

El debate sobre el servicio civil (una introducción)

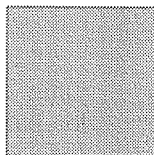
ANDRÉS GARCÍA INDA
FERNANDO GARCÍA FERNÁNDEZ

PROFESORES DEL DEPARTAMENTO DE DERECHO PÚBLICO.
UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA.

La previsible desaparición de la Prestación Social Sustitutoria ha venido a reanimar el debate sobre el posible desarrollo del «Servicio civil» establecido en el artículo 30.3 de la Constitución. A ese respecto, se trata de plantear cuál va a ser realmente el sentido de ese «Servicio» (como cauce de participación y/o prestación de servicios) y cómo se puede y debe configurar (obligatorio o voluntario, etc.).

Palabras clave: Servicio civil, prestación social sustitutoria, voluntariado

El debate sobre el servicio civil (una introducción)



Andrés García Inda
Fernando García Fernández

Toda sociedad tiende a institucionalizar formas y cauces de participación y colaboración en la gestión y satisfacción de necesidades comunes. Esas formas pueden ser diversas en función de las circunstancias sociales, políticas y económicas, y también en función de las opciones ideológicas (o la «cultura» en sentido amplio) de cada sociedad; esto es, pueden variar de acuerdo a su manera de concebir valores o «virtudes públicas» como la *solidaridad*, la *participación* y la *responsabilidad*,¹ virtudes que a su vez esos cauces contribuyen a desarrollar, producir o modificar. Entre otras posibles diferencias, esa institucionalización puede estar más o menos formalizada jurídicamente, puede ser impuesta (desde arriba, desde instancias políticas) o puede gestarse voluntariamente (desde abajo, desde lo que ambiguamente se llama sociedad civil), puede consistir en la incentivación y reconocimiento social de conductas solidarias o puede plasmarse en la imposición de obligaciones o deberes de actuación, etc. Como dice A. Madrid, «históricamente, las sociedades humanas han generado instituciones de carácter obligatorio o voluntario mediante las cuales determinados trabajos de interés común se realizaban de forma con-

¹ Cfr. por ejemplo, entre otras muchas referencias posibles: L. A. Aranguren Gonzalo, *Reinventar la solidaridad*, Madrid, PPC, 1998, 1ª parte; V. Camps, *Virtudes públicas*, Madrid, Espasa-Calpe, 1990, pp. 33-80; J. García Roca, *Exclusión social y contracultura de la solidaridad*, Madrid, Hoac, 1998, esp. pp. 43-50 y 161-249; R. Wuthnow, *Actos de compasión*, trad. de Paloma Gómez Crespo, Madrid, Alianza, 1991; I. Zubero, *Las nuevas condiciones de la solidaridad*, Bilbao, Desclée de Brouwer, 1994.

junta, sin que ello comportase una recompensa económica de los participantes».² En España la Prestación Social Sustitutoria (en adelante PSS) del Servicio militar —también el propio Servicio militar obligatorio (a partir de ahora SMO)— y la institucionalización del voluntariado, así como el debate, todavía adolescente, sobre el Servicio civil, son ejemplos palpables de esos procesos, y han de leerse en el contexto social que los hace posibles. Un contexto que, entre otros rasgos, viene caracterizado por la *redefinición de las políticas sociales* (las transformaciones generadas por la crisis de las políticas keynesianas y el desarrollo del Estado social) y *de los modelos de participación social y política* (lo que podríamos llamar transformaciones de la militancia clásica³).

El contexto del debate: la desaparición de la PSS

La previsible desaparición del SMO y, por consiguiente, de la PSS, ha venido a reanimar —o despertar, según se vea— el debate sobre la *posibilidad* y/o la *necesidad* de establecer un Servicio civil (que llamaremos SC en lo sucesivo), desarrollando así lo dispuesto en el art. 30.3 de la Constitución: «Podrá establecerse un servicio civil para el cumplimiento de fines de interés general». Entre otros posibles problemas de transición a los que se suele aludir para reivindicar la idea del SC, se dice que

² A. Madrid, «Algunos interrogantes sobre el fenómeno del voluntariado», en AA.VV., *En el límite de los derechos*, Barcelona, EUB, 1996, p. 246.

³ Hasta hace no mucho tiempo (en nuestro país los años ochenta, más o menos), la participación social tenía como referente modelos de militancia que podríamos caracterizar como *fuertes*, con una clara identificación entre las experiencias de pertenencia a la organización y de participación en la actividad, y una estrecha vinculación en términos tanto de tiempo como identificación personal. Hoy día esos modelos hace ya tiempo que entraron en crisis y se han visto reemplazados por otros que podríamos llamar *débiles*. La generalización del voluntariado, institucionalizado jurídica y socialmente, es el paradigma de esta nueva forma de entender la participación social, concebida como una «militancia sin pertenencia», o en la que ésta se pluraliza (en consonancia con el reconocimiento del carácter complejo —o compuesto— de toda identidad). Cfr. al respecto J. R. Capella, *Los ciudadanos siervos*, Madrid, Trotta, 1993, pp. 214-215; I. Zuberó, «El papel del voluntariado en la sociedad actual», en AA.VV., *El voluntariado: regulación jurídica e institucionalización social*, Zaragoza, Egido, 1999, pp. 89-107.

la desaparición de la PSS (no la del SMO, que se soluciona con su profesionalización) podría poner en peligro algunos servicios o proyectos de interés social que en la actualidad venían siendo desarrollados por objetores. Por poner algunos datos sobre la mesa: cuando se discute expresamente este problema, a finales de 1998, el número de puestos de PSS se cifraban en 108.517 —de acuerdo al informe de gestión y estadístico de la Dirección General de Objeción de Conciencia, cerrado a 31 de diciembre de 1997—, de los cuáles más de 60.000 eran considerados por el Gobierno como imprescindibles (básicamente los que se refieren al área sanitaria y de los servicios sociales); de esos 108.000, el capítulo más importante es el de servicios sociales, con unos 56.376 puestos de actividad que dejarían de existir; en cifras económicas, algunos han calculado que la susodicha desaparición de la PSS se traducirá en la pérdida de unos 200.000 millones de pesetas por parte del sistema sanitario y el sistema de servicios sociales, el sistema de protección civil o el sistema educativo; o por ejemplo, tomando como referencia el caso de Cruz Roja —la entidad más importante en este tema—, la erradicación de la PSS supondrá la desaparición de unos 18.000 puestos de actividad. La supresión de la PSS (consecuencia de la profesionalización del SMO) sirve así, a la vez, de *contexto* y *justificación* del debate sobre el SC. Es decir, dicha supresión ha venido a generar las condiciones de *oportunidad* para un debate abierto sobre el posible desarrollo del SC al que alude el art. 30.3 de la Constitución.

Sin embargo, a pesar de esos datos, en realidad no podemos saber hasta qué punto este argumento es razonable, puesto que —salvo algunas honrosas excepciones⁴— no existen estudios generales que den razón del efecto que la PSS ha tenido en los proyectos y los programas en los que han participado objetores, y no se puede por tanto dar cuenta cabal de los efectos que supondría su desaparición. Dicho de otra forma: tenemos constancia del número de objetores y del número de prestacionistas, pero no sabemos realmente qué es lo que hacen y, por lo mismo

⁴ Por ejemplo la de J. A. Monguilot y N. Espeleta, *La Prestación Social Sustitutoria en Zaragoza. De la teoría a la realidad. Informe sobre el desarrollo y funcionamiento de la PSS*, (con la colaboración de Juan Carlos Galtier y Fernando García) Zaragoza, Consejo de la Juventud, 1997.

cuál será el *impacto* de la desaparición de la PSS en los proyectos en los que participan. Hasta el punto de que el argumento puede llegar a hacerse reversible, negando la oportunidad de un SC que sea simplemente repetición o subrogación del «legado» de la PSS al que se apela.

A ese respecto, el Pleno del Senado aprobó en septiembre de 1998 una moción en la que se instaba al Gobierno a elaborar y presentar a la Cámara, en el plazo más breve posible, un informe en el que se diera cuenta del impacto que provocará la supresión de la PSS, y en el que asimismo se plantearan las fórmulas posibles e idóneas para garantizar el mantenimiento de los servicios. El Servicio civil, se plantea como una posibilidad, junto a otras, para solucionar los problemas derivados de esa supresión.⁵

Con todo, admitamos —a priori— que la hipótesis de la que se suele partir es correcta, y que la desaparición de la PSS va a generar un vacío en determinados servicios que es necesario cubrir. Ante esa situación, en la búsqueda de soluciones, caben varias alternativas antes de llegar a la idea del SC: desde la asunción por parte de las distintas administraciones públicas de esos proyectos o servicios, o su reenvío al mercado, hasta la desaparición o disminución de las prestaciones al no existir personas y/o medios económicos suficientes para mantener el nivel al que se llegaba con los objetores en la PSS, pasando por el recurso al fomento del voluntariado, para tratar de paliar o relle-

⁵ *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado*. VI Legislatura. Serie I. Núm. 563, 5 octubre de 1998, p. 5; *Cortes Generales. Diario de sesiones del Senado*, Pleno, nº 100, 6 de octubre de 1998, pp. 4597-4604. La moción fue propuesta por el Grupo Parlamentario Socialista y se aprobó con una enmienda del mayoritario Grupo Parlamentario Popular. El representante de dicho grupo apuntaba la posible creación de un SC que aunara el caudal social procedente de la PSS, el voluntariado y la protección civil: «la creación de un servicio civil puede servir para coordinar la energía social a favor de las personas más necesitadas de la sociedad, asumiendo, con ocasión de la desaparición de la prestación social sustitutoria, que se incorpore su estructura administrativa, que en estos momentos alcanza un elevado nivel de gestión, y puede ser un importante estímulo para afirmar la acción social entre los jóvenes españoles, hombres y mujeres, si es que en su día se quiere circunscribir a ellos. Como consecuencia, la sociedad española percibirá, a través del servicio civil, que el mensaje de justicia y de solidaridad que se establece en el preámbulo de la Constitución no se queda tan sólo en una declaración de principios».

nar el déficit generado.⁶ Esta última, la del fomento y promoción del voluntariado, es una estrategia de enorme actualidad y relevancia, dado el papel que se viene atribuyendo al sector voluntario en la gestión y desarrollo de políticas sociales. Y como muestra un botón: El Pleno del Senado aprobó el 15 de septiembre de 1998 una moción presentada por el Grupo Parlamentario Popular por la que se instaba al Gobierno «a primar con ayudas oficiales a las organizaciones de voluntarios que firmen convenios con las distintas Administraciones Públicas, en orden a mantener tareas y servicios que en la actualidad realizan objetores de conciencia a través de la prestación social sustitutoria y que, en tiempo no determinado, pero tampoco lejano, dejarán de prestar por la desaparición del servicio militar obligatorio».⁷

Pero aunque se apueste por esta posibilidad, en muchos casos puede discutirse sobre la necesidad de ciertos márgenes de estabilidad que permitan la continuidad de esos mismos programas o proyectos de voluntariado. Por ejemplo cuando no existan suficientes voluntarios, o habida cuenta de la inestabili-

⁶ E incluso la posible utilización de reservistas de las Fuerzas Armadas, tal como anunció el Gobierno, a mediados del mes de agosto de 1998, con ocasión de la comparecencia del Subsecretario de Defensa en la Universidad Internacional Menéndez Pelayo, sobre la posibilidad de que en el futuro los reservistas cubrieran, debidamente incentivados, 50.000 plazas dedicadas a chóferes de ambulancias.

⁷ *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado*, VI Legislatura. Serie I. Núm 547, 14 de septiembre de 1998, pp. 4-5. A pesar de las intenciones (buenas, se supone) que pueda encerrar, no son pocas las cautelas que han de adoptarse ante una propuesta así, y que de un modo u otro aparecieron en el debate de la moción. De entrada, es bastante discutible que se haga una propuesta sobre cómo solucionar los problemas derivados de la desaparición de la PSS sin analizar a fondo cuáles y cómo son esos problemas. Tengamos en cuenta que la moción que instaba a analizar el impacto de ese proceso de supresión del SMO y la PSS, anteriormente comentada, es cronológicamente *posterior* a la que ahora mencionamos. De otro lado, es discutible también hasta qué punto se debe y se puede abordar determinados programas o servicios sociales a través de esa estrategia de «ayuda oficial a las organizaciones de voluntarios que firmen convenios con las distintas Administraciones Públicas». Por último, y aunque en el debate se quisiera hacer una interpretación más extensiva que apelara a los valores de participación que están en el fondo de la moción, en sus estrictos y literales términos, ésta parece reducirse a una propuesta de subvención sin mayores planteamientos. *Cortes Generales. Diario de Sesiones del Senado*. VI legislatura. Núm. 96. Pleno, sesión del martes 15 de septiembre de 1998, pp. 4403-4411.

dad con que se puede ver obligada a funcionar una entidad de voluntariado (entre otras razones por la imposibilidad del voluntariado de comprometerse más a fondo por causas laborales o de otro tipo). Desde ese punto de vista parece *oportuno* discutir sobre el establecimiento de algún otro sistema o mecanismo de participación —ya sea complementario del voluntariado, ya sea una prolongación o especificación de éste— que garantice la estabilidad de los programas. Ese sistema, según algunos, podría ser el «Servicio civil para fines de interés general» al que se refiere el art. 30.3 de la Constitución.

Funciones y tareas de un hipotético Servicio civil

Actualmente, por lo tanto, el SC empieza a cobrar sentido como un posible modelo de intervención social que asegure la continuidad de determinados proyectos sociales; o que permita acometer éstos cuando sean de una envergadura tal que no puedan ser asumidos por el voluntariado. El SC sería, desde ese punto de vista, un cauce institucional cuyos principales objetivos serían los siguientes: en primer lugar, facilitar y garantizar el compromiso o la participación *estable o duradera* en actividades sociales; en segundo lugar, promover y asegurar la implicación de la ciudadanía —o de determinados sectores de la ciudadanía— en asuntos de interés cívico y social (como una forma de promover el valor de la participación y los valores que encerrara esa experiencia de participación); y en tercer lugar dar garantía de permanencia a determinados proyectos o actividades (independientemente de quién y cómo participe). Como vemos, se trata de objetivos que pueden asumirse de forma exclusiva (alguno de ellos) o complementaria; y según como los definamos específicamente, se dará lugar a un modelo de SC u otro.

Con esas intenciones que recogen los objetivos —más o menos— han surgido ya propuestas concretas de regulación de modelos de Servicio civil. Un paso importante, por lo que hace a la concreción de esas propuestas, se ha dado en Cataluña, donde desde el ámbito del Instituto Catalán del Voluntariado se ha elaborado recientemente un anteproyecto

en ese sentido.⁸ Y al parecer han existido otras propuestas de debate que no han llegado a formalizarse como tales, lo que dificulta en ocasiones su conocimiento: En el Ministerio de Asuntos Sociales al parecer circuló a finales de los ochenta y principios de los noventa, según fuentes del propio Ministerio, un borrador sobre el tema. Tal vez se trate del mismo que con posterioridad circularía en 1994 en el INJUVE y en el Consejo de la Juventud de España, entre otras instituciones, a la par que se producían declaraciones de miembros del Gobierno sobre la elaboración de una Ley de Servicio Civil.⁹

Si lo que se quiere entonces, como decíamos, es garantizar la estabilidad y la duración de determinados compromisos sociales, o asegurar la implicación de los ciudadanos en determinados asuntos cívicos (que en principio no deberíamos reducir únicamente a los servicios sociales en su sentido estricto), caben a su vez dos opciones. La primera, *obligar* a los ciudadanos a participar en esas actividades: tal ha sido el caso del SMO y la PSS fundamentados en el 30.2 de la Constitución (véase la reciente Ley 22/1998, de 6 de julio, reguladora de la objeción de conciencia y la PSS, que ha venido a modificar el régimen establecido por la ya derogada Ley 48/1984, de 26 de diciembre); o lo es también el de los deberes de colaboración en asuntos de Protección Civil, derivados del 30.4 del texto constitucional y que concreta la Ley 2/1985,

⁸ Téngase en cuenta que La Ley 25/1991 de 13 de diciembre, por la cual se crea el INCAVOL no es en realidad una ley que regule el voluntariado al estilo de las que posteriormente se han desarrollado a nivel nacional (la Ley 6/1996 de 15 de enero) o autonómico. Y con otro nombre —y algunas diferencias— el anteproyecto de Ley del «Servicio civil voluntario» parece venir a ocupar ese lugar. Con él se trataría de establecer un régimen formal de voluntariado que podrían solicitar algunos programas cuando existiera un compromiso de dedicación «estable durante un período de larga duración» (pero en el que los voluntarios no dediquen más de 25 horas semanales). Junto a esa propuesta, el INCAVOL organizó unas jornadas de debate sobre el desarrollo del SC que vienen contenidas en AA.VV., *El Servei civil (Recull de les ponències de les Jornades de Servei civil)*, Barcelona, Departament de Benestar Social de la Generalitat de Catalunya, 1997.

⁹ En ese momento hay que recordar además que el discurso sobre el SC se hacía en relación a la PSS (y al SMO) e incluso con intención manifiesta de deslegitimar el movimiento de insumisión. Cfr. al respecto R. Ajanjiz, «Ley de Servicio civil e insumisión», *En pie de paz* 32 (1994), pp. 14-17, así como el Editorial del mismo número de la revista, pp. 4-6.

de 21 de enero.¹⁰ La segunda opción es la de *incentivar* o *fomentar* la participación voluntaria (es el caso del voluntariado, o mejor dicho, *los voluntariados*¹¹). Ambas alternativas encierran posibilidades intermedias, hasta el punto de que, en ocasiones, se han establecido fórmulas de participación voluntaria cuyas *ventajas* eran tales que de hecho se convertían en algo *necesario*. Quizás el ejemplo más representativo sería el «Servicio social de la mujer», del régimen franquista, cuya realización —presuntamente voluntaria— se convertía en condición entre otras cosas para obtener un certificado de estudios o el carnet de conducir, trabajar en la Administración o ejercer

¹⁰ El art. 4º.1 de la Ley 2/1985 abre el capítulo II de la Ley, referente a «los deberes y obligaciones en materia de protección civil» diciendo que «*Todos los ciudadanos, a partir de la mayoría de edad, estarán sujetos a la obligación de colaborar, personal y materialmente, en la protección civil, en caso de requerimiento por las autoridades competentes. / La obligación mencionada se concretará, fundamentalmente, en el cumplimiento de las medidas de prevención y protección para personas y bienes establecidos por las leyes y las disposiciones que las desarrollen, en la realización de las prácticas oportunas y en la intervención operativa en las situaciones de emergencia que las circunstancias requieran*». Además la ley establece obligaciones especiales a determinados grupos de personas en función de su situación (por ejemplo los desempleados que perciban la correspondiente prestación económica o los propios objetos-prestacionistas). La *participación voluntaria* en las actividades de protección civil se deriva del art. 14e) de la propia Ley así como de la regulación que, con carácter general, se ha hecho del voluntariado (cfr. la Ley 6/1996 de 15 de enero). La protección civil es además competencia de las entidades locales (art. 25.2c de la LBRL) y de algunas Comunidades Autónomas (vid. la L. 2/1998, de 13 de marzo, de Baleares; leyes catalanas 45/1994 y 4/1997, de 4 y 20 de mayo respectivamente; L. 14/1994, de 28 de diciembre, de la C. A. de Madrid; L. 1/1996, de 3 de abril, del País Vasco; y L. valenciana 2/1995, de 6 de febrero).

¹¹ Véase al respecto A. García Inda, «La construcción Administrativa del voluntariado: un modelo explicativo», *Revista aragonesa de Administración pública* 11 (1997), pp. 57-90, y las referencias normativas allí citadas. Son posteriores a ese trabajo las disposiciones de las Comunidades Autónomas de Baleares (L. 3/1998, de 18 de mayo), Canarias (L. 4/1998, de 15 de mayo), Extremadura (L. 1/1998, de 5 de febrero), La Rioja (L. 7/1998, de 6 de mayo), Navarra (L. foral 2/1998, de 27 de mayo) y País Vasco (L. 17/1998, de 25 de mayo), así como la nueva Ley valenciana de Servicios Sociales (L. 5/1997, de 25 de junio). Para un análisis crítico de la institucionalización jurídica del voluntariado, que puede ser útil también para el caso del SC, véase el trabajo de R. Susín Betrán, «La institucionalización jurídica del voluntariado. La normalización de un proyecto radicalmente democrático», en AA.VV., *El voluntariado: regulación jurídica e institucionalización social*, op. cit., pp. 145-189.

determinados derechos políticos.¹² Pero no hace falta irse tan lejos, y basta con aproximarse a la discusión generada con las medidas de fomento establecidas en las regulaciones del voluntariado, para hacerse una idea de las diferentes posibilidades intermedias (así como de sus inconvenientes).¹³

Hoy en día tiende a desecharse la posibilidad de establecer fórmulas de SC obligatorio, a tenor de las críticas vertidas por el movimiento de insumisión al SMO y a la PSS, que era tanto un movimiento anti-*militarista* como anti-*mili* y cuyas razones para oponerse a la conscripción eran tanto de naturaleza pacifista como de recuperación de la soberanía personal frente al Estado¹⁴ (y no en vano el debate sobre el SC se ha utilizado en ocasiones como una estrategia de deslegitimación del movimiento de insumisión). Pero que no se *quiera* obligatorio no quiere decir que no pueda serlo o, mejor dicho, que no pueda estar justificada su imposición. La solidaridad también puede considerarse como un deber exigible.¹⁵ Y es razonable entender,

¹² Dicho Servicio fue creado mediante Decreto de 7 de octubre de 1937 y reglamentado mediante Decreto de 28 de noviembre de 1937. Posteriormente los Decretos de 31 de mayo de 1940 y de 9 de febrero de 1944 vinieron a «endurecer» la «incentivación». Fue finalmente suprimido mediante el Decreto 1914/1978, de 19 de mayo, del Ministerio de Cultura. Para algunos el Servicio social de la mujer es un claro precedente del SC del art. 30.3 de la Constitución (cfr. J. M. Sala Arquer, *Ley Reguladora del Servicio Civil*, Madrid, Instituto Nacional de Prospectiva, Cuadernos de Documentación nº 5, 1980, pp. 7-8).

¹³ El tema de los incentivos fue uno de los más discutidos en la elaboración de la Ley estatal del voluntariado, sobre todo por la equiparación que se establecía entre voluntariado y PSS. A este respecto, el modelo de *incentivación* puede ser una de las diferencias —entre otras posibilidades— entre el voluntariado y el SC, caso de que se desarrolle, y más si tenemos en cuenta que el SC parece venir a ocupar, espacialmente hablando, un «lugar intermedio» entre esos dos modelos de intervención. Sobre la convalidación de los servicios prestados como voluntario a efectos de la PSS: «La Ley del voluntariado y la «privatización» de la prestación social sustitutoria», *Revista de Fomento Social* 52 (1997), pp. 237-247. A pesar de las críticas allí realizadas, sin embargo, otros han puesto de relieve algunos aspectos positivos derivados de esa convalidación; véase al respecto J. A. Monguilot y N. Espeleta, *La Prestación Social Sustitutoria en Zaragoza*, op. cit., p. 94.

¹⁴ Véase por ejemplo J. A. Herrero Brasas, *Poder, retórica e insumisión*, Hondarribia, Hiru, 1994.

¹⁵ J. De Lucas, «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 (1994), pp. 9-88, esp. pp. 69 y sigs. Una versión más breve y revisada de ese artículo del mismo autor: «La obligatoriedad de un servicio social y los deberes de solidaridad», *Cuadernos de Trabajo Social* 9 (1996), pp. 153-186.

a este respecto que si lo que estamos desarrollando es el 30.3 de la Constitución, éste precepto fue colocado en ese lugar pensando en un SC obligatorio: entre los deberes relacionados con la defensa y los que tienen que ver con las situaciones de catástrofe o calamidad pública, y antes de las obligaciones tributarias que recoge el artículo siguiente.

Con todo, en nuestra cultura de «altruismo indoloro», en un horizonte dominado por el «crepúsculo del deber»,¹⁶ parece imponerse la tesis de que el SC, de desarrollarse, no debe ser obligatorio, aunque sea institucionalizado jurídicamente y «socialmente estimulado».¹⁷ Y frente a las interpretaciones más estrictamente militaristas por un lado (que identifican el deber de defensa del art. 30 con la defensa militar, y ésta con el sistema de conscripción de los varones, y para las que el SC no es sino una forma de denominar a la PSS y por tanto de carácter *sustitutivo* respecto al SM), y las que hacen del SC un servicio obligatorio, por otro, hoy día la referencia del art. 30.3 CE ha evolucionado hacia posturas interpretativas más abiertas y complejas, que sin negar la posible obligatoriedad del Servicio, y su posible carácter sustitutivo de otras obligaciones positivas, no lo reduce a éstas.¹⁸

En este sentido, actualmente parece imponerse como dominante —pero insistamos que no es la única posible— la interpretación que define el SC como *una forma de voluntariado* que, de acuerdo a las actividades a desarrollar y al compromiso de los agentes, requiriera una atención específica en cuanto a su reconocimiento, fomento, etc. Al igual que el voluntariado, se trataría de incentivar un cauce de solidaridad complementario a otros. ¿Cómo delimitar entonces, el SC del voluntariado? ¿en atención a su reconocimiento y fomento jurídico? ¿de acuerdo con las actividades que se desarrollen? No está de más recordar a este respecto que la indeterminada caracterización de los fines del Servicio como «fines de interés general» exigiría una

¹⁶ G. Lipovetsky, *El crepúsculo del deber*, trad. de Juana Bigozzi, Barcelona, Anagrama, 1994.

¹⁷ J. Rubio Carracedo, «¿Para cuándo el servicio civil?», *Claves de razón práctica* 68 (1996), p. 79.

¹⁸ Además, no debería identificarse, sin más, ambos tipos de interpretaciones reduccionistas. Es decir: una interpretación del 30.3 en clave de deber positivo u obligación exigible no es necesariamente una interpretación militarista.

mayor precisión y delimitación que permitiera distinguir entre todos ellos (que como sabemos incluyen la retransmisión televisiva «en abierto» de partidos de fútbol) los que realmente constituyen tareas de estricto interés social.¹⁹

A las funciones sociales que el SC pueda desarrollar como mecanismo subsidiario o complementario en el desarrollo de políticas sociales se añaden otras estrictamente *socializadoras*, que aluden a las posibilidades del SC como un mecanismo de educación cívica, social y política. El SC tendría así una importante *función pedagógica*, de modo que la actividad no fuera simplemente una forma de gestión de servicios sociales, sino una experiencia de aprendizaje de valores y prácticas comunitarias, y una *función de integración social*²⁰. Sin embargo, no carecen totalmente de razón quienes alertan sobre los riesgos de buscar la *cohesión social* a través de este tipo de mecanismos (sobre todo si se tratara de formas obligatorias de participación, cuyas funciones serían equiparables a las desarrolladas en este sentido por el SMO y sobre todo si vienen absolutamente dirigidas y definidas «desde arriba») así como el peligro de institucionalizar formas de «solidaridad domesticada» que, más que contribuir a la transformación social, no hagan sino reproducir el «desorden» establecido.²¹

A este respecto no estará de menos clarificar, antes de lanzarse precipitadamente a legislar sobre el tema, cuál va a ser el papel de la Administración y cuál el de las entidades sociales en la propuesta, definición, gestión y control de los programas; cuál la delimitación entre la prestación de un servicio civil y la posible concurrencia con el mercado de trabajo; cuáles, como decíamos antes, entre los muchos posibles, los «fines de interés general» que se pretende alcanzar; quiénes los que se van a ver implica-

¹⁹ Véase, por ejemplo, la definición que hacen de las actividades de interés general el art. 4 de la Ley 6/1996, del Voluntariado, el art. 6 de la Ley 22/1998, de Objeción de Conciencia, o los arts. 1 y 2.1 de la Ley 30/1994, de 24 de noviembre, de Fundaciones.

²⁰ J. Rubio Carracedo, «¿Para cuándo el servicio civil?», *op. cit.*, pp. 79-80.

²¹ Sobre las funciones del SMO, cfr. C. Barroso Ribal, *¿Para qué sirve la «mili»? Funciones del servicio militar obligatorio en España, Madrid, Siglo XXI, 1991*. Sobre el SC como una forma de «solidaridad domesticada» cfr. R. Aragón, «Ley de Servicio civil e insumisión», *op. cit.*, pp. 14-17; y J. de Lucas, «La política sobre los deberes de solidaridad», *op. cit.*, pp. 64-66.



dos en el posible SC (¿todos? ¿sólo los jóvenes?); cuál el reconocimiento institucional que debe hacerse y el tipo de estímulos sociales que deben buscarse o evitarse; qué lugar intermedio, en suma, puede o debe llegar a ocupar entre las experiencias de la PSS (correlato presuntamente «civil» del SMO) y el voluntariado regulado e institucionalizado actualmente²². No vaya a ser que, como ocurre en bastantes ocasiones, fabriquemos unas alforjas excesivamente grandes para el viaje a seguir, o emprendamos el camino sin hacer acopio de ninguna provisión.

²² Cfr. algunas propuestas en AA.VV., *El Servei civil*, op. cit.; También F. García Fernández y A. Bermejo Lacasta, «Voluntariado, Prestación social y Servicio Civil: tres posibilidades para la solidaridad», en AA.VV., *El voluntariado: regulación jurídica e institucionalización social*, op. cit., pp. 191-198.