la corrección técnica de los instrumentos jurídicos utilizados para llevar a cabo esa regulación del voluntariado.

Y desde esta perspectiva, cabe señalar ya que los poderes públicos, especialmente el Estado por medio de las Cortes Generales, han desaprovechado la ocasión de aprobar un régimen completo de todo el fenómeno asociativo. En efecto, muchos de los problemas que plantea la actual regulación, a los que se ha hecho referencia anteriormente y que permiten constatar el riesgo de desnaturalizar el voluntariado, se solucionarían con la elaboración de normas referidas a las asociaciones<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Sobre este debate, pueden examinarse las aportaciones doctrinales de García Inda (1996, 1997) y de Martínez de Pisón y García Inda (1999).

<sup>4</sup> Con ello, además, se llevaría a cabo el necesario desarrollo del derecho de asociación reconocido en el art. 22 de la Constitución española. No debe olvidarse que su regulación data de una ley de 1964, y que por tanto debería ponerse al día. En este mismo sentido, *vid.*, la Sentencia del Tribunal Constitucional 173/1998, de 23 de julio, recaída en relación con la Ley de asociaciones del Parlamento Vasco, en la que el tribunal lamenta la inactividad del legislador estatal. Esta inactividad no ha evitado que el Estado impugnara la Ley 7/1997, de 18 de junio, de Asociaciones de Cataluña.

*Breve referencia al fundamento de la regulación del voluntariado*

La normativa que se ha dictado en materia de voluntariado tiene como fundamento los principios de participación y solidaridad. En cuanto al primero, las distintas normas coinciden en señalar que la base de la intervención administrativa se encuentra en el art. 9.2 de la Constitución española (en adelante, C.E.), según el cual «los poderes públicos promoverán y facilitarán la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social». La referencia a este precepto constitucional obedece a la consideración que la doctrina ha hecho del voluntariado como una manifestación de la participación ciudadana<sup>5</sup>.

El otro elemento básico en la ordenación jurídica del voluntariado lo constituye la noción de solidaridad, que no debe definirse como una actitud momentánea y paternalista para ayudar a terceros que se encuentren en peor situación que el que lleva a cabo la actividad, sino como un compromiso constante, permanente y responsable<sup>6</sup>. En este sentido destaca la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, de 30 de julio de 1994, que conoció del caso de unos ciudadanos que prestaban servicios de extinción de incendios por cuenta y bajo la dependencia de un Ayuntamiento. Para la Administración, se trataba de personas voluntarias, pero el Tribunal disiente de esta interpretación porque constata que recibían importes diarios que, por su cuantía, superaban con mucho lo que puede entenderse como compensación de gastos de alimentación. La importancia de esta sentencia reside en que fue una de las primeras en analizar el fenómeno del voluntariado y en ella sobresale, especialmente, su análisis del concepto de solidaridad. En particular, definió el voluntariado como «la expresión, individual o colectiva, de encomiables sentimientos de solidaridad, que se concretan en la participación activa del voluntario en la vida de la comunidad a la que se quiere servir, por impulsos altruistas y motivaciones éticas, religiosas o cívicas, que le llevan a contribuir, con su esfuerzo desinteresado, a mejorar la calidad de vida en cualquiera de sus facetas con la mira puesta en lograr un mundo más humano, pacífico y justo»<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> *Vid.*, Casares Villanueva (1994), Madrid (1996), Martínez de Pisón y García Inda (1999), y Blasco Díaz (2000).

<sup>6</sup> Sobre la noción de solidaridad, *cf.* Casares Villanueva (1994), Giner de Grado (1996) y Madrid (2001).

<sup>7</sup> *Vid.*, la colección Aranzadi social, referencia 3200.

De este modo, con base en estos dos principios, y como ya se ha avanzado en la parte introductiva de este trabajo, los poderes públicos, y entre ellos, como pioneros, las CC.AA., tomaron la iniciativa de fomentar el voluntariado por medio de una normativa que persigue crear un marco mínimo de disposiciones que no limiten, sino que permitan el desarrollo de la participación ciudadana de carácter solidario con plenas garantías para todos los implicados, en especial, voluntarios y beneficiarios. Es expresiva la temprana Ley aragonesa 9/1992, de 7 de octubre, del Voluntariado social, puesto que en su Preámbulo reconoce que «La redacción de una ley sobre el voluntariado social en Aragón, dada la espontaneidad de este movimiento social, en el que destaca como elemento esencial la libertad, no podía resultar tarea fácil». Sin embargo, prosigue la Ley, de la regulación se derivan importantes consecuencias, como garantizar la libertad del trabajo voluntario, deslindarlo del trabajo asalariado, proporcionar criterios para la relación entre voluntarios y sus organizaciones, así como las de éstas con la Administración autonómica, y establecer medidas de apoyo y fomento. Más recientemente, la Ley Foral 2/1998, de 27 de marzo, del Voluntariado de Navarra, se expresa en términos parecidos: «El desprendimiento y entrega de los voluntarios deben tener una regulación jurídica específica que, sin coartar ni restringir dicha actitud, establezca un orden en las prestaciones de servicios a la comunidad por parte de los voluntarios, a la vez que fomente la actividad».

El punto de equilibrio entre el respeto a las características que son propias del voluntariado, y el establecimiento de un marco jurídico de garantía se encuentra en torno al derecho de asociación reconocido en la C.E. En efecto, el primer aspecto que llama la atención de la normativa que estamos analizando es que no se refiere a la persona física, individualmente considerada. La regulación va referida a las entidades de voluntariado, esto es, se regula el voluntariado organizado<sup>8</sup>. Tomando en consideración este aspecto, los poderes públicos deberán respetar el contenido y ejercicio del derecho de asociación porque, si bien como se examinará más adelante, las entidades pueden adoptar diversas formas jurídicas, el citado derecho tiene una destacada importancia en todas ellas.

---

<sup>8</sup> Es interesante en este sentido la lectura de la Exposición de Motivos de la Ley 3/1998, de 18 de mayo, del Voluntariado de las Islas Baleares, que dispone que quedan excluidas «las actuaciones voluntarias aisladas, esporádicas o ejercidas al margen de las organizaciones y las ejecutadas por razones familiares, de amistad o de buena vecindad, ya que sin desmerecerlas en absoluto, no entrarían en el concepto actual de voluntariado».

*La aplicación de técnicas clásicas de regulación jurídica*

En el momento de proceder al establecimiento de un régimen para el voluntariado, las instancias públicas han recurrido a técnicas tradicionales de actuación administrativa, que se han concretado en los ámbitos de control, fomento y organización. Habría un cuarto ámbito, el de la búsqueda de formas de colaboración entre entidades y Administraciones, pero en este último se observa la aplicación de instrumentos jurídicos novedosos, por lo que su estudio se efectuará de forma separada.

1. La actividad administrativa de control y vigilancia

Las cuestiones que se derivan de este tipo de actividad se han planteado a partir de la previsión normativa de que las entidades deberán inscribirse en un Registro y, en algunos casos, además, obtener una acreditación administrativa.

1.1. *El régimen de inscripción registral y de acreditación administrativa*

Efectivamente, otro de los aspectos que destacan de la regulación normativa del voluntariado es que no todas las CC.AA. exigen el mismo régimen de identificación a las entidades. De esta forma, es posible encontrar dos sistemas distintos.

El primer sistema consiste en que las entidades deberán efectuar una inscripción en el Registro creado específicamente para tal supuesto. Este es el sistema previsto en las Leyes de Voluntariado de Castilla y León, Islas Baleares, Navarra, La Rioja y País Vasco.

El segundo sistema incluye las normas autonómicas que exigen una doble formalidad a las entidades: la inscripción registral y, con carácter previo, la obtención de una acreditación administrativa. Sería el caso de las Leyes de Voluntariado de Andalucía, Castilla-La Mancha, Canarias y Extremadura.

El resto de normas no se adscriben a ninguno de estos supuestos, y suelen remitirse a la normativa sectorial. Mención especial merece la Ley catalana, que prevé la inscripción de las entidades en un censo que servirá de acreditación.

Se constata que las distintas instituciones públicas han recurrido a dos instrumentos jurídicos que tienen una notable tradición en el orde-

namiento administrativo, el Registro, y la acreditación administrativa. Sobre esta última debe matizarse que en realidad se trata de un tipo especial de autorización, que ostenta una clara importancia en el sector de los servicios a la persona (educación, sanidad y asistencia social)<sup>9</sup>. Ahora bien, precisamente, en lo que se refiere a la acreditación, conviene señalar que hay otros instrumentos jurídicos que se adaptarían mejor a las características propias de las entidades de voluntariado, y sería oportuno que los poderes públicos los tuvieran en cuenta. Se está pensando en el caso de la comunicación previa, por la que la propia entidad que va a constituirse lo pone en conocimiento de la Administración, y ésta limita su actuación a constatar que hay todos los documentos exigidos y da su visto bueno; en el caso que faltara alguno de estos documentos, la Administración indicaría a la entidad que los completara. El régimen de comunicación previa obedece a una nueva forma de entender las relaciones entre Administración y ciudadanos, que ya no se basa en la coacción de la primera sobre los segundos, sino en una idea de colaboración entre ambos, y de corresponsabilidad de los mismos ciudadanos. Con el citado régimen de comunicación se produce en parte una identificación con los principios característicos del voluntariado, puesto que éste es una fórmula para la colaboración y participación de los ciudadanos en los asuntos generales, a petición de la propia sociedad<sup>10</sup>.

Esta idea de acudir a la figura de la comunicación previa adquiere más importancia si se tiene en cuenta la previsión de la normativa sobre voluntariado, por la que las entidades que pretendan desarrollar su actividad en un sector concreto, además de las exigencias formales descritas, tendrán que solicitar las acreditaciones y autorizaciones propias de ese sector<sup>11</sup>. Hay un riesgo evidente de que el exceso de trámites administrativos afecte a los elementos singulares del voluntariado, aunque de nuevo conviene señalar que todas estas exigencias que se requieren a las entidades obedecen a la necesidad de defender los derechos de los particulares que opten a la ayuda de las citadas entidades. Con el instrumento de la comunicación se suaviza este conjunto de requisitos.

---

<sup>9</sup> Para profundizar en el estudio de ambos instrumentos, *vid.*, los manuales generales del Derecho administrativo, García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández (2000b), y Santamaría Pastor (1999). Y para el caso de la acreditación, pueden consultarse Beltrán Aguirre (1992), y Alonso Seco y Gonzalo González (1997).

<sup>10</sup> *Vid.*, Aguado i Cudolà, Vicenç (1997).

<sup>11</sup> A título de ejemplo, *vid.*, el Decreto andaluz del Voluntariado (Disp. Adic. 1.<sup>a</sup>), la Ley del Voluntariado de Madrid (art. 5), y la de Castilla-La Mancha (DA. 3.<sup>a</sup>).

## 1.2. *Requisitos de las entidades de voluntariado*

A continuación se examinarán los requisitos que debe reunir una entidad de voluntariado para ser considerada como tal. Las distintas normas autonómicas y también la estatal coinciden en recoger tales requisitos, y se los exigen a las entidades en el momento de proceder a su inscripción en el Registro y, en su caso, en el momento de solicitar la acreditación. Destacan los siguientes:

A) En primer lugar, las entidades de voluntariado han de reunir la condición de entidades sin ánimo de lucro, es decir, el fin que persigan no podrá consistir en la distribución, entre los miembros de la entidad, de unos posibles beneficios económicos derivados de la actividad que la entidad desarrolla, sino que se tratará de realizar una actividad libre, gratuita y solidaria. Y si bien se admite que las entidades de voluntariado puedan desarrollar una actividad económica de carácter mercantil, ésta siempre deberá ser secundaria o marginal y, en todo caso, los posibles beneficios que se obtengan tendrán que destinarse a la mejor realización de la actividad propia de la entidad<sup>12</sup>.

Planteado de este modo, el ordenamiento ofrece varias formas jurídicas que podrían englobarse dentro de la categoría de entidades sin ánimo de lucro. Serían los supuestos de las cooperativas y de las mutuas de previsión social, así como de las fundaciones y asociaciones. De este modo, cualquier organización, que tuviera una de las cuatro formas jurídicas que se acaban de citar, podría optar a la condición de entidad de voluntariado. Ahora bien, las cooperativas y las mutuas de previsión social, pese a su calificación como entidades no lucrativas, se caracterizan especialmente por ser uniones de capitales, esto es, porque se crean a partir de una cantidad económica y porque tienen unos objetivos empresariales. Por ello, no son las formas más adecuadas para desarrollar la actividad de voluntariado<sup>13</sup>. Las más convenientes son las funda-

---

<sup>12</sup> Los conceptos descritos en torno a las entidades sin ánimo lucrativo se definen especialmente por los autores de Derecho Mercantil; *vid.*, Uría (1995) y Sánchez Calero (1996). También pueden consultarse, si bien son de otras disciplinas jurídicas, Lucas Muriello de la Cueva (1996) y Ruiz Ojeda (1997).

<sup>13</sup> *Vid.*, Ruiz de Gauna i Torres (1994); Calvet (1994); Cabra de Luna (1998). Y en cuanto a la normativa, Ley estatal 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas; y Ley estatal 30/1995, de 8 de noviembre, de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados, a las cuales hay que añadir las que cada Comunidad Autónoma haya dictado en el ejercicio de sus competencias.

ciones y, en especial, las asociaciones. En efecto, la asociación ha sido definida como una unión de personas que persigue un fin cultural, benéfico, en suma, no lucrativo; y la fundación presenta una gran tradición como entidad asistencial y benéfica<sup>14</sup>. Debe destacarse, entonces, la relevancia que adopta el derecho de asociación (art. 22 C.E.), al cual ya se ha hecho referencia anteriormente como fundamento de las entidades de voluntariado, tanto si éstas se organizan efectivamente como asociaciones, como si lo hacen como fundaciones, no en vano la doctrina ha considerado que el derecho de fundación (art. 34 C.E.) es a la vez una manifestación del derecho de propiedad y del derecho de asociación<sup>15</sup>, por lo que muchas de las afirmaciones que se efectúen sobre las asociaciones a partir del citado derecho, si bien no se podrán trasladar de forma automática a las fundaciones, pueden ser tenidas en cuenta.

Una última cuestión a destacar en este primer apartado sobre las características de las entidades de voluntariado es que se les exige que estén constituidas legalmente y, por tanto, inscritas en sus correspondientes registros. De este modo, y por ejemplo, si se trata de una asociación que quiere obtener la condición de entidad de voluntariado, deberá conseguir, con carácter previo, la inscripción en el Registro de asociaciones. Así lo señala expresamente, y también a título de ejemplo, la Ley 17/1998, de 25 de junio, del Voluntariado en el País Vasco: indica en particular que las organizaciones de voluntariado deberán estar debidamente inscritas en los correspondientes registros de fundaciones y asociaciones de competencia de la Comunidad. Con esta previsión, además, se viene a señalar de forma indirecta que la formas jurídicas más eficaces para alcanzar la categoría de entidad de voluntariado son la asociativa y la fundacional.

B) En segundo lugar, la organización y funcionamiento de la entidad han de ser democráticos, tanto en lo que afecta a la elección de los

---

<sup>14</sup> En realidad, los autores que han examinado el tema del voluntariado coinciden en considerar que la forma asociativa es la más adecuada para las entidades de voluntariado. No hay la misma opinión unánime para el caso de las fundaciones; Maestro Buelga y García Herrera (1999) no consideran que la fundación sea una forma jurídica adecuada. En este trabajo se acepta que la forma fundacional es posible, especialmente, como se ha indicado, por su larga trayectoria como institución de beneficencia, de la que nos da cuenta García de Enterría (1990).

<sup>15</sup> *Vid.*, Álvarez Conde (1990), Lacruz Berdejo et al. (1990), y la bibliografía allí contenida. Destaca asimismo la Ley estatal 30/1994, de 24 de noviembre, de Fundaciones y de Incentivos Fiscales a la Participación Privada en Actividades de Interés General.

miembros dirigentes, como en cuanto les corresponde favorecer la participación de los voluntarios en la toma de decisiones. Este requisito puede parecer de exigencia lógica, atendiendo a que se enmarca en un ordenamiento jurídico cuya norma suprema otorga a España la calificación de «Estado social y democrático de Derecho» (art. 1.1 C.E.). Efectivamente, en un primer momento, la noción de democracia implica reconocer la capacidad de todos los ciudadanos para participar activamente en cuantas decisiones les puedan afectar. Ahora bien, lo cierto es que este requisito plantea algunos interrogantes acerca de la necesidad de que las organizaciones privadas también tengan que respetar el principio de democracia, en especial porque supone un intervencionismo de los poderes públicos en el seno de las organizaciones. En virtud del derecho de asociación, éstas tienen reconocida la capacidad para autoorganizarse de forma autónoma. A ello debe añadirse que la C.E. no se refiere a esta exigencia de forma general para cualquier tipo de organización, sino sólo para unos tipos determinados de ellas, como los partidos políticos (art. 6 del texto constitucional)<sup>16</sup>. Puede avanzarse que el fundamento de esta exigencia obedece a la importancia que están adquiriendo las entidades de voluntariado, que ha llevado a que los poderes públicos promuevan su actividad, si bien les exigen toda una serie de requisitos como garantía de los fondos públicos que se les atribuyen, y de las actividades que les confían. Volveremos sobre este tema más adelante.

C) En tercer lugar, las entidades de voluntariado han de desarrollar sus programas mayoritariamente con personal voluntario, aunque se acepta la presencia de personal remunerado, que se encargará de las tareas necesarias a efectos de mantener la continuidad de la propia entidad. Esta exigencia no debe interpretarse en el sentido cuantitativo de precisar con exactitud el número de voluntarios que deben estar presentes en una entidad para que ésta asuma tal condición. Se trata de que haya un número significativo de voluntarios en el desarrollo de los programas de voluntariado.

D) Y, finalmente, también se establece que las entidades celebrarán un acuerdo de incorporación con los voluntarios, en el que se fijarán los derechos y deberes de cada una de las partes, con el fin de garantizar la posición del voluntario. De este modo, el voluntario tiene derecho

---

<sup>16</sup> Sobre este debate se ha manifestado Salvador Coderch (1997). Y sobre el alcance de los principios de democracia y de participación en las entidades de voluntariado, *cfr.*, Casares Villanueva (1994), y Maestro Buelga y García Herrera (1999).

a la compensación por los gastos realizados en el desarrollo de la actividad voluntaria, así como a ser asegurado para hacer frente a posibles daños. La normativa ha precisado con tanta exactitud estos derechos y deberes que se ha planteado la proximidad de esta regulación con la del trabajo remunerado. Sin embargo, con el acuerdo de incorporación sólo se pretende organizar de forma mínima el funcionamiento de la entidad<sup>17</sup>. La jurisprudencia también ha tenido oportunidad de centrarse en esta cuestión; en concreto, la Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de diciembre de 1986 examinó el supuesto de un voluntario de la Cruz Roja que reclamaba una cantidad por atrasos salariales, gratificaciones extraordinarias, pluses de nocturnidad y horas extraordinarias<sup>18</sup>. El tribunal desestimó su demanda porque consideró que «La disciplina y jerarquía de las unidades de Cruz Roja obedecen a la necesidad de capacitar a sus miembros para lograr una intervención rápida y eficaz de los mismos, pero no convierte a Cruz Roja en una empresa, ni a sus miembros voluntarios en trabajadores por cuenta ajena».

Como resumen a todo lo expuesto en este apartado, merece destacarse la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 18 de mayo de 2000, que examinó el supuesto de una mujer que actuaba en un programa de acogida de menores en situación de riesgo social<sup>19</sup>. La cuestión que se plantea es si la relación que unía a la mujer con la entidad, a la que estaba adscrita, era de carácter laboral o correspondía a una situación de voluntariado. La conclusión es que se trataba de una relación de voluntariado; para llegar a esta afirmación, el tribunal analiza detenidamente las características propias del voluntariado y considera, en particular, que el elemento esencial para calificar a una relación como de voluntariado no se encuentra en el sometimiento a una disciplina, sino en el carácter gratuito de la relación. En este sentido, las cantidades que se recibían por los menores, y que incluían el disfrute de una vivienda, no son consideradas contraprestaciones por la actividad de acogida, sino compensaciones por los gastos que se derivaban de tal actividad. Cier-

---

<sup>17</sup> Bermejo Vera (1995) señala que la incorporación de un miembro a una asociación no implica la presencia de un contrato, sino que se trata de un negocio jurídico especialísimo con el que la asociación y el solicitante aceptan mutuamente los requisitos estatutarios y sus deseos, de tal forma que el aspirante se integra en una unidad jurídica y moral determinada. Por su parte, Maestro Buelga y García Herrera (1999) entienden que el acuerdo de incorporación viene determinado por la legislación.

<sup>18</sup> *Vid.*, Repertorio de jurisprudencia Aranzadi, referencia 7252.

<sup>19</sup> *Vid.*, Repertorio de jurisprudencia Aranzadi, referencia 1933.

tamente, se trata de un caso límite y es por ello que se ha traído a colación. Plantea serias dudas acerca de la distinción entre trabajador remunerado y voluntario, tal y como ha sido resuelta por la normativa, y también sobre el que debería ser el verdadero papel del voluntariado, que en ningún caso puede llegar a constituirse como una especie de empleo, algo que todo parece indicar es lo que había ocurrido en el caso planteado. Pero, precisamente, supuestos como éstos permiten afirmar la necesidad de que haya una regulación que garantice el correcto desarrollo del voluntariado. Y lo que se observa es que si bien la normativa vigente ha encontrado soluciones específicas sobre el concepto de entidad de voluntariado, en cambio no acaba de precisar el estatuto jurídico del voluntario.

### 1.3. *Naturaleza jurídica de las entidades de voluntariado*

Como ha habido oportunidad de ir señalando a lo largo del presente trabajo, el derecho de asociación constituye la garantía de las entidades de voluntariado, y permite encontrar el equilibrio frente a las actuaciones de los poderes públicos. Este derecho incluye la libertad de asociación para desarrollar una actividad que los miembros de la misma consideren que es de relevancia, en este caso, la de voluntariado. Sin embargo, se ha constatado de igual modo que los poderes públicos intervienen en la organización y funcionamiento interno de este tipo de entidades, y establecen una serie de alteraciones en su régimen jurídico, tales como la ausencia de ánimo de lucro, o la exigencia de que la organización respete el principio democrático.

Conviene detenerse brevemente en el estudio de la compatibilidad entre lo previsto en el contenido del derecho de asociación y la regulación administrativa. Y lo que cabe señalar es que esta intervención administrativa es posible porque no afecta al derecho de asociación, sino a la adquisición de una condición jurídica particular. En otras palabras, hay entidades que llevan a cabo una actividad relevante en el seno de la sociedad; los poderes públicos valoran positivamente estas entidades y las fomentan, pero también requieren, con base en razones de garantía jurídica y de protección de los derechos de terceros que puedan verse afectados, que las citadas entidades reúnan una serie de requisitos<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> Así se ha expresado Fernández Farreres (1987).

Todas estas exigencias y requisitos del ordenamiento se establecen en cuanto la entidad pretende adquirir una determinada calificación jurídica, que en este caso es la de entidad de voluntariado. Por tanto no afecta al derecho de asociación porque las entidades ya tienen ese carácter de asociación o fundación y lo que persiguen es conseguir una calificación nueva y añadida. No se trata de una asociación que ve restringida su libertad de autoorganizarse, para seguir con el ejemplo que se ha ido viendo, sino de una asociación que, para alcanzar la categoría de entidad de voluntariado, deberá favorecer la participación de sus miembros. En cualquier caso, el derecho de asociación sigue actuando en el seno de las organizaciones de voluntariado; lo que ocurre es que se modula parcialmente en aras de otros intereses constitucionales. Esto último también debe tenerse en cuenta: los poderes públicos siempre deberán respetar ese derecho, y las modulaciones que se efectúen sobre él, deberán tener una base constitucional.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha conocido supuestos similares. Sería el caso de las Federaciones deportivas, llamadas «asociaciones de configuración legal» por el Tribunal (Sentencia 67/1985, de 24 de mayo), o de las «entidades de carácter social», expresión esta última que utilizó el Tribunal Constitucional para referirse a las Cajas de Ahorros (Sentencia 18/1984, de 7 de febrero). En ambos casos, se trataba de organizaciones que escapaban a las clasificaciones tradicionales, como la de derecho público y derecho privado. Esta jurisprudencia constitucional nos permite determinar la naturaleza jurídica de las entidades de voluntariado, puesto que éstas pueden incluirse en los supuestos que se acaban de citar, es decir, como entidades de carácter social.

A estos efectos, es muy expresiva la Ley 7/1997, de 18 de junio, de Asociaciones de Cataluña, puesto que habla expresamente de las «asociaciones de interés social», que son aquellas que tienen unas finalidades estatutarias orientadas a la satisfacción de intereses que trascienden los de los mismos asociados y asociadas, y que realizan habitual y preferentemente actuaciones en beneficio de terceras personas (art. 31.3). El Preámbulo de la misma Ley incluye, dentro de la citada categoría de «asociaciones de interés social», a las entidades de voluntariado. En tales casos —añade el Preámbulo— «se puede constatar que las actividades desarrolladas son de interés público o social; por esta razón, se justifica plenamente que los poderes públicos fomenten y den apoyo a unas actividades que responden a la expresión de valores como los de la solidaridad y el civismo, a la vez que potencian la participación ciudadana y

la capacidad de la sociedad para dar respuesta a las necesidades propias». Cabe añadir que las leyes sobre fundaciones se expresan en términos parecidos.

Corresponde ahora examinar el alcance de esta regulación administrativa, en el sentido de si esta inscripción en el Registro y, en su caso, la obtención de la previa acreditación, alcanza a todas las entidades de voluntariado o sólo a aquellas que quieran establecer una relación jurídica con la Administración. Para desarrollar este aspecto, conviene diferenciar dos supuestos.

El primero, tal y como se ha avanzado, supone que el objetivo de la legislación es que todas las entidades que quieran denominarse «de voluntariado» tengan que cumplir con los requisitos previstos normativamente, de tal forma que las que no los cumplan, no tendrán tal consideración de «entidades de voluntariado», aunque continuarán siendo asociaciones o fundaciones.

El segundo supuesto implica que sólo las entidades de voluntariado que pretendan obtener una subvención de la Administración, o firmar un convenio de colaboración, tendrán la obligación de respetar los requisitos normativos, mientras que las que no quieran establecer una relación jurídica con las Administraciones públicas no deberán cumplir con tales requisitos<sup>21</sup>. Todas ellas podrían denominarse y aparecer ante terceros como «entidades de voluntariado», y las que además tuvieran un ligamen jurídico con los poderes públicos pasarían a ser «entidades colaboradoras».

Lo cierto es que las diferentes normas no permiten decantarse por una opción o por la otra<sup>22</sup>. En un primer momento, el segundo supuesto es más respetuoso con el derecho de asociación y con el propio carácter de las entidades de voluntariado. Por el contrario, el primer supuesto garantiza con mayor precisión los derechos de los terceros, beneficiarios o simplemente afectados, por las entidades; asimismo, cabe tener presente que cualquier entidad que pretenda intervenir en un sector determinado tiene que cumplir con los requisitos exigidos por las

---

<sup>21</sup> Esta posición es la que se mantiene mayoritariamente en la doctrina italiana, como un modo de respetar el derecho de asociación; *vid.*, Di San Luca (1995); Caputi Jambrenghi (1997). En la doctrina española, también optan por esta posibilidad Maestro Buelga y García Herrera (1999).

<sup>22</sup> A título de ejemplo, el Decreto andaluz del voluntariado se centra en las entidades colaboradoras. Por el contrario, normas como la Ley catalana o la Ley de Navarra disponen expresamente que «Toda entidad de voluntariado deberá inscribirse en el Registro de entidades de voluntariado».

normas, con independencia de que además obtenga una subvención o celebre un convenio con las Administraciones. Puede concluirse que, con base en el derecho de asociación, cualquier grupo de personas podrá constituir una asociación de voluntarios, independientemente de que cumpla o no todos los requisitos normativos, pero el objetivo de los poderes públicos es establecer un marco jurídico de garantía que englobe a todas las organizaciones; para ello, sin embargo, optan por promocionar y fomentar tales entidades, las cuales, si quieren acceder a tales ayudas, deberán sujetarse a lo establecido en las normas<sup>23</sup>.

## 2. La actividad de fomento, con especial referencia al régimen de subvenciones

Hasta ahora se ha examinado el régimen de ordenación de las entidades de voluntariado y, a raíz del mismo, se han ido desgranando una serie de cuestiones que se desprenden de la regulación jurídica del voluntariado. Debe añadirse que la normativa se centra especialmente en el citado régimen de acreditaciones e inscripciones registrales y, por tanto, es en este aspecto donde se plantean los principales debates. No es ajeno a ello el que esté en juego la determinación de las organizaciones que pueden alcanzar la condición de «entidad de voluntariado». Pero aparte de este régimen, y como ya se ha apuntado al final del apartado anterior, las normas promocionan a las entidades de voluntariado, en especial porque presentan un interés relevante para la sociedad. Con todo, las referencias a la promoción del voluntariado son más bien escasas, y lo que se produce es una remisión a las normas sectoriales y de regulación de ayudas y subvenciones<sup>24</sup>.

Las medidas de promoción más conocidas son las subvenciones, pero a ellas se añaden otros instrumentos de fomento. En concreto, las Administraciones pueden asesorar a las entidades sobre cuestiones técnicas y jurídicas; también les pueden ceder bienes inmuebles para que desarrollen sus actividades; asimismo, las entidades pueden obtener la declaración de utilidad pública, que les facilita el alcance de ayudas fiscales y bonificaciones.

---

<sup>23</sup> La cuestión sigue pendiente en el ordenamiento jurídico español. Puede consultarse, Esteve Pardo (1985).

<sup>24</sup> Así lo notó en su momento Casares Villanueva (1994).

Desarrollando brevemente el fundamento de la promoción del voluntariado por medio de ayudas y subvenciones, éste se encuentra en la coincidencia entre lo que persigue la Administración y lo que realizan las entidades de voluntariado, y esta identidad de fines es lo que favorecen los poderes públicos. En el caso concreto de las subvenciones, la doctrina jurídica que ha estudiado su régimen las define como toda disposición administrativa de bienes a favor de un beneficiario, normalmente particular, para que éste la destine a una finalidad concreta. Por tanto, hay una afectación de la subvención al cumplimiento de la finalidad. En otras palabras, la cantidad económica que se reciba deberá destinarse a aquella actividad por la que se solicitó y se otorgó la subvención<sup>25</sup>.

Con todo, también podría producirse una cierta dependencia económica y falta de autonomía de las entidades de voluntariado respecto de la Administración que ha otorgado la ayuda o, especialmente, la subvención. En este sentido, una de las soluciones que se han propuesto ha sido la de que las entidades persigan la búsqueda de recursos propios, siempre con la finalidad de destinar tales recursos al mejor desarrollo de su actividad.

Pero además de ello, resulta interesante traer a colación la diferencia que se ha establecido dentro de la categoría jurídica de las subvenciones: por un lado estarían aquellas que simplemente indican al beneficiario el objetivo que debe hacer efectivo, dejándole una amplia libertad de medios para que lo alcance; por otro, estarían las subvenciones, por medio de las cuales, la Administración no sólo indica un objetivo al beneficiario, sino que también le impone directrices en cuanto a los medios que debe seguir para obtener ese objetivo. Hecha esta distinción se señala entonces que cuando el beneficiario lleva a cabo el ejercicio de un derecho fundamental, como sucede en este caso de las entidades de voluntariado con el derecho de asociación, la regulación de las subvenciones debe seguir el primero de los esquemas que se acaban de exponer: aquel que fija los objetivos a alcanzar, pero que deja libertad al beneficiario en cuanto a los medios para lograr esos objetivos. De este modo se hace perfectamente compatible la actividad de fomento de la Administración con el libre ejercicio de un derecho fundamental<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> Sobre estos conceptos, Fernández Farreres (1983).

<sup>26</sup> *Vid.*, Fernández Farreres (1983).

### 3. La organización administrativa del voluntariado

En las normas que se han dictado alrededor del voluntariado también se constata la creación de uno o dos órganos administrativos, normalmente de carácter colegiado y con funciones consultivas. Debe remarcarse que, atendiendo a la propia normativa, no se pretende integrar a las entidades de voluntariado en el seno de las Administraciones públicas, sino que se trata de encontrar y favorecer un diálogo permanente entre sector voluntario y sector público<sup>27</sup>. A ello debe añadirse que, por la incidencia del voluntariado en la sociedad, se busca la creación de foros de diálogo con otro tipo de entidades que puedan ver afectados sus intereses. En definitiva, se persigue encontrar mecanismos de coordinación, planificación y promoción del voluntariado. De este modo, un rápido examen de la normativa permite observar que en estos nuevos órganos administrativos hay representantes de las Administraciones autonómicas y locales, de las entidades de voluntariado, de los sindicatos, de las organizaciones de empresarios, o de los mismos voluntarios<sup>28</sup>.

Sin embargo, cabe preguntarse si no se podían conseguir los mismos objetivos con la organización administrativa ya existente, como de hecho ha ocurrido en la regulación de algunas Comunidades Autónomas. Pues bien, la presencia de estos nuevos órganos se explica en que las Administraciones deben hacer frente a nuevas funciones sobre el voluntariado que hasta ahora no se daban, o bien eran poco relevantes; en otras palabras, el desarrollo del voluntariado y la relevancia de las actividades que las entidades realizan en la sociedad, han implicado un mayor intervencionismo que ha supuesto, a su vez, un mayor número de funciones, y que se ha concretado en la necesidad de crear unos nuevos órganos administrativos especializados<sup>29</sup>. De hecho, ya se ha podido

---

<sup>27</sup> Embid Irujo (1994) lo ha constatado en un sentido general, como un fenómeno que se produce de forma relevante en el seno de la organización administrativa.

<sup>28</sup> La difusión de este tipo de órganos participados que, además, tienen una representación de intereses y que suelen reunir funciones de carácter consultivo, obedece al desarrollo de la intervención del Estado del bienestar en los ámbitos económico y socio-asistenciales; *vid.*, Font i Llovet (1995).

<sup>29</sup> Así lo manifiesta Cassese (1994), para quien la complejidad y diversidad de la organización administrativa encuentra su justificación en las funciones que las Administraciones son llamadas a realizar, a la vez que añade que el esquema estructural no obedece tanto a razones de adaptación armónica y recíproca, sino a las citadas funciones administrativas; también se puede consultar, Santamaría Pastor (1998).

comprobar que la Administración efectúa diversos tipos de actividades en torno a las entidades, tales como inscribir, controlar e inspeccionar, o bien, fomentar por medio de la distribución de ayudas. Además, debe destacarse que, en la medida que en estos órganos administrativos están representados diversos sectores de la Administración, se permite una mayor coordinación entre todos ellos: hay que recordar, en este sentido, que si bien en un primer momento el voluntariado apareció especialmente en relación con las actividades de carácter asistencial y sanitario, actualmente se extiende a cualquier sector de la realidad social en la que los ciudadanos quieran participar de forma libre y solidaria (medio ambiente, cultura, educación, deporte y ocio, protección civil, etc.).

A todo ello, aún debe añadirse que la aparición de estas nuevas funciones administrativas alrededor del voluntariado no sólo explica la aparición de nuevos órganos administrativos, sino también la diversidad de modelos organizativos, y así se desprende de un estudio comparativo entre las distintas normas autonómicas. En efecto, como se ha avanzado, también en este ámbito es posible diferenciar dos supuestos.

En primer lugar, se encuentra aquel conjunto de normas autonómicas que coinciden en prever la creación de un órgano administrativo. Sería, por ejemplo, el caso de la Ley del País Vasco 17/1998, de 25 de junio, de Voluntariado social, que crea el «Consejo Vasco del Voluntariado», como centro de encuentro entre las Administraciones y la sociedad, y con funciones de asesoramiento y consulta.

En segundo lugar, y frente a esta opción, destacan aquellas normas que han considerado conveniente crear dos órganos administrativos. A título de ejemplo, la Ley Foral 2/1998, de 27 de marzo, del Voluntariado de Navarra crea los dos siguientes órganos: uno de ellos, la «Comisión Interdepartamental del Voluntariado», está compuesto por los titulares de las Consejerías o Departamentos de la Administración autonómica que tienen competencias sobre el voluntariado, y persigue coordinar las políticas públicas y evitar duplicidades de actuación; el otro, denominado «Consejo Navarro del Voluntariado», es el órgano representante de la sociedad, con funciones consultivas.

Lo que interesa destacar es que, en atención a las funciones que se han previsto atribuir a los nuevos órganos administrativos, las distintas normas autonómicas han creado uno o dos de ellos.

Y esta misma explicación se confirma en el caso del «Instituto Catalán del Voluntariado», creado por Ley 25/1991, de 13 de diciembre, que no sólo desarrolla funciones de coordinación o consulta, sino que también realiza verdaderas tareas de gestión, tales como conceder, gestio-

nar y controlar las subvenciones y ayudas que la Administración de la Generalitat de Cataluña canaliza mediante el propio Instituto Catalán del Voluntariado y que se conceden a las entidades; emitir informes sobre normas que pueden afectar a las entidades de voluntariado; y crear, poner en marcha y mantener el censo en el que deben inscribirse las entidades. La importancia de estas funciones ha planteado la necesidad de crear un organismo autónomo de carácter administrativo, con patrimonio y personalidad jurídica propios y una cierta autonomía de actuación respecto a la Administración autonómica<sup>30</sup>.

Se constata, en definitiva, que según las funciones que se encarguen a la Administración, se opta por un tipo determinado de organización o bien por otro. Por supuesto, hay elementos que aún deben precisarse, ya que todas estas construcciones organizativas cuestionan la propia legitimación de la Administración, que dejaría de fundamentarse en la legalidad y en las instituciones democráticas para socializarse. A la vez, cabe el riesgo de que se produzca un control e integración de los intereses de las entidades de voluntariado en el ámbito de la Administración, e incluso una corresponsabilidad en la toma de decisiones, en el sentido que los poderes públicos se amparen en el carácter participado de los órganos administrativos para justificar determinadas resoluciones. Frente a estos aspectos negativos, también cabe valorar los aspectos positivos de este modo de articular la organización administrativa; en particular, por medio de la participación se pueden disminuir las disfuncionalidades organizativas y burocráticas<sup>31</sup>. En conclusión, dentro de la sumisión de la Administración al principio de legalidad, es positiva la presencia de ciudadanos en el seno de las estructuras administrativas si con ello se consigue reducir la distancia que en ocasiones hay entre Administraciones y sociedad, especialmente en un ámbito como el del voluntariado.

---

<sup>30</sup> Según el Preámbulo de la citada Ley catalana 25/1991, se considera necesaria la creación de un organismo ejecutivo especializado que disponga de una estructura administrativa ágil y eficaz, que esté basada en un funcionamiento descentralizado, que cuente en sus órganos de gobierno con la participación directa de los voluntarios y que realice una tarea de planificación, coordinación, gestión, explotación, creación y mantenimiento de los recursos, equipamientos y servicios necesarios para el fomento y desarrollo del voluntariado en toda Cataluña.

<sup>31</sup> Para un examen de la participación ciudadana en la organización administrativa, se pueden consultar Font i Llovet (1985), García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández (2000b), Parejo Alfonso (1983), Pérez Moreno (1989), y Sánchez Morón (1991). La bibliografía es muy amplia y en ella se plantean los aspectos positivos, pero también los límites de la participación ciudadana en la Administración.

*Algunas reflexiones en torno al régimen del voluntariado*

Hasta este momento se ha analizado la aplicación de los instrumentos tradicionales al fenómeno del voluntariado. Queda por examinar la parte más novedosa, la relativa a las relaciones de colaboración entre Administraciones y entidades de voluntariado, sobre la que por cierto hay mayores claroscuros en la normativa, y silencios por parte de la doctrina. Pero han aparecido dos cuestiones que requieren una breve precisión antes de continuar. Se trata de la progresiva ampliación del ámbito de intervención del voluntariado, y de la discrecionalidad que se reconoce a las Administraciones en esta materia.

1. La extensión del voluntariado desde el ámbito social a otros sectores

El voluntariado apareció en relación con los servicios personales, que incluían la educación, la sanidad y, especialmente, la asistencia social. Pero en los últimos años se ha podido comprobar que el voluntariado se está extendiendo a otros sectores de la realidad social, tales como el deporte, el medio ambiente, la cultura, la protección civil, la cooperación internacional, etc. Esta situación ha sido recogida en la misma normativa. De este modo, la Ley aragonesa de 1992 regulaba el voluntariado acotado al ámbito social. En cambio, las leyes aprobadas a fines de la década de los 90 ya extienden la actuación voluntaria más allá de ese acotado sector de carácter socio-asistencial. Un ejemplo evidente en este último sentido lo constituye la Ley estatal 6/1996, de 15 de enero, del Voluntariado, que lista toda una serie de sectores en los que se prevé la participación del voluntariado y finaliza ese listado con la expresión «y cualquier ámbito de interés general».

Pues bien, lo que se pretende señalar ahora es que hay una notable coincidencia entre los distintos voluntariados, esto es, todos ellos, desde el voluntariado de carácter asistencial, hasta el del medio ambiente, se caracterizan por tener unas características comunes, que se concretan en la ausencia de ánimo de lucro, el sometimiento a unos mismos principios de solidaridad y participación, o bien la presencia de las notas de espontaneidad y libertad<sup>32</sup>. Ciertamente, a partir de este denominador común, aparecen diferencias según que la actividad voluntaria tenga

---

<sup>32</sup> En un sentido diverso, Torres López (2000).

lugar en uno u otro sector, pero tales diferencias obedecen en gran parte a las características propias del sector. Puede contrastarse esta afirmación con los supuestos del voluntariado social y el voluntariado de protección civil. Si en el primero, el del ámbito socio-asistencial, se caracteriza porque es llevado a cabo por entidades privadas de voluntariado, de forma permanente y constante, en el voluntariado de protección civil no es extraño que haya una notable dirección administrativa sobre las entidades, y que la prestación se efectúe de modo intermitente. Estas diferencias tienen su explicación, como se ha dicho, en la regulación específica de cada sector. En concreto, la relevancia de las funciones que se realizan en el ámbito de la protección civil, y que en muchas ocasiones vienen acompañadas de situaciones de riesgo (sería el caso de los incendios), exige que las Administraciones efectúen una coordinación directa de las actividades de esas entidades<sup>33</sup>; asimismo, las funciones propias de la protección civil se caracterizan porque no son permanentes, a diferencia de lo que ocurre en los servicios sociales, en donde se hace necesario garantizar precisamente la continuidad del servicio.

## 2. Discrecionalidad administrativa y voluntariado

El tema que se plantea en este apartado tiene una notable relevancia, en la medida que a la Administración le corresponde tomar toda una serie de decisiones que pueden incidir en la organización, funcionamiento y actividad de una entidad de voluntariado. En particular, deberá comprobar si esa entidad reúne los requisitos para alcanzar tal condición y, en caso afirmativo, inscribirla en el Registro de entidades de voluntariado o, en su caso, otorgarle una acreditación administrativa. Asimismo, deberá decidir qué entidades obtendrán una determinada subvención. Y, para citar un último ejemplo, la Administración es también la que debe decidir con qué entidades celebrará un convenio de colaboración.

Pues bien, en ocasiones, los criterios a los que deberá sujetarse la Administración en el momento de adoptar todas esas decisiones, dada

---

<sup>33</sup> Puede comprobarse la Ley estatal 2/1985, de 21 de enero, de Protección civil, y especialmente las siguientes normas aprobadas en la Comunidad Autónoma de Cataluña: Orden de 10 de junio de 1988 sobre los voluntarios forestales; Ley 5/1994, de 4 de mayo, de servicios de prevención y extinción de incendios y salvamentos; y Ley 4/1997, 20 mayo, de protección civil.

la generalidad con la que son expuestos, no permiten una única solución precisa, sino que, por el contrario, le ofrecen un margen de apreciación. La doctrina y la jurisprudencia del Derecho administrativo han intentado reconducir y reorientar ese ámbito de discrecionalidad, para lo cual han elaborado distintas técnicas de control. Han señalado, en concreto, que cuando tome su decisión, la Administración deberá respetar el procedimiento de toma de decisiones, motivar su decisión y cumplir con el resto de elementos que siempre están presentes en el ejercicio de las potestades administrativas (el fin que se persigue, el plazo, etc.). De igual modo, la Administración no podrá evitar el respeto a los hechos que se encuentran en la realidad y sobre los que debe adoptar su resolución, Y finalmente deberá tener en cuenta lo que dispongan los principios generales del Derecho y, muy especialmente, los derechos fundamentales<sup>34</sup>.

Este último aspecto se relaciona directamente con el voluntariado, puesto que al estar en relación con el ejercicio de un derecho fundamental, el de asociación, los poderes públicos no pueden incidir en él de manera desproporcionada o sin un fundamento constitucional. Esta afirmación adquiere toda su relevancia en el momento en que se ha de decidir qué entidades reúnen los requisitos propios de una organización de voluntariado: si bien la Administración puede rechazar aquellas que no los reúnan, no podrá efectuar un control de oportunidad, sino que en todo caso tendrá que ser una decisión adoptada con base en estrictos criterios de legalidad. En todo caso, el hecho que el objetivo de los poderes públicos sea el de fomentar el voluntariado, tal y como se desprende de las respectivas normas, permite afirmar que las Administraciones utilizarán un concepto amplio de entidades de voluntariado.

Para finalizar con esta breve referencia a la idea de discrecionalidad en el seno del voluntariado deben efectuarse las dos siguientes precisiones. Por un lado, cabe valorar que la propia normativa puede considerar necesario que la Administración disponga de un margen de decisión, puesto que es la instancia que está en mejores condiciones de examinar con certeza lo que más conviene al interés general, al cual sirve con objetividad (art. 103.1 C.E.); por tanto, se trata de modular el ejercicio de discrecionalidad por parte de la Administración, pero no de eliminarlo. Y, por otro lado, nos podemos encontrar con supuestos en los que el legislador utiliza conceptos muy genéricos, para cuya concreción

---

<sup>34</sup> *Vid.*, García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández (2000a); y Santamaría Pastor (1998).

se requieren referencias extrajurídicas e, incluso, que efectúe una previsión de fines, sin concretar nada más. Esta última forma de legislar es cada día más habitual, y para su control no sirven las técnicas clásicas, porque no hay parámetros concretos sobre los que pueda actuar el juez. Por ello, adquiere toda su importancia el cumplimiento de los requisitos procedimentales y, en especial, el debate sobre las decisiones públicas en el seno de la organización administrativa del voluntariado<sup>35</sup>.

### *La actividad de colaboración*

La última cuestión que conviene analizar se refiere a la colaboración que puede establecerse entre las entidades de voluntariado y las Administraciones públicas. La regulación que se prevé a tales efectos incorpora aspectos novedosos, como el instrumento jurídico de los convenios de colaboración, o el alcance de esta relación de colaboración. Sobre estos temas se volverá más adelante, pero primero se examinará la propia idea de colaboración, y en este sentido, precisamente porque el voluntariado se regula sobre la base de la participación ciudadana, puede destacarse la clasificación que la doctrina administrativa ha efectuado en torno a las distintas fórmulas que encuentran los ciudadanos para participar en relación con las funciones administrativas. Son, en concreto, tres círculos de actuación<sup>36</sup>.

El primero consiste en la llamada participación orgánica, y se refiere a la incorporación de los ciudadanos a los órganos de la Administración; es una posibilidad que ya hemos estudiado en este trabajo, en el apartado referido a la organización administrativa del voluntariado. El segundo círculo incluye la denominada participación funcional, por la que el ciudadano actúa funciones administrativas desde su posición privada, sin incorporarse a un órgano administrativo. Y el tercer círculo o esfera es el que ahora interesa examinar, puesto que va referido a la participación cooperativa, por la que el ciudadano, sin dejar de actuar como tal y sin desarrollar funciones materialmente públicas, secunda con su

---

<sup>35</sup> Se está pensando en la importancia que, desde las instancias públicas, se da a los programas de actuación del voluntariado. Sobre esta nueva forma de legislar y su control, *vid.*, Tornos Mas (1996).

<sup>36</sup> Se sigue la clasificación descrita por García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández (2000b). También puede consultarse Santamaría Pastor (1998).

actuación privada el interés general, en el sentido propugnado por la Administración.

Este tercer círculo, el de la participación cooperativa, puede aplicarse a las entidades de voluntariado, y a la colaboración que pueden llegar a establecer con las Administraciones, puesto que, efectivamente, las citadas entidades no se integran en el seno de la organización administrativa, ni desarrollan funciones administrativas. Su actividad es privada, pero ofrece un indudable interés para el conjunto de la sociedad, especialmente porque es una actividad solidaria y altruista. Estas características coinciden con las finalidades que persigue la Administración pública en un Estado social, y por esta razón se promueve el voluntariado.

### 1. Los convenios de colaboración

Para llevar a cabo esa colaboración que prevé la normativa autonómica, el ordenamiento jurídico ofrece la posibilidad de que la Administración celebre un convenio con las entidades de voluntariado<sup>37</sup>. Debe destacarse, ante todo, la indefinición doctrinal y jurisprudencial en la que se encuentra el convenio de colaboración, pese al uso generalizado que las Administraciones efectúan del mismo. Con todo, puede afirmarse que, en esta figura jurídica, cada parte presta su declaración y se obliga a realizar una prestación frente a la otra parte. Se trataría, por tanto, de un negocio jurídico bilateral<sup>38</sup>. Ahora bien, en la medida que los contratos administrativos también se definen como negocios jurídicos bilaterales, se hace necesario diferenciar ambos supuestos. A estos efectos, y partiendo de que tanto los convenios como los contratos pertenecen al mismo tipo de negocio, debe precisarse a continuación que en el con-

---

<sup>37</sup> Las normas reguladoras del voluntariado no son más expresivas. Se limitan a prever esta posibilidad de que las entidades celebren convenios con las Administraciones Públicas. Pueden consultarse, a título de ejemplo, el art. 13 de la Ley del Voluntariado de Aragón, el art. 15 de la Ley del Voluntariado de Madrid, el art. 23 del Decreto del Voluntariado de Castilla y León, el art. 14 de la Ley del Voluntariado de Navarra, y el art. 17 de la Ley del Voluntariado de las Islas Baleares.

<sup>38</sup> Para profundizar en este tema, conviene acudir a la doctrina que ha estudiado el derecho civil y, en particular, Díez-Picazo (1993). Por su parte, García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández (2000a); Huergo Lora (1998) y De Palma (1999) han aplicado las teorías del ámbito civil a los convenios de colaboración administrativos para determinar su naturaleza jurídica.

trato se produce de forma preferente una contraposición de intereses, y que las obligaciones que se regulan son de carácter patrimonial. En cambio, en los convenios, y como su propio nombre indica, hay una colaboración entre las partes celebrantes, en este caso entidades de voluntariado y Administraciones, puesto que cada una de ellas no persigue un interés contrapuesto al de la otra, sino que ambas aúnan esfuerzos para llevar a cabo una determinada actividad.

Es por esta razón que el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto legislativo 2/2000, de 16 de junio (en adelante LCAP), excluye los convenios de colaboración de su ámbito de aplicación (art. 3.1, d), porque efectivamente esta Ley regula aquellos contratos en los que se pone de manifiesto la contraposición de intereses a la cual se hacía referencia hace un momento. Por otro lado, también hay que valorar que la exclusión de los convenios que lleva a cabo la citada Ley no se efectúa en términos absolutos, ya que se les aplicarán los principios de la propia LCAP y, en particular, los de publicidad, concurrencia, igualdad y no discriminación (art. 11). A ello deberá añadirse la normativa propia de los convenios de colaboración<sup>39</sup>.

Una vez determinada, de manera aproximada, la naturaleza jurídica de este tipo de convenios, el siguiente paso para acabar de delimitarlos es el de precisar el objeto sobre el que recaen. En este sentido, se ha señalado que los citados convenios serían contratos de fomento, de modo que la Administración tendría dos vías alternativas para promocionar la actividad de los particulares y, en concreto, de las entidades de voluntariado: por un lado, el acto administrativo necesitado de aceptación, que se concretaría en el supuesto ya conocido de la subvención; por otro, el convenio de colaboración<sup>40</sup>. Ahora bien, es posible de igual modo que, junto a este tipo de convenios, la Administración celebre otros en los que se lleva a cabo una prestación de interés público; así se comprueba en el caso de las entidades de voluntariado, las cuales, tras suscribir un convenio, no desarrollan una función materialmente administrativa, sino que siguen realizando su actividad privada solidaria y gratuita; la Administración, por su parte, suscribe el convenio porque valora el interés público que representa esta actividad y ha decidido financiarla; ambas

---

<sup>39</sup> *Vid.*, de nuevo, García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández (2000a); y De Palma (1999), así como Ruiz Ojeda y Bernaldo de Quirós (1996).

<sup>40</sup> *Vid.*, Huergo Lora (1998).

partes, pues, contribuyen al desarrollo de la actividad de voluntariado, y para ello aúnan esfuerzos materiales, financieros y humanos. Y precisamente por lo que se acaba de señalar, los convenios se constituyen en el instrumento más adecuado para hacer efectiva la colaboración entre Administraciones y entidades, tal y como se prevé en la normativa y se ha estudiado al inicio de este capítulo.

## 2. El alcance de la actividad de colaboración

En el debate que se plantea en torno al alcance de la actividad de colaboración que desarrollarán las entidades de voluntariado, hay la tendencia a considerar que existe toda una serie de actividades que son propias de este tipo de entidades<sup>41</sup>. Se señala, como ejemplo, las de acompañar, escuchar o efectuar pequeñas gestiones cotidianas, para el caso del voluntariado que interviene en el ámbito de las prestaciones a las personas; o bien, las de participar en la promoción y concienciación del respeto al entorno natural, para el supuesto del voluntariado de medio ambiente. El desarrollo de estas actividades requiere una específica atención personal y humanitaria que sólo las entidades de voluntariado, por sus características intrínsecas de solidaridad, altruismo y gratuidad, pueden llevar a cabo de la forma más fiable y eficaz.

Sin embargo, si las entidades de voluntariado realizaran sólo actividades de este tipo, no se entendería su actual regulación legal y reglamentaria. En realidad, si se regulan es porque desarrollan una actividad de notable interés para la sociedad, y resulta oportuno averiguar en qué consiste concretamente. Lo primero que puede afirmarse es que, en cualquier caso, con esta actividad no se puede pretender la sustitución de las actividades que corresponden a las Administraciones públicas y, en este sentido, la normativa señala expresamente que la actividad voluntaria servirá para complementar las prestaciones de las Administraciones<sup>42</sup>. Esta afirmación permite recuperar la idea de complementariedad, que

---

<sup>41</sup> *Vid.*, Grandal Nores (1994), y Gutiérrez Resa (1997).

<sup>42</sup> *Vid.*, el art. 3, e) de la Ley de creación del Instituto Catalán del Voluntariado, el art. 5 de la Ley del Voluntariado de Castilla-La Mancha, y el art. 4 de la Ley del Voluntariado de La Rioja, que es la más precisa en este sentido. Además, este principio se relaciona con el hecho que la actividad voluntaria ha de complementar el trabajo retribuido y, en ningún caso, sustituirlo (art. 3.3 de la Ley estatal del Voluntariado).

ha sido propuesta por varios autores, y que supone que todos los miembros que configuran una sociedad, tanto públicos como privados, mercantiles o no, tienen un papel a desempeñar para garantizar el desarrollo de una sociedad libre y solidaria, así como la efectividad del principio del Estado social. Si se traslada esta teoría a los supuestos prácticos, se constata que para el caso de la prestación de servicios a la tercera edad, el Estado debe garantizar aquellos servicios básicos o esenciales, mientras que el mercado desarrollará los servicios tecnológicos, como el de telealarma, y las entidades de voluntariado complementarán todo ello con un incremento de la calidad en la prestación del servicio, al permitir una atención más personal. Otro ejemplo vendría constituido para el caso del voluntariado de protección civil, en el que el voluntariado serviría de apoyo y refuerzo a la prestación por parte de los cuerpos públicos. No se trata de reducir el papel de la Administración. Admitiendo que cabe el riesgo de que los poderes públicos aprovechen la participación cada vez más activa de la sociedad para limitar su actuación, lo que en este trabajo se defiende es que cabe encontrar mecanismos de colaboración, de complementariedad, que permitan unos servicios más eficaces<sup>43</sup>.

Finalmente, debe señalarse que el reconocimiento de la colaboración de las entidades de voluntariado implica que éstas tengan reconocidas una serie de prerrogativas en su régimen jurídico<sup>44</sup>. Esto se pone de manifiesto en la Resolución del Tribunal de Defensa de la Competencia, de 29 de enero de 1997, que examinó el caso siguiente: una entidad, que se dedicaba al servicio de ambulancias, denunció a Cruz Roja Española porque desarrollaba no sólo la actividad gratuita que había convenido con el Ayuntamiento, sino también otra actividad, asimismo de transporte de enfermos en ambulancias, pero a título propio y con un precio más barato porque las subvenciones que recibía del Estado se lo permitían. El Tribunal considera que no se ha vulnerado ninguna norma sobre defensa de la competencia, pero también señala que Cruz Roja, en esa otra actividad privada que desarrollaba a título propio, ha actuado como una empresa y, por ello, debe someterse al mismo régimen jurídico que el resto de empresas. Por el contrario, en la actividad que había convenido con la Administración no se produce ese sometimiento a la normativa empresarial (laboral, tributaria): en este segundo tipo de actividad se le reconoce, en atención a su importancia, un régimen jurídico específico.

---

<sup>43</sup> *Vid.*, en particular, García Roca (1992)

<sup>44</sup> *Vid.*, González-Varas Ibáñez (1997), y Ruiz Ojeda (1997).

### 3. Los contratos administrativos y el voluntariado

Una última cuestión que no acaba de estar resuelta en el ordenamiento jurídico español es si cabe que las entidades de voluntariado celebren contratos con la Administración. Antes de proseguir, debe indicarse que por medio de estos instrumentos jurídicos, que ostentan un gran bagaje histórico, los particulares proveen de bienes y servicios a la Administración<sup>45</sup>. Pues bien, en el caso de las entidades de voluntariado, su normativa no establece nada sobre tal posibilidad. En efecto, las normas reguladoras del voluntariado señalan únicamente que las entidades podrán obtener subvenciones y celebrar convenios de colaboración, sin prever el supuesto de la celebración de contratos administrativos, pese a que por medio de éstos también es posible establecer una colaboración con las Administraciones.

Hay varias razones que permiten explicar esta omisión, y se centran en los obstáculos que tradicionalmente se han encontrado las entidades de voluntariado para celebrar un contrato, tal y como éstos aparecen regulados en su normativa específica. En particular, tales obstáculos tenían, como punto de partida, los requisitos que se exigían para contratar con la Administración, y que consistían, básicamente, en acreditar solvencia económica, financiera y, en algunos casos, incluso, técnica; así como la necesidad de obtener la inscripción en el Registro Mercantil. Se trataba, por tanto, de una regulación eminentemente mercantil que no parecía compatible con la actividad que desarrollaban las entidades de voluntariado. En particular, la legislación de contratos, para el caso concreto de la gestión de servicios públicos, indicaba que éstos debían recaer sobre servicios que tuvieran un contenido económico que los hiciera susceptibles de explotación por empresarios particulares.

Ante esta situación, lo que ahora debe destacarse es que en los últimos años se han ido produciendo una serie de modificaciones en la regulación general de los contratos que ha finalizado, de momento, con el ya citado Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto legislativo 2/2000, de 16 de junio. Tras esta reforma, el actual art. 15 de la LCAP dispone expresamente que, en aquellos casos en los que no sea exigible la legislación mercantil, la acreditación de la capacidad de obrar de la persona jurídica inte-

---

<sup>45</sup> Pueden consultarse García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández (2000a); y De Palma (1999).

resada en contratar con la Administración se realizará «mediante la escritura o documento de constitución, estatutos o acto fundacional, en los que consten las normas por las que se regula su actividad» y, en su caso, mediante la inscripción en el correspondiente Registro oficial. Por tanto, la legislación de contratos está previendo el supuesto de fundaciones y asociaciones que quieran celebrar un contrato con la Administración pública.

A esta previsión se añade lo dispuesto en la Disposición Adicional 8.<sup>a</sup> de la LCAP, que establece que los órganos de contratación podrán señalar en los pliegos de cláusulas administrativas la preferencia «en la adjudicación de los contratos relativos a prestaciones de carácter social o asistencial para las proposiciones presentadas por entidades sin ánimo de lucro, con personalidad jurídica, siempre que su finalidad o actividad tenga relación directa con el objeto del contrato, según resulte de sus respectivos estatutos o reglas fundacionales y figuren inscritas en el correspondiente registro oficial». En tal caso, el requisito que deberán cumplir es el desglose del precio ofertado en función de sus costes. De nuevo se comprueba la atención que ahora efectúa la LCAP a las entidades no lucrativas, y es que en realidad, siempre ha habido entidades de beneficencia que han contratado la prestación de servicios con la Administración. Sería el caso de los conciertos asistenciales <sup>46</sup>, contrato administrativo por el que la Administración aprovecha la estructura organizativa y la experiencia de entidades privadas, que hace tiempo que están prestando ese servicio, para completar la red pública asistencial. Y de hecho, lo único que aporta la citada Disposición Adicional 8.<sup>a</sup> de la LCAP es que recoge en la Ley lo que ya es imaginable que se hacía en la práctica y se plasmaba en los pliegos administrativos de contratación, puesto que si lo que se pretende es contratar un determinado servicio de carácter asistencial, lo lógico es que se busque a aquella entidad que lo puede prestar con más eficacia, y en este sentido las entidades no lucrativas aportan nuevos criterios de intervención asistencial.

Sin embargo, pese a este cambio de orientación de la legislación general de contratos, cabe plantear que las entidades de voluntariado siguen sin reunir todos los requisitos para poder contratar con la Administración. En el caso concreto de los contratos de gestión de servicios públicos, por la previsión de la normativa reguladora del voluntariado

---

<sup>46</sup> *Vid.*, Beltrán Aguirre (1992) y Alonso Seco y Gonzalo González (1997); así como, de forma más general, García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández (2000a).

según la cual la actividad y finalidad de tales entidades es la de complementar la prestación de servicios de las Administraciones públicas. Pero también y, ya más en general, por la propia idea de colaboración que es propia del voluntariado. Ciertamente, la celebración de un contrato también implica que se produzca una colaboración con los poderes públicos, pero las características de este tipo de colaboración contractual son distintas, en la medida que supone la integración de la entidad que contrata dentro del seno de la estructura administrativa. En cambio, y como se vio, en el caso del voluntariado, las entidades no se integran en el marco de la organización administrativa, ni realizan funciones de carácter administrativo, sino que desarrollan una actividad privada, con una notable connotación pública que las hace ser promovidas por las Administraciones. Puede concluirse que la nueva regulación sobre contratos está pensando, no tanto en el caso concreto de las entidades de voluntariado, sino en el supuesto más general de las entidades sin ánimo de lucro. Conviene tener presente esta distinción porque si bien las entidades de voluntariado son entidades no lucrativas, aquéllas deben cumplir con una serie de requisitos, como la constitución mayoritaria de voluntarios, que no se exigen para éstas.

#### *A modo de reflexión final*

El establecimiento de un régimen que favorece las relaciones jurídicas entre entidades de voluntariado y Administraciones públicas se enmarca en un contexto de transformaciones de los conceptos tradicionales de Estado y ciudadanos, en el que lo más característico es que se produce una interrelación entre el propio Estado y la sociedad. No se trata tan sólo de que el Estado busca la colaboración de las organizaciones sociales, sino de que éstas también quieren participar en la definición de los intereses generales. Esto es, las Administraciones recurren al diálogo y a la colaboración con las organizaciones presentes en la sociedad, admiten en suma su importancia y representatividad; a su vez, la sociedad participa de forma decidida en el establecimiento de las políticas públicas<sup>47</sup>.

Se plantean nuevos retos para el ordenamiento jurídico, puesto que las Administraciones públicas asumen nuevas competencias ante un

---

<sup>47</sup> *Vid.*, García Pelayo (1991).

sector que ofrece unas características muy especiales que deben ser respetadas. En este sentido, el derecho de asociación se convierte en un elemento esencial en la configuración del voluntariado. En la determinación de un régimen jurídico adecuado para este ámbito, todavía queda un largo camino que recorrer, puesto que no siempre sirve el recurso a la utilización de técnicas clásicas de actuación administrativa, precisamente por la necesidad de adaptación a un sector que se caracteriza por las notas de participación, solidaridad y gratuidad. Y a ello tampoco son ajenas las propias entidades, que deberán adaptarse asimismo a unas exigencias nuevas que incluyen el respeto a las normas del derecho a la competencia, tal y como se ha comprobado con la Resolución de 29 de enero de 1997, del Tribunal de Defensa de la Competencia.

### *Bibliografía*

- AGUADO I CUDOLÀ, V. (1997): «El silenci administratiu en el Reglament d'obres, activitats i serveis: llicències presumptes i comunicació prèvia», en T. Font i Llovet (ed), *Dret Local. Ordenances, activitats i serveis públics*, Barcelona: Marcial Pons-UB-UAB, pp. 195-241.
- ALONSO SECO, J. M.<sup>a</sup> y GONZALO GONZÁLEZ, B. (1997): *La asistencia social y los servicios sociales en España*, Madrid: BOE.
- ÁLVAREZ CONDE, E. (1990): *El régimen político español*, Madrid: Tecnos.
- BELTRÁN AGUIRRE, J. L. (1992): *El régimen jurídico de la acción social pública*, Oñati: IVAP.
- BERMEJO VERA, J. (1995): «La dimensión constitucional del derecho de asociación», *Revista de Administración Pública* 136, pp. 119-148.
- BLASCO DÍAZ, J. L. (2000): «La participación del ciudadano en la acción social. Una aproximación al régimen jurídico-administrativo del voluntariado», en AA.VV., *Libro Homenaje al profesor Ramón Martín Mateo*, pp. 1151 y ss., separata.
- CABRA DE LUNA, M. Á. (1998): *El Tercer Sector y las fundaciones de España hacia el nuevo milenio. Enfoque económico, sociológico y jurídico*, Madrid: Escuela Libre Editorial.
- CALVET, A. (1994): «La relació voluntària», *Fòrum: Revista d'Informació i Investigacions Socials* 0.
- CAPUTI JAMBRENGHI, M. T. P. (1997): *Profili dell'organizzazione pubblica del volontariato. Parte generale*, Milán: Giuffrè.
- CASARES VILLANUEVA, M.<sup>a</sup> L. (1994): «Voluntariado y derecho: análisis de la Ley aragonesa 9/1992, de 7 de octubre, del voluntariado social», *Revista Aragonesa de Administración Pública* 5, pp. 209-289.

- CASSESE, S. (1994): *Las bases del derecho administrativo*, trad. Luis Ortega, Madrid: MAP.
- DE PALMA DEL TESO, Á. (1999): *Los acuerdos procedimentales en el Derecho administrativo*, tesis leída en la Facultad de Derecho de la Universidad de Barcelona, el 18 de enero de 1999.
- DI SAN LUCA, G. C. (1995): «Volontariato e non-profit sector nel quadro del sistema giuridico-istituzionale con specifico riguardo al settore culturale», *Regione e Governo locale* 6, pp. 1003-1053.
- DÍEZ-PICAZO, L. (1993): *Fundamentos de Derecho Civil Patrimonial, I: Introducción. Teoría del contrato*, Madrid: Civitas.
- EMBID IRUJO, A. (1994): «La administración institucional en la Comunidad Autónoma de Aragón», en AA.VV., *Administración Instrumental. Libro-Homenaje a Manuel Francisco Clavero Arévalo*, Madrid: Civitas, pp. 1567-1582.
- ESTEVE PARDO, J. (1985): «Las asociaciones de configuración legal. El caso de las Federaciones Deportivas», *Revista Española de Derecho Administrativo* 45, pp. 113-121.
- FERNÁNDEZ FARRERES, G. (1983): *La subvención: concepto y régimen jurídico*, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- (1987): *Asociaciones y Constitución*, Madrid: Civitas.
- FONT I LLOVET, T. (1985): «Algunas funciones de la idea de participación», *Revista Española de Derecho Administrativo* 45, pp. 45-53.
- (1995): «Órganos consultivos», *Revista de Administración Pública* 138, pp. 37-68.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1990): «Constitución, fundaciones y sociedad civil», *Revista de Administración Pública* 122, pp. 235-256.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.-R. (2000a): *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo I, 10ª edic., Madrid: Civitas.
- (2000b): *Curso de Derecho Administrativo*. Tomo II, 7ª edic., Madrid: Civitas.
- GARCÍA INDA, A. (1996): «Aspectos legales del voluntariado: el modelo de la Ley 6/1996, de 15 de enero», *Documentación Social* 104.
- (1997). «La construcción administrativa del voluntariado: un modelo explicativo», *Revista Aragonesa de Administración Pública* 11, pp. 57-90.
- GARCÍA PELAYO Y ALONSO, M. (1991): *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid: Alianza.
- GARCÍA ROCA, J. (1992): *Público y privado en la acción social. Del Estado del Bienestar al Estado Social*, Madrid: Editorial Popular.
- GINER DE GRADO, C. (1996): «La solidaridad como fundamento ético del Tercer Sector», *Documentación Social* 103, pp. 53-68.
- GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S. (1997): «El desarrollo de una idea de colaboración en el Derecho administrativo, con el ejemplo de la seguridad privada y otros», *Revista Española de Derecho Administrativo* 94, pp. 203-220.

- GRANDAL NORES, M.ª I. (1994): *Voluntariado social y servicios sociales. Una experiencia de colaboración: Proyecto de Ayuda a Desplazados de la ex Yugoslavia*, Santiago de Compostela: Colexio Oficial de Diplomados en Trabajo Social de Galicia.
- GUTIÉRREZ RESA, A. (1997): *Acción Social No Gubernamental: análisis y reflexiones sobre las organizaciones voluntarias*, Valencia: Tirant lo Blanc.
- HUERGO LORA, A. (1998): *Los contratos sobre los actos y las potestades administrativas*, Madrid: Civitas.
- LACRUZ BERDEJO et al. (1990): *Elementos de Derecho Civil, I. Parte General del Derecho Civil. Volumen Segundo: Personas*. Barcelona: J.M. Bosch.
- LUCAS MURILO DE LA CUEVA, E. (1996): *El derecho de asociación*, Madrid: Tecnos.
- MADRID, A. (1996): «Algunos interrogantes sobre el fenómeno del voluntariado», en AA.VV.: *En el límite de los derechos*, Barcelona: EUB, pp. 243-275.
- (2001): *La institución del voluntariado*, Madrid: Trotta.
- MAESTRO BUELGA, G. y GARCÍA HERRERA, M. A. (1999): *Marginación, Estado social y prestaciones autonómicas*, Barcelona: Cedecs.
- MARTÍNEZ DE PISÓN, J. y GARCÍA INDA, A. (1999): *El voluntariado: regulación jurídica e institucionalización social*, Zaragoza: Egido.
- PAREJO ALFONSO, L. (1983): *Estado social y Administración Pública. Los postulados constitucionales de la reforma administrativa*, Madrid: Civitas.
- PÉREZ MORENO, A. (1989): «Crisis de la participación administrativa», *Revista de Administración Pública* 119, pp. 91-132.
- RUIZ DE GAUNA I TORRES, R. (1994): «Fiscalitat i finançament de les entitats no lucratives», *Fòrum: Revista d'Informació i Investigacions Socials* 0, pp. 78-89.
- RUIZ OJEDA, A. (1997): «Las fundaciones privadas como colaboradores de la Administración y el régimen jurídico del patrimonio fundacional: un comentario con ocasión de la nueva Ley de Fundaciones», *Revista Española de Derecho Administrativo* 93, pp. 27-48.
- RUIZ OJEDA, A. y BERNALDO DE QUIRÓS, J. (1996): *Comentarios a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y a su Reglamento de Desarrollo Parcial*, Madrid: Civitas.
- SALVADOR CODERCH, P. (Editr) (1997): *Asociaciones, derechos fundamentales y autonomía privada*, Madrid: Civitas.
- SÁNCHEZ CALERO, F. (1996): *Instituciones de Derecho Mercantil. Tomo I. Introducción, empresa y sociedades*, 19ª edic., Madrid: Editorial Revista de Derecho Privado.
- SÁNCHEZ MORÓN, M. (1991): «Participación, neocorporativismo y administración económica», en AA.VV., *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*. Tomo V. Economía y Hacienda, Madrid: Civitas, pp. 3943-3973.
- SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (1998): *Principios de Derecho administrativo*. Volumen I, 2.ª edic., Madrid: Ceura.
- (1999): *Principios de Derecho administrativo*. Volumen II, Madrid: Ceura.

- TORNOS MAS, J. (1996): «Discrecionalidad e intervención administrativa económica», en AA.VV., *Discrecionalidad administrativa y control judicial. I Jornadas de Estudio del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía*, Madrid: Civitas, pp. 391-410.
- TORRES LÓPEZ, M.<sup>a</sup> A. (2000): «Régimen jurídico del voluntariado en España: del voluntariado social al voluntariado para la sociedad», *Actualidad Administrativa* 19, pp. 613-627.
- URÍA, R. (1995): *Derecho Mercantil*, 24.<sup>a</sup> edic., Madrid: Marcial Pons.

# ¿Participación voluntaria o trabajo voluntario? Algunas respuestas a la luz de la legislación estatal, autonómica y europea

Por  
Santiago García Campá

## *Introducción*

El presente estudio tiene como objeto de análisis la legislación española estatal y autonómica reguladora del voluntariado, así como algunas disposiciones de ámbito europeo particularmente significativas en esta materia. La investigación que efectuaremos tiene como objetivo conocer de qué forma estas normas legales han regulado el voluntariado, en concreto qué modelo de voluntariado han definido, pudiendo haberlo hecho, al menos, en dos sentidos: bien como una nueva forma de participación ciudadana que profundiza en la democracia, en particular reconociendo un papel o rol político al voluntariado; o bien como una forma de participación ciudadana limitada a la prestación de servicios.

Es bien sabido que el voluntariado, entendido como una forma de colaboración social, no constituye una novedad (Madrid 2001, p. 17 ss.). Son múltiples los ejemplos de personas que a lo largo de la historia han realizado libre y gratuitamente actividades en beneficio de otros o de la colectividad, de forma más o menos organizada<sup>1</sup>. Estas actuaciones han ido cambiando en los valores que las inspiraban, en la forma de llevarse a cabo, en los objetivos y en su denominación, pero han incorporado alguna de las características que comúnmente se consideran propias del voluntariado.

El voluntariado ha experimentado recientemente una serie de cambios que permiten hablar de la configuración de un voluntariado *moder-*

---

<sup>1</sup> Por citar sólo un ejemplo, la *eleemosyna negotialis* (s. XII) consistía en poner la profesión al servicio de otras personas de forma gratuita (González-Carvajal 1991, pp. 134-135).

no (Tavazza 1998) o *maduro* (García Roca 2001)<sup>2</sup>. Algunas de las novedades más destacadas son: el crecimiento del voluntariado tanto en términos cuantitativos como cualitativos, el debate sobre el concepto de voluntariado, sus caracteres distintivos, su fundamentación y sus funciones, así como «el sometimiento de la acción voluntaria a formas jurídicas y la intervención de los poderes públicos en la organización, promoción y orientación del voluntariado» (Madrid 1996a, p. 262). Ahora bien, la adecuada comprensión de estas novedades ha de tener en cuenta el contexto social, económico, político y jurídico en el que tienen lugar<sup>3</sup>.

En cuanto al primer aspecto, se puede afirmar que el voluntariado ha tenido un notable crecimiento cuantitativo durante las dos últimas décadas. Dejando a un lado los estudios empíricos de ámbito internacional y europeo<sup>4</sup>, en España se ha incrementado tanto el número de voluntarios —en torno a los tres millones— como la cantidad de organizaciones de voluntariado y se ha constatado la relevancia económica del voluntariado en su conjunto (Álvarez de Mon 1998, p. 39-57; Carpio 1999; Casado 1995; Ruiz Olabuénaga 2000). Las cifras que cuantifican algunas magnitudes de nuestro sector voluntario resultan similares, en términos relativos, a las de países como Francia, Alemania o Austria (Ruiz Olabuénaga 2001, p. 80) —lo que contradice rotundamente la idea que existía sobre la debilidad del voluntariado en nuestro país.

Desde un punto de vista cualitativo, el voluntariado ha sufrido una completa transformación que se proyecta, internamente, en la evolución de sus formas de organización y actuación, en la constitución de plataformas y redes a nivel suprarregional, nacional y supranacional o en la maduración de la denominada «cultura del voluntariado»...; y, externa-

---

<sup>2</sup> Hay que tener en cuenta que estos autores utilizan la noción de voluntariado moderno y de voluntariado maduro para expresar tanto los elementos que están presentes en el voluntariado actual como aquellos que todavía precisan de mayor consolidación, desarrollo o maduración.

<sup>3</sup> La importancia de los datos que se exponen y la relevancia de las transformaciones que se estudian no impiden considerar que el voluntariado se sustancia especialmente en lo cercano, lo pequeño y lo frágil, ámbitos donde el voluntariado activa procesos de transformación social que pueden ser compartidos por otros sujetos, individuales y colectivos, públicos y privados, y que pueden difundirse a otros espacios. La comprensión del voluntariado cuenta con el marco teórico que ofrecen las aportaciones de L. Aranguren Gonzalo (1998 y 2000), A. Domingo Moratalla (1997 y 1998), J. García Roca (1994, 1998 y 2001) y J. García Roca y J.A. Comes Ballester (1995).

<sup>4</sup> Por ejemplo, Lester M. Salamon y Helmut K. Anheier (1997).

mente, en la multiplicación de sus actividades, en la intensificación de algunas funciones y en la debilitación de otras, en el incremento de sus relaciones con los poderes públicos internacionales, nacionales, regionales y locales, en su repetida presencia en los medios de comunicación social, en su influencia sobre la opinión pública, etc.

Por lo que respecta al estudio del voluntariado, hasta hace poco tiempo éste constituía un tema marginal para los investigadores, los intelectuales y los políticos. En la actualidad, tal y como ha señalado D. Casado (1999, p. 13), «la acción voluntaria está en el candelero y, como todo lo que está en el candelero, nos deslumbra». Hasta el punto de que algunos quieren apreciar en el voluntariado la solución para el mantenimiento de algunos derechos de carácter socio-asistencial. «*Siamo così passati, dalla stagione del quasi disprezzo... alla stagione delle sirene. Piu pericolosa la seconda stagione che non la prima*» (Tavazza 1993, p. 11). A raíz de este cambio de perspectiva ha surgido un importante debate sobre el voluntariado que se localiza principalmente en el ámbito doctrinal, limitadamente en el marco social y escasamente en el plano político. La aportación teórica surgida en nuestro país ha reflexionado sobre diferentes cuestiones en torno a este tema como, por ejemplo, la conceptualización y fundamentación del voluntariado, las funciones que el voluntariado debe desempeñar, la definición de las relaciones que deberían existir entre el voluntariado, los poderes públicos y las empresas, el sentido del voluntariado en la sociedad y la cultura actuales o la formación de los voluntarios, entre otras. Recientemente han aparecido varias contribuciones analíticas sobre la realidad del voluntariado que ayudan a dimensionar algunos de los términos materiales de este debate<sup>5</sup>, así como estimables aportaciones procedentes del mismo sector voluntario que le permiten participar con voz propia en la referida discusión (p.ej., declaraciones de principios y códigos éticos)<sup>6</sup>.

Pero la novedad que más interesa a los efectos de este estudio es la regulación legal específica de esta materia que ha aparecido durante los años noventa, tras la ordenación fragmentada de finales de los años setenta y la regulación indirecta de la década de los ochenta. La regulación jurídica del voluntariado comprende, además de las leyes especia-

---

<sup>5</sup> Por citar algunas, Martínez Martín et al. (2000), Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (1999) y Ruiz Olabuénaga (2000).

<sup>6</sup> Por ejemplo, Congreso Europeo del Voluntariado (1998), Euroforo Mediterráneo del Voluntariado (2000) y Plataforma para la Promoción del Voluntariado en España (2001).

les, los decretos que desarrollan las previsiones legales y los planes de voluntariado que programan un conjunto de medidas administrativas de diverso rango en torno al mismo. En términos generales, la ley estatal y las leyes autonómicas sobre voluntariado son muy parecidas formalmente aunque presentan ciertas diferencias en la regulación de algunos aspectos sustantivos del voluntariado<sup>7</sup>. La existencia de leyes autonómicas anteriores a la ley estatal y la renuncia a optar por una ley que dispusiera un marco común, como en el caso italiano, han permitido que se pueda hablar en nuestro país de un modelo plural de régimen jurídico del voluntariado (García Inda 2000, p. 237). No obstante, puede afirmarse que la ley estatal del voluntariado ha influido en las normas autonómicas aparecidas con posterioridad.

En cuanto al contenido de la legislación especial sobre voluntariado las principales novedades introducidas son la definición del estatuto del voluntario (Casado 1999, p. 85) y la ampliación de las relaciones entre las organizaciones de voluntariado y la administración pública.

Desde el punto de vista legal el voluntariado es definido como el conjunto de actividades de interés general desarrolladas libre y gratuitamente por personas físicas en el contexto de una organización de voluntariado, pública o privada, y con arreglo a programas o proyectos concretos<sup>8</sup>. Los principios que han de inspirar dicha actuación son la solidaridad, la complementariedad, la gratuidad, la autonomía y la par-

---

<sup>7</sup> Algunas de estas diferencias pueden apreciarse en las tablas comparativas que han elaborado Armangué (2000, p. 100-107), García Inda (1996, pp. 220-236) y Gutiérrez Resa (1997, p. 325-335).

<sup>8</sup> Cfr. art. 3 de la ley 6/1996, de 15 de enero, del voluntariado (*BOE* del 17); art. 2 de la ley 25/1991, de 13 de diciembre, de creación del Instituto Catalán del Voluntariado (*DOG* del 30); arts. 2 y 4 de la ley 9/1992, de 7 de octubre, del voluntariado social de Aragón (*BOA* del 19); art. 2.3 del decreto 45/1993, de 20 de abril, de voluntariado social de Andalucía (*BOJA* de 25 de mayo); art. 2 de la ley 3/1994, de 19 de mayo, de voluntariado social de la Comunidad de Madrid (*BOCM* del 24); art. 3 del decreto 12/1995, de 19 de enero, de voluntariado social de Castilla y León (*BOCyL* del 25); art. 3.2 de la ley 4/1995, de 16 de marzo, de voluntariado de Castilla-La Mancha (*DOCM* de 21 de abril); art. 2.3 de la ley 1/1998, de 5 de febrero, de voluntariado social de Extremadura (*DOE* de 12 de marzo); art. 2 de la ley foral 2/1998, de 27 de marzo, de voluntariado de Navarra (*BON* de 10 de abril); art. 2 de la ley 7/1998, de 6 de mayo, de voluntariado de La Rioja (*BOR* del 12); art. 3 de la ley 4/1998, de 15 de mayo, de voluntariado de Canarias (*BOCAN* del 25); art. 2 de la ley 3/1998, de 18 de mayo, de voluntariado de las Islas Baleares (*BOCAIB* del 28); art. 2 de la ley 17/1998, de 25 de junio, del voluntariado del País Vasco (*BOPV* de 13 de julio); art. 3 de la ley 3/2000, de 22 de diciembre, de voluntariado de Galicia (*DOG* del 28).

ticipación (García Inda 1995, p. 495-496). De acuerdo con el dictado legal, los rasgos que ha de reunir la actividad desarrollada por una persona para que pueda denominarse voluntariado son los siguientes: carácter altruista y solidario, libre realización, ausencia de remuneración, desarrollo organizado e interés general. La legislación no sólo ha pretendido delimitar el voluntariado indicando cómo han de ser y qué características han de reunir ciertas actuaciones para su consideración como «voluntariado», sino que también ha pasado a enunciar cuáles son las concretas actividades propias del voluntariado. Se trata de actividades en materia de asistencia, servicios sociales, civismo, educación, cultura, ciencia, deporte, sanidad, cooperación al desarrollo, defensa del medio ambiente, defensa de la economía o de la investigación, desarrollo de la vida asociativa, promoción del voluntariado, protección civil, ocio y tiempo libre o defensa de los derechos humanos, entre otras. Como puede apreciarse la normativa define y caracteriza dentro de los márgenes jurídico-formales un fenómeno tan amplio, plural y rico en matices como el voluntariado.

Tal y como se ha indicado anteriormente, la regulación del voluntariado y el resto de cambios experimentados por éste están condicionados por factores sociales, económicos, políticos y jurídicos. La comprensión del voluntariado como un fenómeno *ambivalente* (Alonso 1999, p. 16; Alonso, Jerez 1997, p. 209-210; Rodríguez Cabrero 2000, p. 15) permite considerar que la interacción de estos factores puede activar o desactivar, potenciar o limitar, oportunidades que el voluntariado contiene, teniendo en cuenta que la intensidad de dichos factores es ciertamente desigual<sup>9</sup>.

Este estudio no pretende tratar de forma exhaustiva todos los elementos sociales, culturales, económicos, etc., que intervienen en nues-

---

<sup>9</sup> Esta perspectiva ayuda a entender las consideraciones que ha expresado E. Falcón (1997, pp. 5-6) sobre el voluntariado:

«Dice de sí mismo ser dinámica civil y ciudadanía, y le pretenden el Estado y el Mercado indistintamente. Autónomo y dependiente, creador de conflictos y perfecto *acalla-conciencias*. Al mismo tiempo moda y al tiempo crisis, desinteresado e interesante, lo hacen los buenos chicos a los que hay que aplaudir y gente peligrosa a la que se teme.

Ensucia y abrillanta, se hunde y permanece, se subvenciona y se autofinancia, se le fotografía y se esconde de todo intento de recompensarlo. Es espontáneo y planificado, tendencioso y natural, anónimo y movilizador, subsidiario y fronterizo, parcelante y globalizador...

Y además, desde el espacio paradójico en que se deja crecer, resulta que *también* quiere transformar, denunciar, resistir, desobedecer, presionar, emancipar y reivindicar.»

tros días en torno a la cuestión del voluntariado, sino que se limita a enmarcar la reflexión en el contexto de referencia en el que coinciden todos los análisis sobre esta materia: la crisis del Estado de bienestar<sup>10</sup>. Más adelante se realizará alguna observación crítica, de carácter tentativo, sobre la percepción de esta crisis reducida a sus aspectos económicos sin tener en cuenta los aspectos políticos asimismo en juego.

La literatura jurídica que ha estudiado las normas legales sobre voluntariado ha planteado en diversas ocasiones la necesidad de afrontar el análisis de las causas que han llevado a los poderes públicos a regular jurídicamente el voluntariado y de los objetivos que pretenden ser alcanzados con dicha regulación (García Inda 1996 y 1999; Madrid 2001; Susín 1999 y 2001). En nuestra opinión, para desarrollar esta investigación es necesario detenerse previamente a analizar el modelo de voluntariado que ha sido establecido por la normativa legal<sup>11</sup>.

La presente reflexión sobre el modelo legal de voluntariado adopta un punto de partida que no ha sido utilizado en otras ocasiones. Siguiendo a L. Tavazza (1998, p. 9-11), se aprecia que en el interior del voluntariado conviven realidades y componentes diversos, por lo que con la noción de voluntariado se indica el conjunto de muchas realidades. Teniendo en cuenta esta consideración, el interrogante que se plantea en este estudio es el siguiente: ¿cuál es el objeto concreto sobre el que se diseñan las normas legales en materia de voluntariado?, ¿qué eje articula el modelo legal (o los modelos legales) de voluntariado?

En este ámbito de reflexión el presente estudio distingue dos realidades que forman parte del núcleo esencial del voluntariado: la participación voluntaria y el trabajo voluntario. La diferenciación entre estas dos dimensiones es exclusivamente de carácter analítico. Ambas están íntimamente vinculadas en el voluntariado. La distinción se plantea con la finalidad de encontrar una respuesta a los interrogantes que se han formulado, es decir, conocer si el modelo legal de voluntariado se define a partir de la participación voluntaria o del trabajo voluntario<sup>12</sup>. Desde

---

<sup>10</sup> Así lo ha señalado J. De Lucas (1994, p. 61).

<sup>11</sup> Lo que se entiende por «modelo legal de voluntariado» puede consultarse ampliamente en A. García Inda (1996 y 1997), quien ha planteado recientemente la presencia de diversos modelos de voluntariado (2000, pp. 237-238).

<sup>12</sup> Retomamos de este modo el interrogante que plantea el título de la obra coordinada por A. Jerez (1997), adoptando en este caso un enfoque de tipo jurídico. A. García Inda ha efectuado un planteamiento similar al analizar las propuestas de regulación legal del servicio civil (2000 y 2001).

luego, la delineación jurídica del voluntariado a partir de un objeto u otro tiene importantes consecuencias en la completa regulación legal del voluntariado y, por consiguiente, en su materialización práctica.

En primer lugar, la *participación voluntaria* comprende una amplia variedad de manifestaciones: con respecto a los voluntarios, éstos participan en la realización de un servicio, en actividades de formación, en la preparación de un programa...; con respecto a las organizaciones de voluntariado, éstas participan en la ejecución de una actividad de interés general, en la coordinación de un proyecto con los poderes públicos, en la constitución de organizaciones de segundo nivel... Entre esta variedad de manifestaciones nuestro estudio va a centrarse en el compromiso social o, según el tratamiento propuesto por la doctrina italiana, en el rol político de la participación voluntaria<sup>13</sup>. La presencia en el voluntariado de un rol o papel político está siendo planteada tanto por la doctrina como por el propio sector de voluntariado, según se apreciará más adelante. Lo que se plantea es si la participación voluntaria termina con la actuación social a través de actividades de interés general o si continúa con la intervención en los procesos de decisión pública en materia de políticas sociales y, concretamente, de voluntariado. Si se concluye que el fundamento participativo del voluntariado incorpora este rol político o compromiso social, el siguiente paso en la investigación consistirá en analizar cómo la legislación sobre voluntariado regula tal dimensión.

En segundo lugar, el voluntariado también supone que una persona (el/la voluntario/a) colabora gratuitamente prestando un servicio en el marco de las actividades de una organización (entidad de voluntariado). Se trata, pues, de un *trabajo voluntario*. A este respecto, por una parte, en un contexto de crisis del pleno empleo se ha encontrado en el trabajo voluntario una ocupación bien preparatoria al trabajo remunerado —que aporta al voluntario una formación pre-profesional válida para el posterior desarrollo de una actividad laboral— o bien alternativa al mismo —que asigna un conjunto de incentivos que permiten paliar las consecuencias personales y sociales negativas de la desocupación—. Por otra parte, en una fase de estancamiento de la financiación de las políticas socio-asistenciales y de fuerte cuestionamiento de su eficiencia, se ha considerado que el trabajo voluntario puede complementar o sustituir, según las opciones, tales políticas públicas. Este estudio analizará cómo la legislación regula esta dimensión del voluntariado y la desarrolla.

---

<sup>13</sup> Especialmente, L. Tavazza (1995 y 1998).

### *El voluntariado como participación*

El voluntariado, que comprende la implicación de personas (los/las voluntarios/as) en organizaciones que desarrollan actuaciones de interés general (entidades de voluntariado), tiene como principios fundamentadores la solidaridad y la participación<sup>14</sup>.

Sin entrar en los problemas que plantea el fundamento jurídico de la solidaridad, en su relación con la participación o en el modo en que ha sido reconocida por las normas que regulan el voluntariado, nuestra atención va a centrarse en su fundamento participativo.

Que el voluntariado supone una forma de participación social desarrollada a través de las actividades de interés general que los voluntarios y las entidades en que éstos se integran llevan a cabo está fuera de toda duda (p. ej., Marchioni 1989, p. 81-82). Pero el debate que se plantea —y en el que se encuentra actualmente el voluntariado— es si la participación voluntaria, además de esa dimensión social, también incorpora una dimensión política, un papel o rol político; en particular, la intervención en la toma de decisiones públicas referidas a los asuntos en que el voluntariado interviene.

En este apartado se pretende, en primer lugar, abordar el estudio del rol político del voluntariado para, en segundo lugar, afrontar el análisis de la legislación estatal y autonómica —con alguna referencia a la normativa de ámbito europeo— con el fin de conocer cómo tal rol político, en su caso, ha sido reconocido e incorporado en la normativa legal.

#### 1. El rol político de la participación voluntaria

La comprensión del rol político de la participación voluntaria no es tarea fácil. La complejidad del fenómeno del voluntariado, plural y heterogéneo en convicciones, pretensiones y manifestaciones hace difícil caracterizarlo de manera uniforme. En este sentido, incluso se ha propuesto hablar más de voluntariados (en plural) que de voluntariado (en singular) (Falcón 1997; García Roca 1994, 1998 y 2001; Tavazza 1995).

Sin embargo, la doctrina plantea el tema del rol político del voluntariado a la hora de analizar el contexto histórico-social en el que éste

---

<sup>14</sup> Entre otros muchos, Aranguren Gonzalo (1998 y 2000), Domingo Moratalla (1997), García Roca (1994 y 2001) y Gutiérrez Resa (1997).

ha madurado, al reflexionar sobre sus principios fundadores y sobre las funciones que puede desarrollar.

De acuerdo con algunos autores, el voluntariado cuenta con un largo pasado que conecta, además de con otras tradiciones, con los movimientos ciudadanos presentes en diferentes espacios públicos de la realidad social, preocupados por la toma de decisiones políticas sobre tales espacios y ocupados en influir sobre dicho proceso decisorio (Madrid 1996a, p. 269). El voluntariado emparenta con los movimientos sociales clásicos en la medida que «sin el trabajo voluntario de miles de obreros que se organizaron y lucharon conjuntamente, que establecieron mecanismos de ayuda mutua, el relativo bienestar del que gozan buena parte de los trabajadores occidentales sería inconcebible» (Madrid 1996a, p. 246). El voluntariado, igualmente, ha constituido el denominador común de los nuevos movimientos sociales (feminismo, ecologismo, defensa de los derechos civiles, pacifismo...), sin el cual no habrían podido desarrollar sus prácticas emancipatorias y de transformación (Cape-lla 1993, p. 219; Madrid 1996b, p. 41 y 2001, p. 220).

De este modo, el voluntariado ocuparía hoy «el lugar que desde finales del s. XIX y hasta la mitad del XX ocupaba el movimiento obrero y, desde siempre, los colectivos religiosos» (Giner 1995, p. 29). El voluntariado aparece así como una opción de acción colectiva, de entre las existentes, «en la que están representados valores que antes encontrábamos, mayoritariamente, en colectivos religiosos o partidos políticos» (Funes Rivas 1995, p. 174).

Partiendo de este marco general en el que podemos «intuir y profundizar (en) las posibilidades reales de intervención política de la acción voluntaria» (Falcón 1997, p. 8), hay que preguntarse si se trata de «una acción social tangente al marco sociopolítico o, tal vez, esta movilización ciudadana atraviesa el corazón de las politeyas actuales» (Giner 1995, p. 29).

Para responder esta cuestión es necesario tener en cuenta el contexto en el que se produce la eclosión del voluntariado moderno o maduro. Los estudios realizados a este respecto destacan la vinculación del incremento del voluntariado con la crisis del Estado de bienestar<sup>15</sup>.

Sin embargo, se plantean algunas dudas a la hora de establecer una relación lineal negativa entre el Estado de bienestar y el voluntariado, de manera que la crisis del Estado de bienestar conlleve necesariamen-

---

<sup>15</sup> Cfr. De Lucas (1994, 61 ss.).

te el incremento del voluntariado y, en sentido contrario, el crecimiento del Estado de bienestar suponga la disminución del voluntariado<sup>16</sup>. En primer término, los teóricos del Estado de bienestar y de la ciudadanía ya reconocían el importante papel a desarrollar por el voluntariado. Por ejemplo, W. H. Beveridge, quien reflexionó de forma particular sobre la acción voluntaria (1948), incluía la cooperación de las asociaciones de voluntariado y de los particulares con la administración pública para la realización democrática de una política de pleno empleo (1989, p. 58). En segundo término, a partir de algunos de los estudios existentes no se puede afirmar de manera categórica que donde ha habido un desarrollo del Estado de bienestar se ha reducido necesariamente la participación voluntaria (Sarasa 1997a y 1997b). Países como Gran Bretaña, Suecia y Holanda, con una larga tradición en la construcción y defensa del Estado de bienestar, han tenido las tasas más altas en Europa de participación en organizaciones voluntarias. Tampoco puede afirmarse que donde el Estado es mínimo el voluntariado es máximo: por ejemplo, a pesar de que Estados Unidos posee un modelo de intervención estatal mínima y una larga tradición asociativa —de la que ya A. de Tocqueville se sorprendía (1980, p. 50 ss.)—, sus cifras de participación voluntaria han sido similares a las de Suecia, que representa el paradigma opuesto como Estado de bienestar intervencionista.

Limitándonos a plantear por el momento las observaciones anteriores, lo que sí ha supuesto la crisis del Estado de bienestar en relación con el voluntariado ha sido el interés de los poderes públicos por su regulación y promoción legal (García Inda 1997, p. 81 ss.; Madrid 1996a, p. 262).

Dos son, principalmente, los factores de la crisis del Estado de bienestar que han sido señalados para explicar la atención sobre el voluntariado por parte de los poderes públicos.

En primer lugar, la crisis de financiación y de eficiencia de las políticas sociales, que ha detenido el desarrollo de los programas y servicios socio-asistenciales y que puede apreciarse en la congelación de los gastos sociales en los países con Estado de bienestar a partir de los años ochenta (Mishra 1989, p. 74; Rodríguez Cabrero 1989, pp. 195-196). Se ha señalado que tal limitación ha suscitado el interés de los poderes públicos para que la garantía del bienestar sea compartida por el volun-

---

<sup>16</sup> Una crítica de los análisis que entienden el auge del tercer sector y, concretamente, del voluntariado relacionado exclusivamente con la crisis del Estado de bienestar puede encontrarse en Casado (1999, p. 73), Donati (1997, p. 116) y Madrid (2001, pp. 90-91).

tariado, complementando o supliendo, según las versiones, el desarrollo de las políticas sociales<sup>17</sup>.

En segundo término, se ha indicado que en un contexto de crisis del pleno empleo el voluntariado supone una ocupación que proporciona un conjunto de incentivos personales, que desarrolla o mantiene capacidades y habilidades, que ofrece formación a los jóvenes, que descubre nuevos yacimientos de empleo... En conclusión, que puede paliar muchos de los efectos negativos del desempleo<sup>18</sup>.

Ahora bien, si el interés público regulador ha sido derivado a estos dos factores en crisis, hay un tercer elemento que ha sido escasamente considerado pero que también puede haber influido tanto en la actividad pública ordenadora cuanto en el propio auge del voluntariado: la crisis de legitimidad política de las democracias representativas occidentales, fundamentalmente en su manifestación como partitocracias. Ante esta crisis el voluntariado pretende superar el desencanto que genera tal reducción y, con ese objetivo, constituir una respuesta de la sociedad civil agregativa a las formas de participación política y social tradicionales en crisis<sup>19</sup>.

Por último, también se ha defendido que el incremento tanto del voluntariado como del interés público por éste no respondería a la crisis parcial de alguno de los elementos señalados, sino que sería consecuencia de la fractura conjunta de los tres pilares que sustentan el Estado de bienestar: la garantía del pleno empleo, la cobertura de una seguridad social mínima y la legitimidad del sistema democrático de representación política. En esta línea, A. Madrid (1996a, p. 245) detecta una crisis global que afecta no sólo a la reestructuración de las prestaciones estatales económicas, sanitarias y vitales mínimas, sino también a «las relaciones entre el Estado y los ciudadanos, a los mecanismos de participación de los individuos en los asuntos públicos y a la legitimidad de la representación democrática».

En el contexto del proceso de crisis y, actualmente, de reestructuración del Estado de bienestar, el voluntariado adquiere una indudable

---

<sup>17</sup> Cfr. Funes Rivas (1995, p. 187), García Inda (1996, pp. 202 y 2001, p. 174), Gutiérrez Resa (1997, p. 35 ss.), Rodríguez Cabrero (1995), Sarasa (1997b, pp. 57-58) y Susín (1999, p. 175 ss.).

<sup>18</sup> A este respecto es obligada la referencia a la obra de J. Rifkin (1996, pp. 280 ss.).

<sup>19</sup> Vid. Domingo Moratalla (1997, p. 211), Funes Rivas (1995, p. 182), García Roca (1994, p. 41), Rodríguez Cabrero (2000, pp. 10-12) y Zubero (1996a, p. 15).

importancia como forma de innovación democrática y como apuesta por una ciudadanía activa (Cotturri 1998; García Roca, Comes Ballester 1995, p. 60 ss.; Alonso, Jerez 1997, p. 242).

El voluntariado responde a una propuesta más general de democracia participativa o multidimensional (Giner, Sarasa 1995 y 1996) que evidencia los límites de las instituciones político-representativas y administrativas y que recupera la participación ciudadana al menos en cuatro sentidos: significa la participación directa de los voluntarios y de las organizaciones de voluntariado en la realidad social; proyecta la recuperación por parte de los destinatarios de la acción voluntaria del ejercicio de los derechos de ciudadanía; desarrolla la democracia local (Rodríguez Cabrero 1999); y, finalmente, pretende intervenir en los procesos de decisión públicos sin plantear en ningún caso la sustitución de los mecanismos de representación y de participación política y social existentes. Desde este punto de vista, el voluntariado aporta un ensanchamiento de lo político (García Roca 1994, p. 70) y contribuye a la construcción de una legitimidad democrática más profunda y participativa (Rodríguez Villasante 1995, p. 279).

El voluntariado propone una forma de participación ciudadana que se sustancia en el «hacer» para, a continuación, con la legitimidad que pueda otorgar dicha actuación, intervenir en el «decir», influyendo sobre instituciones y organismos representativos y administrativos (Cotturri 1982). Así pues el voluntariado, que actúa mediante organizaciones distintas de las formas políticas tradicionales y que defiende bienes esenciales de la persona (Durán y Lalaguna 1996, p. 270), implica la actuación solidaria a través de actividades de interés general; pero la participación del voluntariado no termina con el desarrollo de dichas actividades, sino que agrega a la participación social transformadora y generadora de experiencias alternativas (Rodríguez Villasante 1995, p. 261 ss.; Zubero 1996b, p. 62 ss.) una intencionalidad política (Madrid 1996b, p. 44).

El voluntariado, en la medida que ejercita una función de mediación institucional (Anisi 1995, p. 58; Domingo Moratalla 1997, p. 191; Madrid 1997) y que desarrolla una capacidad de negociación con los poderes públicos (García Roca 1994, p. 70), se presenta como un nuevo actor social que puede actuar como interlocutor válido, sobre todo, en la determinación de las políticas sociales (García Roca 1994, p. 70). De este modo, el voluntariado comenzaría a asumir una participación más activa en la vida institucional y en los procesos colectivos (Domingo Moratalla 1997, p. 214; García Roca 1994, p. 63 y 1998, p. 108).

En definitiva, estas aportaciones permiten considerar que el voluntariado constituye una propuesta de participación ciudadana libre, solidaria y organizada en los asuntos públicos con formas, contenidos y objetivos diversos a las formas políticas tradicionales.

Por su parte, el sector de voluntariado ha expresado —especialmente a través de sus declaraciones de principios y sus códigos éticos— que sus propuestas incorporan un rol político en la medida que quieren mejorar y cambiar la sociedad (Euroforo Mediterráneo del Voluntariado 2000). Este rol político se materializa, por ejemplo, cuando el voluntariado estimula y verifica la realización de los derechos reconocidos legalmente o cuando programa y valora las políticas sociales (Fondazione Italiana per il Volontariato, Gruppo Abele 2001). Concretamente, el voluntariado pretende participar en el proceso de adopción de decisiones en materia de políticas sociales y, en particular, de políticas de voluntariado mediante su participación en la elaboración, realización y evaluación de las mismas (Congreso Europeo del Voluntariado 1998; Plataforma para la Promoción del Voluntariado en España 2001; Plataforma Valenciana de Entidades de Voluntariado Social 1999). Para ello se manifiesta que el voluntariado debe estar representado en puntos administrativos relevantes en cuanto a la adopción de decisiones sobre las materias indicadas (Euroforo Mediterráneo del Voluntariado 2000).

En conclusión, a la espera de ulteriores aproximaciones a esta cuestión, un amplio sector de la doctrina plantea de forma sólida la presencia de un rol político en la participación voluntaria y, como se ha constatado, el propio mundo del voluntariado ha manifestado la voluntad de desarrollar un papel político. Nos resta analizar en el siguiente apartado cómo esta dimensión ha sido recogida en los textos jurídicos sobre el voluntariado.

## 2. Análisis legal

En este apartado se va a estudiar si la legislación estatal y autonómica ha reconocido en el voluntariado una participación que se agota en su dimensión social o si reconoce igualmente su papel político. Sin dejar, finalmente, de hacer alguna referencia a esta cuestión en la legislación de ámbito europeo.

A fin de efectuar este estudio vamos a considerar en primer término la fundamentación constitucional del voluntariado que aparece en la normativa objeto de análisis. Seguidamente, se indagará la caracteriza-

ción del voluntariado que realizan las normas legales y los contenidos que son destacados en su tratamiento jurídico. Finalmente, se analizarán los cauces que, en su caso, los textos legales hayan podido determinar para el ejercicio del rol político de la participación voluntaria.

## 2.1. *Legislación estatal*

La Ley estatal del voluntariado establece en su Exposición de motivos que «la participación del voluntariado en el diseño y ejecución de las políticas públicas sociales» está reconocida «a los ciudadanos y los grupos en que éstos se integran, en el artículo 9.2» de la Constitución Española (en adelante, CE). De este modo, el fundamento jurídico de la participación que el voluntariado expresa se reconduce al artículo 9.2 CE (Torres López 2000, p. 627). Sin embargo, la remisión a este artículo del texto constitucional plantea algunos inconvenientes que a continuación pasamos a exponer.

El artículo 9.2 CE tiene como destinatario directo a los poderes públicos que, en virtud de dicho artículo, han de «facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social». Lo que directamente está fundamentando el artículo 9.2 CE no es la participación social o el voluntariado en sí, sino la responsabilidad de los poderes públicos de crear las condiciones materiales que permitan la participación política y social de los ciudadanos (Peces-Barba 1986, p. 162). Por tanto, sólo de manera indirecta se puede inferir de este artículo la fundamentación de un derecho a la participación y, consecuentemente, la fundamentación constitucional del voluntariado. Así pues, esta fundamentación habría que buscarla en otro artículo del texto constitucional<sup>20</sup>.

Por otro lado, la caracterización del voluntariado que efectúa la ley estatal contempla principalmente la «actuación de la sociedad civil en el ámbito social»<sup>21</sup> mediante la realización de actividades de interés

---

<sup>20</sup> La última aportación a este respecto la ha realizado M. Aznar López (2000). Este autor, tras observar las escasas aproximaciones doctrinales sobre este tema, estudia las diferentes propuestas de fundamentación que se han realizado y señala un fundamento constitucional de la acción voluntaria completamente nuevo: la libertad de empresa, en este caso, de carácter no lucrativo (art. 38 CE).

<sup>21</sup> Exposición de motivos, párrafo quinto.

general<sup>22</sup> que actúan sobre la calidad de vida<sup>23</sup>. De este modo, centra la concepción legal del voluntariado en el desarrollo de actividades de interés social en detrimento de su definición con base en una participación que se materializa en diferentes ámbitos: en las actividades de interés social, en las relaciones entre el voluntariado y la administración, en el seno de las propias organizaciones de voluntariado... Durante los trámites parlamentarios para la aprobación de la ley del voluntariado se hizo referencia al «reconocimiento de (la) participación independiente, plural y democrática» de la sociedad<sup>24</sup> y a «la profundización de la democracia en nuestro país» que la ley del voluntariado significaba, al desarrollar junto a la vertiente representativa de la democracia la vertiente participativa de una «ciudadanía activa, ciudadanía dinámica»<sup>25</sup>. Pues bien, estas referencias que conectaban el voluntariado con la democracia participativa no han sido desarrolladas en toda su extensión, sino que por el contrario la ley estatal ha definido un voluntariado que participa en la vida social sin ningún papel político.

Por lo que se refiere a los mecanismos de participación, la ley del voluntariado no recoge ningún cauce para que las organizaciones de voluntariado intervengan en el diseño de las políticas sociales o en las decisiones públicas que les puedan afectar, a pesar del reconocimiento en la Exposición de motivos de que la acción voluntaria exige «mayor participación en el diseño y ejecución de las políticas públicas sociales»<sup>26</sup>. La aprobación de la ley del voluntariado ofreció una excelente oportunidad para la integración de éste en diversas instituciones de carácter público en las que su aportación parece justificada: el Consejo Económico y Social o el Consejo Nacional de Objeción de Conciencia<sup>27</sup>, por citar dos ejemplos. Pero la determinación legal no ha contemplado este contenido de la participación del voluntariado.

---

<sup>22</sup> Exposición de motivos, párrafos primero y tercero; artículo 3.

<sup>23</sup> Exposición de motivos, párrafo segundo.

<sup>24</sup> Boletín Oficial de las Cortes Generales, V legislatura, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 195, 27 de diciembre de 1995, p. 10332.

<sup>25</sup> *Ibidem*, p. 10336.

<sup>26</sup> Exposición de motivos, párrafo quinto.

<sup>27</sup> Si bien, tal y como se ha indicado, la ley del voluntariado no introdujo ninguna modificación en la composición del Consejo Nacional de Objeción de Conciencia, la ley 22/1998, de 6 de julio, reguladora de la objeción de conciencia y de la prestación social sustitutoria (*BOE* del 7) incluyó en dicho Consejo un vocal representante de las entidades de voluntariado, nombrado por el Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales (art. 13).

A este respecto, el primer Plan estatal del Voluntariado (1997-2000) recogía la creación del Consejo Estatal del Voluntariado con la función de coordinar «las distintas instancias, públicas y privadas, relacionadas con el voluntariado» (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales 1997, p. 68-70). Sin embargo, no se tiene constancia de que esta previsión haya sido desarrollada.

La ausencia de reconocimiento en la legislación estatal de la participación del voluntariado en el proceso decisorio público ha variado tras la creación del Consejo Estatal de ONGs de Acción Social<sup>28</sup>. Se trata de un órgano de participación y colaboración del movimiento asociativo en el desarrollo de las políticas públicas de acción social competencia del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (art. 1). Está constituido por 22 vocales en representación de las ONGs de acción social<sup>29</sup> —que disponen de derecho de voto— y 8 vocales en representación de las administraciones públicas —con voz pero sin voto (art. 5)—. Entre las funciones que se asignan a este Consejo destacan dos: en primer lugar, ser informado con carácter preceptivo por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, a través de su Comisión Permanente, de las bases y de las propuestas de resolución de las convocatorias de subvenciones con cargo a la asignación tributaria del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas; y, en segundo lugar, conocer los proyectos y planes estatales de las políticas de acción social con incidencia en el ámbito de actuación de las ONGs (art. 2).

Tras el análisis efectuado podemos concluir que la ley del voluntariado ha tomado como objeto central de su regulación la actividad de interés general que desarrolla el voluntariado, esto es, los servicios que lleva a cabo. Se aprecia un modelo legal de voluntariado en el que la participación voluntaria se limita inicialmente a la prestación de servicios de interés general, a su dimensión social prestacional. No obstante, la reciente regulación del Consejo Estatal de ONGs de Acción Social ha modificado esta situación al reconocer la participación del voluntariado en el proceso decisorio público a través de su intervención en el mencionado Consejo.

---

<sup>28</sup> Decreto 1910/1999, de 17 de diciembre (*BOE* de 12 de enero de 2000). Las organizaciones que componen este Consejo han sido designadas en la Orden del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de 12 de febrero de 2001 (*BOE* del 14).

<sup>29</sup> En realidad nos encontramos ante organizaciones de voluntariado en la medida que el artículo 5.2 exige a las ONGs que participan en este Consejo la presencia de «personal voluntario para el desarrollo de sus actividades y programas». Vid. el artículo 8 de la ley estatal del voluntariado.

## 2.2. *Legislación autonómica*

Es necesario realizar el estudio de la legislación autonómica reguladora del voluntariado en la medida que, además de que las Comunidades Autónomas han asumido las competencias en materia de políticas sociales (128.1.20 CE), es en este ámbito territorial donde la participación del voluntariado puede alcanzar una mayor relevancia y significación según el actual proceso de reestructuración del Estado de bienestar (Maestro Buelga, García Herrera 1999; Rodríguez Cabrero 1999).

Nuestro estudio se centrará nuevamente en conocer el alcance de la participación voluntaria determinado en las legislaciones especiales de las Comunidades Autónomas, bien circunscribiendo esta participación a su proyección social o bien incluyendo un rol político; para a continuación pasar a considerar las vías previstas para articular dicha participación.

En cuanto a la fundamentación del voluntariado, la mayor parte de las leyes autonómicas se han referido al artículo 9.2 CE para indicar la responsabilidad de facilitar y fomentar la participación ciudadana por parte de los poderes públicos<sup>30</sup>. Por tanto, no es la participación voluntaria la que se fundamenta en el artículo 9.2 CE sino el compromiso público de crear las condiciones que permitan el ejercicio de esta participación, tal y como apreciábamos al estudiar la ley estatal. Únicamente las leyes de voluntariado de Aragón y Canarias vinculan el voluntariado directamente con el artículo 9.2 CE<sup>31</sup>.

La caracterización del voluntariado se centra nuevamente en la realización de actividades de interés social. El voluntariado se relaciona con la participación ciudadana en la vida social<sup>32</sup> dirigida a la

---

<sup>30</sup> Párrafo primero del Preámbulo del decreto de Andalucía de voluntariado social; párrafo sexto del Preámbulo de la ley de la Comunidad de Madrid de voluntariado social; párrafo primero del Preámbulo de la ley de Castilla-La Mancha del voluntariado; párrafo tercero de la Exposición de motivos de la ley de Extremadura de voluntariado social; párrafo segundo de la Exposición de motivos ley foral de Navarra del voluntariado; párrafo primero de la Exposición de motivos de la ley de La Rioja del voluntariado; párrafo quinto de la ley de voluntariado de Galicia

<sup>31</sup> Párrafo quinto del Preámbulo de la ley de Aragón de voluntariado social y párrafo tercero de la Exposición de motivos de la ley de Canarias del voluntariado.

<sup>32</sup> Párrafos primero y quinto del Preámbulo de la ley de Aragón de voluntariado social; párrafo trece del Preámbulo de la ley de la Comunidad de Madrid de voluntariado social; párrafos segundo y tercero de la Exposición de motivos de la ley de Canarias del voluntariado.

mejora de la calidad de vida y del bienestar general<sup>33</sup>. Algún texto que enmarca el voluntariado en el principio democrático de participación activa y directa en las responsabilidades de la comunidad luego no desarrolla dicha participación más allá de la actuación realizada en el ámbito de la prestación de servicios de interés social<sup>34</sup>. En algún caso, incluso partiendo del reconocimiento de la participación del voluntariado tanto en el diseño como en la ejecución de las políticas sociales, posteriormente no se dispone ningún cauce que materialice la participación en el diseño de tales políticas, de modo que se regula principalmente su ejecución<sup>35</sup>.

Si la profundización en la democracia y si la participación directa en las responsabilidades de la comunidad se limitan al desarrollo por los ciudadanos de actividades de interés general que posibilitan el mantenimiento de las responsabilidades públicas en materia social; si ambas no significan asimismo la participación ciudadana en el debate, configuración y decisión tanto de esas responsabilidades como de la forma de garantizarlas, el principio fundamentador no sería tanto la participación democrática cuanto la privatización/socialización de determinados aspectos de las políticas socio-asistenciales en el voluntariado<sup>36</sup>.

Precisamente porque el voluntariado se fundamenta en la democracia participativa y pretende intervenir en la toma de decisiones en materia de políticas sociales y, especialmente, de voluntariado, tiene sentido su inclusión en órganos de participación. La legislación autonómica sobre voluntariado es diversa a la hora de establecer órganos de participación en los que esté presente el voluntariado. Podemos distinguir las leyes que no prevén cauce alguno (Castilla-León, Extremadura y La Rioja); aquéllas que lo han previsto pero, a pesar del tiempo transcurrido, todavía no lo han desarrollado (Andalucía y Aragón); las que igualmente han establecido estos órganos de participación pero,

---

<sup>33</sup> Párrafo décimo del Preámbulo de la ley de creación del Instituto Catalán del Voluntariado; párrafos primero y segundo del Preámbulo del decreto de Castilla y León de voluntariado social; párrafos segundo y octavo de la Exposición de motivos de la ley foral de Navarra del voluntariado; párrafos segundo y octavo de la Exposición de motivos de la ley de las Islas Baleares del voluntariado.

<sup>34</sup> Cfr. el artículo 4.c) y los artículos 15 y ss. de la ley de La Rioja del voluntariado.

<sup>35</sup> Vid. el párrafo segundo de la Exposición de motivos y el art. 10.h) de la ley de Extremadura de voluntariado social.

<sup>36</sup> Cfr. Rodríguez Cabrero (2000).

debido a lo reciente de su aprobación, no han impulsado todavía las previsiones efectuadas (Canarias y Baleares); y, finalmente, aquéllas que los han regulado suficientemente (Cataluña, Madrid, Castilla-La Mancha, Navarra, País Vasco y Galicia).

Centrando nuestra atención en estas últimas, hemos de estudiar de forma más detallada la naturaleza de estos órganos de participación, las funciones que les han sido encomendadas y el grado de representatividad asignado al sector de voluntariado. De este modo podremos conocer el alcance que la legislación autonómica ha dado a la participación del voluntariado en el proceso decisorio público.

- En Cataluña, la ley de creación del Instituto Catalán del Voluntariado (en adelante, INCAVOL) establece la participación directa del voluntariado en el mismo, que es configurado como un organismo autónomo de la Administración de la *Generalitat* (art. 1)<sup>37</sup>.

La participación que se reconoce a las entidades de voluntariado en este órgano no deja de albergar ciertas limitaciones, que se reflejan en la composición y en el sistema de votación establecidos legalmente. La composición del Consejo Rector del Voluntariado, que es el órgano superior de gobierno y dirección del INCAVOL encargado de la determinación de su política (arts. 6 y 8), atribuye al sector de voluntariado un tercio del total de sus miembros (art. 7). Por otra parte, para la adopción de acuerdos basta con la mayoría simple, siempre que haya un quórum de dos tercios de sus miembros (art. 8)<sup>38</sup>. Por lo tanto, los acuerdos podrían adoptarse con la ausencia del sector de voluntariado o con sus votos en contra.

El INCAVOL también integra un Consejo Asesor como órgano de asesoramiento, consulta y participación (art. 11). Su composición contempla la presencia del sector de voluntariado junto a una representación muy amplia de los agentes sociales que, conjuntamente, son mayoría en relación con los vocales de la Administración<sup>39</sup>. En cuanto al régimen de adopción de acuerdos, es suficiente con la mayoría simple

---

<sup>37</sup> La ley de creación del INCAVOL ha sido desarrollada por las siguientes normas: decreto 89/1994, de 22 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento constitutivo del Consejo Asesor (*DOGC* de 4 de mayo); y Orden del Departamento de Bienestar social, de 13 de julio de 1995, por la que se aprueba el Reglamento de régimen interno del Consejo Rector y del Consejo Asesor (*DOGC* de 7 de agosto).

<sup>38</sup> Ver, no obstante, el artículo 11 del Reglamento de Régimen interno del Consejo Rector y del Consejo Asesor.

<sup>39</sup> Art. 3 del Reglamento constitutivo del Consejo Asesor.

con quórum de dos tercios en la primera convocatoria, siendo indiferente el quórum en la segunda convocatoria<sup>40</sup>.

En conclusión, a pesar de que la legislación en Cataluña prevé la participación directa del voluntariado en el órgano de dirección (Consejo Rector) —lo cual la diferencia de las restantes normativas— y en el órgano de asesoramiento (Consejo Asesor) del INCAVOL, el sistema de representación y adopción de acuerdos permite a los poderes públicos determinar la política a desarrollar en materia de voluntariado.

- En la legislación sobre voluntariado de la Comunidad de Madrid se crea como mecanismo institucional de participación la Comisión de voluntariado social, adscrita a la Consejería de Integración social, como órgano de asesoramiento e información en el desarrollo de la ley y de consulta para la determinación de los criterios de concesión y distribución de subvenciones (art. 17).

La ley madrileña de voluntariado social, que regula su composición, determina una representación paritaria de la Administración y del sector de voluntariado junto con los sindicatos (art. 18) que, en nuestra opinión, implica una cierta relevancia del papel del voluntariado en este tipo de órganos consultivos. Queda por resolver el sistema de adopción de los acuerdos, que todavía está pendiente de ser establecido reglamentariamente por el Consejo de Gobierno como órgano facultado.

- En Castilla-La Mancha<sup>41</sup> se crea la Comisión Regional del Voluntariado, con carácter consultivo y asesor, entre cuyas funciones aparece la de informar previa y preceptivamente de la normativa de desarrollo de la ley del voluntariado y del Plan autonómico del voluntariado<sup>42</sup>. Por tanto, un informe que ha de ser necesariamente efectuado para poder continuar el proceso de decisión pública.

La composición de esta Comisión ha sido designada por decreto de la Consejería de Bienestar Social. Su artículo 4 recoge la distribución de los miembros por sectores: mientras la Administración autonómica y las entidades locales cuentan con catorce representantes, el voluntariado

---

<sup>40</sup> Art. 11.1 y 2 del Reglamento de Régimen interno del Consejo Rector y del Consejo Asesor.

<sup>41</sup> La ley de Castilla-La Mancha del voluntariado ha sido desarrollada por el decreto 128/1996, de 15 de octubre, que regula la composición y el funcionamiento de la Comisión Regional del Voluntariado (*DOCM* del 18), y el decreto 129/1996, de 15 de octubre, que regula la organización y el funcionamiento de la Comisión Interdepartamental del Voluntariado (*DOCM* del 18).

<sup>42</sup> Art. 21 de la ley de Castilla-La Mancha del voluntariado.

sólo lo hace con seis. Además, la designación de los representantes del voluntariado se realiza por nombramiento del Consejero de Bienestar Social a propuesta de la Comisión Interdepartamental de Voluntariado, en la que no hay ningún representante de este sector sino que está compuesta íntegramente por cargos administrativos<sup>43</sup>.

- La ley navarra de voluntariado prevé la constitución del Consejo Navarro del Voluntariado como órgano participativo de carácter consultivo (art. 19). Entre sus funciones están informar preceptivamente de los anteproyectos y los proyectos normativos sobre voluntariado y, como novedad a destacar, promover la presencia de los agentes sociales en los órganos de participación existentes en materia de solidaridad<sup>44</sup>.

El Consejo Navarro del Voluntariado está compuesto por el sector de voluntariado que, junto con los sindicatos, cuenta con un representante menos que la Administración<sup>45</sup>. El sistema de adopción de acuerdos está pendiente de desarrollo reglamentario por el Gobierno de Navarra.

- La normativa legal sobre voluntariado del País Vasco empieza conectando el voluntariado con la tradición del movimiento sindical y de otros colectivos cívicos y religiosos<sup>46</sup>. El papel a desarrollar por el voluntariado en su relación con las Administraciones públicas deber ser «la contribución, de manera innovadora y creativa, junto a otros agentes sociales, al diseño, desarrollo y ejecución de políticas públicas...»<sup>47</sup>. Se establece, además, la participación como principio de las relaciones entre el voluntariado y la Administración pública<sup>48</sup>.

Precisamente, para ello, se establece como órgano de encuentro, de asesoramiento y de consulta entre la Administración y el sector de voluntariado el Consejo Vasco de Voluntariado<sup>49</sup>. Este Consejo informará de manera preceptiva sobre los anteproyectos y los proyectos de las normas reguladoras del voluntariado y promoverá la participación de los

---

<sup>43</sup> Vid. el artículo 4 del decreto que regula la organización y funcionamiento de la Comisión Interdepartamental del Voluntariado. Por otra parte, los criterios de representatividad de las entidades de voluntariado pueden consultarse en el artículo 8 del decreto que regula la Comisión Regional del Voluntariado.

<sup>44</sup> Art. 20 de la ley foral de Navarra del voluntariado.

<sup>45</sup> Art. 13 de la ley foral de Navarra del voluntariado.

<sup>46</sup> Párrafo segundo de la Exposición de motivos de la ley del País Vasco del voluntariado.

<sup>47</sup> Párrafo cuarto de la Exposición de motivos de la ley del País Vasco del voluntariado.

<sup>48</sup> Art. 11 de la ley del País Vasco del voluntariado.

<sup>49</sup> Art. 14 de la ley del País Vasco del voluntariado.

agentes sociales en los órganos de participación existentes relacionados con la solidaridad<sup>50</sup>. Destaca la composición paritaria del Consejo, con igual número de representantes de la Administración y del voluntariado<sup>51</sup>.

A expensas del desarrollo reglamentario por el Gobierno Vasco del sistema de adopción de acuerdos —teniendo en cuenta que será el propio Consejo del Voluntariado el que proponga su Reglamento de funcionamiento [art. 15.h)]—, la composición paritaria muestra una cierta relevancia de la participación del voluntariado en esta clase de órganos.

- La ley del voluntariado de Galicia dispone la creación del Consejo Gallego de Voluntariado. Se trata de un órgano de carácter consultivo y asesor en materia de voluntariado que tiene asignadas funciones de análisis e información al respecto, además de las funciones que se determinen reglamentariamente. Su composición presenta una amplia mayoría de los representantes de la *Xunta* de Galicia en relación con los representantes de las organizaciones de voluntariado<sup>52</sup>.

En resumen, podemos concluir este apartado afirmando que la normativa autonómica analizada reconoce un cierto rol político en el voluntariado que es conducido hacia su participación en órganos consultivos encargados de la emisión de informes preceptivos pero no vinculantes. Salvo en el caso vasco y en el madrileño (con el complemento de los sindicatos), la composición de estos Consejos no es paritaria, sino que es la Administración la que dispone de la capacidad final para determinar —incluso en estos órganos de carácter consultivo— las decisiones o acuerdos a emitir. Por lo tanto, la legislación estudiada reconoce solo limitadamente la participación del voluntariado en el proceso decisorio público, desactivando parte de la propuesta democrática y participativa que el voluntariado significa.

### 2.3. *Legislación en el ámbito europeo*

La tradición normativa europea en materia de voluntariado no es reciente. Ya la Carta Social Europea, en el contexto del Consejo de Europa, recogía en el año 1961 la promoción de la «participación de los individuos y de las organizaciones benéficas o de otra clase, en la creación

---

<sup>50</sup> Art. 15 de la ley del País Vasco del voluntariado.

<sup>51</sup> Art. 16 de la ley del País Vasco del voluntariado.

<sup>52</sup> Arts. 25 y 26 de la ley del voluntariado de Galicia.

y mantenimiento» de los servicios sociales (art. 14.2). En el marco comunitario, la Recomendación del Consejo de 13 de junio de 1985, sobre la protección social de los voluntarios para el desarrollo, también reconocía la aportación del voluntariado y velaba por la cobertura de los riesgos derivados del desempeño del trabajo voluntario (*DOCE L 163*, de 22 de junio de 1985). Incluso el Tratado de Amsterdam ha incorporado una Declaración que reconoce la importante aportación del voluntariado para desarrollar la solidaridad social (*DOCE C 340*, de 10 de noviembre de 1997). De interés también ha sido el proceso de elaboración del Programa de acción comunitario «Servicio voluntario europeo para los jóvenes».

Pero a los efectos que nos interesa, es decir, cómo la normativa de ámbito europeo concibe el rol político del voluntariado que venimos estudiando, nuestra atención se centra en el dictamen del Comité de las Regiones sobre «El papel de las asociaciones de voluntariado / una contribución a la sociedad europea» (*DOCE C 180*, de 11 de junio de 1998)<sup>53</sup>.

Podemos señalar dos pasos en el tratamiento del rol político del voluntariado. En primer lugar, se plantea qué significan las asociaciones de voluntariado, qué objetivos persiguen y qué aportan a la democracia y al ejercicio de la ciudadanía. En segundo término, se trata la participación institucional del voluntariado.

El dictamen comienza reconociendo la contribución de las asociaciones de voluntariado a la promoción de la democracia y de una ciudadanía activa<sup>54</sup>. Las asociaciones de voluntariado suponen un refuerzo y una prolongación de la democracia abierta y representativa efectiva<sup>55</sup>, al mostrar las opiniones de los ciudadanos ante las autoridades locales y luchar por el respeto de los derechos humanos<sup>56</sup>, en ambos casos defendiendo intereses ideológicos<sup>57</sup>.

Admitida esta dimensión participativa de las asociaciones de voluntariado, el Comité de las Regiones se plantea el reparto de responsabili-

---

<sup>53</sup> El Comité de las Regiones es un órgano consultivo que pretende dar presencia a los intereses regionales y locales en el proceso comunitario de toma de decisiones. Sus dictámenes cumplen una función puramente consultiva. No obstante, se ha considerado oportuno analizar el presente dictamen ya que el voluntariado privilegia el desarrollo de la democracia a nivel local.

<sup>54</sup> Apartado 1.2.

<sup>55</sup> Apartado 3.1.10.

<sup>56</sup> Apartado 1.2.

<sup>57</sup> Apartado 1.4.

dades en la toma de decisiones políticas entre el sector público y las asociaciones de voluntariado<sup>58</sup>. Aunque se salvaguarda el potencial de las asociaciones de voluntariado de entablar un diálogo crítico con los poderes públicos<sup>59</sup> y se valora positivamente su colaboración con los responsables políticos<sup>60</sup>, se considera que la responsabilidad final de las decisiones políticas debe continuar incumbiendo a los responsables elegidos democráticamente<sup>61</sup>.

En segundo lugar, una vez reconocido el papel político del voluntariado, su engarce con la democracia participativa y los límites de su colaboración con los poderes públicos, se afronta la cuestión de su intervención institucional.

Se aprecia la falta de reconocimiento por el Tratado de Amsterdam del papel interlocutor de las asociaciones de voluntariado, instándose a permitir que sus representantes participen «en los diferentes órganos consultivos a los que se remiten las instituciones europeas, en particular, en lo referente al Fondo Social Europeo y a los programas de política regional»<sup>62</sup>.

En conclusión, este dictamen admite el rol político de las asociaciones de voluntariado como profundización en la democracia, reconoce su papel como interlocutoras críticas con los poderes públicos y promueve su participación institucional en algunos organismos comunitarios.

### *El voluntariado como trabajo*

El voluntariado supone la colaboración de una persona que realiza un trabajo gratuito en las actividades que se llevan a cabo en una organización. El trabajo voluntario se desarrolla en el marco de organizaciones privadas o públicas por lo que, tal y como ha apreciado la doctrina, se plantean «infinidad de problemas por su aproximación al trabajo libre, productivo, dependiente y por cuenta ajena» (García Ninet 1983, p. 130). Por tanto, tenemos que analizar las similitudes que puedan darse entre el trabajo voluntario y el trabajo remunerado y aquellos factores que permiten su distinción.

---

<sup>58</sup> Apartado 1.9.

<sup>59</sup> Apartado 3.1.9.

<sup>60</sup> Apartado 3.1.12.

<sup>61</sup> Ibidem.

<sup>62</sup> Apartado 3.2.5.

Posteriormente hemos de afrontar el estudio de la legislación estatal y autonómica, mencionando también la normativa de ámbito europeo, para conocer cómo ha sido regulado el trabajo voluntario.

## 1. El trabajo voluntario

Los voluntarios prestan sus servicios en el seno de una organización privada o pública sin ánimo de lucro de acuerdo con proyectos o programas concretos. Por tanto, el *trabajo voluntario* se configura como una prestación de servicios mediante la cual una organización desarrolla actividades de interés general y pretende la consecución de unos objetivos, la realización de un fin social. Las entidades de voluntariado emplean fundamentalmente trabajo voluntario para poder funcionar (Almansa Pastor 1983, p. 94).

Junto a la prestación de servicios, el trabajo voluntario utiliza toda una serie de instalaciones y recursos materiales que pertenecen a la organización de voluntariado. Por otro lado, de acuerdo con el dictado legal, el trabajo de los voluntarios ha de adecuarse a las instrucciones recibidas en el desarrollo de su actividad.

Por consiguiente, el trabajo realizado por el «personal voluntario»<sup>63</sup> (García Ninet 1983, p. 127) tiene unos perfiles próximos al personal laboral y al trabajo por éste efectuado, en tanto se presenta como una prestación voluntaria de servicios dentro de un ámbito de organización y dirección ajenas<sup>64</sup>.

Además, el trabajo voluntario dota a la organización de voluntariado de un capital humano para el desarrollo de sus actividades —consi-

---

<sup>63</sup> La expresión «personal voluntario» no sólo la encontramos en el ámbito doctrinal, sino también en el legal: art. 8.2.i) y Disposición transitoria única de la ley estatal del voluntariado; art. 24.3 de la ley 7/1997, de 18 de junio, de asociaciones en Cataluña (*DOG* de 1 de julio); art. 3.3 del Reglamento sobre convalidación de servicios voluntarios a efectos de la prestación social sustitutoria [Real Decreto 1248/1997, de 24 de julio (*BOE* del 25)]; art. 10.g) de la ley de voluntariado social en Extremadura; arts. 5.1, 11.2, 11.5 y 14.2 de la Ley foral de Navarra del voluntariado; art. 11.e) y h) de la ley del voluntariado en La Rioja; art. 9.2.l) de la ley del voluntariado en Canarias; art. 8.j) de la ley del voluntariado en las Islas Baleares; art. 8.4.i) de la ley del voluntariado en el País Vasco; arts. 29 y 30.6 de la ley 23/1998, de 7 de julio, de cooperación internacional para el desarrollo (*BOE* del 8).

<sup>64</sup> Cfr. el artículo 1.1 del Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido del Estatuto de los Trabajadores (*BOE* del 29).

derado un ingreso en especie para las organizaciones que cuentan con voluntarios que permite el desarrollo de programas o proyectos con un menor personal laboral encargado básicamente de su coordinación y gestión (Consejo Económico y Social 1998, p. 676).

La diferenciación entre el trabajo voluntario y el trabajo remunerado puede plantearse inicialmente considerando las notas o requisitos propios de éste último: ajenidad y dependencia, teniendo en cuenta su estrecha relación (Monereo Pérez 1998, p. 15). Con respecto a la nota de ajenidad, mientras el trabajo remunerado supone el desarrollo de una actividad a cambio de un salario, el trabajo voluntario se caracteriza por su gratuidad —fundamentada en la solidaridad— (Almansa Pastor 1983, p. 114; García Ninet 1983, p. 138; Lacomba 1999). En relación con la nota de dependencia, el trabajo asalariado supone la inserción del trabajador en el poder de organización, dirección y disciplina de la organización empresarial. Esta situación de dependencia no se plantea en el trabajo voluntario (García Ninet 1983, 143). Sin embargo, A. Madrid (1997, p. 144) ha detectado en el diseño jurídico del voluntariado «la capacidad disciplinaria de la entidad sobre las personas que en su seno realizan actividades de voluntariado», relacionando esta previsión legal con la exigencia de eficacia en las actividades de las organizaciones sociales. Por su parte, F. Ramón Lacomba (1999, p. 40) ha observado que el deber de los voluntarios de seguir las instrucciones que se les imparten es «una exigencia de la norma que, obviamente, presupone en la entidad el poder de dar esas órdenes o instrucciones y en el voluntario, la inevitable sujeción a ese ámbito de organización y dirección de la asociación». Finalmente, F. Rivas Antón (1997, p. 387) ha considerado que «la idea de dependencia del voluntario respecto a la organización es algo que impregna toda la ley», especialmente en el caso del deber del voluntario de seguir las instrucciones que se le impartan.

El análisis de las diferencias que existen entre el trabajo voluntario y el trabajo remunerado no puede reducirse a tomar exclusivamente como referencia las notas del trabajo asalariado que no cumple el trabajo voluntario. Éste es un planteamiento que intenta definir el voluntariado por lo que no es (trabajo asalariado), que adopta como marco general las relaciones sociales de tipo laboral, esto es, un marco extraño a las relaciones de voluntariado (Godbout 1998, pp. 101-102). Es preciso hacer un esfuerzo por indicar el fundamento, los caracteres y la configuración propios del voluntariado para, con este marco específico, señalar las disparidades que existen con relación al trabajo remunerado. Hemos de conocer, resumidamente, la filosofía y la lógica que fundamentan ambos tipos de relaciones.

La relación voluntaria se fundamenta en el compromiso personal de integrarse en una acción colectiva con la que se comparte el objetivo de producir un efecto positivo en la comunidad (García Roca, Comes Ballester 1995, p. 83). Por tanto, supone una experiencia de personas que comparten sus recursos y sus capacidades y que cooperan de manera organizada, colaborando para la consecución de unos objetivos<sup>65</sup>. En el voluntariado encontramos una relación de asociados iguales entre sí (Capella 1993, p. 217) —puesto que en este escenario el sujeto social es primariamente un socio (relaciones de simetría) (García Roca, Comes Ballester 1995, p. 67)—. La relación voluntaria, que aparta de suyo las notas del trabajo asalariado (ajenidad y dependencia), configura las notas que son propias del trabajo voluntario (gratuidad y «mancomunidad») (Aranguren Gonzalo 2000, p. 111).

La relación laboral, en cambio, parte de una contraposición de intereses entre las partes que componen dicha relación: trabajo y retribución. No se entiende como una acción conjunta para la consecución de una finalidad común, sino que se fundamenta en intereses contrapuestos que dan lugar a relaciones asimétricas de subordinación (dependencia) y retribución (ajenidad). De ahí que se precise una intervención pública que establezca un marco contractual y jurídico que regule estas relaciones contradictorias, la distribución de derechos y deberes entre las partes, las vías de solución en caso de conflicto, etc.

Por tanto, el trabajo voluntario posee un fundamento distinto del trabajo remunerado y es consecuencia de unas relaciones completamente diferentes a este último.

La separación del trabajo voluntario y del trabajo remunerado constituía uno de los objetivos de la normativa legal sobre voluntariado. Sin embargo, A. García Inda (1997, p. 85) y A. Madrid (1996a, p. 257 ss.; 1996b, p. 42 y 2001, p. 147) han apreciado en las normas legales que regulan el voluntariado un amplio conjunto de referencias que aproximan la regulación del trabajo voluntario y del trabajo remunerado, sobre todo en el contenido del estatuto del voluntario. Es preciso analizar detalladamente tales referencias a fin de desarrollar la apreciación efectuada por estos autores y avanzar en el esclarecimiento de los interrogantes que se planteaban en la introducción.

---

<sup>65</sup> Uno de los caracteres distintivos del voluntariado y de las relaciones que instaura, como sujeto del privado-social o del tercer sector, es compartir, la *condivisione* o *sharing*, según P. Donati (1999, pp. 123-125).

## 2. Análisis legal

En el apartado anterior se han indicado las notas del trabajo voluntario y del trabajo remunerado que parecen coincidir y las diferencias que se aprecian en ambos casos. Igualmente, se ha planteado el distinto fundamento y la diversa configuración de las relaciones de voluntariado y de las relaciones laborales.

Corresponde ahora pasar a estudiar cómo efectivamente las normas estatales y autonómicas han regulado el trabajo voluntario, especialmente en el estatuto del voluntario. El análisis de ambas normativas lo efectuaremos de manera conjunta ya que se repiten muchas de las disposiciones jurídicas a este respecto. Por último, nos referiremos a la normativa de ámbito europeo para indagar sobre la configuración que ha efectuado del trabajo voluntario.

### 2.1. *Legislación estatal y autonómica*

La legislación estatal y autonómica reguladora del voluntariado persigue, entre otras cosas, la distinción entre el trabajo voluntario y el trabajo remunerado. Para ello excluye del concepto legal de voluntariado las actividades desarrolladas en virtud de una relación laboral, funcionarial, mercantil o cualquier otra retribuida<sup>66</sup>. Con ello la legislación pretende dar por terminada la confusión entre las relaciones de voluntariado y las relaciones laborales.

Sin embargo, tal y como se ha indicado, la normativa legal ha aplicado al trabajo voluntario un conjunto de referencias similares a las que están presentes en la regulación del trabajo remunerado, como a continuación analizaremos de manera resumida.

La normativa sobre voluntariado establece con carácter general el deber de diligencia del voluntario en el desarrollo de su ta-

---

<sup>66</sup> Art. 3.1 de la ley estatal del voluntariado; art. 2 de la ley de voluntariado social en Aragón; art. 2.2. de la ley de voluntariado social de la Comunidad de Madrid; art. 3.a) del decreto de voluntariado social en Castilla y León; art. 3.1.b) de la ley del voluntariado en Castilla-La Mancha; art. 2.1.a) de la ley de voluntariado social en Extremadura; art. 2.2 de la ley foral del voluntariado en Navarra; art. 2.2 de la ley del voluntariado en La Rioja; art. 3.2.a) de la ley del voluntariado en Canarias; art. 2 de la ley del voluntariado en las Islas Baleares; art. 2.1.b) de la ley del voluntariado en el País Vasco; art. 3.2 de la ley del voluntariado de Galicia.

rea<sup>67</sup>, si bien en algunos casos se pide al voluntario que dicha diligencia sea máxima<sup>68</sup>. Esta regulación se aproxima al deber de diligencia del trabajador remunerado en el cumplimiento de las obligaciones propias de su puesto de trabajo<sup>69</sup>.

El deber del voluntario de seguir las instrucciones recibidas para el desarrollo de su actividad<sup>70</sup> se asemeja al deber del trabajador de seguir las instrucciones del empresario<sup>71</sup> y puede entenderse como la atribución de un cierto poder de dirección —entendido como poder de especificación de la prestación de servicios a realizar— en favor de la entidad de voluntariado. A este respecto, F. Ramón Lacomba (1999, p. 44) considera que los voluntarios tienen un deber de obediencia, es decir, de seguir cuidadosamente las instrucciones que se les dan, si bien con el límite de que éstas sean adecuadas a los fines de la actividad que desarrollan. El reconocimiento de este poder de dirección acerca la relación de voluntariado a unos esquemas jerárquicos propiamente laborales<sup>72</sup> y la aleja de los esquemas cooperativos que le son propios. La legislación sobre voluntariado limita el alcance de este poder directivo, e incorpora rasgos propios de la filosofía del voluntariado, cuando reconoce el derecho del voluntario a participar en el diseño, programación y ejecución de las actividades en las que colabora<sup>73</sup>. En algunos textos legales

---

<sup>67</sup> Art. 7.e) de la ley estatal del voluntariado; art. 6.c) de la ley de voluntariado social en Extremadura; art. 12.e) de la ley del voluntariado en las Islas Baleares; art. 7.c) de la ley del voluntariado en el País Vasco; art. 15.d) de la ley del voluntariado de Galicia.

<sup>68</sup> Art. 10.a) de la ley de voluntariado social en la Comunidad de Madrid; art. 7.b) de la ley foral del voluntariado en Navarra; art. 7.1.a) de la ley del voluntariado en La Rioja; art. 8.a) de la ley del voluntariado en Canarias, que se aproxima todavía más a la legislación laboral al solicitar también buena fe en el cumplimiento de las tareas.

<sup>69</sup> Art. 5.a) del Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido del Estatuto de los Trabajadores.

<sup>70</sup> Art. 7.g) de la ley estatal del voluntariado; art. 6.1.c) del decreto de voluntariado social en Andalucía; art. 20.1) del decreto de voluntariado social en Castilla y León; art. 8.2) de la ley del voluntariado en Castilla-La Mancha; art. 7.b) de la ley foral del voluntariado en Navarra; art. 7.1.f) de la ley del voluntariado en La Rioja; art. 8.a) de la ley del voluntariado en Canarias; art. 12.g) de la ley del voluntariado en las Islas Baleares; art. 7.c) de la ley del voluntariado en el País Vasco; art. 15.d) de la ley del voluntariado de Galicia.

<sup>71</sup> Art. 5.c) del Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido del Estatuto de los Trabajadores.

<sup>72</sup> Art. 20.1 y 2 del Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido del Estatuto de los Trabajadores.

<sup>73</sup> Art. 6.c) de la ley estatal del voluntariado; art. 7.i) de la ley de voluntariado social en Aragón; art. 5.1.c) del decreto de voluntariado social en Andalucía; art. 9.f) de la ley de

se anula por completo la referencia a un poder de dirección cuando, además del derecho del voluntario a participar en las distintas fases de la actividad que realiza, se reconoce de manera expresa el derecho del voluntario a participar en la organización de voluntariado, esto es, en los órganos de dirección y en los procesos decisorios de la organización<sup>74</sup>. En estos casos la dirección de la organización incumbe a los propios voluntarios.

Una nueva remisión a este poder directivo se produce al establecer como derecho del voluntario el ser tratado sin discriminación, respetando su dignidad, libertad, intimidad y creencias<sup>75</sup>. Este derecho representa un límite tradicional al poder de dirección empresarial<sup>76</sup>. Pero salvo que así lo estime la legislación, el trabajo voluntario no supone la inserción en un poder directivo ajeno. En cualquier caso la vulneración de estos derechos entraña una violación de los derechos fundamentales del voluntario que, junto a las posibles acciones legales correspondientes, rompe el compromiso que comparten la organización y el voluntario de defender y fomentar los bienes esenciales de la persona, negando el presupuesto mismo de la acción voluntaria.

El derecho del voluntario a realizar sus tareas en condiciones higiénicas y sanitarias similares a las exigibles para el personal asalariado<sup>77</sup>,

---

voluntariado social en la Comunidad de Madrid; art. 19.5 del decreto de voluntariado social en Castilla y León; art. 7.7) de la ley del voluntariado en Castilla-La Mancha; art. 5.c) de la ley de voluntariado social en Extremadura; art. 6.1.b) de la ley foral del voluntariado en Navarra; art. 6.d) de la ley del voluntariado en La Rioja; art. 7.c) de la ley del voluntariado en Canarias; art. 11.c) de la ley del voluntariado en las Islas Baleares; art. 6.b) de la ley del voluntariado en el País Vasco; arts. 8.l) y 14.a) de la ley del voluntariado de Galicia.

<sup>74</sup> Art. 6.1 de la ley de voluntariado social en la Comunidad de Madrid; art. 9.1 de la ley de voluntariado social en Extremadura; art. 7.d) de la ley del voluntariado en Canarias; art. 6.a) de la ley del voluntariado en el País Vasco. También se puede interpretar que reconocen este derecho de participación las siguientes normas legales: art. 7.b) de la ley de voluntariado social en Aragón; art. 7.3) de la ley del voluntariado en Castilla-La Mancha; art. 8.a) de la ley del voluntariado de Galicia.

<sup>75</sup> Art. 6.b) de la ley estatal del voluntariado; art. 7.h) de la ley de voluntariado social en Aragón; art. 5.b) de la ley de voluntariado social en Extremadura; art. 6.1.a) de la ley foral del voluntariado en Navarra; art. 6.c) de la ley del voluntariado en La Rioja; art. 7.1) de la ley del voluntariado en Canarias; art. 11.b) de la ley del voluntariado en las Islas Baleares; art. 6.g) de la ley del voluntariado en el País Vasco; art. 14.b) de la ley del voluntariado de Galicia.

<sup>76</sup> Art. 4.2 apartados c), d) y e) del Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido del Estatuto de los Trabajadores

<sup>77</sup> Art. 9.d) de la ley de voluntariado social en Aragón; art. 9.a) de la ley de voluntariado social en la Comunidad de Madrid; art. 7.1) de la ley del voluntariado en Castilla-

y el consecuente deber de la entidad de voluntariado, también parece una aproximación a las relaciones laborales<sup>78</sup>.

En cuanto a la certificación del trabajo realizado<sup>79</sup>, parece recuperar el antiguo deber genérico del empresario de certificar los servicios prestados por el trabajador, sólo vigente en algunas modalidades laborales específicas (p. ej., el contrato formativo) (Sala Franco 1997, p. 524).

Por último, algunas normas legales regulan los conflictos que pueden surgir entre el/la voluntario/a y la organización de voluntariado. La forma de regular esta materia denota especialmente el objeto central de la normativa sobre voluntariado y, al mismo tiempo, acerca la relación de voluntariado a la relación de carácter laboral. De acuerdo con el dictado legal, los conflictos entre ambas partes surgirán «en el ejercicio de las actividades propias de voluntariado». Esta legislación adopta como objeto de su regulación el trabajo voluntario, las actividades o los servicios que los voluntarios prestan en la organización de voluntariado, a raíz de los cuales pueden plantearse los conflictos entre ambas partes<sup>80</sup>. Esta regulación legal parece dar un tratamiento diferenciado al trabajo voluntario y a la participación voluntaria en la organización que no se corresponde con la lógica de la acción voluntaria. La participación voluntaria en una organización incluye la determinación del proyecto

---

La Mancha; art. 5.d) de la ley de voluntariado social en Extremadura; art. 6.1.e) de la ley del voluntariado en La Rioja; art. 8.j) de la ley del voluntariado en Canarias; art. 8.g) de la ley del voluntariado en las Islas Baleares. Otras normativas se refieren a condiciones higiénicas y sanitarias debidas, sin remitirse a la legislación laboral.

<sup>78</sup> Art. 19.1 del Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido del Estatuto de los Trabajadores.

<sup>79</sup> Art. 16 de la ley estatal del voluntariado; art. 5.1.d) del decreto de voluntariado social en Andalucía; art. 16.2 del decreto de voluntariado social en Castilla y León; art. 10.g) de la ley de voluntariado social en Extremadura; art. 6.1.e) de la ley foral del voluntariado en Navarra; art. 11.g) de la ley del voluntariado en La Rioja; art. 7.k) de la ley del voluntariado en Canarias; art. 11.e) de la ley del voluntariado en las Islas Baleares; art. 8.4.g) de la ley del voluntariado en el País Vasco; art. 14.i) de la ley del voluntariado de Galicia. En este momento no entramos a considerar su configuración como derecho reconocido al voluntario o como deber impuesto a la entidad de voluntariado. En el caso de Castilla y León, se trata de una potestad de la entidad («podrá certificar...»).

<sup>80</sup> Art. 11 de la ley estatal del voluntariado; art. 14 de la ley del voluntariado en La Rioja; art. 13 de la ley del voluntariado en las Islas Baleares. La ley del voluntariado de Galicia recoge una redacción más amplia que se refiere a los «conflictos que puedan plantearse entre las entidades de acción voluntaria y las personas voluntarias», sin limitarlos a los que surjan de las actividades propias del voluntariado. Además la ley gallega incorpora como novedad la Comisión de Arbitraje del Voluntariado (arts. 12 y 27).

común, los medios para realizarlo y la actividad concreta en esa realización. Por tanto, son distintas manifestaciones de la participación voluntaria que no deberían ser tratadas de modo separado, pues en tal caso pierden parte de su sentido.

## 2.2. *Legislación en el ámbito europeo*

La normativa comunitaria relativa al voluntariado se ha centrado en el establecimiento del Programa de acción «Servicio voluntario europeo para los jóvenes». Este servicio voluntario consiste básicamente en la realización de una actividad no lucrativa y no remunerada de importancia para la colectividad por parte un joven europeo, en un Estado miembro o en un tercer país, con una duración determinada (como máximo doce meses) y en el marco de un proyecto reconocido por un Estado miembro y por la Unión Europea.

El proceso de establecimiento del «Servicio voluntario europeo para los jóvenes», que se remonta al año 1996 y que comprende diecisiete pronunciamientos, ha culminado con la Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de junio de 1998 (*DOCE C 292*, de 21 de agosto de 1998). El análisis del proceso de elaboración de este Servicio posibilitará apreciar las bases sobre las que se ha asentado y permitirá avanzar en el esclarecimiento de la caracterización que se ha efectuado del voluntariado.

La puesta en marcha de este Programa europeo se vincula con el dictamen del Comité Económico y Social sobre el paro juvenil (*DOCE C 18*, de 22 de enero de 1996). Tras constatar la dimensión alcanzada por el paro entre los jóvenes, el dictamen proponía una serie de medidas para combatirlo, entre las que se encontraba la propuesta de un Programa de voluntariado<sup>81</sup>. Éste era entendido en el marco de la «política europea relativa al empleo y al mercado de trabajo y en la lucha contra el paro juvenil»<sup>82</sup>. El voluntariado constituye así una posibilidad para ocupar activamente a los jóvenes combatiendo el paro juvenil. El Programa, abierto a los menores de 25 años, tendría que contemplar unos ingresos mínimos derivados de la prestación del servicio voluntario<sup>83</sup>,

---

<sup>81</sup> Apartado 4.2.

<sup>82</sup> Apartado 4.

<sup>83</sup> Apartado 4.2.4.

abandonando la nota fundamental de gratuidad propia del voluntariado y aproximándolo a una especie de ocupación mínimamente remunerada.

El propio Comité Económico y Social, en su dictamen sobre el Servicio voluntario europeo para los jóvenes (*DOCE C 158*, de 26 de mayo de 1997), entiende que «el voluntariado, al ofrecer a los jóvenes, sin ningún tipo de discriminación, oportunidades concretas de integración en la vida activa y de adquisición de una experiencia laboral, profesional y lingüística específica, podría contribuir a luchar contra la exclusión y el desempleo juvenil»<sup>84</sup>. Esta normativa acentúa la dimensión laboral del voluntariado al entenderlo como un nuevo medio de ocupación con el que adquirir una experiencia previa a la laboral, contribuyendo así a luchar contra el desempleo juvenil.

El Comité percibe la posibilidad de que el Programa produzca distorsiones en el mercado laboral, por lo que solicita la participación de los interlocutores sociales en el desarrollo del mismo<sup>85</sup>.

Teniendo en cuenta estos presupuestos, resta analizar la configuración final realizada por la decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece el Programa de acción comunitario «Servicio voluntario europeo para los jóvenes».

El programa intenta satisfacer la necesidad de emprender acciones a fin de favorecer la integración social y profesional de los jóvenes europeos<sup>86</sup>, cumpliendo así una finalidad ocupacional. Esta finalidad resulta acentuada al exigir el refuerzo de este Programa con intervenciones a favor de la formación y el acceso de los jóvenes al empleo, así como su complementación con las iniciativas locales de empleo<sup>87</sup>. Se establece, pues, como objetivo final conectar el servicio voluntario con la incorporación al mundo laboral. No obstante, el servicio voluntario se entiende como una experiencia de educación no formal<sup>88</sup>, ni asimilable a un empleo ni susceptible de sustituirlo<sup>89</sup>.

Se destaca especialmente como resultado de este servicio la expedición de un certificado acreditativo que indique la experiencia y las competencias adquiridas en el periodo servido<sup>90</sup>. La finalidad de este

---

<sup>84</sup> Apartado 2.6.

<sup>85</sup> Apartado 3.3.

<sup>86</sup> Considerando primero.

<sup>87</sup> Considerandos dieciséis y diecisiete.

<sup>88</sup> Artículo 2.c).

<sup>89</sup> Artículo 2.b).

<sup>90</sup> Artículo 8.

certificado, al entender este servicio como una experiencia formativa, no es otro que formalizar el reconocimiento de las habilidades adquiridas en el desarrollo del trabajo voluntario.

El servicio voluntario sigue careciendo del componente de ajenidad propio del trabajo asalariado, en tanto se excluye cualquier posibilidad de remunerar este servicio. Ahora bien, se prevé la cobertura del alojamiento en régimen de pensión completa, así como un seguro de enfermedad y otros seguros adecuados, abonándose asimismo al voluntario una dieta/dinero de bolsillo<sup>91</sup>.

En definitiva, la normativa comunitaria examinada que regula el voluntariado parece orientarlo como una experiencia formativa que permita a los jóvenes estar activos antes de su entrada en el mercado laboral para, de este modo, ayudar a combatir el paro juvenil. A pesar de mencionar en diversas ocasiones la ciudadanía activa y responsable que el voluntariado manifiesta, su configuración en el marco de las políticas europeas de empleo permite inferir una cierta instrumentalización del trabajo voluntario, al que se concibe como un potencial recurso formativo y ocupacional previo al ingreso de los jóvenes en el mundo laboral.

### *Conclusiones*

El estudio efectuado permite concluir que la legislación española estatal y autonómica y las disposiciones de ámbito europeo analizadas han establecido un modelo legal de voluntariado que se delinea a partir de un objeto concreto: el *trabajo voluntario*, es decir, la realización de actividades o la prestación de servicios.

El estudio de la legislación estatal ha permitido comprobar la fundamentación del voluntariado en el artículo 9.2 CE. Se ha efectuado una crítica a este respecto por cuanto que el citado artículo se dirige a los poderes públicos adjudicándoles la tarea de facilitar la participación ciudadana, de manera que no justifica directamente el voluntariado. Por otra parte, la ley estatal ha circunscrito la caracterización general de la participación voluntaria a su actuación social mediante actividades de interés general. Sólo recientemente la normativa estatal ha reconocido la participación del voluntariado en el proceso decisorio público con la creación del Consejo Estatal de ONGs de Acción Social. Se trata de un órga-

---

<sup>91</sup> Anexo, párrafo tercero.

no consultivo sobre políticas sociales en el que los representantes del voluntariado son mayoría y que desarrolla algunas funciones, concretamente, en materia de voluntariado.

La legislación autonómica caracteriza igualmente el voluntariado como una participación centrada en la realización de actividades de interés social. No obstante, reconoce de manera limitada la participación del voluntariado en el proceso decisorio público mediante su presencia en el Consejo de voluntariado, órgano de carácter consultivo en el que la representación del voluntariado y el alcance de su intervención no son suficientemente significativos —si bien se aprecian diversos grados de reconocimiento a este respecto.

Por su parte, la legislación de ámbito europeo estudiada reconoce el papel político del voluntariado y su engarce con la democracia participativa, y propone su participación en algunos organismos comunitarios.

Por otro lado, la regulación legal estatal y autonómica ha aproximado el contenido de la relación de voluntariado a la relación laboral disponiendo un conjunto de derechos y deberes similares en bastantes casos a los del trabajo remunerado. La regulación comunitaria, por su parte, ha situado sus programas de voluntariado en el marco de las políticas de lucha contra el paro, concibiéndolo como un recurso formativo y ocupacional para los jóvenes previo al ingreso en el mundo laboral.

Quizás habría que cuestionarse por qué la regulación legal del voluntariado ha adoptado como objeto central la realización de actividades de interés general, la prestación de servicios de carácter social; y cuáles son los motivos para que la legislación que pretendía deslindar el trabajo voluntario y el trabajo remunerado haya dotado la relación de voluntariado de un contenido cercano al laboral.

Un principio de respuesta, que precisa un análisis más amplio sobre otros contenidos de la normativa legal en materia de voluntariado, es el siguiente:

- En primer lugar, la construcción del modelo legal de voluntariado a partir de la actividad de interés general que éste lleva a cabo está fuertemente condicionada por dos factores: un marco social y cultural, y por ello jurídico, en el que «las decisiones en el terreno de la praxis se reducen de modo casi hegemónico al ámbito de la eficiencia» (Durán y Lalaguna 1990, p. 518), devolviéndose en este caso los elementos culturales y políticos que forman parte esencial del voluntariado; y el predominio de la idea de eficiencia en la regulación jurídica del voluntariado —entendido éste como instrumento para llevar a cabo progra-

mas y proyectos de interés general— como medio de legitimación de las políticas públicas socio-asistenciales fuertemente criticadas, de forma particular, en relación con aquélla.

- En segundo lugar, una explicación de la aproximación de la regulación del trabajo voluntario al trabajo remunerado, especialmente en el estatuto del voluntario, puede inferirse de la apreciación que realiza F. Ramón Lacomba (1999, 40) a raíz del estudio de la ley estatal del voluntariado: los voluntarios prestan sus servicios en una organización *ajena*. Esta concepción, que también puede advertirse en algunas formas y en algunos contenidos de las restantes normas legales en materia de voluntariado, implica la necesidad de tutela de los voluntarios *frente* a la organización. Pero, al mismo tiempo, pone en primer plano el tema de la *propiedad* tanto en la relación de voluntariado como en su regulación legal. Los interrogantes que surgen son dos: ¿cómo se plantea en el voluntariado la cuestión de la propiedad? y ¿qué concepción aparece en la normativa legal sobre voluntariado con respecto al elemento patrimonial de la organización, es decir, con respecto a la propiedad?

La reflexión sobre el sentido de la propiedad en el voluntariado moderno o maduro y el esclarecimiento de la relación que existe entre el voluntariado y la democracia participativa —teniendo en cuenta la relación entre ambas cuestiones— ayudarán a conocer algunas de las respuestas que el voluntariado puede ofrecer ante los retos sociales, culturales, políticos, económicos y jurídicos que deberá afrontar en los próximos años.

### Referencias

- ALMANSA PASTOR, J. M. (1983): «Caracterización jurídica de la actividad y de la organización del voluntariado de acción social», *Revista de Seguridad Social* 18, pp. 91-126.
- ALONSO, L. E. (1999): «La juventud en el tercer sector: redefinición del bienestar, redefinición de la ciudadanía», *Revista de Estudios de Juventud* 45, pp. 9-20.
- ALONSO, L. E. y ARIEL JEREZ (1997): «Hacia una politización del Tercer Sector», en Ariel Jerez coord., *¿Trabajo voluntario o participación? Elementos para una sociología del Tercer Sector*, Madrid: Tecnos.
- ÁLVAREZ DE MON, S. (Dir.) (1998): *El tercer sector: Retos y propuestas para el próximo milenio*, Madrid: MTAS.

- ANISI, D. (1995): *Creadores de escasez. Del bienestar al miedo*, Madrid: Alianza Editorial.
- ARANGUREN GONZALO, L. A. (1998): *Reinventar la solidaridad. Voluntariado y educación*, Madrid: PPC.
- (2000): *Cartografía del voluntariado*, Madrid: PPC.
- ARMANGUÉ, X. (2000): «Legislación sobre la acción voluntaria», *Revista de Servicios Sociales y Política Social* 51, pp. 85-116.
- AZNAR LÓPEZ, M. (2000): «Libertad de empresa y otros fundamentos constitucionales de la acción voluntaria», *Cuadernos de Derecho Público* 9, pp. 109-129.
- BEVERIDGE, W. H. (1948): *Voluntary action: a report on methods of social advance*, London: George Allen & Unwin.
- (1989): *Pleno empleo en una sociedad libre*, Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- CAPELLA, J. R. (1993): *Los ciudadanos siervos*, Madrid: Trotta.
- CARPIO, M. (Coord.) (1999): *El sector no lucrativo en España. Especial atención al ámbito social*, Madrid: Pirámide.
- CASADO, D. (1995): *Organizaciones voluntarias en España*, 2ª ed. actualizada, Barcelona: Hacer.
- (1999): *Imagen y realidad de la acción voluntaria*, Barcelona: Hacer.
- CONGRESO EUROPEO DEL VOLUNTARIADO (1998): *Manifiesto del Congreso Europeo del Voluntariado*, Barcelona: Conselleria de Benestar Social-Generalitat de Catalunya.
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (1998): *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral en España 1997*, Madrid: CES.
- COTTURRI, G. (1982): «Volontariato e crisi dello stato sociale», *Democrazia e Diritto* 4, pp. 33-61.
- (1998): *Cittadinanza attiva*, Roma: Fondazione Italiana per il Volontariato.
- DE LUCAS, J. (1994): «La polémica sobre los deberes de solidaridad. El ejemplo del deber de defensa y su posible concreción en un servicio civil», *Revista del Centro de Estudios Constitucionales* 19, pp. 9-88.
- DOMINGO MORATALLA, A. (1997): *Ética y voluntariado. Una solidaridad sin fronteras*, Madrid: PPC.
- (1998): «Estado social y ética del voluntariado», *Sistema* 144, pp. 57-77.
- DONATI, P. (1997): «El desarrollo de las organizaciones del tercer sector en el proceso de modernización y más allá», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 79, pp. 113-142.
- (1999): *La ciudadanía societaria*, Granada: Ed. Universidad de Granada.
- DURÁN Y LALAGUNA, P. (1990): «El primado hegemónico de la eficiencia», *Anuario de Filosofía del Derecho* VII, pp. 515-520.
- (1996): *Los límites del Derecho*, Granada: Comares.
- EUROFORO MEDITERRÁNEO DEL VOLUNTARIADO (2000): *Declaración de principios y Código Ético*, Valencia: Fundació Bancaixa.

- FALCÓN, E. (1997): *Dimensiones políticas del voluntariado*, Barcelona: Cristianisme i Justicia.
- FONDAZIONE ITALIANA PER IL VOLONTARIATO Y GRUPPO ABELE (2001): «Carta dei valori del volontariato», *Rivista del Volontariato* 4, pp. 29-32.
- FUNES RIVAS, M. J. (1995): *La ilusión solidaria: Las organizaciones altruistas como actores sociales en los regímenes democráticos*, Madrid: UNED.
- GARCÍA INDA, A. (1995): «La regulación del voluntariado en el contexto de las transformaciones jurídicas del Estado social», *Revista de Fomento Social* 50, pp. 493-514.
- (1996): «Aspectos legales del voluntariado: el modelo de la Ley 6/1996, de 15 de enero», *Documentación Social* 104, pp. 201-236.
- (1997): «La construcción administrativa del voluntariado: un modelo explicativo», *Revista Aragonesa de Administración Pública* 11, pp. 57-90.
- (1999): «La generalización del voluntariado, o la nueva militancia», en J. Martínez de Pisón y A. García Inda, *El voluntariado: regulación jurídica e institucionalización social*, Zaragoza: Egido Editorial.
- (2000): «El debate sobre el servicio civil y su marco jurídico: el artículo 30.3 de la Constitución», *Derechos y Libertades. Revista del Instituto Bartolomé de las Casas* 8, pp. 195-239.
- (2001): «Sobre participación, voluntariado y servicio civil», *Documentación Social* 122, pp. 161-186.
- GARCÍA NINET, I. (1983): «Régimen jurídico del personal voluntario», *Revista de Seguridad Social* 18, pp. 127-158.
- GARCÍA ROCA, J. (1994): *Solidaridad y voluntariado*, Santander: Sal Terrae.
- (1998): *Exclusión social y contracultura de la solidaridad*, Madrid: Ediciones HOAC.
- (2001): *En tránsito hacia los últimos. Crítica política del voluntariado*, Santander: Sal Terrae.
- GARCÍA ROCA, J. y COMES BALLESTER, J. A. (1995): «El voluntariado como recurso social», en VV.AA., *El voluntariado (Premio Bancaixa de Investigación sobre Servicios Sociales)*, Valencia: Fundació Bancaixa.
- GINER, S. (1995): «El altruismo asociativo en la sociedad civil. A modo de prefacio», en M. J. Funes Rivas, *La ilusión solidaria: Las organizaciones altruistas como actores sociales en los regímenes democráticos*, Madrid: UNED.
- GINER, S. y SARASA, S. (1995): «Altruismo cívico y política social» *Leviatán* 61, pp. 67-98.
- (1996): «Filantropía y política», *Claves de Razón Práctica* 62, pp. 8-15.
- GODBOUT, J. T. (1998): *L'esperienza del dono. Nella famiglia e con gli estranei*, Napoli: Liguori Editore.
- GONZÁLEZ-CARVAJAL, L. (1991): *Con los pobres, contra la pobreza*, Madrid: Ediciones Paulinas.
- GUTIÉRREZ RESA, A. (1997): *Acción social no gubernamental. Análisis y reflexiones sobre las organizaciones voluntarias*, Valencia: Tirant lo Blanch.

- JEREZ, A. (Coord.) (1997): *¿Trabajo voluntario o participación? Elementos para una sociología del Tercer Sector*, Madrid: Tecnos.
- LACOMBA, F. R. (1999): «El treball del voluntariat social», *Revista de treball, economia i societat* 12, pp. 31-48.
- MADRID, A. (1996a): «Algunos interrogantes sobre el fenómeno del voluntariado», en VV.AA., *En el límite de los derechos*, Barcelona: EUB.
- (1996b): «El voluntariado ante la transformación del Estado social», *El Viejo Topo* 92, pp. 40-44.
- (1997): «Derecho en las organizaciones no gubernamentales», en A. Jerez coord., *¿Trabajo voluntario o participación? Elementos para una sociología del tercer sector*, Madrid: Tecnos.
- (2001): *La institución del voluntariado*, Madrid: Trotta.
- MAESTRO BUELGA G. y GARCÍA HERRERA, M. A. (1999): *Marginación, Estado social y prestaciones autonómicas*, Barcelona: Cedecs.
- MARCHIONI, M. (1989): *Planificación social y organización de la comunidad. Alternativas avanzadas a la crisis*, Madrid: Editorial Popular.
- MARTÍNEZ MARTÍN, M.<sup>a</sup> I. et al. (2000): *Empleo y trabajo voluntario en las ONG de acción social*, Madrid: MTAS-Fundación Tomillo.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES (1997): *Plan Estatal del Voluntariado (1997-2000)*, Madrid: MTAS.
- (1999): *Quién es quién. Las entidades de acción social beneficiarias de la asignación Tributaria del 0, 52% del IRPF*, Madrid: MTAS.
- MISHRA, R. (1989): «El Estado de bienestar después de la crisis: los años ochenta y más allá», en R. Muñoz de Bustillo comp., *Crisis y futuro del Estado de bienestar*, Madrid: Alianza Editorial.
- MONEREO PÉREZ, J. L. (Dir.) (1998): *Comentario al Estatuto de los Trabajadores*, Granada: Comares.
- PECES-BARBA, G. (1986): *Los valores superiores*, Madrid: Tecnos.
- PLATAFORMA PARA LA PROMOCIÓN DEL VOLUNTARIADO EN ESPAÑA (2001): «Código Ético de las organizaciones de voluntariado», *Documentación Social* 122, pp. 219-228.
- PLATAFORMA VALENCIANA DE ENTIDADES DE VOLUNTARIADO SOCIAL (1999): *Código Ético del Voluntariado Social*, Valencia: Plataforma Valenciana de Entidades de Voluntariado Social.
- RIFKIN, J. (1996): *El fin del trabajo. Nuevas tecnologías contra puestos de trabajo: el nacimiento de una nueva era*, Barcelona: Paidós.
- RIVAS ANTÓN, F. (1997): «Aspectos jurídicos de la nueva ley del Voluntariado Social (Ley 6/96, de 15 de enero)», *Cuadernos de Estudios Empresariales* 7, pp. 379-388.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (1989): «La política social en España: realidades y tendencias», en R. Muñoz de Bustillo comp., *Crisis y futuro del Estado de bienestar*, Madrid: Alianza Editorial.
- (1995): «Estado de bienestar y sociedad civil en España: hacia una división pluralista del bienestar», *Hacienda Pública Española* 1, pp. 91-103.

- (1999): «Políticas de empleo y tercer sector», *Revista de Estudios de Juventud* 45, pp. 21-31.
- (2000): «La economía política de las organizaciones no lucrativas», *Economistas* 83, pp. 6-17.
- RODRÍGUEZ VILLASANTE, T. (1995): *Las democracias participativas. De la participación ciudadana a las alternativas de la sociedad*, Madrid: Ediciones HOAC.
- RUIZ OLABUÉNAGA, J. I. (Dir.) (2000): *El sector no lucrativo en España*, Bilbao: Fundación BBV.
- (2001): «El voluntariado en España», *Documentación Social* 122, pp. 67-84.
- SALA FRANCO, T. (Dir.) (1997): *Derecho del Trabajo*, Valencia: Tirant lo Blanch.
- SALAMON, L. M. y ANHEIER, H. K. (1997): *Defining the nonprofit sector. A cross-national analysis*, Manchester: Manchester University Press.
- SARASA, S. (1997a): «El tercer sector en transición», en Luis Moreno comp., *Unión europea y Estado del bienestar*, Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas-Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- (1997b): «Sociedad civil y exclusión», en VV.AA., *Exclusión e intervención social. IV Encuentro Internacional sobre servicios sociales*, Valencia: Fundació Bancaixa.
- SUSÍN, R. (1999): «La institucionalización jurídica del voluntariado. La normalización de un proceso radicalmente democrático», en Martínez de Pisón, J. y A. García Inda, *El voluntariado: regulación jurídica e institucionalización social*, Zaragoza: Egido Editorial.
- (2001): «Algunas cuestiones para comprender la institucionalización jurídica del voluntariado», *Documentación Social* 122, pp. 251-270.
- TAVAZZA, L. (1993): «Prefazione», en Sandra Rocchi (1993): *Il Volontariato fra tradizione e innovazione*, Roma: La Nuova Italia Scientifica.
- (1995): *El nuevo rol del voluntariado social*, Buenos Aires: Lumen.
- (1998): *Il volontariato nella transizione. Le prospettive e le sfide fondamentali*, Roma: Fondazione Italiana per il Volontariato.
- TOCQUEVILLE, A. DE (1980): *La democracia en América* (vol. 2), Madrid: Alianza Editorial.
- TORRES LÓPEZ, M.<sup>a</sup> A. (2000): «Régimen jurídico del voluntariado en España: del voluntariado social al voluntariado para la sociedad», *Actualidad Administrativa* 19, pp. 613-627.
- ZUBERO, I. (1996a): *Movimientos sociales y alternativas de sociedad*, Madrid: Ediciones HOAC.
- (1996b): «El papel del voluntariado en la sociedad actual», *Documentación Social* 104, pp. 39-68.

# El trabajo del voluntariado y su institucionalización jurídica

Por  
Ángeles Solanes Corella

## *Introducción*

Para hablar del trabajo del voluntariado y cuestionar la regulación jurídica sobre este fenómeno social que se ha realizado en los últimos tiempos conviene tener en cuenta que nos encontramos ante una realidad sumamente heterogénea, en la que es necesaria una profunda reflexión teórica, sobre todo desde la perspectiva legal. Hoy parece que el concepto de voluntariado se relaciona, indiscriminadamente, con los más diversos ámbitos, coincidiendo con el uso, y a veces abuso, del término solidaridad al que, inevitablemente, este fenómeno va ligado.

Al tratar del voluntariado creemos, con Bernardo Corral (1996, 103), que hay que asumir que éste nace con una serie de dificultades, o en palabras de este autor, que nace atado, mudo y bastante arrugado:

- atado a imágenes de la historia pasada como el paternalismo, que hoy son estereotipos trasnochados que siguen pesando en parte de la opinión pública y que, muchas veces, hacen que la imagen que se tiene de este fenómeno esté distorsionada.
- mudo porque todavía no existe un cuerpo doctrinal propio que le permita expresarse con fuerza aunque en los últimos años se han realizado importantes avances en este sentido.
- bastante arrugado porque con relación a él existen una serie de tiras y aflojas que en nada le benefician: se intenta justificar su existencia al mismo tiempo que se cuestiona su eficacia, o se le confunde con otros fenómenos que, aunque estén cerca, no son lo mismo.

En los últimos tiempos, el debate sobre el voluntariado ha adquirido un carácter cada vez más relevante a medida que éste ha ido organizándose y buscando nuevos campos de acción. Esta eclosión se produce en

el marco de la tan mencionada crisis del Estado de Bienestar<sup>1</sup>, dentro de la cual se reformula la cuestión de quién debe de ser el encargado de cubrir determinadas necesidades sociales<sup>2</sup>. Puesto que el voluntariado se ha convertido en un importante recurso social en el desarrollo de las políticas estatales, resulta lógico que el Estado, y con él las distintas Comunidades Autónomas, intenten controlarlo o incluso «modelarlo» a través de normas jurídicas. Teniendo en cuenta que nos encontramos ante una realidad que, tradicionalmente, había quedado relegada al campo de la moral, conviene que nos cuestionemos si existe una justificación para el sometimiento de la acción voluntaria a formas jurídicas y, especialmente, para la intervención en ella de los poderes públicos.

Para explicar nuestra postura debemos hacer, ante todo, una precisión: cuando abordamos, en este estudio, la regulación legal del voluntariado nos referimos a la necesidad de que exista un control jurídico del voluntario, entendido como persona física, y no de la entidad en la cual se integra. Atendiendo a esta distinción, pretendemos sostener la necesidad de que las organizaciones de que forman parte los voluntarios sean sometidas a un riguroso control, en la medida en que ellas son las encargadas de administrar adecuadamente, por ejemplo, las subvenciones que reciben y los medios de que disponen, justificando así su finalidad. Ahora bien, la relación existente entre dicha entidad y el voluntario ha sido, y a nuestro juicio debe seguir siendo, un compromiso básicamente moral.

Negar, como pretendemos, la intromisión del Derecho en el vínculo que el voluntario establece con la organización en la que desempeña su actividad, no supone afirmar que la acción voluntaria deba quedar al

---

<sup>1</sup> Una primera aproximación al fenómeno del voluntariado debe hacerse teniendo en cuenta el contexto social en el cual éste se ubica. Un contexto marcado, como señala García Inda (2000, 196), por «la redefinición de las políticas sociales... y de los modelos de participación social y política», es decir, por un auge del neoliberalismo y por una superación-transformación de las formas tradicionales de vinculación social.

<sup>2</sup> Vid. el interesante estudio de Añón Roig (1994) en el que se establece la relación entre derechos y necesidades, en especial, la parte dedicada a la fundamentación de los derechos desde las necesidades (1994, 265-287) y la nota sobre necesidades básicas y derechos de prestación en la crisis del Estado de Bienestar (1994, 308-322). Como destaca la mencionada autora, mantener la tesis de que el principio de satisfacción de necesidades debe de orientar la política social implica asumir «que esa política debe ir más allá de remediar la aflicción y las carencias, por cuanto debe ofrecer la base material para participar en la sociedad a la que uno pertenece» (1994, 315).

margen de una regulación legal, lo cual, por otra parte, resultaría sumamente difícil teniendo en cuenta las dimensiones que el fenómeno del voluntariado está alcanzando. En realidad, implica reservar el ámbito jurídico para la organización, dejándole la libertad de decidir junto con el voluntario qué tipo de relación quieren tener y en qué parámetros va a desarrollarse, llegando a un mutuo acuerdo y aceptando que éste puede romperse cuando alguna de las partes así lo desee.

Con el objetivo de analizar cuáles han sido las verdaderas pretensiones de la actual regulación estatal del voluntariado en España y concretar las ventajas e inconvenientes del sometimiento al Derecho del voluntario, comenzaremos definiendo la naturaleza del trabajo voluntario, distinguiéndolo de otras categorías cercanas con las que éste se asocia y que pueden inducir a confusión acerca de la esencia que inspira este fenómeno. Todo ello nos permitirá llegar a la conclusión de que, a nuestro juicio, no existe una justificación sobre la necesidad de una regulación legal de los derechos y deberes del voluntario, sobre todo en los términos en que ésta se ha realizado en el ámbito nacional. La verdadera pretensión de la legislación estatal en esta materia es, en nuestra opinión, la de crear un modelo oficial de voluntariado convirtiendo una relación originariamente de carácter social en una relación eminentemente jurídica, ya que, ni a los agentes del poder económico ni a las administraciones públicas se les escapa la utilidad *económica* que este fenómeno puede tener<sup>3</sup>.

### *El trabajo del voluntariado: algunos matices*

Las definiciones que del voluntariado pueden darse son muchas y muy variadas, desde las que surgen de las instituciones públicas a través de las distintas leyes, hasta las proporcionadas por las asociaciones donde el voluntario realiza su actividad. Sin embargo, como advierte Bernardo Corral (1996, 108) antes que buscar definiciones apasiona-

---

<sup>3</sup> Consideramos que tiene razón Madrid (2001, 28-29) cuando mantiene que la concepción del voluntariado desde una perspectiva jurídica no es más que «la prolongación de los procesos de institucionalización de la colaboración social» en la que destaca la intervención de las administraciones para fomentar y articular la colaboración gratuita y el carácter económico que tienen los servicios del voluntariado aunque en ocasiones dicho carácter no sea evidente para las personas que los prestan.

damente resulta más clarificador utilizar una sencilla que reúne los elementos comunes de otras más complicadas, ésta sería la que entiende el voluntariado «como el ejercicio libre, organizado y no remunerado, de la solidaridad ciudadana, formándose y capacitándose adecuadamente». A la hora de afrontar la cuestión del voluntariado, tal como señala Zubero (1996, 40-41), debe tenerse en cuenta que existen al menos dos talentos distintos que pueden adoptarse:

Por un lado, quienes pueden identificarse con un *altruismo indoloro*, propio de sociedades *posmoralistas*, capaces de animar estrategias de solidaridad desde la afirmación personal, sin recurrir a las éticas sacrificiales propias de la cultura judeo-cristiana o de la tradición política socialista.

Por otro lado, quienes conciben la acción voluntaria dentro del marco del *compromiso transformador*, de tal forma que ser voluntario supone adquirir una responsabilidad ante los sujetos frágiles y ser portador de derechos y deberes, tanto para uno mismo como para aquellos que no los tienen reconocidos, ser voluntario significa ayudar a construir un mundo habitable<sup>4</sup>.

En esta misma línea Gutiérrez Resa (1997, 17) se refiere al voluntariado, en concreto al social aunque creemos que es extensible al fenómeno en general, como «aquella serie de personas que, voluntaria y solidariamente, deciden prestar una parte de su tiempo y de sus facultades en beneficio de otros ciudadanos que lo necesitan, en organizaciones y programas de acción social y sin recibir las contraprestaciones habituales en el mercado». El voluntariado presenta una fisiología propia que permite identificarlo (García Roca 1990, 36-37):

Es una cualidad que caracteriza a aquel que además de sus deberes profesionales dedica, de forma continuada y desinteresada, una parte de su tiempo para ayudar a los demás. Se trata de un fenómeno que surge del superávit de tiempo personal en sociedades, generalmente, de pleno empleo. Para García Roca el hecho de que el fenómeno del voluntariado se dé en sociedades con desempleo, es un factor indicativo de que éstas viven de «sus propias patologías».

Es una expresión del ejercicio de la ciudadanía, enmarcado dentro de los derechos sociales, y que coincide con el discurso sobre los debe-

---

<sup>4</sup> Falcón (1997, 27), por ejemplo, apuesta por un voluntariado social de marginación que lleve a cabo una acción voluntaria práctica y reivindicativa, que sea más crítica y de denuncia que conformista y tranquilizadora, huyendo del paternalismo.

res del ciudadano. El voluntariado se convierte así en una forma más de construir la sociedad mediante una ciudadanía participativa<sup>5</sup>.

Responde a una cultura de solidaridad que pone en marcha los recursos altruistas existentes en la sociedad. El desinterés y la gratuidad son el principal referente de este fenómeno.

En el caso del voluntario nos encontramos ante personas que se comprometen libremente para actuar en el seno de una determinada organización ayudando a los demás, respondiendo a un impulso que en todo caso tiene un carácter moral (lo cual resulta, a nuestro juicio, determinante de cara a la oportunidad o no de una regulación legal en este campo, tal como veremos) y no jurídico en la medida en que surge de la propia voluntad y no es exigible desde una perspectiva legal<sup>6</sup>.

## 1. Voluntarios solidarios y voluntarios «interesados»

En principio, según lo dicho, el voluntario debería responder al esquema de persona que decide dedicar parte de su tiempo a prestaciones desinteresadas que generan un beneficio a la comunidad. Este voluntariado tendría como principal característica la solidaridad y el altruis-

---

<sup>5</sup> Sin entrar en las múltiples cuestiones que plantea la ciudadanía participativa y la forma de enfocar la solidaridad desde la misma, nos parece sumamente interesante la propuesta de ciudadanía activa, entendida como ciudadanía responsablemente solidaria, y posiblemente canalizada a través de un servicio civil, que plantea De Lucas (1996, 155-162; 1998, 2-6). Según este autor, el verdadero problema surge no tanto en el ámbito de la solidaridad espontánea sino en el de la debida, de tal forma que el núcleo de la cuestión es la existencia de deberes de solidaridad. Así propone una revisión de las obligaciones propias del estatuto de ciudadanía en sociedades heterogéneas, unas obligaciones que ya no afectan sólo a los individuos, sino también al cuerpo social y a su institucionalización política, como forma «de responder a los desafíos de una sociedad globalizada en la que la soberanía y la ciudadanía ya no responden a los parámetros sobre los que se asentó el orden internacional...Una sociedad en la que lo estatal no es la última palabra», (De Lucas 1998, 6).

<sup>6</sup> Precisamente la característica de la voluntariedad que se encuentra en la génesis de este fenómeno es la que impide someter al voluntario a obligaciones jurídicas. El problema que surge en la práctica es el de asegurar una cierta continuidad en los servicios que se prestan desde el ámbito voluntario. Como señala Madrid (2001, 51), la preocupación por superar ese inconveniente está presente en los distintos proyectos para la puesta en marcha de un servicio civil. En los proyectos pensados por las administraciones públicas se apuesta por mantener un equilibrio entre la continuidad de los servicios y los efectos indeseados de la voluntariedad de las personas.

mo que lo inspiran así como el carácter no lucrativo del trabajo que se desempeña. Al mismo tiempo, tendría una motivación básicamente moral que impulsaría al voluntario a actuar en beneficio de los demás, en este caso estaríamos ante el voluntariado que denominaremos como solidario.

Sin embargo, este voluntariado no es el único tipo existente<sup>7</sup>. La realidad pone de manifiesto que dentro de la actividad voluntaria se confunden otros voluntarios no movidos propiamente por la solidaridad, sino más bien por una especie de interés encubierto. Se trata de personas que ejercen su actividad en asociaciones con finalidades básicamente sociales, sin recibir ninguna remuneración a cambio, pero movidos por una intención más allá de la mera solidaridad. Estos son los que denominaremos voluntarios «interesados» o falsos, asumiendo la contradicción que estos términos pueden implicar, para concluir que la acción propiamente voluntaria no puede tener otra finalidad que la altruista.

Para autores como Marchioni y Puche (1990, 66) debe distinguirse claramente entre aquellas personas que prestan parte de su tiempo para acciones o trabajo voluntario y aquellas que buscan, en las mismas esferas en las que se mueven los voluntarios, un trabajo.

Esta confusión, sin embargo, no resulta tan fácil de eliminar en una sociedad donde el desempleo sigue siendo un factor fundamental y donde miles de jóvenes no encuentran ninguna salida laboral, de forma que, la realización de actividades voluntarias supone una vía para adquirir experiencia. Pensemos, por un momento, en el joven trabajador social que finalizados sus estudios no encuentra ninguna salida laboral y decide realizar tareas de voluntariado a través de alguna organización. Sin duda, puede que su decisión esté motivada por un ánimo altruista de dedicación a los demás o por un fuerte espíritu solidario pero tampoco puede negarse que esa actividad voluntaria podrá constar como prácticas en su currículum, lo cual le supondrá una evidente ventaja frente a otros que no las realicen, ya que de hecho le sirve como forma de acer-

---

<sup>7</sup> Sobre las diversas clases de voluntarios, en base al interés más o menos *solidario* que les mueve a actuar como tales, puede consultarse, a modo de ejemplo, el análisis sobre los distintos tipos de asociaciones y las clases de voluntarios en la Comunidad Valenciana que se recoge en VV.AA. (1999, 144-152). En este estudio se destaca la existencia de modelos como el de «tres en uno» en el que «socios, voluntarios y profesionales son una misma cosa», o el de «dos en uno» en el que «socios y voluntarios conforman una sola figura», VV.AA. (1999, 147).

camiento a los sectores en los que se mueven los trabajadores sociales como técnicos remunerados<sup>8</sup>. ¿Por el hecho de que exista esta segunda intención, por otra parte comprensible, no debe considerarse a este joven trabajador social como voluntario?. Según el planteamiento de Marchioni y Puche la respuesta debe ser negativa<sup>9</sup>.

Por nuestra parte, creemos que esta afirmación tiene que interpretarse entendiendo no tanto que el voluntario ha de definirse por el hecho de tener una situación laboral y económica resuelta, sino más bien por la firme decisión de prestar un servicio de forma totalmente desinteresada. La realidad de que existan algunos voluntarios que utilizan su actividad como trampolín para la consecución de un empleo remunerado, desvirtúa la propia esencia del mismo en esos supuestos. Sin embargo, ello no implica que necesariamente un desempleado no pueda realizar tareas de voluntariado porque su condición de tal le inhabilita para ello, ya que, su actuar puede ser igualmente desinteresado<sup>10</sup>.

Siendo cierto que en algunos voluntarios existen otras motivaciones además de las puramente solidarias, esta circunstancia, en principio, se convierte en un impedimento para ser considerados como tales, ya que, se vulneran los límites que el voluntariado implica en cuanto a trabajo no remunerado y altruista. Precisamente si admitimos que la rela-

---

<sup>8</sup> La constatación de que los jóvenes muestran, en líneas generales, poca sensibilidad hacia lo social y una mínima predisposición al compromiso, al tiempo que son individualistas y consumistas (Aranguren Gonzalo, 2000, 56-57) podría favorecer la aparición de *sospechas* ante la realización de actividades que no pueden incluirse de forma clara entre las voluntarias.

<sup>9</sup> Para estos autores (1990, 66-67) sólo puede ser «voluntario una persona que tiene la vida resuelta (desde el punto de vista económico y laboral) y no una persona que utiliza el camino de las prestaciones o el trabajo voluntario para conseguir la solución de sus problemas económicos o laborales».

<sup>10</sup> El sujeto voluntario sería desinteresado, en el sentido de no perseguir un enriquecimiento con el ejercicio de su actividad ni cualquier otro beneficio generado directamente por el desempeño de ésta. El sujeto interesado, y por tanto no voluntario, sería aquel que persigue una remuneración o contrapartida a cambio de su servicio. Por eso no es absolutamente necesario que el sujeto voluntario tenga un empleo, más si se tiene en cuenta que «el tiempo sustraído al trabajo productivo no genera necesariamente un tiempo entregado a la solidaridad, sino que puede ampliar exclusivamente el tiempo de ocio en el ámbito de la vida privada» (García Roca 1995, 119). A la inversa consideramos que tampoco es necesario que el voluntario se incluya entre los grupos ociosos o desocupados, sino que puede encontrarse en ambos casos (entre los empleados o los desempleados) siendo posible diferenciar entonces si el tiempo que se dedica a la actividad voluntaria es «liberado» o «disponible» (García Roca 1994, 116-118).

ción existente entre el voluntario y la asociación en la que realiza su actividad se sitúa en el ámbito moral y no jurídico, como en el caso del técnico remunerado, es porque el impulso que pone en marcha dicha actividad obedece a una decisión personal y libre. Otra cuestión distinta es mantener la necesidad de control jurídico de las actividades que cada organización realiza, dentro de las cuales se incluyen los voluntarios, ya que éstas no son propiamente morales, sino que llegan a mover importantes sumas de dinero que han de ser justificadas para evitar posibles abusos.

Volviendo a la figura del voluntario debemos tener en cuenta que actuar como falso o interesado entraña evidentes peligros, tanto para él mismo como para la organización en la que se encuentra: por una parte, puede derivar en una decepción para el voluntario cuando sus expectativas de beneficio futuro no se cumplan, o cuando se sienta explotado por una asociación que a la larga no ha generado los resultados personales que él esperaba; por otra parte, supondría un desprestigio para la organización en cuestión si esta ha contribuido a fomentar las falsas esperanzas del voluntario o ha servido para desvirtuar la propia esencia de la acción voluntaria favoreciendo a través de ella a determinados individuos. Esta distinción entre voluntarios propiamente dichos, o solidarios, y aquellos que en realidad no pueden ser considerados como tales, interesados, adquirirá una especial importancia cuando, más adelante, tratemos la cuestión de la regulación legal del voluntariado, ya que si éste se basa en impulsos básicamente altruistas y de carácter moral, como hemos visto, el control jurídico puede ser difícilmente sostenible.

## 2. Trabajo voluntario y trabajo remunerado

La diferencia más evidente entre el trabajo remunerado y el voluntario es la que hace referencia a la existencia o no de un lucro a cambio de la actividad que se realiza. En el primer caso nos encontramos ante servicios que se regulan a través de un contrato distinto según la naturaleza de la prestación que se lleve a cabo. En cambio, la actividad voluntaria, que no genera beneficio material al que la desempeña, obedece únicamente a un impulso de la conciencia de forma que la decisión libre de obligarse, por parte del voluntario, no puede plasmarse en un contrato, como el que surge para regular una actividad remunerada, ya que la actividad voluntaria se encuentra fuera del ámbito de lo jurídico

y, por tanto, no puede generar las obligaciones que de aquellos se derivan, claramente aplicables al trabajo remunerado<sup>11</sup>.

En el caso español, la propia ley del voluntariado<sup>12</sup> prohíbe en su artículo 3.3 la sustitución del trabajo remunerado por la actividad voluntaria. Se intenta impedir de este modo que la organización a la que se incorpora el voluntario desplace a alguno de los técnicos retribuidos de los que dispone incorporando al voluntario a las actividades que éste realizaba. Sin embargo, el único trabajo que se protege con esta regulación es el que de hecho está realizando un profesional retribuido, pero no el que hipotéticamente podría desempeñar un trabajador asalariado si la organización no dispusiera de voluntarios. Si la ley intentara además proteger cualquier trabajo asalariado potencial se impediría implícitamente cualquier acción voluntaria, ya que, en realidad, las distintas funciones que se desempeñan por voluntarios son a menudo susceptibles de ser contractualizadas y convertidas en trabajo asalariado, aunque si hasta ese momento no lo han sido no existe sustitución alguna respetando, por tanto, la previsión legal. El trabajo que realiza el voluntario puede considerarse legal dependiendo de la novedad de su función, es decir, si se trata de una tarea nueva a la que éste se incorpora, que hasta entonces no se desempeñaba de forma retribuida dentro de la organización<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> No es sólo el fin lo que diferencia a la acción voluntaria de la de carácter profesional, porque éste puede coincidir, si se entiende, como hace por ejemplo García Roca, que el fin de ambas es «el bien del otro». La diferencia, admitiendo la posibilidad de que el fin coincida aunque no siempre sea así, es la manera de conseguirlo. «Mientras la acción profesional lo consigue a través exclusivamente de procedimientos racionalmente reglados y de organizaciones uniformes, la acción voluntaria enfatiza la personalización, privilegia a los sufrientes, y hace distinciones en atención a la situación de las personas», (García Roca 1994, 92).

<sup>12</sup> Ley 6/1996, de 15 de enero, del Voluntariado, BOE n.º 15 de 17 de enero de 1996, de ahora en adelante LV.

<sup>13</sup> Conviene advertir que, a menudo, cuando se opone los términos de voluntario y profesional suele existir una devaluación implícita que supone que los voluntarios deben aceptar un papel subordinado (Gil García 1990, 95). Para evitar esta minusvaloración a la que se ve sometida la actividad voluntaria, debemos precisar que cuando se contraponen los términos de voluntario y profesional en realidad se está contraponiendo el hecho de que la actividad se realice libremente, sin obtener ninguna remuneración, o en el marco de un contrato laboral que contempla un lucro por el trabajo que se desempeña, sin que ello suponga, en principio, que la eficacia en el desempeño de la actividad se vea afectada. Sobre las relaciones entre voluntarios y profesionales, en concreto, sobre las imágenes estereotipadas que muchas veces un grupo tiene del otro puede consultarse el interesante estudio realizado por el equipo La Plana (1994, 181), donde se destaca, por ejemplo,

En los supuestos en los que el límite entre la actuación voluntaria y la laboral es cercano <sup>14</sup>, el principal problema será la imposibilidad de llevar a cabo un control acerca del cumplimiento de la prohibición legal. Creemos que, en todo caso, nos encontramos ante un control ficticio tal como expone Lacomba (1999, 46):

Por un lado, si el trabajador despedido y sustituido por un voluntario emprende acciones legales contra dicho despido (en los términos previstos en los artículos 52 y siguientes del Estatuto de los Trabajadores), la organización que ha decidido incorporar al voluntario en lugar de aquel tendría dos opciones según deje transcurrir o no determinados plazos:

Si no incorpora al voluntario y deja transcurrir los veinte días de caducidad de la acción prevista en el artículo 59 del Estatuto de los Trabajadores, el trabajador ya no podría hacer nada.

Si incorporara al voluntario sin dejar transcurrir los veinte días, el trabajador despedido tan sólo podría conseguir que dicho despido fuera declarado como improcedente dando la opción a la organización de volverlo a admitir o despedirlo con la correspondiente indemnización.

En ambos casos podría llegarse a una solución no deseada por el trabajador, si quiere volver a su actividad y la organización no le readmite, y el voluntario podría desempeñar la función antes realizada por éste.

Por otro lado, la posibilidad de que dicho control se lleve a cabo por parte de los representantes sindicales de los trabajadores, es meramente ilusoria cuando nos encontramos ante entidades pequeñas donde casi no existe implantación de los sindicatos.

Sin control real del mandato de la ley parece que éste pierde parte de su sentido y deja de ser eficaz. Para evitar esta continua confronta-

---

entre las imágenes positivas de los profesionales respecto a los voluntarios el hecho de que sean útiles, permitan ahorrar dinero o creen modos innovadores de trabajo. En las imágenes positivas de los voluntarios respecto a los profesionales se señala que tengan experiencia, ofrezcan imparcialidad y objetividad y estén respaldados. En el ámbito negativo entre las imágenes que los profesionales tienen respecto a los voluntarios destacaría la falta de experiencia y su carácter informal (traducido en la ausencia de responsabilidad), en el caso de los voluntarios respecto a los profesionales encontraríamos imágenes negativas como la inaccesibilidad o el distanciamiento de la realidad.

<sup>14</sup> Para observar la importante similitud que existe entre la concepción legal de la actividad voluntaria y la del trabajo asalariado por cuenta ajena basta comparar los derechos y deberes de los voluntarios según la ley de 1996 y los de los trabajadores según el Estatuto de los Trabajadores. Como señala Madrid (2001, 147) «diríase que el modelo legal del voluntariado tuvo en el modelo laboral una importante fuente de inspiración».

ción que, en definitiva, perjudica al posible beneficiario de las acciones sociales que uno y otro desarrollan, deben analizarse los temores que existen por ambas partes para intentar comprenderlos y superarlos logrando así una colaboración. Existe un miedo, especialmente entre colectivos como el de los trabajadores sociales, a que el voluntariado invada su espacio profesional. En sociedades como la nuestra, con altas tasas de desempleo, como ya hemos dicho, los voluntarios pueden ser vistos como competidores que desean acceder a un puesto de técnico remunerado y que se preparan para ello a través de la actuación, en principio desinteresada, en determinadas organizaciones que les permite conocer los proyectos que éstas gestionan y participar en ellos, estos serían los que anteriormente denominábamos como voluntarios interesados.

Otros temores que han sido evidenciados por los sindicatos o por las asociaciones son: bien que el voluntario sea utilizado como mano de obra barata, para cubrir necesidades que al Estado correspondería, o bien que el Estado intente llevar a cabo una institucionalización del voluntariado que acabe con su pretendida autonomía y tienda a funcionalizar al máximo la acción social<sup>15</sup>.

Una forma de evitar el enfrentamiento es potenciar una colaboración constructiva entre ambos sectores, asumiendo que la misma repercutirá en un mayor beneficio para la comunidad. Para ello es necesario, como propone Gil García (1990, 99), un mayor conocimiento mutuo. Según este autor los técnicos además de su cualificación profesional deberían contar con una sensibilidad social que les permitiera entender el papel que desempeña el voluntariado, les correspondería realizar un esfuerzo para coordinar su trabajo con la actividad que éste lleva a cabo beneficiándose del potencial humano que el voluntariado supone. Por otra parte, los voluntarios deberían asumir la necesidad de participar en cursos formativos que les permitieran obtener una mayor capacitación para realizar su actividad altruista en mejores condiciones<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> Tal como señala Gil García (1990, 97) «El temor a que el voluntariado se constituya en “mano de obra barata” en momentos de crisis del Estado del Bienestar es muy digno de consideración; no pueden ser despreciadas las reticencias de los sindicatos al respecto. Y este riesgo sólo será evitado en la medida en que se delimiten con la mayor claridad posible las funciones que corresponden a los técnicos remunerados y a los voluntarios».

<sup>16</sup> Una propuesta de como afrontar este trabajo conjunto puede encontrarse en Blanco Puga (1996, 137-141) que señala tres principios básicos para regular los procesos de participación entre voluntarios y profesionales: la igualdad, la diferenciación y la jerarquización.

No pueden simplificarse las funciones que a unos y otros corresponden dejando que los técnicos dirijan los programas y los voluntarios los ejecuten, ya que esto puede apartar a los profesionales de la realidad social, en la cual deben actuar, al propio tiempo que puede generar un sentimiento de desconexión por parte de los voluntarios con relación a los procesos de planificación y evaluación de los programas sociales. En definitiva, no debe permitirse el que exista una separación tajante entre ambos sectores, sino trabajar para conseguir profesionales que sean a su vez voluntarios y voluntarios con una cierta capacitación profesional.

### 3. Voluntarios y servicios sociales

Abordamos ahora uno de los temas clave dentro de nuestro análisis: el del ámbito de actuación del voluntariado entre el Estado y el Mercado.

Las posturas sobre la distribución de funciones entre el voluntariado y los servicios sociales públicos son básicamente dos: por un lado, la de aquellos que consideran que el voluntariado podría llegar a suplir, en parte, la responsabilidad que la Administración tiene completando la actuación de los servicios sociales, y por otro lado, la de los que entienden que la actuación voluntaria no puede ser utilizada como forma de evitar las responsabilidades públicas<sup>17</sup>.

En primer lugar, encontramos autores como Bernardo Corral o García Roca para quienes el voluntariado podría compartir la responsabilidad estatal en materia de acción social junto a los servicios sociales. Así Bernardo Corral (1991, 18) señala las posibilidades que los voluntarios tienen de cooperar en el Sistema Público de Servicios Sociales. Por su parte García Roca (1990, 48) afirma que existe una acción no-institucional complementaria del Estado que se expresa a través de organizaciones no estrictamente políticas, autoorganizaciones y asociaciones de carácter voluntario. Para este autor hay una serie de funciones que el voluntariado realiza en el campo de actuación del Estado y que pueden

---

<sup>17</sup> Para algunos autores como Edo (1998, 2) el debate se reduce a «... los que queremos que la sociedad civil asuma un compromiso y sea copartícipe de las decisiones públicas en cuanto a las acciones encaminadas a garantizar el bienestar social y por otro quienes quieren una sociedad civil domesticada y como servicio complementario que tape los agujeros que van surgiendo en el desmantelamiento del estado de bienestar».

incluso considerarse necesarias para los sistemas de protección<sup>18</sup>, ya que, generalmente, se encaminan a superar las limitaciones de la actuación estatal (García Roca 1990, 51-52):

Una primera función sería la de movilización y protesta como forma de expresar las inquietudes sociales y de canalizar las presiones. Se pueden así presentar propuestas alternativas a las adoptadas por el Estado en los ámbitos más diversos desde el ecologismo o la salud, hasta el feminismo o las minorías étnicas.

Una segunda función de las organizaciones voluntarias en el ámbito propio del Estado sería la de socialización de lo público. A pesar de que la actuación pública debería ser vista como el campo en el que se plasman los valores e intereses generales, la realidad demuestra que existe un cierto recelo hacia el sector público de forma que se tiende más a ver los fallos de la Administración que sus logros. En cambio, la solidaridad que inspira el voluntariado parece más fácilmente identificable con el bien colectivo. Según el mencionado autor, la participación en las instituciones públicas que el voluntariado genera sirve para corregir los efectos perversos del sistema y, al mismo tiempo, legitima su mantenimiento. Si la acción voluntaria fomenta la participación ciudadana en las instituciones públicas parece que se contribuye a que las propias instituciones del Estado actúen al servicio del bien común y se consoliden formas de vida social basadas en la solidaridad.

En tercer lugar el voluntariado cumpliría una función de mediación de forma que permitiría acceder al individuo a bienes colectivos. Esta mediación se lleva a cabo normalmente en las zonas de marginalidad, ya que, en ellas es donde existe una mayor imposibilidad de acceso a dichos bienes. El voluntariado sería, también, un mediador de la información puesto que el acercamiento entre los sistemas públicos de protección y las zonas de marginalidad se consigue articulando sistemas de información y comunicación entre ambos. La actuación voluntaria se convierte en una forma de hacer más accesible una sociedad excesivamente burocratizada y con graves problemas de integración.

---

<sup>18</sup> Entre esas funciones destaca el deber del voluntariado de contribuir «lealmente a la construcción del sistema público de servicios sociales» no para conseguir un sistema estatal que obligue a las organizaciones voluntarias a desempeñar un papel residual sino para lograr «un sistema público integrador de todas las iniciativas sociales, donde nadie reparta patentes de legitimidad, salvo aquellas que de común acuerdo se establezcan» (García Roca 1994, 152).

En una segunda línea estarían aquellos autores que, como Gutiérrez Resa (1997, 132), señalan que el voluntariado no encuentra su «lógico encaje» dentro de los servicios sociales públicos, porque la propia identidad de la acción voluntaria puede verse comprometida si asume funciones que son propias de los servicios sociales<sup>19</sup>. A diferencia de autores como Bernardo Corral para quienes, como vimos, el voluntariado tiene la «posibilidad» de colaborar con el sistema público en los servicios sociales, Gutiérrez Resa defiende que ser voluntario es la expresión del derecho que todo ciudadano tiene a participar y, por tanto, va más allá de las meras posibilidades de colaboración que al voluntario se le pueden ofrecer en los servicios sociales.

Creemos, como entiende la primera línea señalada, que la colaboración entre el voluntariado y los servicios sociales es además de conveniente necesaria, sin embargo, como destacan los partidarios de la segunda postura, debe evitarse que la permeabilidad de la esfera del Estado respecto a la actuación voluntaria sea meramente interesada, fomentado un voluntariado que sirva únicamente para cubrir las necesidades sociales a las que no llegan los servicios sociales estatales<sup>20</sup>. En este sentido, mantenemos que resulta inadmisibles que el voluntariado se articule como un recurso para liberar a la Administración de una función que directamente le corresponde, atacando la tradicional autonomía que ha caracterizado a este sector, y haciéndonos creer que, con las subvenciones destinadas a las organizaciones que cuentan con voluntarios el Estado queda liberado de la responsabilidad que en el campo de actuación de estas asociaciones le corresponde a través de los servicios

---

<sup>19</sup> Tal como critica Fuentes (1996, 274-275) a propósito de la LV «Se trata del ejercicio de la libertad y de la participación democrática, que no es legítimo que el Estado utilice como coartada para hacer dejación de sus responsabilidades. Es como si afirmáramos que la existencia de los sindicatos exime al Estado de la responsabilidad de regular y vigilar las relaciones laborales desde la perspectiva de la defensa del débil, o que la propia existencia de los mismos no tiene más sentido que cubrir los huecos a los que el Estado no llega. A nadie se le ocurriría haber escrito algo semejante a esto en el Preámbulo de la ley de libertad sindical; sin embargo, algo muy parecido aparece en el de la ley del voluntariado».

<sup>20</sup> Como señala García Inda (2001, 167-168), entre las críticas que pueden hacerse a las actuales políticas de voluntariado destaca, además del individualismo que las caracteriza, la orientación de la acción voluntaria «a una concepción de la participación entendida, fundamentalmente, como prestación de servicios». Así pueden distinguirse dos tipos de modelos de participación el «parroquial», en el que la colaboración con la asociación no implica la pertenencia del voluntario a la misma, y el «empresarial» en el que las asociaciones desempeñan un papel semejante al de una empresa de servicios.

sociales públicos. Siguiendo a De Lucas (1996, 174-175 y 1998, 31-33) habría que realizar al menos dos matizaciones a estas críticas: por un lado, debe distinguirse entre voluntariado y solidaridad evitando la reducción según la cual la manifestación más auténtica de la solidaridad sería el voluntariado, por otro lado, habría que matizar la afirmación de que toda intervención de los poderes públicos relativa al voluntariado supone una instrumentalización.

Como advierte Gil García (1990, 84) uno de los principales peligros del voluntariado en la actualidad es «el ser fagocitado por el propio Estado», o lo que es lo mismo, que el voluntariado llegue a institucionalizarse desnaturalizando así su propia funcionalidad social. Para este autor debería evitarse que el voluntariado se convierta en un instrumento que únicamente complete y legitime las políticas sociales estatales ya que ello supondría un ataque directo a la lógica que lo inspira. Entendemos que a la hora de establecer las relaciones entre el voluntariado y los servicios sociales públicos dos son, en definitiva, las premisas que deben tenerse en cuenta:

Por una parte, el Estado no debe delegar en las organizaciones voluntarias la satisfacción de determinadas necesidades que a él le corresponden, más bien al contrario, debe asumir sus responsabilidades en materia de acción social articulando los servicios necesarios para responder a las demandas de los ciudadanos. Podría darse una colaboración entre Estado y organizaciones pero éstas no deberían sustituir a aquel.

Por otra parte, no puede aceptarse la dependencia excesiva del sector público de la cual se nutren algunas de las organizaciones de voluntarios. Si no se quiere abogar por una institucionalización absoluta del voluntariado, no puede asumirse el hecho de que existan organizaciones que subsisten única o principalmente gracias a subvenciones o convenios con la Administración, es decir, gracias a la financiación pública, ya que ello supone un ataque directo a su autonomía y acaba convirtiéndolas en una especie de pseudoinstituciones<sup>21</sup>.

Reconocido el derecho del ciudadano a participar como voluntario, una vez que el Estado ha asumido sus responsabilidades, habría que con-

---

<sup>21</sup> Incluso algunos autores como Madrid (1998, 106-107) señalan los riesgos que pueden existir cuando las entidades sociales estén patrocinadas por empresas según criterios de rentabilidad solidaria, ya que, las aportaciones económicas hechas por las mismas pueden no limitar la independencia de la organización pero sí acabar convirtiéndola en una especie de «apéndice atractivo de la empresa».

cretar aquellos sectores en los que la acción del voluntariado puede resultar más interesante y las funciones a desempeñar por el mismo<sup>22</sup>.

### *Sobre la necesidad de una regulación legal del voluntariado*

Si hasta aquí hemos mantenido la concepción de que el trabajo voluntario debe ser visto como una actividad desinteresada en beneficio de la comunidad, que no puede ser utilizado como vía de suplir las obligaciones estatales en materia de acción social, nos centramos ahora en la legislación sobre el voluntariado existente en España, analizando no tanto su tenor literal sino las repercusiones de la misma en la noción esencialista de voluntariado que venimos manteniendo.

#### 1. La legislación estatal del voluntariado

La Ley Nacional del Voluntariado nace por el firme convencimiento estatal de que era necesario establecer una regulación legal relativa a la actividad voluntaria para, por una parte, intentar evitar algunos de los peligros que ya hemos advertido tales como que el voluntariado acabe convirtiéndose en mano de obra barata y, por otra parte, controlar su financiación, fijar los derechos y deberes mínimos de los voluntarios y establecer los criterios que deben regular las relaciones con las ONG (Gutiérrez Resa 1997, 305). Sin embargo, no puede olvidarse los perjuicios que esa regulación legal conlleva<sup>23</sup>. Así conviene analizar la regu-

---

<sup>22</sup> Coincidimos con Gutiérrez Resa (1997, 142) cuando mantiene que «Es posible que el voluntariado de hoy esté subrayando su propia identidad, su autonomía, su capacidad creativa para desarrollar algo más que redistribución orgánica, administrativa, de la solidaridad. Por ello mismo encontramos incongruente ese afán del Estado y de las administraciones autonómicas por hacerse con las fuerzas del voluntariado para completar la red de los servicios sociales».

<sup>23</sup> De entrada la opacidad del derecho conlleva que su utilización en el ámbito del fenómeno del voluntariado, en el intento de crear un voluntariado oficial o legal, contribuya a alejarlo de su sentido inicial potenciando la creación de una ciudadanía «débil» caracterizada por un individualismo negativo que puede llevar a romper « los lazos primarios de la solidaridad comunitaria» (Calvo García 1998, 121). Tavazza (1995, 34-35) mantiene, en el ámbito italiano, que en principio el Estado no tiene derecho a legislar en materia de voluntariado, sin embargo adquiere tal derecho cuando «los grupos y las asociaciones eligen libremente... colaborar con las finalidades perseguidas por los servicios

lación jurídica sobre el voluntariado en el ámbito estatal por motivos como los que señala Madrid (2001, 122): por el hecho de que la norma jurídica en cuestión absorbe y desfigura o suprime aspectos preexistentes de carácter social, económico o político, al mismo tiempo, interpreta en clave jurídica términos como el de voluntariado o gratuidad dándoles un significado diferente al que tenían en el ámbito social y, por último, condiciona el desarrollo futuro de la actividad voluntaria.

### 1.1. *La naturaleza de la actividad voluntaria*

Según la ley la actividad que puede considerarse voluntaria debe tener un interés general y responder a una serie de requisitos tales como el carácter altruista y solidario, la realización libre de la actividad a través de organizaciones públicas o privadas y la falta de contraprestación. Pero no basta con ello, además la actividad debe tener una cierta continuidad ya que la ley expresamente excluye las actuaciones voluntarias aisladas, esporádicas o al margen de las mencionadas organizaciones que se ejecuten por motivos familiares, de amistad o buena vecindad (artículo 3). Cada uno de los supuestos que contribuyen a configurar la actividad como voluntaria merece una especial atención:

#### A) *Interés general*

En primer lugar, conviene advertir que la utilización de un término tan genérico como éste abre un amplio campo de actividades que pueden ser consideradas como voluntarias al propio tiempo que genera una cierta ambigüedad, puesto que, no entendemos, por ejemplo, como una actividad dedicada «a la defensa de la economía» puede considerarse de interés general e incluirse en el marco de las acciones voluntarias. La falta de concreción es una de las características determinantes de esta regulación. Así en el artículo 4, dedicado a especificar cuáles son esas

---

del Estado en el campo de la asistencia y las políticas sociales a nivel central, regional o local. Son indispensables, en este punto, disposiciones precisas, así como leyes que establezcan las “reglas de juego”... no válidas para todo el voluntariado nacional, sino sólo para un sector delimitado, el constituido por grupos que se hayan declarado, por elección propia, dispuestos a establecer una relación de igual dignidad con la iniciativa pública».

actividades que han de considerarse como de interés general, utiliza la fórmula «cualesquiera otras de naturaleza análoga», que en realidad no viene a añadir nada nuevo a los requisitos exigidos en el artículo 3 que, en definitiva, es el que establece la naturaleza de la actividad voluntaria. Creemos que se opta por una definición excesivamente polivalente en lugar de tomar como punto de partida los derechos económicos y sociales como eje para articular la intervención de los agentes sociales<sup>24</sup>.

*B) Carácter altruista, solidario y falta de contraprestación*

La solidaridad constituye uno de los elementos característicos de la acción voluntaria, siempre que ésta no se realice en favor de familiares, amigos o vecinos, de forma que se opta por una concepción igualitaria de la misma que implica la superación del prejuicio egoísta y el trato desigual a los desiguales para conseguir la igualdad material que permita satisfacer las necesidades básicas. En la terminología utilizada por Vidal Gil (1993, 92-93) estaríamos ante la solidaridad de los modernos que surge para hacer frente a las leyes de la economía y el mercado y superar la solidaridad de los antiguos que es propia de los grupos cerrados, ya que, refuerza la cohesión social pero es incapaz de asumir la diferencia plasmándose más en un paternalismo que en una verdadera solidaridad.

Puesto que la ley no ofrece una definición de solidaridad puede decirse que basta con que concurren una serie de requisitos, los mencionados en el artículo 3, para que la actividad sea considerada como tal aunque de hecho puede que no exista un desinterés por parte del voluntario<sup>25</sup>. En este punto quisiéramos hacer una precisión, que puede resultar obvia pero que suele perderse de vista: la solidaridad no debe confundirse con el ocio, es decir, podemos realizar cualquier tipo de actividad, en los más variados

---

<sup>24</sup> En este sentido señala De Lucas (1998, 14) que la opción por los derechos económicos y sociales como eje habría conferido además «al Estado una función y una responsabilidad irrenunciables en cuanto garante y promotor del bienestar social que se presta mediante la participación social a través del voluntariado solidario».

<sup>25</sup> Como advierte Vidal Gil (1993, 95), la presunta solidaridad en ocasiones puede responder a intereses más bien egoístas del individuo el cual acudiendo a hipotéticas causas solidarias pretende, en realidad, satisfacer su propio interés de modo que su actividad «no encuentra su causa en la convicción solidaria sino en el egoísmo altruista que lo induce, en la toma de decisiones, a ser solidario y a soportar las cargas de la solidaridad como coste que... a la larga reportará mayores beneficios».

campos de acción, para emplear nuestro tiempo libre, pero si no se persigue un bien común y no se dirige a alguien que está necesitado, aunque se realice de forma altruista o sin contraprestación, no necesariamente debe considerarse como solidaridad. En realidad, puesto que la ley, para el caso del voluntariado, no exige ninguna prueba al respecto, puede afirmarse que cumplidos los requisitos, se presupone el carácter solidario y altruista aunque se trate de una acción que se realice en beneficio de quien no está necesitado prioritariamente de ayuda, ya que, no se tiene en cuenta la diferencia existente entre la universalidad del punto de partida y la del punto de llegada<sup>26</sup>, ni la posibilidad de articular políticas de discriminación inversa puesto que los recursos existentes son escasos (De Lucas 1998, 20).

Otra exigencia fundamental para que la actividad sea considerada como voluntaria es que no se reciba contraprestación por ella. Siguiendo de forma estricta la regulación legal de 1996 podría afirmarse que el límite superior de la gratuidad vendría establecido por la no recepción de una contraprestación mientras que el límite inferior se situaría en el reembolso de los gastos que hubiera provocado el ejercicio de la actividad voluntaria<sup>27</sup>. La ausencia de contraprestación es el principal rasgo diferenciador entre el voluntariado y los técnicos remunerados que llevan a cabo acciones sociales en campos muy semejantes. La Exposición de Motivos de la Ley considera la acción voluntaria como gratuita, ello no impide, sin embargo, que el voluntario pueda solicitar la retribución de los gastos que el ejercicio de la actividad voluntaria le ha generado de forma que ésta no

---

<sup>26</sup> Vid. Peces-Barba Martínez (1995, 316-317) distingue entre la universalidad en el punto de partida y la universalidad en el punto de llegada diferenciando en ésta segunda entre el ser y el deber ser. En el ser existe una desigualdad que impide muchas veces que se pueda hablar de universalidad o de la moralidad básica de los derechos. La comparación entre esa moralidad básica y la realidad desigual de determinados colectivos genera una toma de conciencia de la necesidad de acciones positivas para superar la desigualdad y restablecer el equilibrio entre aquellos que pueden resolver sus problemas por sí mismos y los que se encuentran en relaciones sociales de inferioridad.

<sup>27</sup> Más allá de estos dos límites, si se recibiera un salario, alguna recompensa de tipo económico o se compensaran otros gastos que no fueran los señalados por la ley la actividad dejaría de considerarse como voluntaria (Cfr. Giner 1996, 143-147). Para Madrid (2001, 133) esa delimitación tiene serios problemas si se compara con la realidad social de la que parte el voluntariado porque «la objetivación legal de la gratuidad ha omitido un conjunto de realidades sociales que no son reducibles al concepto de gratuidad con indemnidad, y que, por tanto, no son explicables a partir de la concepción jurídica de gratuidad. La gratuidad del voluntariado admite... distintas concreciones situadas entre la indemnidad patrimonial y la remuneración económica».

le suponga un perjuicio, esta posibilidad aparece recogida expresamente por la ley como uno de los derechos del voluntario (artículo 6 e). Conviene en este punto señalar que esa gratuidad que caracteriza la acción voluntaria ha sufrido una importante reducción tras su configuración legal, puesto que, el *dar* presente en toda actividad de carácter voluntario parece haber sido absorbido, como señala Madrid (2001, 153), «por una percepción patrimonialista de la gratuidad» que no es más que el resultado de la contradicción existente entre «la gratuidad como nexo social y las presiones de calculabilidad y seguridad del derecho moderno»<sup>28</sup>.

Existe una cierta confusión entre este carácter altruista y la posibilidad de conceder incentivos a los voluntarios, en forma de bonificaciones, reducciones en el uso de transportes públicos y en los museos u otras formas que se establezcan reglamentariamente (artículo 14). Estos incentivos pueden poner en cuestión el carácter meramente altruista de la actividad voluntaria, especialmente si con el tiempo se articulan otras fórmulas de este tipo para fomentar el voluntariado, cuando quizás sería más conveniente que dicho fomento y reconocimiento de la acción voluntaria se hiciera a través de las entidades de voluntariado en el modo en que estas consideraran oportuno (Gutiérrez Resa 1997, 309). Esta propuesta de Gutiérrez Resa sería coherente con la postura que venimos manteniendo, es decir, con la necesidad de que se realice un control sobre la organización pero se deje libertad de actuación en las relaciones entre ésta y el voluntario.

### C) *La realización libre de la actividad a través de organizaciones y de forma continuada*

Según la ley la realización de la actividad que se considera voluntaria no puede derivar de una obligación personal o de un deber jurídico así, de forma implícita, pone de manifiesto que la solidaridad queda reconducida exclusivamente al ámbito de la moral. Para De Lucas (1998, 20) esta previsión supone una forma de «neutralizar la dimensión jurídica de la solidaridad y rechaza la existencia de unos deberes jurídico-

---

<sup>28</sup> Sobre esta cuestión nos parecen muy interesantes las apreciaciones a propósito de las implicaciones sociales del *don* del voluntariado para intentar superar las limitaciones interpretativas del modelo jurídico que realiza Madrid (2001, 153-192). Cfr. García Roca (1994, 105-114), García Roca y Comes Ballester (1995, 66-70) y Godbout y Caillé (1992, 23-90).

positivos y generales de la solidaridad, y hace un flaco favor al conjunto de la sociedad». La ley cierra así la puerta a un posible servicio civil obligatorio ya que, si la solidaridad no es considerada como un deber jurídico positivo las relaciones que de ella nacen no pueden generar derechos, deberes o responsabilidades desde una perspectiva jurídica<sup>29</sup>.

Por otra parte, la ley exige dependencia<sup>30</sup>, a la hora de realizar el trabajo voluntario, respecto a una organización pública o privada, sin concretar a partir de cuándo puede dejar de considerarse esporádica o aislada la actuación voluntaria y entender que se realiza de forma continuada. Con esta exigencia se excluye del campo del voluntariado la denominada solidaridad espontánea, aunque ello no supone una apuesta por una solidaridad debida sino más bien por una presunción de efectividad de la labor que el voluntario va a realizar intentado evitar que ésta obedezca a un mero capricho pasajero, aunque en la práctica, si el voluntario así lo decide, nada puede impedirle romper su obligación moral con la organización en la que se encuentra.

## 1.2. *Los sujetos de la actividad voluntaria: su responsabilidad*

Dos son básicamente los sujetos que intervienen en la actividad voluntaria: el voluntario y la organización en la que este realiza su labor.

---

<sup>29</sup> De Lucas (1998, 32) entiende que no debe confundirse solidaridad y voluntariado creyendo que la solidaridad impuesta sería una contradicción en los propios términos, más bien al contrario, la institucionalización de la solidaridad no sólo es posible, sino justificable y legítima hasta el punto de que dicha institucionalización debe constituir un deber desde el punto de vista de la ética política. El propio modelo autonómico vigente en nuestra Constitución, por ejemplo, exige la solidaridad entre los diferentes elementos del mismo, en un sentido semejante el sistema de contribución con finalidad redistributiva es una exigencia de la solidaridad. Para García Roca (1990, 35-36) identificar la solidaridad exclusivamente con el campo del voluntariado supone «negarse a ver en el Estado y en el mercado cualquier impulso solidario, se identifica al voluntariado con los grupos primarios (familia, amigos o vecinos), lo cual equivale a reducir la acción voluntaria a una de sus expresiones y a la solidaridad a su manifestación orgánica».

<sup>30</sup> Esa necesaria dependencia confirma la voluntad legal de configurar la acción voluntaria desde una perspectiva contractual. Otras leyes, además de la de 1996, constatan esta tendencia, por ejemplo, la ley de cooperación para el desarrollo de 8 de julio de 1998 que señala, en su artículo 37.3, el carácter de contrato no laboral del vínculo existente entre los voluntarios de cooperación para el desarrollo y la organización en la que éstos prestan sus servicios.

A parte de éstos encontramos al tercero beneficiario de la acción social que se realiza, al cual la ley alude al tratar los deberes del voluntario (artículo 7 c, d, e) y al establecer la responsabilidad de la organización por los daños causados por los voluntarios.

Precisamente la cuestión de la responsabilidad, tanto del voluntario como de la organización, es uno de los supuestos que mayor problema plantea si tenemos en cuenta que estamos ante una relación que, en principio, se mueve fuera del ámbito jurídico. Encontramos dos entidades claramente diferenciadas, por una parte el individuo como persona física que decide integrarse en la infraestructura de una organización aumentando así el potencial humano de ésta, y por otra parte la asociación que acoge al voluntario poniendo los medios de los cuales dispone a su servicio. Todo ello se basa en un compromiso moral asumido por ambas partes respecto al cual la ley establece algunos matices. En primer lugar, según la legislación estatal el compromiso debe realizarse por escrito (artículo 10.1), de tal forma que aunque el voluntario tenga libertad para ejercerlo, puesto que no se trata de una obligación jurídica que le sea exigible, conviene que exista una constancia escrita.

La ley, sin embargo, no contempla la posibilidad de que el voluntario se niegue a realizar tal compromiso escrito, simplemente porque no desee asumir una situación que le acerca a una relación contractual, en la medida en que implica un cierto control sobre su actividad, aunque no tiene ningún carácter jurídicamente vinculante<sup>31</sup>.

El hecho de que la ley mencione la necesidad de cumplir los compromisos adquiridos no lleva aparejada la exigencia jurídica de los mismos que atacaría la propia lógica de la actividad voluntaria. Ello supone que en caso de incumplimiento por parte del voluntario de las obligaciones asumidas en el compromiso por escrito únicamente existirían consecuencias morales, reproches de carácter social que se plasmarían, básicamente, en la expulsión del voluntario de la entidad de la que formaba parte.

En el ámbito jurídico, tan sólo cabría la posibilidad de acudir a la responsabilidad extracontractual, prevista en el artículo 1902 del Cód-

---

<sup>31</sup> Lo que se consigue con esta exigencia es someter la labor voluntaria a unos esquemas formales de relación basados en la dialéctica entre derechos y deberes que no necesariamente eliminan, pero sí afectan, a los esquemas informales propios de la acción voluntaria (García Inda 1996, 210).

go Civil, para hacer frente a cualquier posible daño causado, la cual ya se contempla en el artículo 10 de la ley a los efectos de que las organizaciones respondan frente a terceros por los perjuicios causados por los voluntarios que participen en sus programas. Así pues, los daños producidos por el voluntario son, en principio, asumidos por la entidad. Sin embargo, la propia ley contempla el supuesto (artículo 11) de que los conflictos que surjan en el ejercicio de las actividades propias del voluntariado se diriman por vía jurisdiccional. Así entendemos que cabe la posibilidad de que la asociación se dirija también al voluntario apelando a la responsabilidad extracontractual del mencionado artículo del Código Civil.

### 1.3. *Algunos defectos de la legislación estatal*

El análisis de la LV pone en evidencia algunos de los defectos de los que la misma adolece. Ya en su día las ONG advirtieron que esta regulación no era necesaria ya que, teniendo en cuenta la naturaleza de la actividad voluntaria, resultaba más oportuno que cada organización regulara, a través de su estatuto, la actividad que los voluntarios iban a realizar en el seno de la misma<sup>32</sup>. Puesto que muchas de las reivindicaciones esgrimidas por dichas organizaciones durante el período de elaboración de esta ley fueron obviadas, hay quienes afirman (Fuentes 1996, 274) que esta ley surge de espaldas a los voluntarios y a sus organizaciones, de forma que apenas compromete en nada a la Administración, incurriendo en dos importantes errores:

Por un lado, parte de una concepción subsidiaria del voluntariado.

Por otro lado, no entiende qué significa la naturaleza libre, altruista y gratuita que inspira la acción voluntaria.

Siguiendo el propio esquema de la ley podemos señalar algunos de los errores, a nuestro juicio más significativos, que se resumirían en dos grupos:

---

<sup>32</sup> Las opiniones sobre algunos aspectos de la Ley del Voluntariado pueden encontrarse en VV.AA. (1996, 237-257), donde se recogen los comentarios a dicha norma que en su día hicieron la Plataforma para la Promoción del Voluntariado, la Dirección General de Acción Social, del Menor y de la Familia, Cáritas Española, Cruz Roja Española, Izquierda Unida y la Unión Sindical Obrera.

A) *La definición del voluntariado*

Ya hemos advertido del peligro de la homologación bajo el término «voluntarias» de actividades muy diversas que pueden tener una finalidad interesada. La ley parece abrir el campo del voluntariado tanto al sector público como al privado, de forma que la Administración se reserva el papel de actuar como entidad de voluntariado y, al mismo tiempo, como instancia encargada de fomentar y regular las actividades de éste posibilitando una excesiva instrumentalización de la acción voluntaria.

Por otra parte, el legislador parece ofrecer un modelo de voluntariado dirigido a grandes organizaciones que puedan hacerse cargo de las obligaciones que se les imponen tales como suscribir una póliza de seguros, proporcionar una formación a lo voluntarios o cubrir los gastos y dotar de medios a los mismos, a las cuales difícilmente pueden hacer frente las pequeñas entidades que disponen de recursos limitados para realizar esta gestión burocrática. En realidad la ley no define las entidades en las que se lleva a cabo la actividad voluntaria, a diferencia de lo que ocurre, por ejemplo, en normas autonómicas que se caracterizan por una regulación pormenorizada de dichas entidades (García Inda 1996, 214).

B) *El campo de aplicación de la legislación estatal*

Otro de los aspectos que, especialmente a nivel práctico, puede suscitar inconvenientes es la aplicación de la LV, ya que, en ella no se establecen una serie de criterios y principios que podrían ser utilizados como punto de partida para la regulación del voluntariado en el ámbito autonómico, sino que se convierte en una más de las normas existentes atendiendo al criterio de la competencia según la actividad desarrollada. Con relación al voluntariado, a esta ley se unen las autonómicas que, a su vez, delegan algunas de sus competencias en las entidades locales, generando así una superposición de normas con distintos modelos. Tal como señala García Inda (1996, 216), el legislador estatal tenía que responder a varias cuestiones:

En primer lugar aclarar si por ámbito de aplicación de la LV debe entenderse la totalidad del territorio nacional (actuando como ley marco), sólo las Comunidades que no tengan una normativa al respecto (ejerciendo el papel de ley supletoria) o si deben regir ambos.

Habría que concretar también el criterio que debe regir para la aplicación de una u otra norma: bien el territorial atendiendo al carácter esta-

tal del programa que se desarrolla, bien el criterio material-competencial según la actividad que se incluya en dicho programa o la conjunción de ambos.

Puesto que la ley no opta por uno sólo de los criterios mencionados, sino que los aúna, surge el evidente problema del solapamiento de distintas normativas que tengan unos únicos destinatarios, con el consiguiente enfrentamiento que puede surgir en el caso de que se prevean incentivos y beneficios diferentes<sup>33</sup>.

## 2. La necesidad de una regulación legal

A parte de la ley estatal que venimos analizando, parece que en los últimos años hemos asistido a una proliferación de normas destinadas a regular el voluntariado<sup>34</sup>, dando por sentado que la misma no sólo es oportuna sino necesaria. Conviene ahora analizar los intereses que entran

---

<sup>33</sup> «... la ley puede introducir criterios tanto de coordinación, a la hora de apoyar desde la perspectiva estatal la acción voluntaria promovida autonómicamente (o viceversa), como de competición, al generar diversos modelos de acción voluntaria, con diferentes incentivos y beneficios» (García Inda 1996, 217).

<sup>34</sup> En el ámbito español encontramos además de la ley de 1996 distintas normas autonómicas específicas sobre el voluntariado, por ejemplo: Ley 25/1991, de 13 de diciembre, por la que se crea el Instituto Catalán del Voluntariado; Ley 9/1992, de 7 de octubre, de Voluntariado Social en Aragón; Decreto 45/1993, de 20 de abril, que regula el Voluntariado Social a través de entidades colaboradoras en Andalucía; Ley 3/1994, de 19 de mayo, del Voluntariado Social en la Comunidad de Madrid; Decreto 67/1994, de 2 de diciembre, que regula el Voluntariado Social de la Rioja; Decreto 12/1995, de 19 de enero, que regula el Voluntariado en Castilla y León; Decreto 10/1995, de 21 de febrero, encargado de la Regulación de los Expertos Voluntarios Extremeños; Ley 4/1995, de 16 de marzo, de Voluntariado en Castilla-La Mancha; Orden de 9 de octubre de 1995 por la que se regula el Voluntariado Cultural; Ley 1/98, de 5 de febrero, reguladora del Voluntariado Social en Extremadura; Ley 7/98, de 6 de mayo, reguladora del Voluntariado en La Rioja; Ley 4/98, de 15 de mayo, que se refiere al voluntariado en Canarias; etc. Vid. las tablas comparativas entre estas normas que pueden encontrarse en García Inda (1996, 220-236) y en Gutiérrez Resa (1997, 319-335). Un comentario a estas normas y al debate anterior a las mismas puede encontrarse, entre otros, en Susín Betrán (1999, 158-169) y Madrid (2001, 30-50). Además de las normas mencionadas a la configuración del voluntariado ha contribuido también el Plan Estatal del Voluntariado 1997-2000 (dividido en cuatro áreas; sensibilización, promoción, apoyo y coordinación) que recoge las propuestas en el ámbito nacional para el desarrollo de este fenómeno partiendo del importante papel que están llamadas a desempeñar las organizaciones no gubernamentales en el denominado «cambio social», expresión que no se concreta en dicho plan.

en juego a la hora de apostar por una institucionalización jurídica del voluntariado, tal como pretende la LV, y las ventajas e inconvenientes que la regulación jurídica del mismo suscita.

### 2.1. *La instrumentalización del voluntariado*

Si con la LV asistimos a lo que algunos autores han denominado como «colonización jurídica del voluntariado» (García Inda 1996, 218 y Susín Betrán 1999, 148-158) es, obviamente, porque existen una serie de intereses que así lo aconsejan. La colonización del voluntariado o, lo que es lo mismo, la introducción de elementos propios de la lógica estatal en un ámbito hasta el momento básicamente privado, reviste un claro interés por parte del Estado: la posibilidad de utilizar el voluntariado de acuerdo a sus intenciones, convirtiendo así un fenómeno que le es ajeno en un instrumento al servicio de un determinado interés. Comienzan así a exigirse, a través de la ley, elementos básicamente burocráticos y formalizadores propios de una actuación pública e innecesarios, hasta el momento, para realizar una actividad que encuentra sus raíces en el compromiso moral. Según García Roca (1994, 43-47 y 66-67) la lógica del Estado y la del mercado ha colonizado la esfera de los grupos primarios donde el voluntariado aparece como manifestación de la solidaridad. Esa lógica de unos ámbitos se ha impuesto en otros lo cual ha provocado que la realidad social del voluntariado pierda autonomía cediendo su propia lógica y dinámica de funcionamiento<sup>35</sup> y venga determinada por la fuerza expansiva del Estado, y especialmente del mercado y la economía, adquiriendo matices administrativos y mercantiles<sup>36</sup>.

---

<sup>35</sup> «Igualmente se puede producir el fenómeno de que el voluntariado auténtico termine situándose de forma «alegal» y que el voluntariado «legal» sea un simple brazo ejecutor de las políticas institucionales, pues se ha roto la autonomía y la lógica propia del voluntariado». (Fuentes 1996, 277). Para Falcón (1997, 23-24) «sólo la capacidad del voluntariado de marginación de ser proyecto que apunta políticamente a procesos de transformación social puede plantar cara, en tres frentes parejos, a las tendencias de estetización, de instrumentalización y de mercantilización de las que el voluntariado mismo puede ser objeto».

<sup>36</sup> Es un ejemplo más de la sustitución, puesta de relieve por Ramonet (1997, 29-30, 133-150), del tradicional binomio individuo-Estado por el de cliente-sociedad limitada, que conlleva un triunfo de lo económico traducido en el fomento de fenómenos como el del voluntariado que, en cuanto que gratuito, supone una importante reducción de los gastos en políticas sociales.

Ya advertimos al tratar la actividad voluntaria y los servicios sociales hasta que punto ésta puede ser utilizada como forma de evasión de las obligaciones estatales o de legitimación de determinadas políticas sociales. Creemos que debe evitarse que el voluntariado llegue a convertirse en una forma de legitimación de un Estado-mínimo, permitiendo la desestatalización de funciones sociales, trasladando la asunción de las mismas a la sociedad organizada (Zubero 1999, 96). Se intenta encauzar las actividades que en la realidad puedan surgir hacia un tipo de voluntariado que es el que conviene fomentar, de forma que, éste pierda parte de su carácter espontáneo para convertirse en un fenómeno más artificial.

La legislación que contribuye a «normalizar», entendiendo por tal la posibilidad de controlar, el voluntariado<sup>37</sup> lo que hace es utilizar el derecho para que el legislador pueda dominar la realidad social, lo cual tiene consecuencias inmediatas sobre la actividad voluntaria, ya que, ésta deja de ser autónoma y libre para acercarse a las instituciones públicas. Comienzan así las alteraciones que hemos señalado que afectan a la naturaleza de la actividad voluntaria para dejar de ser un recurso social con un papel positivo y convertirse en un instrumento del Estado. Para la Administración ya no es suficiente intervenir en la realidad social, sino que además necesita colonizar los nuevos espacios aprovechando los recursos que fenómenos como el voluntariado suponen, todo ello implica, en definitiva, una configuración formal de la sociedad civil, siguiendo unos esquemas preestablecidos e intencionados (García Inda 1996, 218). La única forma de evitar que la acción voluntaria se vea contagiada y convertida en un mero instrumento administrativo es, a nuestro juicio, el asegurar un marco de relación claro entre una actuación y otra, sin que ninguna sea absorbida, lo que no ocurre con la actual LV que deja un amplio margen de actuación estatal.

---

<sup>37</sup> Como advierte Zubero (1999, 94-95) «Esta misma normalización debería ponernos en guardia: ¿de verdad es tan «natural» ser voluntario o voluntaria? ¿de verdad puede estar satisfecha nuestra sociedad-una sociedad, no lo olvidemos jamás, construida sobre y gracias a los valores de la violencia, la competitividad, el individualismo, el tener y el acumular? Ciertamente no lo es. Por eso, que una sociedad como la nuestra alabe como lo hace el compromiso voluntario es indicador de que tal compromiso sirve a intereses claramente funcionales, compatibles con los objetivos culturales y políticos actualmente dominantes».

## 2.2. *Ventajas e inconvenientes de una regulación legal*

En principio, sin acudir a una concepción esencialista del voluntariado, puede entenderse que no existe ninguna contradicción entre el voluntariado y su institucionalización jurídica<sup>38</sup>. La regulación jurídica del voluntariado puede aportar algunas ventajas al mismo (De Lucas 1996, 176):

Proporcionar seguridad y garantías para los voluntarios evitando su explotación o utilización para fines distintos a los propios de la actividad voluntaria, mediante la regulación de sus derechos y deberes.

Evitar una de los problemas que ya advertimos al hablar del trabajo voluntario y el remunerado: el intrusismo profesional, asegurando que nos encontramos ante verdaderos voluntarios y no ante lo que denominamos como voluntarios «interesados».

Conseguir que los poderes públicos asuman el fomento y la promoción del voluntariado.

Propiciar el funcionamiento democrático interno de las asociaciones de voluntariado, es decir, animarlas a que funcionen con una mayor transparencia de manera que pueda rendirse cuentas fácilmente a la sociedad sobre la labor que estas desempeñan.

Utilizar la regulación jurídica como forma de transmisión de valores sociales potenciando una ciudadanía responsable y solidaria. La aprobación de una ley del voluntariado supone que la sociedad en general y los poderes públicos en particular, reconocen y legitiman la existencia del voluntariado<sup>39</sup>.

Entendemos que para que estas ventajas sean reales es necesario partir de la idea de que la garantía y satisfacciones de los derechos y servicios sociales corresponde directamente al Estado, sin que ello suponga

---

<sup>38</sup> Así, por ejemplo, para De Lucas (1998, 19) una cosa es la causa y otra el origen que puede ser voluntario o realizado en cumplimiento de un deber, de lo contrario se incurriría en una confusión entre moral y derecho al exigir con carácter taxativo la conformidad con los motivos por los que se realiza la acción.

<sup>39</sup> Fuentes (1996, 277) destaca el valor simbólico que tiene el reconocimiento normativo de un fenómeno como el voluntariado. Además la institucionalización jurídica en un Estado social como el español puede servir para regular particularidades y promover la actividad voluntaria. Para este autor el modelo de legislación por el que se ha optado requiera el concurso de agentes sociales «en ese concurso tendremos la ocasión de promover la implementación de medidas reales de fomento del voluntariado, dirigidas a las entidades y no a las personas».

una contradicción con la ciudadanía responsable ni con la posibilidad de un voluntariado que actúa de forma autónoma respecto a las instituciones públicas creando redes paralelas que funcionan según su propia lógica.

Precisamente partiendo de estas ventajas que la regulación legal del voluntariado puede suponer De Lucas (1996, 177) plantea la posibilidad de acudir a una ley del servicio civil, como manifestación de una de las actuaciones más características del Estado social. Dicho servicio civil podría articularse en base a la conjunción de dos modelos:

Un modelo descentralizado, en cuanto a la elaboración de programas de acción y a la elección de campos específicos de intervención, manteniendo así el carácter voluntario de las ONG. También se seguiría este modelo en lo que se refiere a los programas de intervención, optando por sistemas de conciertos y convenios con las administraciones públicas en lugar de acudir a las subvenciones.

Un modelo centralizado, que implicaría la intervención de los poderes públicos, en la coordinación de la inspección y del control de cara a garantizar los derechos de los voluntarios, la transparencia en los programas y el cumplimiento de las condiciones de los distintos conciertos y convenios.

Estas ventajas pueden, sin embargo, cuestionarse si acudimos a una interpretación esencialista del voluntariado. Evidentemente la intromisión del Derecho en un ámbito, como el de la actuación voluntaria, caracterizado tradicionalmente por su desregulación jurídica, podría atacar los principios fundamentales por los cuales han luchado las Asociaciones de Voluntariado tales como el poder asumir las responsabilidades sociales de forma autónoma, con libertad y sin perder su propia identidad. Una ley que pretenda un voluntariado «oficial» o de la Administración, como forma de fomentar este fenómeno, no puede despertar más que recelos en las organizaciones que no quieren renunciar al ejercicio independiente de la actividad voluntaria. Si el Estado no establece claramente las responsabilidades que a él le corresponde con relación a la satisfacción de necesidades sociales, siempre cabe la posibilidad de que la acción voluntaria sea utilizada como una vía en la que delegar la responsabilidad pública.

De lo dicho hasta aquí parece que surge un dilema a la hora de responder a la pregunta de si resulta conveniente una regulación jurídica del voluntariado, puesto que, existen tanto ventajas como inconvenientes con relación a ella. Recapitulando sobre todo lo dicho vemos que la opción por una u otra postura depende de la noción de voluntariado que se adopte. Consideramos que respetando el carácter de la actividad del

voluntario, que viene determinado además de por los ya mencionados requisitos de gratuidad, altruismo, etc., por la autonomía y libertad del voluntario, no puede mantenerse la necesidad de regularla jurídicamente, ya que, la norma supondría en todo caso un ataque a esa esencia moral en la que se inspira, implicaría acudir a la perspectiva legal para regular derechos y deberes que quedan fuera del ámbito jurídico.

El recurso al Derecho como forma de protección del voluntario puede suponer una serie de garantías pero conlleva unos peligros difíciles de superar. Esa utilización del potencial que la norma jurídica implica puede conducir a errores como los de la actual legislación estatal que utiliza al voluntariado más como un instrumento político de legitimación que como una respuesta concreta a una necesidad social (García Inda 1996, 219). En realidad consideramos que para apostar por una legislación que sepa combinar los modelos descentralizado y centralizado sería más adecuado hablar de servicio civil<sup>40</sup>, distinguiéndolo de la actividad voluntaria, con la dimensión institucional y el reconocimiento de deberes de solidaridad que el mismo supone, los cuales hasta el momento no son exigibles. La institucionalización del voluntariado puede conducir a una desmotivación de muchos de aquellos que acudían a él como una forma de expresión de su solidaridad sin sometimiento a una norma jurídica. Creemos, en definitiva, que el carácter del compromiso del voluntario aconseja que su relación con la organización siga siendo espontánea y autónoma. Ahora bien el respeto a ese vínculo moral entre la organización y el voluntario, sin intromisión del derecho, no es contrario al control a través de una regulación legal, a nuestro juicio necesaria, de las organizaciones de las que éste forma parte, en pocas palabras: más control en la gestión que realiza la organización y menos en la relación del voluntario con ésta.

### *Bibliografía*

AÑÓN ROIG, M.<sup>a</sup> J. (1994): *Necesidades y Derechos. Un ensayo de fundamentación*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

---

<sup>40</sup> Para una aproximación a la cuestión relativa a un posible servicio civil, en la cual no entramos, puede consultarse, entre otros, De Lucas (1994, 1996 y 1998), García Fernández y Bermejo Lacasta (1998), García Inda (1997, 2000 y 2001), Rubio Carracedo (1996) y VV.AA. (1997).

- ARANGUREN GONZALO, L. A. (2000): *Cartografía del voluntariado*, Madrid: PPC.
- BERNARDO CORRAL, F. (1996): «Atado, mudo y bastante arrugado ¿Existen nuevas formas y conceptos de voluntariado?», *Documentación Social* 104: 103-113.
- BLANCO PUGA, M. R. (1996): «Trabajadores voluntarios- trabajadores remunerados: Reflexión sobre unas relaciones que tienen que ser posibles», *Documentación Social* 104: 129-141.
- CALVO GARCÍA, M. (1998): «Paradojas regulativas: las contradicciones del derecho en el Estado intervencionista», en VV. AA. *Derecho y Sociedad*, Valencia: Tirant lo Blach, pp. 29-129.
- DE LUCAS, J. (1994): «La ley del Servicio Civil: las opciones posibles y su fundamento constitucional», *Boletín de Información del Ministerio de Justicia* 1696: 136-151.
- (1996): «La obligatoriedad de un servicio social y los deberes de solidaridad», *Cuadernos de Trabajo Social* 9: 153-186, pp. 1-50.
- (1998): «El servicio civil», *VI Encuentro Internacional sobre servicios sociales, deberes y derechos de solidaridad*, Centre Valencià del Voluntariat, pp. 1-50.
- EDO, F. J. (1998): «El voluntariado en la sociedad del post-deber», *Curso de formación activa para el voluntariado*, Asociación Valencia de Ayuda al Refugiado: 1-16.
- EQUIPO LA PLANA (1994): «El voluntariado», en VV. AA., *El Voluntariado. Premio Bancaixa de Investigación sobre Servicios Sociales 1994*, Valencia: Fundació Bancaixa, pp. 153-286.
- ETKIN, J. R. (1993): *La doble moral de las organizaciones. Los sistemas perversos y la corrupción institucionalizada*, Madrid: McGraw-Hill.
- FALCÓN, E. (1997): «Dimensiones políticas del voluntariado. De la promoción al cambio de estructuras», *Cuadernos Cristianisme i Justícia* 79: 3-32.
- FUENTES, P. (1996): «El voluntariado como agente de la “nueva solidaridad”», *Cuadernos de Trabajo Social* 9: 263-277.
- GARCÍA FERNÁNDEZ, F. y BERMEJO LACASTA, A. (1999): «Voluntariado, prestación social y servicio civil: tres posibilidades para la solidaridad», en Martínez de Pisón, J. y García Inda, A. (coord.), *El voluntariado: regulación jurídica e institucionalización social.*, Zaragoza: Egido, pp. 193-200.
- GARCÍA INDA, A. (1996): «Aspectos legales del voluntariado: El modelo de la Ley 6/1996, de 15 de enero», *Documentación Social* 104: 201-219.
- (1997): «La ley del voluntariado y la “privatización” de la prestación social sustitutoria», *Revista de Fomento Social* 52: 237-247.
- (1998): «El voluntariado como fundamento de los derechos humanos», *Cuadernos de Trabajo Social* 11: 15-29.
- (1999): «La generalización del voluntariado, o la nueva militancia», en Martínez de Pisón, J. y García Inda, A. (coord.), *El voluntariado: regulación jurídica e institucionalización social*, Zaragoza: Egido, pp. 111-145.

- (2000): «El debate sobre el servicio civil y su marco jurídico: el artículo 30.3 de la Constitución», *Derechos y libertades. Revista del Instituto Bartolomé de las Casas* 8: 195-239.
- (2001): «Sobre participación, voluntariado y servicio civil», *Documentación Social* 122: 161-186.
- GARCÍA ROCA, J. (1990): «Voluntariado, Estado y Sociedad Civil», en VV. AA., *El Voluntariado en la acción sociocultural*, Madrid: Popular, pp. 34-61.
- (1992): *Público y privado en la acción social. Del Estado de Bienestar al Estado Social*, Madrid: Popular.
- (1994): *Solidaridad y Voluntariado*, Bilbao: Sal Terrae.
- (1998): *Exclusión social y contractual de la solidaridad. Prácticas, discursos y narraciones*, Madrid: Hoac.
- GARCÍA ROCA, J. y COMES BALLESTER, J. A. (1994): «El voluntariado como recurso social», en VV.AA., *El Voluntariado. Premio Bancaixa de Investigación sobre Servicios Sociales 1994*, Valencia: Fundació Bancaixa, pp. 13-147.
- GIL GARCÍA, S. J. (1990): «La dinámica entre voluntarios y técnicos remunerados», en VV. AA., *El Voluntariado en la acción sociocultural*, Madrid: Popular, pp. 82-103.
- GINER DE GRADO, C. (1996): «La gratuidad, aportación del voluntario», *Documentación Social* 104: 143-147.
- GODBOUT, J. T y CAILLÉ, A. (1992): *L'esprit du don*, Paris: La Découverte.
- GUTIÉRREZ RESA, A. (1997): *Acción social no gubernamental. Análisis y reflexiones sobre las organizaciones voluntarias*, Valencia: Tirant lo Blanch.
- HERRERA GÓMEZ, M. (1998): *El tercer sector en los sistemas de bienestar*, Valencia: Tirant lo Blanch.
- LACOMBA PÉREZ, R. (1999): «El treball del voluntariat social», *Revista de Treball, Economia i Societat* 12: 31-48.
- MADRID, A. (1998): «Las entidades de solidaridad en la encrucijada. Cuestiones abiertas», *Mientras Tanto* 71: 103-120.
- (2001): *La institución del voluntariado*, Madrid: Trotta.
- MARCHIONI, M. y PUCHE, F. (1990): «Notas sobre el voluntariado», en VV. AA., *El Voluntariado en la acción sociocultural*, Madrid: Popular, pp. 64-79.
- PECES-BARBA MARTÍNEZ, G. (1995): *Curso de Derechos Fundamentales. Teoría General*, Madrid: Universidad Carlos III de Madrid. Boletín Oficial del Estado.
- RUBIO CARRACEDO, J. (1996): «¿Para cuando el servicio civil?», *Claves de razón práctica* 68: 78-80.
- RAMONET, I. (1997): *Un mundo sin rumbo. Crisis de fin de siglo*, Madrid: Debate.
- SUSÍN BETRÁN, R. (1999): «La institucionalización jurídica del voluntariado. La normalización de un proceso radicalmente democrático», en Martínez de Pisón, J. y García Inda, A. (coord.), *El voluntariado: regulación jurídica e institucionalización social. Jornadas sobre el Voluntariado*, Zaragoza: Egido, pp. 147-191.

- TAVAZZA, L. (1995): *El nuevo rol del voluntariado social*, Argentina: Lumen.
- VV.AA. (1996): «Opiniones sobre algunos aspectos de la Ley del Voluntariado», *Documentación Social* 104: 237-259.
- (1997): *El servicio civil*, Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- (1999): *La rosa de las solidaridades. Necesidades y Voluntariado en la Comunidad Valenciana*, Valencia: Fundació Bancaixa.
- VIDAL GIL, E. (1993): «Sobre los derechos de solidaridad. Del Estado liberal al social y democrático de Derecho», *Anuario de Filosofía del Derecho* X: 89-110.
- ZUBERO, I. (1996): «Construyendo una sociedad solidaria: Una propuesta para el análisis y la acción», *Cuadernos de Trabajo Social* 9: 303-327.
- (1999): «El papel del voluntariado en la sociedad actual», en Martínez de Pisón, J. y García Inda, A. (coord.), *El voluntariado: regulación jurídica e institucionalización social*, Zaragoza: Egido, pp. 91-109.



## De la liberalidad del altruismo a las obligaciones universales de solidaridad

Por  
Pedro A. Talavera Fernández

### *Proceso de institucionalización de la solidaridad*

El proceso de institucionalización del voluntariado, que parece haber alcanzado un punto culminante con su regulación jurídica plasmada en las diversas leyes del voluntariado surgidas en estos últimos años<sup>1</sup>, debe encuadrarse en un proceso más amplio y complejo de institucionalización de la solidaridad. Situándonos en esa perspectiva, podríamos distinguir tres pasos sucesivos en ese proceso de institucionalización: un primer paso, en el que una multiplicidad invertebrada de acciones aisladas se han ido generalizando y convirtiendo en un conjunto de acciones organizadas de beneficencia (solidaridad de los antiguos); un segundo paso, en el cual el Estado social asume institucionalmente la satisfacción de necesidades básicas (solidaridad de los modernos); y un tercer paso, en el que se produce el curioso fenómeno de la institucionalización de la solidaridad no institucional (institucionalización del voluntariado). Así pues, fuera de la acción estatal tendente a garantizar los derechos sociales, el ejercicio de la solidaridad ha recorrido un itinerario que va desde el protagonismo de la acción solidaria individual, movida por un espíritu altruista basado en la *humanitas*, la *pietas* o la *caritas*, hasta la consagración de una acción solidaria organizada, realizada a través de estructuras estables de intermediación y fundamentada en el concepto moderno de solidaridad.

---

<sup>1</sup> En este sentido se manifiesta García Inda (1999, 128-130). Puede verse también su interesante estudio comparativo de las diversas leyes del voluntariado surgidas en España (García Inda 1996, 201-236). Una valoración negativa del fenómeno, considerado como proceso de colonización jurídica de un sector sustancialmente autónomo, democrático e independiente, es sustentada por Susín Beltrán (1999, 148-158).

## 1. La «solidaridad de los antiguos»

Históricamente, la asistencia social representó un ámbito compensatorio y complementario al de las denominadas «redes de solidaridad primaria», que venía a paliar la ausencia total o la insuficiencia del Estado, para atender a las necesidades sociales más acuciantes y perentorias. Este ámbito estuvo fundamentado en lo que se ha llamado «solidaridad de los antiguos»<sup>2</sup>, una categoría que nace del concepto clásico de *pietas* y que alcanza su máxima expresión en el concepto cristiano de *caritas* entendido como «misericordia», cuya dimensión práctica (las obras de misericordia), fue asumida por muchas instituciones religiosas o cuasi-religiosas de beneficencia y asistencia social, que han estado presentes en todas las épocas.

Este tipo de altruismo voluntarista (que podríamos parafrasear como «voluntariado de los antiguos») se fundamenta en una concepción de la solidaridad como virtud individual —«compasión» o *caritas*—, que nace de los sentimientos más nobles del individuo, que se realiza en una apertura existencial al otro sufriente o necesitado y que inclina al sacrificio, la abnegación y la renuncia.

Desde esta concepción, el protagonista de la acción asistencial es la persona que se siente impulsada a dedicar (toda o parte de) su vida al servicio de los demás. La estructura se presenta en un segundo momento, exigida por el número creciente de «altruistas» que impulsan —y al mismo tiempo facilitan— la extensión del campo de acción de una iniciativa cuyo comienzo fue individual e invertebrado. En este modelo, pues, la estructura nace siempre en función de los voluntarios. El altruista ofrece lo que tiene y lo que puede y su acción siempre encuentra un lugar dentro de esa estructura. Por otro lado, al tratarse de la atención a necesidades básicas, la colaboración del altruista no requiere gran especialización. Este tipo de acción altruista, de inspiración cuasi-religiosa, movida por la compasión y el compromiso social, algo teñida de paternalismo y basada en la realización de una tarea abnegada, no puede definirse propiamente ni como «acción solidaria», ni como «acción voluntaria», en el sentido que actualmente tienen estos términos. Si hubiéramos de identificarla de alguna manera, podríamos definirla como «acción caritativa». De igual forma, las estructuras basadas en este modelo de acción, tampoco pueden denominarse en sentido estricto voluntariado: sería más apropiado denominarlas estructuras de «beneficencia». En última instancia, aquello que cabría

---

<sup>2</sup> Cfr. Peces-Barba (1995); en especial el capítulo titulado «La solidaridad», pp. 263-268.

resaltar en este modelo asistencial es que el individuo es el protagonista por encima de la organización; ésta reviste un carácter secundario, mínimo y puramente instrumental. En consecuencia, la actuación del altruista se desarrolla con una amplia libertad y autonomía.

## 2. La «solidaridad de los modernos»

Con el tránsito a la modernidad y el nacimiento del Estado Social comienza el proceso de redefinición del concepto *caritas* que evoluciona progresivamente hacia el concepto «solidaridad». Esta redefinición comporta básicamente dos aspectos: de un lado, el desplazamiento al ámbito de lo privado de la *pietas/caritas*, en cuanto que virtud individual; y de otro lado, la construcción de la llamada «solidaridad de los modernos», como un principio político y jurídico, apoyado en una concepción igualitaria de la sociedad, que partiendo de la igualdad formal como diferenciación (tratar desigualmente a los desiguales), concluye en la igualdad material como criterio de satisfacción de las necesidades básicas<sup>3</sup>. En este contexto es donde se abre paso la idea de solidaridad como fundamento de los derechos, cuya finalidad es contribuir a la autonomía, independencia y libertad de las personas. En consecuencia, la solidaridad realiza los denominados «derechos sociales» y se convierte en el fundamento para la adscripción y distribución de bienes y recursos según las necesidades.

De manera que el Estado social y democrático de Derecho, transformado en Estado del bienestar, redefinirá la solidaridad como un deber positivo general, exento por ello de contraprestación, cuyo obligado principal son los poderes públicos y los ciudadanos, y cuyo beneficiario es siempre la comunidad.

La «solidaridad de los modernos» (privada de su carácter de virtud individual y con toda su potencia de principio justificador de deberes positivos generales), ha sido institucionalizada y asumida por los poderes públicos en aquellos aspectos considerados «necesidades básicas», convertidos ahora en derechos sociales (educación, sanidad, etc.)<sup>4</sup>. Esta solidaridad institucional es realizada por el Estado a través de organismos públicos compuestos por profesionales de la acción social. De este modo, el papel de la solidaridad no institucional (el altruismo individual) quedaría relegado a un plano subsidiario, llamado a cubrir, junto a las redes de

<sup>3</sup> Cfr. Vidal Gil (1993), pp. 92-93.

<sup>4</sup> Vid. Añón Roig (1994).

la solidaridad primaria, los espacios residuales a los que no consigue llegar con efectividad (o en absoluto) la acción institucional del Estado.

### 3. La institucionalización de la solidaridad «no institucional»

Contemporáneamente, la solidaridad como principio jurídico, no sólo ha institucionalizado los derechos sociales/necesidades básicas, sino que ha extendido su concepto (como fundamentadora de los Derechos humanos de tercera generación) a bienes no básicos, cuya garantía no ha sido plenamente asumida por los poderes públicos. Este nuevo elenco de derechos sociales (medio ambiente, calidad de vida, desarrollo, ocio...) han constituido un nuevo espacio que interpela nuevamente a la solidaridad no institucional<sup>5</sup>.

Así pues, el planteamiento moderno de la asunción «institucional» de la solidaridad por parte del Estado social, no ha extinguido la acción altruista «no institucional», ni siquiera en ámbitos de necesidades básicas, pero ha provocado en ella un profundo proceso de transformación y diversificación. En efecto, podríamos decir que la solidaridad institucional del Estado social ha hecho surgir un proceso paralelo de «institucionalización» de la solidaridad altruista «no institucional». Este proceso parece propiciado/exigido, tanto por la complejidad de las actuaciones en los ámbitos tradicionales no cubiertos plenamente por la acción de los poderes públicos, como por la especificidad de los nuevos espacios sociales abiertos. Este nuevo contexto es el que ha propiciado/exigido el nacimiento de estructuras intermediarias de promoción y gestión de la acción solidaria y el que ha provocado, a su vez, la sustitución del individuo altruista por el actual «voluntario», la sustitución de la acción caritativa individual por la «acción solidaria» organizada y de la antigua concepción de beneficencia por la moderna concepción de «voluntariado». De manera que el proceso de institucionalización de la solidaridad no institucional se ha producido con la progresiva aparición de las organizaciones (instituciones) de voluntariado.

### 4. Solidaridad institucional e institucionalización del voluntariado

Como ya expusimos, el concepto moderno de solidaridad, en su dimensión institucional de principio jurídico y político que fundamenta

---

<sup>5</sup> Cfr. entre otros, Marchioni-Puche (1990), pp. 63-80 y Gil García (1991), pp. 81-104.

derechos sociales, ha propiciado la transformación del antiguo altruismo (actividad individual de caridad motivada por la compasión hacia el que sufre) en la nueva categoría del «voluntariado». Una categoría que se configura como un compromiso genérico con la comunidad, estrechamente ligado a la asunción de la solidaridad en cuanto que ciudadano activo de un Estado social<sup>6</sup>.

Este «compromiso» consiste básicamente en una disponibilidad genérica a la cooperación. El compromiso de solidaridad ya no es realizar una concreta labor asistencial, sino manifestar una disponibilidad general a realizarla. Por supuesto, esa disponibilidad genérica debe ser concretada y especificada, pero este cometido ya no forma parte de la autonomía del sujeto; pasa a ser una decisión heterónoma que emana de una instancia intermediaria, cuya tarea consiste en definir el objeto y los medios de la acción solidaria, conectando de este modo al sujeto y al potencial beneficiario. Es decir, debido a la previsible complejidad del ámbito de actuación o la particular situación de los beneficiarios de la solidaridad, es necesario dotar al voluntario de la instrucción y de los medios adecuados para poder desarrollar su labor. Ese cometido viene realizado por la institución intermediaria que se convierte, de este modo, en una instancia imprescindible para poder desarrollar la solidaridad no institucional. Esto significa que sólo se puede ser voluntario si se coopera con alguna organización. La solidaridad no institucional se institucionaliza necesariamente al depender para su realización de una institución mediadora.

En este contexto, el voluntario establece una especie de «relación de hecho» con la organización, que se gesta y se desarrolla desde la libertad, entendida como la no asunción jurídica de obligaciones (así lo especifican las diversas legislaciones sobre el voluntariado), pero que carece de toda autonomía, puesto que se asumen compromisos firmes de cuyo incumplimiento pueden derivarse incluso responsabilidades jurídicas. De manera que la actividad del voluntario no es en absoluto autónoma; por el contrario, debe discurrir siempre dentro de los cauces establecidos y predeterminados por la organización. Así pues, frente a la acción caritativa, la acción voluntaria se manifiesta como una acción no autónoma ni espontánea sino «reglada»; que exige una preparación e instrucción específica y que está sometida a un cierto control, horarios, planificaciones, estrategias, objetivos, medios, presupuestos, etc. Incluso podría concebirse que esta acción voluntaria no estuviese siquiera

---

<sup>6</sup> Cfr. Zubero (1999), pp. 106-109.

fundamentada en el altruismo (como es el caso de las que se realizan a través de la prestación social sustitutoria, por parte de quienes ejercitan la objeción de conciencia<sup>7</sup>).

El concepto moderno de solidaridad ha contribuido en gran medida a la ruptura de la indisoluble unidad existente hasta ahora entre la acción solidaria y el impulso altruista. Aun admitiendo que siguen caminando juntos en la mayoría de los supuestos, pueden sin embargo contemplarse situaciones en las que uno de ambos puede prescindir del otro: en efecto, cabe un ejercicio de la solidaridad sin altruismo y cabe una actividad altruista fuera de las organizaciones de solidaridad. Posiblemente, esta disociación pueda estar en la base de la progresiva necesidad de regulación jurídica para el voluntariado, puesto que los criterios organizativos, presupuestarios, etc., de las organizaciones junto con la preparación, profesionalidad, dedicación, etc., de los voluntarios, pesan tanto, o más, que la buena disposición a colaborar, fruto del impulso altruista y desinteresado de un sujeto.

### *El voluntariado frente al declive del Estado asistencial*

La posmodernidad decadente ha iniciado un nuevo proceso de redefinición de las coordenadas de la ciudadanía y de los presupuestos de la solidaridad institucional. Como apunta el análisis ya clásico de Ascoli (1987), el voluntariado resurge hoy en condiciones muy concretas, entre las cuales resulta fundamental la crisis del Estado asistencial. Así pues, como escribe De Lucas, en esta etapa de declive, las necesidades de una sociedad cada vez más próxima a la globalización, no pueden ser satisfechas sólo a través de los cauces institucionales clásicos; por ello, cuando se devuelven funciones de titularidad estatal a las redes de solidaridad primaria (básicamente la familia) y cuando los servicios sociales (casi siempre los rentables) regresan al mercado, la sociedad exige una respuesta de los ciudadanos y esa respuesta viene representada por el auge del voluntariado<sup>8</sup>. Sin embargo, esta respuesta suscita en la actualidad algunas sorprendentes paradojas, como el hecho de que sólo sea en sociedades desarrolladas donde tengan vida iniciativas como el voluntariado o el servicio civil, o el hecho de que ambos sean fenómenos liga-

---

<sup>7</sup> Cfr. García Inda (1997), pp. 237-247.

<sup>8</sup> Cfr. De Lucas (1996), p. 171.

dos a la crisis del trabajo asalariado. En todo caso, comienza a vislumbrarse un intento de instrumentalización del voluntariado dirigido a legitimar determinadas opciones y estrategias.

### 1. La utilización del voluntariado por la estrategia neoconservadora

Quienes sustentan este planteamiento consideran que se ha producido un doble fenómeno. En primer lugar, se ha verificado una separación entre el Estado y la sociedad civil. En efecto, el Estado se convierte cada vez más en una «sociedad de responsabilidad limitada para determinadas prestaciones» y los ciudadanos en «clientes de una empresa de prestación de servicios»<sup>9</sup>. Así pues, dentro de este esquema (individuo/cliente, frente a Estado/sociedad limitada) los individuos se sitúan en una exclusiva relación de *do ut des* con el Estado (en una relación casi jurídico-privada, como clientes de este Estado), pero carecen de cualquier otro vínculo relacional que les una al Estado; es más, acaban viendo al Estado como un ente distinto, ajeno y, en ocasiones, opuesto a sus propios intereses.

Ese proceso de separación entre el Estado y la sociedad civil desemboca finalmente en una disolución de la propia sociedad civil. En efecto, desde esta concepción del Estado como simple agregación de individuos anónimos e idealmente iguales, vinculados jurídicamente al mismo mediante una especie de contrato de prestación de servicios, resulta prácticamente imposible mantener una cohesión interna, por imposibilidad de que los ciudadanos puedan identificarse con una estructura abstracta, representada por la burocracia. Se pierde la dimensión de comunidad y se acaba generando una sociedad invertebrada presidida por el desarraigo, el individualismo y la indiferencia, que acarrea como efecto trágico la destrucción de esa sociedad civil.

Desde esta concepción, el individuo que forma parte de la sociedad moderna se considera amenazado por la anomia, produciéndose en él una situación de «falta de hogar». Como consecuencia, hay que procurar que hombres y mujeres aprendan a vivir en el seno de esta sociedad capitalista salvando su humanidad. Partiendo de este diagnóstico, las estrategias neoconservadoras pretenden iniciar un proceso de reconstrucción de la sociedad civil. En este cometido reservan un papel de singular importancia a la acción voluntaria que, como afirma Lipovetsky,

---

<sup>9</sup> Cfr. Ramonet (1997), pp. 29-30 y 133-155.

tan sólo aspira a la construcción de «islas de humanidad» en el seno de unas sociedades frías y agresivas<sup>10</sup>. Para ello resulta imprescindible crear estructuras de mediación, pequeñas organizaciones, en las que sus miembros puedan conocerse unos a otros, tomen decisiones conjuntamente, y ejerzan de manera personal una mediación mutua en la existencia de todos. Esas estructuras de mediación podrían ser las organizaciones religiosas, las asociaciones vecinales, y todo el amplio espectro del asociacionismo y organizaciones de voluntariado. El voluntariado se convierte así en la mejor coartada para el Estado mínimo. El fomento del voluntariado organizado legitimaría una des-estatalización de determinadas funciones sociales, trasladando desde el Estado a la sociedad organizada la responsabilidad de atender esas funciones. Habríamos pasado, según afirma Zubero (1999, pp. 95-96), del Estado del bienestar a la «sociedad del bienestar». De este modo, se podrían crear millones de nuevos empleos en el tercer sector, incorporar a la lógica del mercado las actividades de asistencia y extender la racionalidad económica al voluntariado. En definitiva, estaríamos firmando la defunción del Estado social y poniendo precio a actividades de cuidado y cercanía, cuyo sentido originario está en el reconocimiento y la gratuidad.

## 2. El protagonismo de las organizaciones de voluntariado

Por otro lado, se vienen produciendo cambios respecto a la visión tradicional del voluntariado. No sólo nos estamos refiriendo al desplazamiento —señalado por Marchioni (1987, p. 82) como cambio de óptica— desde el interés por lo subjetivo (el voluntario y sus motivaciones) hacia el interés por lo objetivo (la comunidad a que se dirige) y al que ha supuesto el incremento de la acción voluntaria en su triple sentido (cuantitativo, diversificativo y funcional) señalado por Fernández-Alfaro (1988, p. 436 y ss.). Parece observarse, además, un nuevo desplazamiento de la atención, desde el objeto (la comunidad) hacia la estructura organizati-

---

<sup>10</sup> La consecuencia de este planteamiento, como afirma Lipovetsky, es la proliferación de un altruismo indoloro, propio de sociedades postmoralistas, capaces de animar estrategias de solidaridad desde la afirmación individual, sin tener que recurrir a las viejas éticas sacrificiales, propias de la cultura judeo cristiana o de la tradición política socialista. Nuestra sociedad desvaloriza el ideal de abnegación, estimulando sistemáticamente los deseos inmediatos, la pasión del ego, la felicidad intimista y materialista. Nuestras sociedades han liquidado todos los valores sacrificiales, sean estos ordenados por la otra vida, o por finalidades profanas (vid. Lipovetsky 1994, pp. 49-52).

va. Esto ha producido un protagonismo de la entidad u organización de voluntariado (ONG, en su mayoría) que ha relegado a un segundo plano a la comunidad beneficiaria y a un tercer plano al sujeto voluntario.

Como consecuencia de este proceso se ha verificado una multiplicación indiscriminada de ONGs que está causando un estrechamiento del espacio social disponible y comienza a provocar fricciones y competitividad entre ellas, provocando incluso el recurso creciente a las técnicas de captación de voluntarios. En este proceso ya no es sólo el voluntario quien ha perdido su autonomía, sino que también comienzan a perderla las propias organizaciones. Su pervivencia depende, en efecto, de definir objetivos y programas interesantes, capaces de suscitar la colaboración de voluntarios y de convencer a quienes pueden financiarlas económicamente (en su práctica totalidad los poderes públicos). Por otra parte, resulta imprescindible una tarea de coordinación entre los distintos programas que se proponen (similares y sobre los mismos espacios) y entre las propias organizaciones. De manera que la pretendida autonomía e independencia de las ONGs se ve muy mediatizada por las políticas de coordinación y por la necesaria polarización de sus actividades sobre programas subvencionables.

### 3. El voluntariado como coartada de la moralidad

El voluntariado que estamos describiendo, con los perfiles propios del declive del Estado asistencial, viene presentado también como un instrumento o mecanismo de moralización de la sociedad. Se trata de dar una respuesta al creciente e inevitable proceso de dualización social que provoca una dualización moral. El proceso ha sido bien descrito por Zubero<sup>11</sup>. En efecto, se genera la impresión de que en la vida profesional, o en la política, no se puede tener un comportamiento moral y solidario y, por ello, resulta indispensable dedicar un tiempo semanal a practicar la solidaridad social. De este modo, se produce la dualización social. Se mantienen dos lógicas: por un lado, la rentabilidad, el cálculo o la eficacia y, por otro lado, la solidaridad y la gratuidad.

Este hecho genera una especie de esquizofrenia social donde se acepta pacíficamente y con indiferencia el hecho de que se pretendan resolver en los ratos libres la mayor parte de los males que esa misma sociedad produce en los ratos ocupados. El resultado es que el voluntariado acaba sien-

---

<sup>11</sup> Cfr. Zubero (1999), p. 96.

do atraído al mercado por la vía del empleo y también al Estado por la vía de la subvención, perdiendo toda su identidad y su capacidad transformadora de la sociedad que lo genera. Se convierte, en palabras de Zubero, en un «voluntariado olímpico» que recauda fondos mediante la organización de tele-maratones. Todo perfectamente funcional para una sociedad en la que vuelven a reproducirse los viejos esquemas de una ciudadanía para los pocos sustentada sobre la exclusión de los muchos.

#### 4. Distinción entre solidaridad y voluntariado

Si se quieren superar las paradojas y ambigüedades anteriormente señaladas, habrá que comenzar por distinguir cuidadosamente, como acertadamente advierte De Lucas, entre solidaridad y voluntariado<sup>12</sup>. Conviene, por tanto, no incurrir en la frecuente reducción de quienes entienden que la sola manifestación auténtica de la solidaridad es el voluntariado. Pero conviene también evitar el reduccionismo de quienes consideran indisoluble la identidad entre solidaridad y altruismo. La identificación entre voluntariado y solidaridad y entre solidaridad y altruismo, acaba resultando una excelente coartada moral para los dos ámbitos implicados en la acción solidaria: los poderes públicos y la sociedad civil.

Para los poderes públicos supone una justificación a la minimización del Estado del bienestar. Con esa identificación se legitima que muchos servicios sociales recaigan sobre el voluntariado, considerándolo como el auténtico agente de la solidaridad. Al mismo tiempo, los servicios sociales de titularidad pública dejan de presentarse como una exigencia del Estado social y se presentan como el resultado de ímprobos esfuerzos, haciéndolos jugar en clave de rentabilidad política. En todo caso, los poderes públicos se eximen «olímpicamente» de asumir las prestaciones sociales como deberes positivos a los que están particularmente obligados, desplazando el centro de gravedad de esa obligación sobre la sociedad civil y su genuina expresión solidaria que es el voluntariado y reduciendo su colaboración al mecanismo de la subvención. Pero entonces, ¿cómo deberíamos interpretar el artículo 9.2 de la Constitución española (CE)?

Por otra parte, la particular identificación entre solidaridad y altruismo supone también una coartada moral para todos aquellos individuos que no encuentran en su interior sentimientos altruistas suficientemen-

---

<sup>12</sup> Cfr. De Lucas (1996), p. 175.

te fuertes para comprometerse con una organización de voluntariado; o no encuentran el tiempo, la oportunidad, los medios o las condiciones idóneas para desarrollar dicho altruismo a través del voluntariado. En este sentido, el ciudadano de a pié puede llegar a admirar el altruismo del voluntario, pero puede considerarse dispensado de contribuir directamente a la solidaridad puesto que ya se ocupan de ello las ONGs y el Estado. Desde ese concepto de solidaridad exclusivamente altruista, la idea misma de «deberes positivos de solidaridad» no tendría sentido, por cuanto una solidaridad impuesta resultaría como una contradicción en los términos. Por consiguiente, la posibilidad de encuadrar deberes positivos de solidaridad como parte del concepto de ciudadanía activa carecería prácticamente de justificación. Pero entonces, ¿cuál sería el contenido de los artículos 30.3 y 30.4 de la CE?

Ninguna de ambas coartadas resulta justificable. El Estado social debe asumir como exigencia primordial el cumplimiento de los deberes positivos de solidaridad. Este es el sentido que reviste la dicción del art. 9.2 CE y que requiere en su interpretación y desarrollo toda la extensión y profundidad propias de un Estado social. Este artículo, en efecto, hace recaer sobre los poderes públicos un deber general, fundamentado sobre la solidaridad, encaminado a promover las condiciones para que la libertad y la igualdad sean reales y efectivas y remover los obstáculos que dificulten su plenitud. Este enunciado sintetiza las implicaciones que la solidaridad plantea en el ámbito jurídico y político; es decir, la justificación de deberes positivos por parte del Estado que, como los negativos en otro tiempo, se constituyen en la garantía y protección de bienes máximamente valiosos<sup>13</sup>.

Al mismo tiempo, resulta necesario afirmar que la ciudadanía en el ámbito de un Estado social sólo puede construirse desde la asunción de la solidaridad<sup>14</sup>. El concepto ciudadanía activa ha incorporado la acción

---

<sup>13</sup> Cfr. González Amuchástegui (1996), pp. 133-135.

<sup>14</sup> No resulta fácil la fundamentación de la existencia de deberes positivos de solidaridad por parte de los ciudadanos. suele impugnarse como atentado al primado de la libertad y autonomía del individuo; como redundancia puesto que los ciudadanos ya cumplen con esos deberes contribuyendo al sostenimiento de los gastos sociales del Estado; imposibilidad de identificar a los destinatarios que serían titulares de correlativos derechos; etc. Para De Lucas, estas posturas muestran una concepción de la solidaridad propia de otros tiempos, identificada como beneficencia, benevolencia o caridad, distinta de la justicia, y reducen el Derecho a la mera imposición de sanciones siempre negativas y represivas, olvidando su función promocional. La solidaridad, como principio jurídico y político, está estrechamente ligada con la justicia, en cuanto que especificación de la igualdad (De Lucas 1996, pp. 159-161).

solidaria, no sólo como un derecho de participación social por parte de todo ciudadano, sino también como un deber por el cual cada ciudadano debe responder en justa reciprocidad a los beneficios que le concede la sociedad en que vive. De manera que la acción solidaria no puede concebirse sólo como un impulso de la generosidad y del altruismo, sino también una contribución ciudadana necesaria. De este modo, la acción solidaria pierde sus connotaciones «elitistas» y se hace extensible al conjunto de los ciudadanos. Los titulares de acciones solidarias no son exclusivamente aquellas personas que tienen todas sus necesidades cubiertas y pueden ofrecer un suplemento adicional de su actividad en favor de los sectores más desprotegidos, sino todos los ciudadanos en la medida que toman conciencia de su pertenencia a una comunidad concreta a la que han de aportar un esfuerzo concreto para su construcción en unas condiciones de vida dignas.

La acción solidaria ya no puede considerarse patrimonio de héroes escogidos ni tampoco debe buscarse ligada a expresiones religiosas o de militancia política o sindical. La acción solidaria, al menos en su concepción teórica, se universaliza y se democratiza al entrar a formar parte de la condición de ciudadano<sup>15</sup>. En última instancia, no parece que la libertad y el altruismo sean el soporte más adecuado para fundamentar la solidaridad sobre la que se construye el Estado social. Intentaremos desarrollar esta idea más adelante.

Debemos concluir, pues, reiterando que no puede plantearse una identidad o univocidad entre la acción solidaria y la acción voluntaria. La acción voluntaria, revestida de una mayor amplitud conceptual y material, remite a un principio político y jurídico, irrenunciable e inherente al Estado social, que puede justificar la existencia e imposición de deberes positivos a los ciudadanos. La acción voluntaria representa una importante manifestación de esa solidaridad que remite a coordenadas concretas de participación ciudadana en las tareas de asistencia social, pero siempre desde la libertad y el altruismo.

### *El proceso de juridificación del voluntariado*

Aun a pesar de que nuestra Constitución ha recogido distintas exigencias de la solidaridad, tanto implícitas como explícitas<sup>16</sup>, no puede hablar-

---

<sup>15</sup> Cfr. Gil García (1991), pp. 90-91.

<sup>16</sup> Cfr. De Lucas (1993), pp. 33-34.

se en sentido estricto de una juridificación de los deberes de solidaridad de los ciudadanos. La única intervención directa que se ha producido en el ámbito de la solidaridad ha sido una juridificación del voluntariado; esto es, una regulación de esa particular manifestación de la solidaridad que se gesta desde la libertad y el altruismo. Por otra parte, esta juridificación no se ha realizado según el modelo que pudiera parecer más lógico, tal y como ha sido diseñado por la legislación italiana (dirigida a la ordenación y control de las organizaciones y sus objetivos), sino que se ha centrado en la particular relación que se establece entre la organización y el voluntario, introduciendo de este modo un marco contractual y de responsabilidades jurídicas mutuas cuya compatibilidad con la libertad y el altruismo de la acción voluntaria puede resultar muy problemático.

En efecto, esta particular regulación jurídica ha situado al voluntariado en una perspectiva distinta y novedosa. Podríamos decir que ha transformado el voluntariado de hecho en «voluntariado de Derecho». Es decir, la relación entre el voluntario y la organización se ha formalizado, de manera que ha sustituido el esquema anterior, basado en el binomio compromiso/responsabilidad personal, por un nuevo esquema que gira sobre el binomio derechos/obligaciones. Esta formalización contribuye más si cabe a la definitiva pérdida de la autonomía del voluntario en el desarrollo de su acción solidaria, por cuanto que de su compromiso se derivan una serie de obligaciones «legales» que deben de ser cumplidas por ambas partes y que generan responsabilidades también «legales».

## 1. Un proceso discutido y problemático

García Inda (1996, pp. 202-203) ha sintetizado con bastante acierto los planteamientos favorables y contrarios habitualmente esgrimidos frente al proceso de juridificación del voluntariado<sup>17</sup>. Como efectos positivos de la misma, cabría destacar los siguientes:

- el establecimiento de un marco jurídico en el que pueden actuar con seguridad y protección las entidades y los voluntarios;
- la existencia de cauces para la resolución de conflictos;
- un control de calidad de las entidades, sus programas y su realización;

---

<sup>17</sup> También puede consultarse García Inda (1999), pp. 128-130.

- coordinación y medidas para fomentar la participación social y el desarrollo de nuevos programas; etc.
- eliminar los obstáculos que impidan la posibilidad de elección de los individuos y clarificar el compromiso voluntario con relación a la prestación laboral, mercantil o funcionarial, etc.

Por otro lado, una intervención administrativa de esta índole conlleva también importantes riesgos —ya señalados por De Lucas<sup>18</sup> en el sentido de solidaridad domesticada, explotación encubierta, financiación pública, agrupación en grandes federaciones más vulnerables al control político, fagocitación del voluntariado por parte del Estado utilizándolo como economía sumergida, etc.— y que podrían sintetizarse del siguiente modo:

- el peligro de conculcar la autonomía de voluntarios y entidades, si la administración los utiliza como instrumento para intervenir en los espacios de realidad social a los que no llega de otro modo (instrumentalización);
- pelagra igualmente la naturaleza de la acción voluntaria y su espontaneidad, si se transforma el esquema de relación basado en criterios informales de gratuidad, responsabilidad (compromiso personal) en un esquema basado en criterios formales de obligaciones-derechos (burocratización e institucionalización);
- una ley de voluntariado propone siempre un modelo determinado de acción voluntaria que, por la propia fuerza de las formas jurídicas, tenderá a convertirse paulatinamente en el modelo universal y legítimo de voluntariado.

En general, la juridificación de un modelo de voluntariado supone su consideración como una actividad asumible por los poderes públicos, controlable desde ellos y útil para el desarrollo de sus propios fines; de manera que el voluntariado de derecho, en lugar de ser un instrumento de recuperación del protagonismo de la sociedad civil, quedaría convertido, más bien, en una gestión de servicios sociales por parte del Estado a través de un personal no ligado a él por una relación funcionarial. Algo así contribuiría, indudablemente, a consolidar la visión instrumental del voluntariado por parte del Estado y su coartada moral para eximirse de garantizar plenamente los derechos sociales.

A la vista de las razones apuntadas, no resulta fácil pronunciarse sobre la conveniencia o inconveniencia de un proceso de juridificación

---

<sup>18</sup> Cfr. De Lucas (1996), pp. 172-174.

del voluntariado. No obstante, contemplando la realidad más reciente en el ámbito de las organizaciones de voluntariado, una regulación jurídica del fenómeno, no sólo parece conveniente sino que podría plantearse incluso como necesaria. Como argumentos sustentadores de una intervención juridificadora, más allá de las razones expuestas, cabría esgrimir los siguientes:

Aun asumiendo la entidad de los riesgos que acabamos de describir coincido con De Lucas en que una regulación del voluntariado aporta, al menos, dos elementos especialmente valiosos en un terreno tan variopinto y proceloso como es éste: seguridad y certeza desde todas las partes y para todas ellas <sup>19</sup>.

Por otro lado, la regulación facilitaría el funcionamiento de una especie de policía administrativa, tanto para controlar posibles desvíos ilegítimos de la acción voluntaria respecto a su finalidad original, aprovechando la buena fe de tantas personas y la facilidad en la obtención por esta vía de una financiación pública y privada, como para verificar y garantizar el efectivo desarrollo de los programas, evitando toda posibilidad de fraude.

Finalmente, el control administrativo permitiría encauzar la acción solidaria en favor de iniciativas sociales de particular interés para el bien público previniendo la posible (quizá frecuente) ausencia de cobertura voluntaria en ámbitos especialmente necesitados.

En definitiva, la hipótesis de una restricción de la autonomía de las organizaciones —encubridora, en muchas ocasiones, de la incompetencia, la anarquía o el fraude—, en aras de un riguroso control administrativo de legalidad que propicie un mejor desarrollo y una mejora de la eficacia en la acción voluntaria, debe valorarse positivamente.

## 2. La Ley 6/96, del voluntariado: críticas al planteamiento

La normativa española se inserta en el conjunto de los textos y disposiciones legislativas internacionales como la Carta Social Europea, la Recomendación de 21.VI.1985 del Consejo de Europa sobre el trabajo del voluntariado en actividades de bienestar social, o la Resolución del Parlamento Europeo de 16.X.1983. De manera directa, el planteamiento de la legislación española se ha inspirado en los dos modelos exis-

---

<sup>19</sup> Cfr. De Lucas (1996), pp. 174-175.

tentes: el norteamericano, constituido por la National and Community Service Act de 1993, y el Italiano, plasmado en la Ley marco sobre el voluntariado n.º 266, de 11 de agosto de 1991, que es una norma de carácter más procesal que sustantivo, donde se establecen los principios a los que deben atenerse las organizaciones del Voluntariado y el conjunto de sus relaciones con la Administración.

El modelo de voluntariado adoptado por la ley 6/1996, parte de un esquema básico muy parecido al resto de las normativas existentes<sup>20</sup>. El Título I persigue dos objetivos. En primer lugar, pretende establecer un modelo normativo global capaz de albergar todas las formas posibles de acción voluntaria, por eso describe su objetivo con la ambigua expresión «actividades de interés general», dentro del cual cabe cualquier tipo de actividad tenga o no una relación directa con las tareas de asistencia social, en sentido estricto (art. 4). En segundo lugar, también pretende diferenciar con claridad la relación de voluntariado de otras relaciones de carácter laboral, funcionarial o mercantil (art. 3); sustentando su especificidad sobre dos pilares fundamentales: la gratuidad/altruismo (la actividad se realiza sin contraprestación económica) y la libertad (no tiene su causa en una obligación personal o deber jurídico).

La segunda parte de la normativa (Título II) aborda la figura del voluntario, en cuanto que persona física que lleva a cabo su actividad libre, gratuita y responsablemente, y al que se atribuyen una serie de derechos y de obligaciones basados en la lógica del compromiso (arts. 5-8). Por otro lado, se regula separadamente (Título III) la organización o entidad de voluntariado, como persona jurídica o marco asociativo que desarrolla un programa (o colabora en su realización), dentro de la cual el voluntario lleva a cabo su actividad, y a la que se exigen determinadas condiciones, requisitos, procedimientos de incorporación de voluntarios y responsabilidades jurídicas (arts. 8-12).

La última parte de la regulación (Título IV) se dirige a establecer un marco general de fomento del voluntariado, a través del establecimien-

---

<sup>20</sup> Como suele suceder con estas normas (cabe recordar al respecto el *iter* legislativo de la Ley de Objeción de conciencia), el consenso parlamentario no tuvo en cuenta las propuestas provenientes de los sectores más directamente implicados agrupados en torno a la Plataforma para la Promoción del Voluntariado en España (PPVE), que denunció insistentemente la confusión del voluntariado con la objeción de conciencia y los incentivos a los voluntarios. De modo que, paradójicamente, la Ley surge, en cierto modo, de espaldas a un sector al que, quizá con un cierto paternalismo injustificado, se quiere reconocer y fomentar.

to de una serie de medidas e incentivos orientados a facilitar al máximo la acción voluntaria, reconociendo su virtualidad, incluso en el ámbito de la prestación social sustitutoria en caso de objeción de conciencia al servicio militar (arts. 13-16).

La Ley 6/96 ha sido ya analizada desde múltiples instancias y enfoques y se han señalado muchas de las deficiencias en su planteamiento y en su virtualidad práctica<sup>21</sup>. No es el cometido de este trabajo repropone todas esas críticas, ni realizar un nuevo análisis global de la misma; sin embargo, todavía existen algunos aspectos de esa regulación que, aun planteando graves incongruencias conceptuales y prácticas, no han sido hasta ahora puestos de relieve. Intentaremos exponerlos a continuación.

### 2.1. *Formalización escrita del compromiso*

Quizá uno de los puntos más controvertidos de la Ley se encuentre en la obligación de formalizar por escrito un acuerdo o compromiso entre la organización y el voluntario. Esta sorprendente disposición responde sin duda a la intención de definir y resolver los conflictos entre voluntarios y entidades y evitar, en lo posible, la utilización fraudulenta de la acción voluntaria por parte de las organizaciones. No obstante, coincidimos plenamente con García Inda (1996, 209-210) en que dicho acuerdo plantea una importante distorsión y genera algunos interrogantes, por ejemplo, en cuanto a la naturaleza jurídica de la relación voluntaria, o en cuanto a la posibilidad, o no, de exigir el cumplimiento de ese compromiso por mecanismos procedimentales; y sobre todo, los problemas conceptuales generados por la conversión de la acción voluntaria de informal en formal, sometida al esquema derechos-deberes, en lugar de responsabilidad y compromiso personal.

Desde la perspectiva del contrato/compromiso formal previsto por la Ley, los dos elementos constitutivos de la acción voluntaria —libertad y altruismo— no parecen respetarse demasiado. Se afirma la gratuidad de las prestaciones voluntarias como necesaria garantía del altruismo sobre el que se basa la relación (art. 3.2), pero se prevé el reembolso

---

<sup>21</sup> Pueden verse en esta línea, además del trabajo ya citado de García Inda (1996), «Aspectos legales del voluntariado», los análisis realizados por la Plataforma para la promoción del voluntariado, Cáritas española, Cruz Roja, etc. y las experiencias de diversas organizaciones, recogidas en *Documentación Social*, 104 (1996), pp. 201-309.

de gastos, seguros de accidentes o enfermedad, bonificaciones y beneficios en transportes, etc. (art. 14), y no se descarta que los cuadros directivos y profesionales de las organizaciones puedan cobrar por su tarea.

Se habla de una «realización libre» de la acción voluntaria, entendiendo por realización libre —según el sentido establecido por la propia ley— «que no tenga su causa en una obligación personal o deber jurídico» (art. 3.1.b). No cabe una redacción más confusa. Nada hay que objetar a que se llame «libre» a la decisión de colaborar, o no, con una organización de voluntariado, formalizando tal decisión mediante un «acuerdo o compromiso» bilateral escrito y reglado (art. 9); estamos hablando de la clásica libertad para contratar. Pero no se entiende cómo puede «realizarse libremente» esa actividad cuando existe un compromiso escrito en cuanto a la actividad y su desarrollo, la formación necesaria, etc., de cuyo incumplimiento pueden derivarse sanciones jurídicas. En efecto, un interesante trabajo de Lacomba concluye que un análisis del citado «compromiso moral» suscrito por ambas partes, revela la existencia de los tres requisitos esenciales (consentimiento, objeto y causa) que exige el art. 1261 del Código Civil para la existencia de un contrato<sup>22</sup>. Si a esto sumamos, además de la responsabilidad extracontractual (art. 10), la posibilidad de acudir a la vía procesal correspondiente para dirimir conflictos (art. 11), parece claro que nos estamos moviendo en el terreno de las obligaciones jurídicas, originariamente fundadas en una libre voluntad (altruista o interesada), pero posteriormente formalizadas y sometidas a lo estipulado en el acuerdo escrito.

En todo caso, puede mantenerse si se quiere el eufemismo de la libertad en la acción voluntaria, en el sentido de afirmar que no existe una relación típicamente contractual como las que se verifican en el ámbito laboral, mercantil o funcional, y que por tanto su ruptura no está directa y necesariamente sometida a un procedimiento judicial; no obstante, habría que afirmar que la acción voluntaria, si bien se origina desde la libertad y se sustenta sobre el altruismo, carece por completo de autonomía en su realización.

## 2.2. *Omisión de las exigencias del Estado social*

El Legislador realiza una exposición de motivos, que cabría calificar de desmesurada y triunfalista, donde proclama solemnemente que

---

<sup>22</sup> Cfr. Lacomba (1999), pp. 31-48.

«la satisfacción de los intereses generales ha dejado de ser considerada como una responsabilidad exclusiva del Estado, para convertirse en una tarea compartida entre Estado y sociedad». Proclama también que «la conciencia de esa creciente responsabilidad social» ha llevado a los ciudadanos a realizar acciones dirigidas a la satisfacción de ese interés general, especialmente «para la erradicación de situaciones de marginación y a la construcción de una sociedad solidaria en la que todos los ciudadanos gocen de una calidad de vida digna». Así pues, el voluntariado se describe por la Ley como una «manifestación fundamental de esa iniciativa social, expresión de la solidaridad desde la libertad y el altruismo»; y la acción voluntaria se concibe como «uno de los instrumentos básicos de actuación de la sociedad civil en el ámbito social que, como consecuencia de ello, reclama un papel más activo que se traduce en la exigencia de mayor participación en el diseño y ejecución de políticas públicas sociales», en coherencia con lo proclamado por el art. 9.2 de la CE.

En este ampuloso contexto la Ley señala su triple objetivo: 1º) garantizar la libertad de los ciudadanos para expresar su compromiso solidario a través de los cauces que mejor se acomoden a sus más íntimas convicciones<sup>23</sup>; 2º) promover e impulsar eficazmente la acción voluntaria en sus diversas modalidades, para lo cual se arbitran medidas de fomento; y 3º) respetar el orden constitucional de distribución de competencias y, por tanto, las normas que sobre esta materia hayan dictado o puedan dictar en un futuro las Comunidades Autónomas.

El planteamiento de la exposición de motivos de esta Ley resulta grandilocuente, pero ambiguo. Podría deducirse del hilo argumental que tras congratularse de que «los ciudadanos reclaman cada vez un papel más activo en la solución de los problemas que les afectan», la Ley parece congratularse también en traspasar a la sociedad civil el protagonismo y la máxima responsabilidad en la satisfacción de las necesidades básicas, reduciendo al Estado a un papel exclusivamente de fomento y promoción. Un nuevo paso adelante en el progresivo desmantelamiento del Estado del bienestar. Puesto que no resulta justificable, desde nuestra perspectiva, utilizar al voluntariado como coartada para excusar al

---

<sup>23</sup> Teniendo presente, como señala la propia exposición de motivos, que «el voluntariado así entendido, debe superar también el puro voluntarismo, la acción individual, aislada y esporádica, bienintencionada pero poco eficaz, y, por tanto, ha de ser reconducido hacia las organizaciones, tanto privadas como públicas, con capacidad para aprovechar sinérgicamente el esfuerzo, el entusiasmo y la dedicación de los voluntarios».

Estado social de la garantía de derechos sociales, sino al contrario, como fundamento y justificación de su acción juridificadora, hubiera resultado mucho más coherente establecer como punto de partida de la Ley la confirmación del compromiso de los poderes públicos con el disfrute de los derechos económicos y sociales, puesto que sólo en función de la garantía de esos derechos se debe articular (promover, fomentar) la intervención de los agentes sociales. El compromiso de proteger los derechos económicos y sociales define e identifica al voluntariado y a su acción solidaria mucho mejor que el ambiguo y polivalente concepto del «interés general». Por otra parte, un planteamiento de esta índole recordaría a los poderes públicos que, en cuanto que expresión de un Estado social, siguen siendo los garantes y promotores del bienestar social de los ciudadanos y, en cuanto tal, deben ejercer una función insustituible y asumir una responsabilidad irrenunciable, tanto en los servicios sociales que institucionalmente deben garantizarse, como en los servicios que se prestan a través del voluntariado.

### 2.3. *El denominado «interés general»*

Se ha criticado muchas veces que la ley 6/96 no se ha planteado como una ley del «voluntariado social» sino como una Ley general del voluntariado; de aquí que el legislador haya optado por un modelo amplio y ecléctico, en el que cabe incluir cualquier tipo de actividad voluntaria con tal que pueda considerarse de «interés general». Podemos deducir, en consecuencia, que si toda forma de acción voluntaria podría calificarse, en principio, como «de interés general», seguramente no toda acción voluntaria/solidaria albergará siempre un «interés social» en sentido estricto; al menos en el sentido de social vinculado al Estado «social»; esto es, a la lucha contra la pobreza y a favor de la satisfacción (universal) de las necesidades más básicas y perentorias. De manera que consideraríamos actividades solidarias, por ejemplo, las que realizan algunas entidades transnacionales, públicamente financiadas, dedicadas a organizar actividades de ocio y tiempo libre para jóvenes de las clases medias y altas. En estos casos, hablar de solidaridad carece por completo de sentido (salvo que vaciemos ese concepto de todo su significado histórico y de toda connotación socio política); pero también sería muy discutible la existencia de un «interés general» que justificara la inclusión de estas actividades como voluntariado. Así pues, no resulta acertado plantear la acción voluntaria desgajada de su matriz soli-

daria, esto es, desconectada a la existencia de un «interés social». Hacerlo así contribuye a generar graves distorsiones. Poner el objetivo de la acción voluntaria en un indeterminado interés general, en detrimento de un específico «interés social», tiende a debilitar la potencialidad del principio de justicia en el Estado social, haciendo un uso superficial e inconsistente del principio de solidaridad. Con ello, estaríamos institucionalizando jurídicamente la posibilidad de una solidaridad claramente antisolidaria y antisocial.

Podría pensarse que la adopción del «interés general» (donde caben todo tipo de actividades) como objeto de la acción voluntaria, responde al intento de justificar un modelo de voluntariado presuntamente neutral y apolítico, no comprometido con las reivindicaciones sociales. Ahora bien, un planteamiento de este tipo desvirtúa sin duda el auténtico sentido del fenómeno, puesto que lo desliga de la tarea de garantizar los derechos sociales que constituye, como ya vimos, su fundamento último.

Por otro lado, si la valoración del «interés social» dentro del «interés general» debiera deducirse de su situación en la Ley, nuestras expectativas podrían quedar seriamente defraudadas, ya que la alusión a los voluntarios de Cooperación al Desarrollo —quizá la expresión más genuina del voluntariado social—, se realiza nada menos que en la ¡Disposición Adicional Segunda! Casi resulta grotesco. De ahí también que no resulte difícil contemplar (con estupor) cómo se han acogido a la Ley y gozan de una total financiación pública, algunas asociaciones que se autodefinen como ONGs (dado que en estas siglas prácticamente cabe todo), pero cuya ausencia de ánimo de lucro está por demostrar, cuyos programas suscitan una profunda perplejidad (si es que se realizan alguna vez) y cuya existencia se utiliza como medio de vida (próspera vida) de sus cuadros directivos.

Resulta urgente, pues, recuperar la coherencia del voluntariado (compromiso de disfrute universal de los derechos sociales) recuperando el criterio del «interés social»; al mismo tiempo, resulta indispensable realizar una seria y profunda tarea de control de ese interés social en todas aquellas actividades que se financian públicamente, evitando toda posibilidad de solidaridad egoísta o de fraude a la sociedad.

#### 2.4. *Medidas de incentivación del voluntariado*

La compleja problemática introducida por las medidas de incentivación al voluntariado fue señalada acertadamente por García Inda (1996, 230-237) en los siguientes términos: «no parece que sea del todo

ajena a esta proliferación de ONGs el establecimiento de unas criticables medidas de incentivación como las que contienen los arts. 13, 14 y 15 de la Ley, que equipara y confunde la incentivación del voluntariado con la del voluntario, introduciendo una serie de medidas que pueden conseguir un incremento del número de voluntarios, pero que pueden afectar de forma importante a la naturaleza de la actividad y la relación voluntaria, por cuanto traslada o acentúa determinados intereses en esa actividad frente a otros. Dicho de otro modo: los incentivos de los artículos 14 y 15 cuestionan sobre todo la gratuidad o el desinterés como característica fundamental de la actividad voluntaria, debido a que los posibles beneficios de la actividad (siempre existe alguna forma de interés) dejan de ser implícitos y pasan a hacerse explícitos y calculables».

En efecto, establecer un beneficio que se deriva *ope legis* del desarrollo acreditado de la acción voluntaria, aunque no suponga técnicamente una retribución laboral, sí supone una compensación (mayor o menor) por los servicios que se prestan. La amplitud que pueden revestir los beneficios previstos en la fórmula abierta del art. 14, hacen tremendamente manipulable e instrumentalizable la acción voluntaria. Podríamos tomar como ejemplo la reciente Ley Española de Cooperación Internacional, de 18 de junio de 1998 (BOE del 8 julio), en la cual no parece que la cooperación prevista se fundamente sobre una efectiva concepción altruista y desinteresada del voluntariado, sino que más bien parece orientarse hacia una prestación bastante interesada, definida en función de intereses geoestratégicos, políticos, económicos y comerciales (piénsese, por ejemplo, en la inexistente cooperación con el pueblo saharauí y en la intensa y extensa cooperación con el reino de Marruecos, donde aparte del problema de Ceuta y Melilla están implicados no pocos intereses económicos, comerciales e industriales, sin excluir por supuesto el negocio de la venta de armas). Un planteamiento de este tipo supone, a juicio de los expertos, consagrar la marginación y la exclusión de muchos de los sectores más dinámicos y comprometidos con el voluntariado altruista, gratuito y desinteresado, que deciden permanecer al margen de todo marco legal para reafirmar la autenticidad de su compromiso.

## 2.5. *Voluntariado y ciudadanía*

El art. 1.º de la Ley concreta los objetivos de la misma: «promover y facilitar la participación solidaria de los ciudadanos en actuaciones de voluntariado en el seno de organizaciones sin ánimo de lucro públicas o privadas».

Sorprende que a los efectos de la ley sólo y exclusivamente los ciudadanos puedan ser voluntarios. Tras el examen de la Exposición de Motivos se llega también a la misma conclusión, puesto que reiteradamente se alude al concepto de ciudadanía y a la finalidad de «construcción de una sociedad solidaria en la que todos los ciudadanos gocen de una calidad de vida digna». No se podía haber dicho con más claridad y de peor manera. Se comprenden y justifican plenamente las críticas de la PPVE, ante la consagración conceptual de una correlatividad y exclusividad entre la ciudadanía y el voluntariado.

No deja de ser paradójico que, por ejemplo, una ONG de apoyo a los inmigrantes deba estar constituida, según la Ley, por ciudadanos españoles y/o comunitarios, o sólo por aquellos inmigrantes (regularizados) que hayan obtenido el estatuto de ciudadanía, o cuando menos la residencia legal; y que, en cambio, no puedan ser legalmente miembros de esa entidad los propios inmigrantes, que son quienes sufren directamente la situación de carencia absoluta de derechos y que, precisamente por esa causa, precisan de la solidaridad. Si quienes están directamente afectados no poseen el derecho a participar directamente en esas acciones de solidaridad hacia sí mismos y sus congéneres, entonces ¿qué clase de solidaridad es la que estamos realizando?

No hay duda de que nos encontramos ante un paternalismo totalmente injustificado subyacente en esa Ley, que concede el ejercicio de los derechos —incluso de los que tienen carácter solidario y altruista—, sólo a quienes ostentan la condición de ciudadanos, contribuyendo en su propia concepción a perpetuar la exclusión social ya que su posible ejercicio se atribuye sólo a quienes se encuentran en una situación de superioridad y poder frente a los no ciudadanos. Por el contrario, quienes más precisan de ella, están obligados —aceptando su exclusión—, a tolerar y a soportar la práctica de una solidaridad paternalista, filantrópica y benefactora, en su condición de beneficiarios pasivos<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> Sólo Izquierda Unida planteó la superación del requisito de la ciudadanía como condición para ser voluntario, y así definía al Voluntario como «toda persona», lo cual parece mucho más acertado. No menos criticable es la vinculación entre la Prestación Social Sustitutoria y el Voluntariado que deriva de una percepción errónea de que la exigibilidad jurídica del deber de prestación anula la voluntariedad y pueden desvirtuar el carácter gratuito y desinteresado que define el voluntariado (Cfr. *Documentación Social*, n.º 104 (1996), p. 238-258, en donde se recogen las opiniones de algunas ONGs, Partidos políticos y Centrales Sindicales sobre la Ley).

## 2.6. *Indefinición conceptual de solidaridad y altruismo*

En nuestra opinión, la indefinición con la que se presentan los dos elementos esenciales —solidaridad y altruismo— que definen la acción voluntaria, tal y como genéricamente se recogen en el art. 3.1 a) de la Ley, representa uno de los aspectos más criticables de la regulación.

En primer lugar, no resulta coherente hacer depender la calificación de acción solidaria, y todas las consecuencias que de ello se derivan, de unos conceptos totalmente imprecisos y no adjetivados. La redacción del 3.1.a) ni siquiera permite deducir con claridad si altruismo y solidaridad deben interpretarse como sinónimos, o si se exige su concurrencia simultánea en la acción voluntaria por ser conceptos independientes. En todo caso, la concurrencia sinónima o simultánea de ambos plantea graves incongruencias en la acción voluntaria. En efecto, si debemos considerar que toda acción voluntaria debe ser al mismo tiempo altruista y solidaria, resulta incomprensible que la propia Ley en su art. 14 reconozca a los voluntarios el cómputo de sus actividades como servicio militar o prestación social sustitutoria.

Ningún caso más elocuente que el propuesto por la propia ley permite concebir la posibilidad de una acción plenamente solidaria que puede carecer por completo de altruismo. De manera que resulta plenamente coherente la hipótesis de un voluntariado no altruista. El problema reside, como ya habíamos apuntado anteriormente, en el significado de ambos conceptos; es decir, si debemos entender altruismo exclusivamente como acción desinteresada y gratuita o si debemos ampliarlo a toda acción realizada en beneficio de los demás aunque pueda generar beneficios directos o indirectos para el interesado; del mismo modo, habría que decidir si entendemos como solidaria toda acción realizada en beneficio de alguien que está necesitado, o si debe extenderse a toda acción realizada en favor del interés general (incluso la «defensa de la economía», como señala la Ley en su art. 4). Faltando estas precisiones la acción voluntaria cae en la indefinición, aunque sí cabe establecer algún criterio lógico en este ámbito.

Por un lado, entendemos que puede considerarse plenamente solidaria una acción realizada en beneficio de personas necesitadas, aun no siendo altruista sino movida por el interés de no realizar el servicio militar, dado que la solidaridad reside en la cualidad objetiva de la acción o servicio que se presta y no en la intención (de todo punto inverificable) de la persona que lo realiza. Como ha señalado con acierto García Inda (1996, 224-227), para exaltar una solidaridad voluntaria se denosta el valor de

una solidaridad obligada (Servicio militar y Prestación social sustitutoria), que no por obligatoria resulta menos solidaria<sup>25</sup>. De manera que debe admitirse una acción solidaria no institucional que técnicamente pueda no revestir la cualidad de acción voluntaria. No obstante, parece lógico admitir también la posibilidad de una acción voluntaria no altruista.

Por otro lado, entendemos también que no pueden considerarse en absoluto solidarias las acciones voluntarias realizadas, por ejemplo, en beneficio de quien no está necesitado o no necesita prioritariamente esa ayuda. Aunque puedan acogerse dentro del cajón llamado interés general y no haya dudas del altruismo de quienes las promueven, un campamento de verano para niños de familias acomodadas no puede equipararse a una tarea de alfabetización en zonas marginales. Calificar cierto tipo de actividades voluntarias como solidarias supone desvirtuar el concepto solidaridad, considerando equivocadamente en el plano social una universalidad en el punto de partida, cuando lo que realmente se necesita es garantizar una universalidad en el punto de llegada<sup>26</sup>.

### *La institucionalización jurídica de la solidaridad: el servicio civil*

El proceso de juridificación del voluntariado constituye un paso intermedio en el camino hacia una futura, quizá utópica, institucionalización de deberes universales de solidaridad. Apunta Javier de Lucas que si la condición de ciudadano es como muestra Harris «el fundamento de la posibilidad de imponer cargas correlativas, tanto a los beneficiarios como a los proveedores de bienestar», es esta noción de ciudadanía, en el marco de las obligaciones y derechos propios del Estado social, la que ofrece una justificación para el establecimiento de deberes jurídicos de solidaridad como los que pueden concretarse en el denominado servicio civil.

Los destinatarios del deber de ayuda, desde una concepción solidaria y responsable de la ciudadanía en el seno de un Estado social, no son sólo los poderes públicos, sino también los ciudadanos. En efecto, tanto los derechos al bienestar, como las obligaciones de ofrecer los recursos que permiten su satisfacción, se basan en la condición de ciudadanía. El

---

<sup>25</sup> En este sentido se manifestaba también la Sentencia del Tribunal Constitucional, STC n.º 55/1996.

<sup>26</sup> Cfr. Peces-Barba (1995); en particular el capítulo «La universalidad de los derechos humanos», pp. 318-320.

punto fundamental a dirimir estriba en la extensión (hasta dónde llegan) las obligaciones; no obstante, lo que sí se puede afirmar es que esas obligaciones tienen como contenido básico todo lo necesario para garantizar una condición efectiva de ciudadanía. En función de este presupuesto, puesto que las obligaciones se correlacionan con derechos, resultaría absolutamente lógico y coherente, el recurso a la coacción para obtener su cumplimiento. En otras palabras, resulta plenamente justificado la existencia de obligaciones jurídicas de solidaridad<sup>27</sup>.

### 1. Los deberes jurídicos de solidaridad

El art. 3.1.b) de la Ley del voluntariado exige como condición de la acción voluntaria: «que su realización sea libre, sin que tenga su causa en una obligación personal o deber jurídico». De manera implícita, la exigencia de «libertad» para la acción voluntaria refleja un presupuesto implícito de carácter más general aplicable en todas las acepciones posibles de la solidaridad: la incompatibilidad entre la acción solidaria y la existencia de una obligación o deber. Resulta lógico a primera vista pensar en estos términos, puesto que considerar la posibilidad de un deber/obligación moral o jurídica de realizar una acción solidaria aparece en sí mismo como contradictorio. En efecto, el carácter libre de la solidaridad se presenta directamente relacionado con el carácter altruista de la misma, entendido como acción esencialmente desinteresada y gratuita. Parece imposible plantear como solidaria una acción que no nazca de la libre voluntad del sujeto impulsada por su deseo altruista (generoso y desinteresado) de ayudar a los demás.

Ahora bien, no hemos de perder de vista que aquello que cualifica como solidaria una acción debe ser su contenido objetivo (el servicio prestado y los sujetos receptores) no la intención, por otra parte inverificable, del que la realiza. Ya hemos expuesto con anterioridad los problemas que representa la exigencia del altruismo para calificar la acción voluntaria, de manera que esto mismo puede aplicarse plenamente a la causa u origen que promueve la realización de la acción solidaria, sea la libertad del sujeto, sea el cumplimiento de una obligación personal o un deber jurídico. En definitiva, cabe reiterar que es el carácter objetivo de la acción aquello que debe calificar la solidaridad de la misma, con inde-

---

<sup>27</sup> Cfr. De Lucas (1996), pp. 157 y 158.

pendencia de cuál sea la intención del sujeto que la realiza o la causa (libertad o deber) que la promovió.

Así pues, no parece justificado identificar solidaridad y libertad, aunque puedan coincidir en muchas ocasiones, ni tampoco resulta incongruente justificar la existencia de deberes de solidaridad. Una cosa es la gratuidad, que sólo es inherente al servicio solidario que se presta y otra cosa distinta es que de la gratuidad se derive necesariamente la inexigibilidad jurídica de determinadas prestaciones de solidaridad. En efecto, en un Estado social, la existencia de una dimensión jurídica de la solidaridad, como fundamento de deberes jurídicos positivos y generales, se presenta como la última garantía de los derechos sociales. Si la solidaridad sólo se plantea como el ejercicio de prestaciones puramente discrecionales y libres, excluyendo que traigan su causa en una obligación personal o en un deber jurídico, volveríamos al concepto paternalista y benéfico de la asistencia social y nos encontraríamos de lleno en el panorama de la «ética indolora» planteado por Lipovetsky, en medio de la fragmentación y el narcisismo solipsista propios de una posmodernidad decadente.

Por consiguiente, no se aprecia ningún obstáculo insalvable ni contradicción alguna en la existencia de deberes jurídicos de solidaridad. Hasta tal punto esto es así que la realización de un deber de solidaridad puede ser impuesto, incluso en cumplimiento de una sanción administrativa o judicial, como la reciente Sentencia del Juzgado de lo Penal n.º 3 de Barcelona, que obliga a dos skin-heads (rapados), de entre 20 y 22 años de edad, a seguir un curso de formación cultural y educativo en materia de respeto pacífico a la pluralidad ideológica, a cambio del cual se les conmutará la pena de un año de prisión y multa de 180.000 pts., por un delito de reunión ilícita con tenencia de armas. Si no admitiéramos esto, como ya advirtió De Lucas, estaríamos eliminando uno de los elementos más valiosos de la pena como es el de la reinserción social mediante el cumplimiento de deberes concretados en servicios de solidaridad a la comunidad, incorporados como medidas subsidiarias y alternativas al cumplimiento clásico de las penas en la reciente reforma del Código penal.

En conclusión, una cosa es la causa y el origen de la acción solidaria —que puede ser voluntario o realizado en cumplimiento de un deber— y otra la realización práctica de esa acción. No diferenciar estos ámbitos sería incurrir en una clara confusión entre moral y Derecho. Por otro lado, tampoco resulta procedente identificar el cumplimiento de un deber con la coacción; sin perjuicio de la distinción entre moral y Derecho y del respeto a la separación entre ambos órdenes normativos, no podemos eliminar la posibilidad de cumplimiento gustoso de los deberes.

## 2. Institucionalización de un servicio civil

Partiendo de las premisas ya expuestas —y reiterando también aquí los argumentos ofrecidos contra un pretendido carácter discrecional, graciable y libérrimo de la acción solidaria en el seno de un Estado social—, De Lucas propone tres posibles alternativas para encauzar la hipotética institucionalización de la solidaridad a través de un servicio civil<sup>28</sup>:

### 2.1. *Servicio civil en régimen de voluntariado*

La primera de las alternativas consistiría en establecer, apoyados en el tenor literal del art. 30.3 de la CE, una ley de servicio civil en régimen de voluntariado, cuyo objetivo sería configurar un régimen jurídico para regular actividades como las que desempeña actualmente buena parte del voluntariado, esto es, para la prestación de servicios asistenciales a la comunidad. Para De Lucas, esta es la fórmula que parece haber elegido el constituyente al supeditar la posibilidad del servicio civil a la realización de «fines de interés general». Una fórmula de este tipo permitiría fijar con claridad el estatuto de los «cooperantes» o «voluntarios profesionales» —como es el caso de quienes trabajan, por ejemplo, en *Medicus Mundi* o «Médicos sin Fronteras»—, además de contribuir a crear un régimen de financiación o subvención pública de esas actividades en condiciones de transparencia y eficacia, sin interferencia en ámbitos profesionales.

Desde estas coordenadas, el servicio civil no parece distinguirse fácilmente del voluntariado. La propia Ley 6/96 del voluntariado ha identificado como propias de la acción voluntaria aquellas que denomina «actividades de interés general» (art. 4): asistenciales, de servicios sociales, cívicas, educativas, culturales, científicas, deportivas, sanitarias, de cooperación al desarrollo, defensa del medio ambiente, etc.; en definitiva, todas aquellas que podrían considerarse en el ámbito de un servicio civil. De hecho en Catalunya se está estudiando la posibilidad de establecer un servicio civil planteado como un voluntariado con amplia dedicación a programas específicos<sup>29</sup>. Se planean también fórmulas de incentivación,

---

<sup>28</sup> Cfr. De Lucas (1994 a), pp. 136-151; (1994 b), pp. 9-88; (1996), pp. 153-186.

<sup>29</sup> Cfr. *El Servei Civil*, Generalitat de Catalunya, Departament de Benestar Social, Institut Català del Voluntariat, Barcelona 1997.

como por ejemplo, considerarlo un mérito para el acceso a determinados lugares de trabajo dentro de la Administración pública<sup>30</sup>.

## 2.2. *Servicio civil obligatorio*

La segunda alternativa consistiría en establecer un servicio civil, en sentido estricto, de carácter obligatorio. Para De Lucas, esta posibilidad supondría materializar la institucionalización del deber de solidaridad en los dos ámbitos constitucionalmente diseñados: en primer lugar, se trataría de configurar el marco jurídico relativo al cumplimiento de las obligaciones contempladas en el número 4 del art. 30 CE, esto es, obligaciones positivas que consisten en prestaciones personales de actividad, relacionadas con el cumplimiento de deberes que afectarían a todos los ciudadanos, como en el caso de «grave riesgo, catástrofe o calamidad pública».

En segundo lugar, podría plantearse también un servicio civil obligatorio, «para el cumplimiento de fines de interés general», de acuerdo con la posibilidad abierta en el número 3 del artículo 30 CE. En principio, los deberes de solidaridad, tal y como hemos expuesto anteriormente, podrían ser configurados como una obligación universal para todos los ciudadanos, incluyendo a hombres y mujeres por igual. Cabría plantearse, incluso, si tales deberes podrían afectar a todos los residentes en el territorio.

Por supuesto, sería perfectamente posible implantar una ley de servicio civil obligatorio, como mero desarrollo de lo dispuesto en el art. 30.3 CE; no obstante, teniendo en cuenta lo sucedido en España con el servicio militar y la prestación social sustitutoria, son muchos los que opinan que una alternativa de este tipo no tendría ninguna efectividad<sup>31</sup>. Otros entienden, sin embargo, que tal posibilidad no resulta ni mucho menos deseable, sobre todo si tenemos en cuenta que la desaparición del servicio militar obligatorio y, con él, de la prestación social sustitutoria, podría generar un serio déficit de personal en la atención de muchos servicios asistenciales, tanto públicos como privados, que hasta ahora se nutren de objetores. En definitiva, conviene distinguir dos cuestiones, que no están necesariamente conectadas: por un lado, que sea técnicamente posible proponer la obligatoriedad del servicio civil y, por

<sup>30</sup> Cfr. García Fernández-Bermejo Lacasta (1999), pp. 198-199.

<sup>31</sup> Cfr. García Fernández-Bermejo Lacasta (1999), p. 199.

otro lado, que sea interesante, útil y eficaz introducir tal posibilidad. Queda, pues, pendiente de estudio y profundización una interesante cuestión de futuro.

### 2.3. *Alternativa al servicio militar y prestación social sustitutoria*

La última de las alternativas, sería utilizar la posibilidad del art. 30.3 CE para establecer un servicio civil como vía alternativa al cumplimiento del servicio militar obligatorio. En este caso, De Lucas apuntaba la posibilidad de que el servicio civil pudiera ser incluido posteriormente como una de las causas de exención del servicio militar, posibilidad abierta por la dicción del art. 30.2 CE, cuando afirma que además de la objeción de conciencia caben otras «causas de exención del servicio militar obligatorio».

Esta tercera alternativa se enfrenta con el serio inconveniente de la inminente desaparición del servicio militar obligatorio, cuya fecha de caducidad es el año 2002, momento en el cual quedará también desactivada la objeción de conciencia. Habrá que estar atentos en ese momento a ver cómo incide este acontecimiento en las entidades públicas o privadas que se nutren de objetores. No obstante, más allá de cual sea este desarrollo, la defensa de un servicio civil como alternativa a la Prestación Social Sustitutoria, se ha sustentado fundamentalmente desde posiciones ideológicas; desde quienes entendían que esta opción representaba alternativas ajenas e independientes de las propuestas por la Administración y el Gobierno. Esto explica que muchas entidades no se integren en proyectos donde pueden intervenir objetores de conciencia (no han firmado acuerdos con la Oficina de la prestación Social y Objeción de Conciencia) y, sin embargo, sí soliciten que a los voluntarios que colaboran con ellas se les convalide ese tiempo por el de prestación social, tal y como prevé la ley 6/96 del voluntariado<sup>32</sup>.

### 3. Problemas para el establecimiento de un servicio civil

Una Ley de servicio civil aparece, en principio, como un instrumento sumamente útil para conseguir los siguientes objetivos:

---

<sup>32</sup> Cfr. *Ibid.*, pp. 194-196.

- a) garantizar el mantenimiento del derecho deber de servir a España, una vez acabado el régimen vigente del servicio militar, sin discriminación de sexo
- b) hacer frente a la crisis del Estado social;
- c) controlar el voluntariado con fuerza social;
- d) el objetivo más importante sería el de integración social; en el sentido de recuperación de la legitimidad y de la justificación de la obediencia. En efecto, ante el riesgo de un vacío de socialización que no puede ser cubierto por los mecanismos de redistribución de renta del sistema fiscal propio del Estado del bienestar, el modelo del servicio civil pretende recobrar los lazos comunitarios<sup>33</sup>.

No obstante, la perspectiva de un servicio civil fundamentado en una obligación universal de solidaridad, no sólo presenta dificultades técnicas de articulación, sino que también suscita algunas objeciones de fondo.

Para De Lucas (1996, 165-168), la objeción más contundente y difícil de resolver, radica en que la propuesta de un servicio civil constituye una competencia desleal en el mercado laboral. No parece, sin embargo, un problema irresoluble, se trata de establecer con claridad las coordenadas. En efecto, en primer lugar se trata de buscar tareas propias para un servicio civil, esto es, cuya imposición como deber tenga entidad propia (y que, lógicamente, no consista en un medio subsidiario a la prioridad del servicio militar). En segundo lugar, parece necesario también que esas tareas no sean objeto de definición unilateral por la Administración, sino conjuntamente acordadas con los agentes sociales implicados: los sindicatos, las organizaciones no gubernamentales (siempre que reúnan condiciones de garantía) e, incluso, las organizaciones empresariales.

---

<sup>33</sup> Así, Cáritas propone un servicio civil como alternativa de futuro no sólo para el voluntariado sino como solución a largo plazo en relación con la objeción de conciencia al servicio militar y la prestación social sustitutoria: «mientras la prestación social sustitutoria sólo afecta a los objetores a la prestación del servicio militar, el servicio civil acogería a aquellos ciudadanos que tiene interés en colaborar en tareas sociales desde una estructura sólida de servicios. El servicio civil puede ser la solución a largo plazo si se ejerce como un servicio voluntario y solidario y no como una forma más o menos en cubierta de prestación social sustitutoria al servicio militar Podría constituirse en aglutinador de todos los ervices sociales hoy dispersos: a toxicómanos, menores, deficientes, animación social etc» (cfr. *Documentación Social*, 104, pp. 173 y 174).

Por otro lado, existen otras dos objeciones al Servicio civil, planteadas desde una perspectiva ideológica neoliberal —vinculadas al dominio del individualismo egoísta y a las leyes del mercado—, que tratan de excluir el ejercicio de la solidaridad del ámbito jurídico. La primera de ellas entiende que la pretensión de imponer tales deberes positivos a los ciudadanos reviste un carácter redundante y superfluo, puesto que los ciudadanos ya pagan los servicios del Estado a través de los impuestos. La segunda objeción atiende «a la inaceptable limitación del principio de autonomía individual» que comporta la obligación de realizar personalmente la prestación de estos deberes, más propia de sociedades premodernas (o totalitarias) que de sociedades complejas como las actuales.

Ambas objeciones pueden contestarse del mismo modo; bastaría con indicar la vinculación existente entre los deberes positivos de solidaridad y el ejercicio de la ciudadanía responsable, participativa y solidaria, entendida en su sentido más amplio como ciudadanía social, universal y cosmopolita, absolutamente incompatible con cualquier género de exclusión. De todos modos, aun dotado de una plena justificación teórica y de una interesante virtualidad práctica, la realidad de un servicio civil todavía se halla en un complejo proceso pre-embriionario.

### *Bibliografía*

- AÑÓN ROIG, M. J. (1994): *Necesidades y Derechos. Un ensayo de fundamentación*, Madrid: CEC.
- ASCOLI, V. (1987): «Estado de Bienestar y Acción Voluntaria», *REIS* n.º 38.
- DE LUCAS, J. (1993): *El concepto de solidaridad*, México: Fontamara.
- (1994 a): «La polémica sobre los deberes de solidaridad», *Revista del Centro de Estudios Constitucionales* n.º 19 (1994), pp. 9-88.
- (1994 b): «La Ley del Servicio Civil: las opciones posibles y su fundamento constitucional», *Boletín de Información del Ministerio de Justicia*, n.º 1696, pp. 136-151.
- (1996) «La obligatoriedad de un servicio social y los deberes de solidaridad», *Cuadernos de Trabajo Social*, n.º 29, pp. 153-186.
- FERNÁNDEZ, O. y ALFARO, M. E. (1988): «El ancho mundo del voluntariado», *Sal Terrae*, junio, pp. 436 y ss.
- GARCÍA FERNÁNDEZ, F. y BERMEJO LACASTA, A. (1999): «Voluntariado, prestación social y servicio civil», en *El voluntariado: regulación jurídica e institucionalización social*, J. Martínez de Pisón y A. García Inda (coord.); Zaragoza: Egido editorial, pp. 193-200.
- GARCÍA INDA, A. (1996): «Aspectos legales del Voluntariado: El modelo de la Ley 5/1996 de 15 de enero», en *Documentación Social*, n.º 104, pp. 201-236.

- (1997): «La ley del voluntariado y la ‘privatización’ de la prestación social sustitutoria», *Revista de Fomento Social* 52, pp. 263-283.
- (1999): «La generalización del voluntariado o la nueva militancia», en *El voluntariado: regulación jurídica e institucionalización social*; J. Martínez de Pisón y A. García Inda (coord.); Zaragoza: Egido editorial, pp. 128-130.
- GARCÍA ROCA, J. (1994): *Solidaridad y voluntariado*, Santander: *Sal Terrae*.
- GENERALITAT DE CATALUNYA, Departament de Benestar Social, Insitutit Català del Voluntariat, (1997): *El Servei Civil*, Barcelona: Generalitat.
- GIL GARCÍA, S. (1991), «Voluntarios de hoy», en *El voluntariado en la acción sociocultural*, Madrid: ed. Popular, pp. 81-104.
- GONZÁLEZ AMUCHASTEGUI, J. (1991): «Notas para la elaboración de un concepto de solidaridad como principio político», *Sistema* 101, pp. 133-135.
- GUTIÉRREZ RESA, A. (1997): *Acción Social no Gubernamental*, Valencia: Tirant Lo Blanch.
- LACOMBA, R. (1999): «El treball del voluntariat social», *Revista de Treball, Economia i Societat*, n.º 12, pp. 31-48.
- LIPOVETSKY, G. (1994): *El crepúsculo del deber. La ética indolora de los nuevos tiempos democráticos*, Barcelona: Anagrama.
- MADRID, A. (1996): «Algunos interrogantes sobre el fenómeno del voluntariado» en VV.AA., *En el límite de los derechos*, Barcelona: EUB.
- (1997): «El derecho en las organizaciones no gubernamentales», en *¿Trabajo voluntario o participación? Elementos para una sociología del Tercer Sector*, A. Jerez (coord.), Madrid: Tecnos, pp. 135-168.
- MARCHIONI, M. (1987): *Planificación social y organización de la comunidad*, Madrid: Ed. Popular.
- MARCHIONI, M. y PUCHE, F. (1990): «Notas sobre el voluntariado», en *El voluntariado en la acción sociocultural*, Madrid: ed. Popular, pp. 63-80;
- PECES BARBA, G. (1995): *Curso de Derechos Fundamentales* (tomo I), Madrid: Eudema.
- RAMONET, I. (1997): *Un mundo sin rumbo. Crisis de fin de siglo*, Madrid: Debate.
- SUSÍN BELTRÁN, R. (1999): «La institucionalización del voluntariado», en *El voluntariado: regulación jurídica e institucionalización social*; J. Martínez de Pisón y A. García Inda (coord.); Zaragoza: Egido editorial, pp. 147-191.
- VIDAL GIL, E. (1993): «Sobre los derechos de solidaridad. Del Estado liberal al Estado social de Derecho», *Anuario de Filosofía del Derecho*, X, pp. 62-131.
- ZUBERO, I. (1999): «El papel del voluntariado en la sociedad actual», en *El voluntariado: regulación jurídica e institucionalización social*; J. Martínez de Pisón y A. García Inda (coord.); Zaragoza: Egido editorial, pp. 91-109.