

no estaremos en presencia de normas reglamentarias, sino de instrucciones administrativas, que vinculan a la Administración, pero no a los Jueces, tal como el Tribunal Supremo ha venido reconociendo.

Esta clase de instrucciones o circulares, cuyos destinatarios son los funcionarios de la Administración Universitaria, plantea un problema difícilmente resoluble, desde la perspectiva de nuestro sistema de fuentes. Ocurre que por mucho que se califique a las instrucciones interpretativas de las normas como manifestación de una potestad no normativa, lo cierto es que al establecer una determinada interpretación de la Ley imponen a los afectados la obligación de cumplirlas tal como si la Ley así lo estableciera. Al vincular a la Administración, obliga también al administrado que para enervar su validez tendrá que utilizar los recursos disponibles. Desde el punto de vista práctico, para el destinatario, la instrucción tiene los mismos efectos que el reglamento, pues frente a ambos tiene la carga de recurrir y en ambos casos si la interpretación efectuada por la norma pugna en la Ley, los Tribunales decretarán su inaplicación.

La proliferación de acuerdos de las universidades interpretativos de normas legales son, sin embargo, expresión de la manifiesta falta de precisión de algunos preceptos de la L.R.U, cuya indeterminación obliga a las universidades a ejercer inevitablemente apreciaciones discrecionales. En ese contexto los acuerdos que fijan criterios generales de interpretación de las normas contribuyen a reducir la discrecionalidad, aunque en ocasiones sea a costa de invadir ámbitos materiales que solo al legislador debieran pertenecer.

LA CONSTRUCCIÓN ADMINISTRATIVA DEL VOLUNTARIADO: UN MODELO EXPLICATIVO (*)

ANDRÉS GARCÍA INDA

SUMARIO: — I. INTRODUCCIÓN: EL PANORAMA NORMATIVO: 1. Primeras recomendaciones y propuestas de reconocimiento; 2. Las Leyes de Servicios sociales y el voluntariado; 3. La producción de normativas específicas. — II. LA CONSTRUCCIÓN ADMINISTRATIVA DEL VOLUNTARIADO: UN MODELO EXPLICATIVO: 1. La intervención administrativa en el voluntariado; 2. El contexto organizado o marco asociativo; 3. El voluntario y su actividad; 4. Delimitación de la acción voluntaria; 5. Medidas de fomento y control. — III. APUNTES PARA UNA REFLEXIÓN CRÍTICA.

I.- INTRODUCCIÓN: EL PANORAMA NORMATIVO

Aunque ni el voluntariado ni su regulación jurídica son fenómenos totalmente nuevos, ambos han cobrado en los últimos años un protagonismo especial, avalado sin duda por las transformaciones sociales, políticas, económicas e ideológicas del contexto en el que se producen. En ese sentido, en las últimas décadas se ha venido prestando una atención específica por parte de los poderes públicos hacia la acción voluntaria y se ha generado una producción normativa que ha venido a establecer modelos de voluntariado que sí suponen en cierto modo una novedad (1).

1.- Primeras recomendaciones y propuestas de reconocimiento

La preocupación sobre el reconocimiento y delimitación jurídico-política de la acción voluntaria empezó a cobrar un especial interés en

(*) Este trabajo se enmarca en un proyecto de investigación sobre «la construcción jurídica del voluntariado» (DGES: PB96/0516).

(1) Para Antonio MADRID (1996a: 262), lo novedoso del voluntariado respecto a los modelos tradicionales de la acción social no está en características como su organización o su especialización, sino en «el sometimiento de la acción voluntaria a formas jurídicas y la intervención de los poderes públicos en la organización, promoción y orientación del voluntariado».

la década de *los ochenta*. En Europa lo privado-social ya había empezado a cobrar protagonismo en la década de los setenta (cuando empieza a entrar en crisis de una forma más patente el modelo de bienestar keynesiano), desarrollando modelos de voluntariado organizado. En España ese proceso se produce con cierto retraso, en función de las peculiaridades propias del modelo de Estado de Bienestar español (Moreno y Sarasa 1993). «Tras la muerte de Franco, y hasta avanzados los años ochenta, lo privado social —y más aún lo mercantil— fue considerado por un amplio sector ideológico de dudosa legitimidad en el Estado de Bienestar pendiente. Se anatematizaba la ideología que propugna el pluralismo en la gestión de coberturas sociales y se veía con reticencia la mera constatación empírica del papel que jugaba la acción voluntaria». El desencanto político y la crisis del Estado, entre otros motivos, generarían cambios rápidamente en esta expresión ideológica. (FOESSA 1995: 451-452) (2).

En el plano político, la nueva preocupación se advierte en la existencia de diferentes *resoluciones y recomendaciones de organismos internacionales* en los que se quería hacer consciente la importancia del voluntariado como una forma de participación en la producción y distribución de bienes y servicios que contribuyen al bienestar. A la par de dicho reconocimiento, las resoluciones tenían como objetivo fundamental el de instar a los gobiernos para que éstos reconocieran, definieran y promovieran el voluntariado (3); reconocimiento, definición y promoción que evidentemente viene (no sólo, pero también) de la mano del derecho. En el *plano doctrinal*, por otro lado, la caracterización jurídica de la actividad voluntaria también empezaba a presentarse como una cuestión de relevancia que había que abordar (4).

El protagonismo creciente del voluntariado en el desarrollo de actividades sociales, sus relaciones con la Administración, la organización de la acción voluntaria, la situación del mercado de trabajo, etc. eran problemas concretos que obligaban a plantear la necesidad de una clari-

(2) Otras aproximaciones a la realidad social del voluntariado en España en Varios (1992), CECS (1996: cap. VI), Varios (1996). Para el contexto europeo cfr. Varios (1991a), y para una aproximación aún más amplia KRAMER (1981) y WUTHNOW ed. (1991), entre otros.

(3) Las más importantes: Resolución de 19.II.1986 de la Asamblea General de NN.UU., sobre el Día Internacional del Voluntariado por un desarrollo Económico y Social; Recomendación (85)9, de 21.VI.1985 del Comité de Ministros del Consejo de Europa, sobre el trabajo voluntario en actividades de bienestar social; Recomendación de 13.VI.1985 del Consejo de las Comunidades Europeas, sobre la protección social de los voluntarios para el desarrollo; Resolución de 16.XII.1983 del Parlamento Europeo, sobre el voluntariado.

(4) Cfr. IESS (1982), ALMANSA (1983), GARCÍA NINET (1983), Varios (1983).

ficación y una delimitación de actividades, relaciones, cauces de solución de problemas, etc., que la Administración debía llevar a cabo. Además, la vinculación de la participación solidaria que el voluntariado conlleva, con los derechos sociales (como un medio para realizarlos y como una concreción de los mismos), invitaba a considerar la protección y las medidas de fomento que los poderes públicos debían llevar a cabo para hacer eficaz es participación (HOEDENDIJK 1990).

Se apostaba, por lo tanto, por una clarificación y un desarrollo del marco jurídico que hiciera un *reconocimiento* expreso del fenómeno del voluntariado y diera respuestas a los interrogantes que pudieran suscitarse en este tema. Se partía, además, de la idea de que la regulación no tenía por qué suponer una limitación del principio de libertad que definía este fenómeno, y que, por lo tanto, toda normativa debía respetar el carácter espontáneo de la acción voluntaria, al cual, fundamentalmente, vendría a *garantizar, proteger y promover*. Sobre todo, en cuatro aspectos básicos (5):

a) Detectando los posibles obstáculos que impidan el trabajo voluntario y ofreciendo un marco de garantías legales que asegurara esa libertad de acción;

b) delimitando claramente la relación de voluntariado respecto a otras formas de relación que impidieran su perversión, fundamentalmente deslindando el trabajo voluntario del asalariado;

c) estableciendo criterios que pudieran solucionar los conflictos entre los voluntarios y las organizaciones;

d) garantizando la autonomía de las organizaciones respecto a la Administración y comprometiendo a ésta de cara a garantizar las medidas públicas de apoyo al voluntariado.

2.- Las leyes de Servicios sociales y el voluntariado

Paralelamente a esa preocupación por la regulación jurídica del voluntariado, en la década de *los ochenta* y en la de *los noventa* empiezan a aparecer las primeras alusiones normativas expresas. Se trataba de referencias dispersas, en el contexto de la regulación del régimen de la acción social, por lo que el marco jurídico del voluntariado seguía definiéndose más bien indirecta y negativamente, por referencias a otras

(5) FERNÁNDEZ PAMPILLÓN (1989: 17-18), PETRUS (1991: 97-105), ARAGONÉS (1986: 9-34). Sobre la delimitación de la relación de voluntariado y la laboral cfr. MURILLO (1991).

normas jurídicas genéricas. Como ya es sabido, la primera de esas referencias apareció en la LISMI (Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de Minusválidos), que en su art. 64 establecía que «*El Estado fomentará la colaboración del voluntariado en la atención de los disminuidos, promoviendo la constitución y funcionamiento de instituciones sin fin de lucro que agrupen a personas interesadas en esta actividad, a fin de que puedan colaborar con los profesionales en la realización de actuaciones de carácter vocacional en favor de aquéllos*».

A esa referencia siguieron otras: las contenidas en las diversas *Leyes de Servicios sociales o de ordenación de la Acción social de las Comunidades Autónomas*. Casi todas las Leyes de Acción social o de Servicios sociales hacen alguna referencia al voluntariado. Tan sólo algún caso ha escapado a esa costumbre: Aragón y en aquel entonces también el País Vasco (6). El resto, como decimos, han dedicado alguna consideración, por mínima que sea, al voluntariado en esas normativas (cfr. GARCÍA INDA 1996: 220-226):

a) Algunas CC.AA. establecen únicamente un *compromiso de fomento* o especial atención al voluntariado, como una iniciativa de colaboración *con* o *en* la iniciativa pública en la prestación de servicios sociales: Es el caso de Baleares (art. 6 de la L. 9/1987, de 11 de febrero), Canarias (art. 15 de la L. 9/1987, de 28 de abril), actualmente el País Vasco (art. 27 de la L. 5/1996, de 18 de octubre) y Navarra (art. 6 de la L. 14/1983, de 30 de marzo).

b) Otras, además de ese compromiso, aluden a una *futura regulación* para la que establecen mínimas orientaciones: Andalucía (art. 26 de la L. 2/1988, de 4 de abril), Asturias (art. 15 de la L. 5/1987, de 11 de abril), Cataluña (art. 38 del Decreto legislativo 17/1994, de 16 de noviembre), Extremadura (art. 27 de la L. 5/1987, de 23 de abril), La Rioja (arts. 5.2 y 24 de la L. 2/1990, de 10 de mayo) y Madrid (arts. 7 y 28 de la L. 11/1984, de 6 de junio).

c) En otros casos las normativas incluyen *definiciones* concretas o notas características de lo que debe entenderse por trabajo voluntario: Cantabria (arts. 3h, 15.1g y 17-21 de la L. 5/1992, de 27 de mayo), Castilla-La Mancha (arts. 7 y 27 de la L. 3/1986, de 16 de abril), Castilla y León (arts. 6.2e y 27 de la L. 18/1988, de 28 de diciembre), Murcia (arts. 6, 11, 12, 55, 91 y 92 de la L. 8/1985, de 9 de diciembre) y Valencia (arts. 18-20 de la L. 5/1989, de 6 de julio).

(6) La Ley 6/1982, de 20 de mayo, sobre Servicios sociales, de la C.A. del País Vasco, no hacía ninguna referencia al voluntariado en su articulado. Sí que lo hace, sin embargo, la nueva Ley 5/1996, de 18 de octubre, que deroga la anterior.

d) Y en algún caso han dedicado una *atención específica y detallada* dentro de esa legislación al voluntariado: Es el caso de Galicia (arts. 43-48 de la L. 4/1993, de 14 de abril).

Sobre la configuración del voluntariado que hacen las diferentes Leyes de Servicios sociales, podemos hacer algunas apreciaciones con carácter general:

— En primer lugar, se trata de lo que podríamos llamar *voluntariado social*, es decir, de un voluntariado colaborador en la prestación de servicios de bienestar social, en la acción social, definida ésta «como un servicio público enmarcado en el Estado social de Derecho que trata, junto a otros, de dar respuesta a la función constitucional atribuida al Estado de erradicación de la necesidad a través de un sistema de prestaciones tendentes a la eliminación de aquellas necesidades económico-sociales existentes que afectan a sectores marginados de la población» (GARCÉS SANAGUSTÍN 1988: 91; 1996b: 17-67) (7).

— En segundo lugar, el voluntariado aparece configurado en el marco del sistema de prestación de esos servicios bien como un caso específico de iniciativa privada que colabora *con* la iniciativa pública, o bien como una forma de participación *en* esa iniciativa pública. En ambos supuestos, la referencia al voluntariado supone la necesidad de reconsiderar el papel exclusivo del Estado en el bienestar social, apostando por un reparto de responsabilidades en el que «el voluntariado, la iniciativa privada, incluso la colaboración informal, deben llenar el vacío estatal o completar el suministro público insuficiente»; es decir, el voluntariado como una *iniciativa social* en la prestación de servicios de bienestar (FRANCO JIMÉNEZ 1996: 15).

3.- La producción de normativas específicas

Es en la década de *los noventa* cuando se produce la floración de todo el conjunto de normas, de diferente rango y alcance material, conocidas genéricamente como «*Leyes de voluntariado*» (aunque algunas de esas disposiciones tienen rango reglamentario). Las Comunidades Autónomas (y al final el Estado) empiezan a elaborar textos normativos cuyo objeto específico es el voluntariado; o mejor dicho: los diversos voluntariados. Unas CC.AA. lo hacen indirectamente, creando organis-

(7) De otro modo, GARCÉS FERRER (1996: 55-56) define los Servicios sociales como «uno de los sistemas públicos de bienestar dentro de un Estado social, que a través de la administración y de la sociedad, tienen la finalidad de integrar y compensar a los ciudadanos y grupos desfavorecidos y de promocionar y universalizar el bienestar social». Sobre la colaboración del voluntariado en la acción social cfr. Varios (1991b: 383-434).

mos encargados de fomentar el voluntariado, y dando tan sólo pequeños criterios o definiciones genéricas para ese desarrollo (es el caso de la primera de todas, la Ley catalana 25/1991, de 13 de diciembre, por la que se crea el Instituto catalán del voluntariado, INCAVOL (8)); otras lo hacen directamente, elaborando disposiciones específicas y más o menos detalladas sobre el voluntariado, pero también de forma diversa (9):

a) Por un lado, en la legislación autonómica nos encontramos con normas con un alcance más general que aluden a cualquier tipo de voluntariado, sea cual sea el ámbito o áreas de actuación a las que se dirige. Es el caso de Andalucía (Decreto 45/1993, de 20 de abril), Castilla-La Mancha (Ley 4/1995, de 16 de marzo) y Castilla y León (Decreto 12/1995, de 19 de enero).

b) Otras CC.AA. hacen una caracterización más particular para referirse específicamente al trabajo voluntario en la acción social: Aragón (Ley 9/1992, de 7 de octubre), La Rioja (Decreto 67/1994, de 2 de diciembre) y Madrid (Ley 3/1994, de 19 de mayo).

c) E incluso existen otras disposiciones dedicadas a regular otras formas de trabajo voluntario mucho más específico, como es el caso de los «Expertos voluntarios extremeños» (Decreto 10/1995, de 21 de febrero, de Extremadura), el «voluntariado verde» o medioambiental (Decreto 28/1994, de 12 de mayo de la C. A. de La Rioja), o el voluntariado colaborador en tareas de protección civil (por ejemplo, arts. 45-48 de la L. 1/1996, de 3 de abril, sobre Protección civil, de la C. A. del País Vasco).

A las normativas específicas sobre voluntariado aprobadas en las distintas Comunidades Autónomas vinieron a sumarse otras disposiciones del poder central del Estado con el mismo objeto. La más importante ha sido la Ley 6/1996, de 15 de enero (en adelante LV), aunque antes de ella ya existían algunas referencias normativas cuyo objeto eran modalidades específicas de voluntariado (10), y después le han se-

(8) Desarrollada por Decreto 89/1994, de 22 de marzo, por el que se aprueba el reglamento constitutivo del Consejo Asesor del INCAVOL, la O. de 2 de junio de 1994, del Departamento de Bienestar social, por la que se aprueba y se da publicidad al plan de formación del voluntariado en Cataluña, y la O. de 13 de julio de 1995, del mismo Departamento, por la que se aprueba el reglamento de régimen interno del Consejo rector y del Consejo asesor del INCAVOL.

(9) Puede consultarse un cuadro comparativo de todas esas disposiciones en GARCÍA INDA (1996: 227-236). Sobre la ley aragonesa cfr. CASARES (1994).

(10) La Orden del Ministerio de Educación de 11 de octubre de 1994, por la que se regula la actividad de voluntariado en los centros públicos que impartan enseñanzas de régimen general; y la Orden del Ministerio de Cultura de 9 de octubre de 1995, por la que se regula el voluntariado cultural.

guido otras disposiciones reglamentarias que han venido a desarrollar aspectos de la misma (11).

Precisamente, una de las cuestiones a resolver no sólo teóricamente sino en la práctica, sobre las consecuencias de la nueva Ley, será el relativo a su *ámbito de aplicación*, y a las relaciones que se puedan establecer entre la implementación de los diferentes modelos autonómicos y el modelo estatal. A diferencia por ejemplo de la ley italiana, que establece un marco general o una estructura de principios y criterios básicos con arreglo a los cuales las diferentes regiones podrán regular libremente, la LV no tiene un carácter de legislación básica, sino que viene a sumarse, en función de sus competencias, al panorama de normativas existentes (12). Habría que apuntar además que en los modelos autonómicos de voluntariado existentes también se encuentran enfoques que, dada seguramente las particularidades de cada Comunidad, establecen un marco general básico y delegan o reenvían determinadas competencias y funciones en cuestión de fomento, control o participación a los entes locales.

Así, el legislador estatal debía resolver diferentes opciones respecto a tres cuestiones planteadas en la discusión parlamentaria: a) Si el ámbito de aplicación debía extenderse a todo el territorio nacional (como «ley marco»), o únicamente a aquellas Comunidades en las que no hubiera una normativa autonómica sobre la materia (ley supletoria), o ambas cosas; b) si el criterio delimitador debía ser el carácter estatal o supraautonómico del programa (criterio territorial) o la actividad desarrollada en dicho programa (criterio material-competencial), o de ambos; y c), si los destinatarios de la norma son los voluntarios o las organizaciones en que se integran, o ambos (y si se trata de organizaciones específicas con alguna característica o denominación especial). Con ese abanico de posibilidades, el art. 2 de la LV optó por un ámbito de aplicación en el que los destinatarios de la ley son tanto los vo-

(11) El Reglamento sobre convalidación de servicios voluntarios a efectos de la PSS, aprobado mediante Real Decreto 1248/1997, de 24 de julio.

(12) Para la elaboración de la Ley de 15 de enero de 1996 se tomaron como referencia comparativa dos modelos fundamentalmente: el estadounidense y el italiano (cfr. Memoria, 1995). En el modelo estadounidense se tendría como referencia, más que normas de voluntariado, tal como nosotros las conocemos, programas de voluntariado (desarrollados normativamente, claro está); la referencia básica para la Ley de 1996 podría ser sobre todo la National and Community Service Act, de 1993. Italia, por su parte, fue el primer país en aprobar una «ley del voluntariado», en sentido general: la Legge-quadro sul volontariato n. 266 de 11 de agosto de 1991; se trata de una ley marco que establece los principios a los que deben atenerse las regiones y las provincias a la hora de regular las relaciones entre las instituciones públicas y las organizaciones de voluntariado. La italiana es, sobre todo, una ley sobre las organizaciones de voluntariado. Sobre el modelo italiano, cfr. MORABITO (1992).

luntarios como las *organizaciones*, siempre y cuando el *programa* que desarrollan sea de ámbito estatal o supraautonómico (criterio territorial) o de competencia exclusiva estatal en cuanto a las actividades desarrolladas (criterio material-competencial). Esa duplicidad de criterios a la hora de considerar el ámbito de aplicación de la ley puede ser problemática por cuanto supone en cierta manera que en determinados casos pueden solaparse diferentes normativas, con diferentes modelos, que tengan como destinatarios a los mismos voluntarios o a las mismas organizaciones. Desde ese punto de vista, 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 diferentes modelos de acción voluntaria, con diferentes incentivos y beneficios (13).

II.- LA CONSTRUCCIÓN ADMINISTRATIVA DEL VOLUNTARIADO: UN MODELO EXPLICATIVO

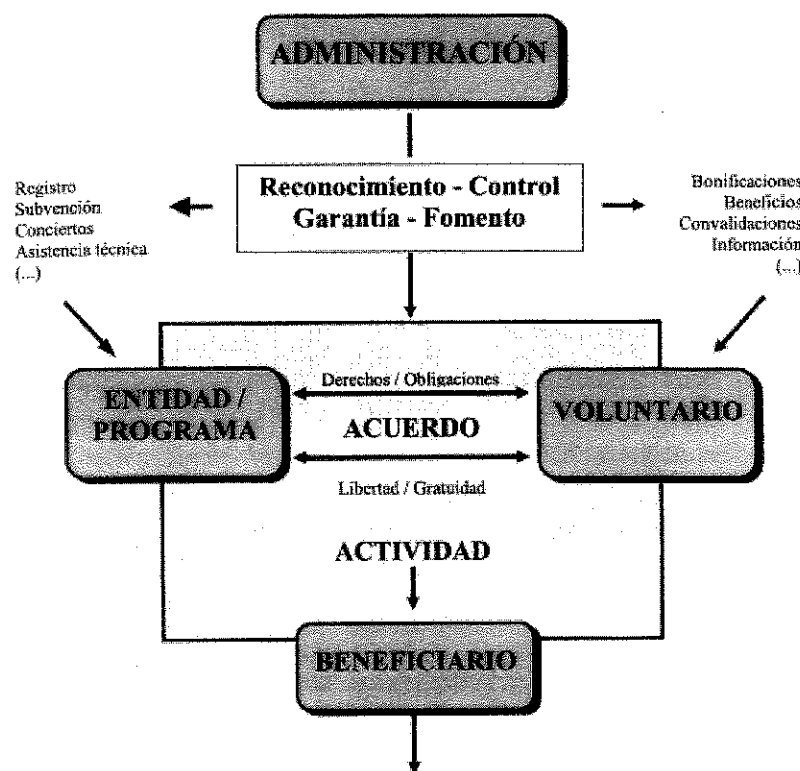
Más allá del análisis particular de cada una de esas disposiciones, la intención de todas ellas es la de reconocer y fomentar el voluntariado como una forma de participación social y de satisfacción del bienestar social *complementaria* a la iniciativa pública. El voluntariado se configura así como un «cauce institucional de participación» y acción en el Estado social (GARCÉS SANAGUSTÍN 1996a: 54). Para ello, las distintas normativas adoptan un tratamiento jurídico similar de la acción voluntaria, sobre el que se dibujan importantes matices diferenciales, matices que se pueden corresponder con diversas opciones en el tratamiento de la participación y la acción social. Así, en general, los modelos normativos de voluntariado se estructuran a partir de un mismo esquema básico que gira alrededor de tres agentes concretos (Fig. 1):

— el *voluntario*, la persona física que lleva a cabo su acción voluntaria de acuerdo a unos principios establecidos en la ley y al que se atribuyen una serie de derechos y obligaciones en esa actividad;

— la *entidad de voluntariado*, la persona jurídica en la que se desarrolla la actividad, también de acuerdo a unos principios básicos, sujeta a diversas condiciones y procedimientos para su reconocimiento como tal entidad de voluntariado;

(13) En general, sobre el modelo de la Ley estatal cfr. GARCÍA INDA (1996: 206-217), MADRID (1996b: 79-81). Pueden encontrarse opiniones diversas sobre la ley estatal en el número monográfico sobre voluntariado de la revista *Documentación social* 104 (1996: 237ss).

Fig. 1:
La construcción jurídico-administrativa del voluntariado



— y la *Administración* como instancia a la que corresponde reconocer esa realidad a través de la ley para garantizar su libre desarrollo y participación, así como, fundamentalmente, fomentar y promover el voluntariado a través de medidas que, normalmente, las normativas sobre este fenómeno dejan a un futuro desarrollo reglamentario.

Algunas disposiciones (la ley madrileña en particular), añaden un cuarto elemento o sujeto en esa relación: el *beneficiario* de la acción voluntaria, es decir, el destinatario de la actividad, al que se atribuyen también una serie de derechos. En esos casos, la legislación está pensando fundamentalmente en un voluntariado de carácter asistencial cuyo objeto es el acompañamiento o ayuda de carácter personal (ayuda a domicilio, etc.).

No son pocas las diferencias (o, como decíamos, los matices) que las diversas normativas plantean sobre ese esquema básico. Sin embargo, generalizando y tratando así de abarcar la finalidad de todas ellas, podríamos definir jurídicamente el voluntariado como aquella *actividad de carácter gratuito o no remunerada, desarrollada libremente por personas físicas en el contexto de una entidad de voluntariado o con arreglo a programas de voluntariado que han sido reconocidos administrativamente como tales, y que se lleva a cabo de acuerdo a unos principios de solidaridad, complementariedad, gratuidad, autonomía, y participación*. De todas maneras, conviene detenerse en los matices que pueden encontrarse en esos grandes elementos que constituyen el modelo legal de voluntariado.

1.- La intervención administrativa en el voluntariado

Como toda regulación jurídico-administrativa, la intervención en el voluntariado implica un proceso selectivo de construcción social de la realidad sobre la que se quiere actuar. Miguel BELTRÁN (1991: 171) lo ha descrito magistralmente: «De esta forma se *construye* por la Administración la realidad social sobre la que opera. El primer paso fue delimitarla de lo que la Administración no está dispuesta a tomar en consideración; el segundo paso es simplificarla y ordenarla, suplantando a la realidad por los textos con valor jurídico; el tercer paso consistirá en intentar modificarla (en el sentido que sea). Pero adviértase que así como el empeño en simplificar y ordenar no opera ya directamente sobre la realidad-real en su plenitud, sino sobre una demarcación considerada como existente, la pretensión conformadora o modificadora opera sobre una redefinición ordenadora y simplificadora de ese territorio: en el momento de la intervención material (no meramente simbólica), la *distancia* entre realidad-real y realidad construida es ya alarmantemente grande». Así, en el caso del voluntariado, la intervención administrativa conlleva en primer lugar la definición y constitución simbólica, a través de los textos jurídicos, de aquella realidad que se va a considerar como tal voluntariado y *sobre* la que se quiere intervenir, o *con* la que se quiere intervenir, en la realidad social. Es sobre esa realidad construida, que viene a suplantarse y superponerse sobre la realidad-real (y cuya distancia, como dice Miguel BELTRÁN, es alarmantemente grande en el momento de la intervención material), sobre la que la Administración va a tratar de desarrollar sus funciones de promoción y control.

En efecto, La Administración, se supone, viene a *reconocer* con el objetivo de *garantizar, proteger y promover* la acción voluntaria (así como con la finalidad objetiva de *controlarla*). Esa tarea o papel de la Administración se plasma en diferentes atribuciones legales que hacen

las disposiciones sobre voluntariado. La primera de todas ellas es que la Administración (genéricamente entendida, o las diversas administraciones o «poderes») es quien ha elaborado el modelo de voluntariado que ha definido jurídicamente. Sobre ese modelo es sobre el que va a intervenir. Por lo tanto, como decíamos, lo primero que ha hecho es delimitar la realidad *sobre* o *con* la que quiere trabajar. A partir de esa delimitación, se dan algunas referencias más específicas: Primero, a la Administración compete el reconocimiento formal (por ejemplo a través de los Registros pertinentes, cuando éstos existan) de las entidades y programas de voluntariado; en segundo lugar, se atribuyen a la Administración competencias en materia de investigación, fomento, formación, asesoramiento y coordinación de la acción voluntaria. Y en algunos casos incluso se crean cauces administrativos específicos para ello (14).

Las características que las disposiciones de las Comunidades Autónomas o la Ley estatal atribuyen a los diferentes elementos o sujetos que constituyen la «relación y actividad de voluntariado», las medidas que establecen para intervenir materialmente sobre ella, los derechos y deberes que instituyen en esa relación, o las competencias que disponen, etc., son esos «matices diferenciales» de los que hablábamos y que conllevan diferentes «modelos» de voluntariado sobre el esquema común o modelo explicativo que hemos configurado gráficamente. Así, todas las normativas existentes adoptan un modelo formal u organizado de voluntariado construido sobre la relación entre esos dos ejes que son el voluntario y la entidad u organización de voluntariado. Esa nota es la que va precisamente a distinguir la actividad voluntaria de otras actuaciones de carácter gratuito y libre que no se encuadrarían dentro de la relación formal de voluntariado. La diferencia entre los distintos esquemas normativos estriba en dónde ponen el acento las normas y sobre quién tratan de incidir las medidas de control, fomento, etc. de la Administración: ya sea más bien sobre el voluntario (modelo americano) o más bien sobre la organización (modelo italiano). A su vez, esa diversidad de acentos puede generar orientaciones distintas en cuanto a la participación social (por ejemplo, de carácter más o menos individualista o comunitario).

2.- El contexto organizado o marco asociativo

Casi todas las normativas (por no decir todas) exigen que la actividad voluntaria, para considerarla como tal, se lleve a cabo en un con-

(14) Disponen la creación de diferentes órganos sobre voluntariado las normativas de las Comunidades Autónomas de Andalucía, Aragón, Cataluña, Castilla La Mancha y Madrid.

texto organizado o marco asociativo que es la *organización o entidad* de voluntariado. En general, la entidad puede asumir diversas formas jurídico-institucionales: como asociación, fundación, institución, etc (BENITO 1991), y como tal sujeta a las condiciones jurídicas que cada una de esas formas envuelve. Pero además las diferentes normativas suelen exigir otras condiciones para considerarla como entidad u organización *de voluntariado*: ausencia de ánimo de lucro, carácter público o privado, mayoría de personal voluntario, o incluso la necesidad de figurar en un registro específico como organización de voluntariado. Evidentemente, no es baladí la discusión sobre las características que deba reunir la organización. Tras un modelo u otro se pueden esconder diferentes opciones políticas sobre la organización del mecenazgo y el papel que se atribuye a los diferentes sectores en el Estado actual. Algunas normas (como la ley aragonesa), además de hacer referencia a la entidad, exigen determinadas condiciones formales a los *programas o proyectos* que ésta lleva a cabo, para los que se desarrolla la actividad de voluntariado. Las organizaciones de voluntariado vienen obligadas, en los modelos legales, a cumplir determinados deberes en materia de seguridad e higiene, formación, acreditación y certificación de la actividad voluntaria, debiendo suscribir una póliza de seguros que cubra los posibles daños a los voluntarios y a terceros en el ejercicio de la actividad.

Deteniéndonos en el caso de la Ley estatal, la LV hace una lectura amplia y flexible de lo que deben ser las entidades que sirvan de marco organizativo de la actividad de voluntariado, al definir las únicamente como «organizaciones sin ánimo de lucro públicas o privadas» (arts. 1 y 3). El art. 8, además, les exige expresamente «estar legalmente constituidas, dotadas de personalidad jurídica propia, carecer de ánimo de lucro y desarrollar programas en el marco de las actividades de interés general recogidas en el artículo 4» de la Ley (que a su vez es bastante flexible), así como cumplir una serie de obligaciones respecto al voluntario (seguro, gastos, formación e información, condiciones de seguridad e higiene, acreditaciones y certificados). Por otro lado, la LV establece expresamente la responsabilidad extracontractual de las organizaciones respecto a terceros por los daños y perjuicios causados por los voluntarios en el ejercicio de su actividad (art. 10).

En lo relativo a las organizaciones, la LV se aparta de la mayoría de las normas existentes (por no decir todas. El caso más parecido a la LV sería el de la Ley de Servicios Sociales de Galicia que sin embargo, recordemos, se trata de un modelo de voluntariado social en sentido estricto, esto es, trabajo voluntario en el campo de los Servicios Sociales). La Ley evita expresiones como «entidad de voluntariado» u «organizaciones de voluntariado», habituales en el resto de normas existentes (u otras posibles, como asociaciones u organizaciones sociovoluntarias,

etc.), intentando por ello, pretendidamente, que *cualquier organización o asociación sin ánimo de lucro* pueda encontrar acomodo en el esquema de la norma. El resto de las disposiciones sobre el voluntariado (tanto a nivel nacional como internacional) no sólo utilizan esas calificaciones, sino que además suelen incluir en la definición, además de la ausencia de fin lucrativo, el hecho de que dichas asociaciones u organizaciones desarrollen sus programas «fundamental o mayoritariamente a través de personal voluntario» (así lo hacen tanto las leyes y decretos de las CC.AA. como la ley italiana). En su elaboración parlamentaria, la LV rechazó expresamente esa idea, argumentando para ello la dificultad de cuantificar objetivamente el número o tanto por ciento de voluntarios necesarios para considerar como entidad de voluntariado a una organización (habría que decir que el número de voluntarios que participen activamente en un Programa de una organización no es el único criterio posible para considerar a ésta como entidad de voluntariado; también podría adoptarse, por ejemplo y entre otros, el papel que los voluntarios pueden llegar a ocupar no sólo en el diseño, ejecución y evaluación de los programas, sino en las tareas de dirección y organización de la propia entidad). Esa ambigüedad del resto de normativas existentes se corrige en cierto modo al exigir por otro lado algún tipo de acreditación administrativa o inscripción registral específica, para la condición de entidades de voluntariado, como requisito, a su vez, para ser entidades colaboradoras de voluntariado social en los Servicios sociales con la Administración, cosa que la LV no hace. En ese sentido, la LV corrige una ambigüedad con otra ambigüedad, elaborando un modelo enormemente amplio del marco organizativo de la actividad de voluntariado, que responde a un proyecto común de regularización del mecenazgo y la iniciativa social (Ley de Fundaciones).

Por otro lado, y frente a los pocos modelos que reducen la participación voluntaria en organizaciones privadas (como el Decreto de Castilla y León), la LV abre la posibilidad de que existan entidades de voluntariado «*públicas o privadas*»; es decir, que exista un voluntariado en el sector público, aunque expresando la preferencia por una colaboración con las entidades privadas, según el art. 12: «La colaboración de los voluntarios en la Administración General del Estado y en las entidades de derecho público con personalidad jurídica propia, vinculadas o dependientes de aquélla, que no tengan ánimo de lucro, se ajustará a lo dispuesto en esta Ley y preferentemente se prestará a través de convenios o de acuerdos de colaboración con entidades sin ánimo de lucro privadas». No es el único modelo de regulación del voluntariado en el que la Administración juega a la vez el doble papel de ser posible entidad de voluntariado, e instancia encargada de fomentar y regular las en-

tidades de voluntariado. Expresamente, por ejemplo, lo hacen también las disposiciones de Aragón, Castilla-La Mancha o Galicia.

La apuesta por un modelo u otro conlleva diferentes visiones de lo que es y para lo que puede y debe servir el voluntariado (GARCÍA ROCA 1994): ya sea encuadrándolo como un sector más, *junto al* público (Estado) y el privado (mercado), o más bien considerándolo como una relación que puede operar tanto *en el* sector público como en el privado. Además un modelo y otro conllevan riesgos posibles que habrá que sopesar (García Roca 1994): tanto el peligro de que una concepción exclusivamente privatista reduzca al voluntariado a algo que sólo tiene lugar allí donde el Estado no puede o no quiere entrar, (y que eso sea el primer paso hacia la privatización o hacia el desmantelamiento del Estado Social); como el riesgo que un modelo «público» del voluntariado tiene de convertir a éste en un mecanismo «tapaagujeros», la tendencia hacia una progresiva «voluntarización» del sistema público, y la posibilidad de que se produzca una excesiva administrativización e instrumentalización de la acción voluntaria.

Se ha dicho, además, que la LV ofrece un modelo de voluntariado pensado fundamentalmente para las grandes entidades u organizaciones, al atribuir a éstas una serie de obligaciones (suscribir una póliza de seguros, cubrir los gastos y dotar de medios adecuados a los voluntarios, proporcionar la formación e información necesaria, facilitar acreditación identificativa, expedir certificados de los servicios prestados, llevar un registro de altas y bajas, formalizar por escrito el compromiso de incorporación...) que difícilmente podrían ser asumidas por pequeñas asociaciones de carácter más espontáneo e informal, y que en todo caso suponen una cierta burocratización del trabajo de dichas asociaciones. De cualquier forma, es llamativa la parquedad de la LV sobre las organizaciones de voluntariado (que, como hemos dicho, en la Ley no se definen como tales) en comparación con otros modelos normativos como los de las CC.AA. o la ley italiana, anteriormente mencionada, que se caracteriza sobre todo por ser una norma que regula las organizaciones de voluntariado.

Aún merece la pena hacer una última consideración en lo relativo a las entidades de voluntariado. Tomando una vez más como referencia la LV, la disposición transitoria única establece que «Las organizaciones que a la entrada en vigor de esta Ley dispongan de personal voluntario deberán ajustarse a lo previsto en la misma en el plazo de dos años». Dicha disposición nos sirve de pretexto para plantear, con carácter más general, el problema relativo al posible incumplimiento, por parte de las organizaciones, de las condiciones establecidas en las diversas normas. Dejando a un lado las posibles responsabilidades respec-

to a terceros, o respecto a los voluntarios, de las que hablaremos a continuación, cabe preguntarse por las consecuencias que se derivaran para las entidades que no se ajusten al marco formal establecido en las diferentes disposiciones. Como punto de partida, la inexistencia de un catálogo de infracciones y sanciones expresamente recogido excluye de entrada posibles sanciones administrativas a tenor de la exigencia de tipicidad comúnmente recogida en la doctrina y la jurisprudencia. Las sanciones administrativas tan sólo podrían venir por vía indirecta, por ejemplo cuando se trate de entidades colaboradoras en la Acción social y siempre que las infracciones remitieran a lo dispuesto en la normativa específica sobre ese tema. En todo caso, el incumplimiento de lo establecido en los modelos normativos de voluntariado podría acarrear otro tipo de consecuencias, de carácter más bien político-institucional, relativas a la colaboración con la administración en el desarrollo de programas y proyectos configurados por ésta, o de cara a beneficiarse de las posibles medidas de fomento adoptadas por la Administración (subvenciones, conciertos, asistencia técnica, etc.).

Como ya hemos apuntado en otros trabajos, la transformación del voluntariado implícita en la sustitución de la realidad-real por la realidad-construida de los textos con valor jurídico (por utilizar las palabras de Miguel BELTRÁN) y las medidas establecidas en éstos (por ejemplo, lo referente a las medidas de fomento, que apuntaremos más adelante) puede conllevar el hecho de que el «auténtico» voluntariado se desplace fuera o al margen de la Ley (SÁINZ DE ROBLES 1996). Sin embargo ello también implica algunos interrogantes: primero porque la propia ley ya supone una forma de colonizar espacios informales de la sociedad civil (por decirlo de algún modo), de forma que los espacios que van quedando en los márgenes de lo legal/institucional cada vez serán menores y más difícil el equilibrio para permanecer y trabajar desde ellos; segundo, porque la actuación desde esos márgenes supondrá un coste importante de cara a la posibilidad de participar activamente en la configuración y desarrollo de las políticas públicas sociales, que se formalizarán a través de los cauces originados por la ley. Así, las entidades de voluntariado que quieran ser eficaces en este sentido pueden verse «obligadas» a colaborar con los modelos de voluntariado propuestos en las diferentes normas, aunque discrepen profundamente de ellos.

3.- El voluntario y su actividad

El voluntario, como decíamos, es la persona física que desarrolla su actividad en el marco de la entidad u organización de voluntariado, de acuerdo a los principios establecidos normativamente. Al voluntario se le atribuyen una serie de derechos o deberes en su relación con la

entidad (y/o con los beneficiarios o destinatarios de su actividad), relación que, en general, las normativas exigen que se haga formalmente: una especie de contrato o acuerdo en el que las dos partes se comprometen a sus derechos y deberes.

En general, las disposiciones sobre el voluntariado atribuyen semejantes derechos y deberes a los voluntarios. El núcleo de los *derechos* del voluntario reconocidos en todas las normas está formado por tres: la participación en el diseño y elaboración de los programas de la entidad, el seguro por daños y perjuicios en el ejercicio de su actividad y la compensación de los gastos ocasionados, y la acreditación como voluntario para el desarrollo de su actividad. A esos tres habría que añadir además otros que son reconocidos expresa o implícitamente por todas las normas: formación e información, condiciones de desarrollo de la actividad, medios para llevarla a cabo, respeto y reconocimiento, etc. Respecto a los *deberes*, también existe un consenso más o menos unánime en las disposiciones sobre el voluntariado en torno a la obligación de cumplir los compromisos adquiridos, guardar la confidencialidad o secreto de los datos (de modo análogo al secreto profesional), aceptar los fines y objetivos de la entidad y observar las condiciones de seguridad e higiene en el trabajo. A ellos habrían de añadirse otros referentes también a la formación, programación, actuación diligente, acatar las instrucciones, respeto a los demás voluntarios y a los beneficiarios de la actividad, etc.

Algunas normativas incluyen entre los deberes del voluntario la obligación de rechazar contraprestaciones económicas por el ejercicio de su actividad. Ello tiene que ver con la caracterización de la actividad y la relación de voluntariado que hacen los modelos legales. Todas las normativas establecen una serie de criterios que, por un lado, deslinden claramente la actividad y la relación de voluntariado de otras con carácter laboral, funcionarial o mercantil; se trata de garantizar las notas fundamentales que caracterizarían *la relación voluntaria*: la gratuidad (que no exista contraprestación económica) y la libertad (que no sea consecuencia de una obligación o deber). Por otro lado, esos criterios tratan de sentar las bases que permitan definir y resolver los conflictos entre voluntarios y entidades, garantizando las condiciones de un libre desenvolvimiento de la acción voluntaria y evitando, en la medida de lo posible, la utilización fraudulenta de esa actividad por parte de las organizaciones. Esas dos intenciones se advierten en las disposiciones al establecer la obligación de formalizar por escrito en un *acuerdo o compromiso* la incorporación de los voluntarios a las organizaciones, compromiso formal que contendrá necesariamente el carácter altruista de la relación, los derechos y deberes de las partes, las funciones y actividades a desarrollar, el proceso de formación necesario, la duración del

compromiso y las causas y formas de desvincularse del mismo. Así lo hace, por ejemplo, el art. 9 de la Ley estatal. Pero la LV no es excepcional a la hora de establecer el acuerdo formal de incorporación; también lo habían hecho con anterioridad las normativas sobre voluntariado de diversas CC.AA.: Aragón, Castilla y León, Galicia y Madrid establecen ese compromiso formal; y Andalucía, Galicia y La Rioja exigen que la entidad elabore una Carta o Estatuto interno que recogerá los derechos y deberes de las partes.

Dicho acuerdo o compromiso formal plantea algunos interrogantes. En primer lugar, por lo que hace a la naturaleza jurídica de la relación de voluntariado («naturaleza» a la que aluden expresamente en ocasiones las normas que regulan el voluntariado, tal es el caso de las disposiciones de Andalucía y La Rioja), y a las posibilidades de exigir ese compromiso eficazmente a través de mecanismos procedimentales. El art. 11 de la Ley estatal deja abierta la respuesta al decir que «Los conflictos que surjan entre los voluntarios y las organizaciones en el ejercicio de las actividades propias de voluntariado se dirimirán por la jurisdicción competente, de conformidad con lo establecido en las normas procesales». En principio, podríamos pensar que se trata de una disposición superflua, que «va de soi» el hecho de que los conflictos deberán resolverse «por la jurisdicción competente», y que lo importante es saber cuál es esa jurisdicción competente. Sin embargo, el argumento económico a la hora de interpretar las normas jurídicas nos obliga a pensar que el legislador (como legislador racional que se supone que es) no es redundante ni superfluo en sus expresiones. De hecho, a nuestro entender, lo que esa norma de la LV hace es descartar posibles reclamaciones administrativas, con lo cual nos remite a la jurisdicción civil, dada la imposibilidad, expresamente recogida en las diferentes normativas de acudir a la jurisdicción social, puesto que todas las normas excluyen expresamente en la definición de la relación de voluntariado el carácter laboral, funcionarial o mercantil. El «contrato de voluntariado» revestiría por tanto la forma de un *contrato atípico*. Se trata de una relación privada o de carácter civil, por más que la Administración intervenga, aunque sea mínimamente, a la hora de definir los parámetros en los que dicha relación debe moverse.

Una segunda preocupación, o un segundo interrogante derivado de la formalización de ese compromiso, contrato o acuerdo de voluntariado que se incluye en las disposiciones, es el relativo a las posibles transformaciones a que se somete a la propia acción voluntaria. Dicha acción voluntaria puede verse seriamente alterada al imponerle unos esquemas formales de relación basados en la dialéctica entre derechos y deberes, que vienen a superponerse (aunque no necesariamente a eliminar) a los esquemas informales basados en la responsabilidad y el com-

promiso personal. Ese proceso de transformación o sustitución que implica la formalización jurídica puede verse además alimentado con determinadas medidas de fomento (como las establecidas en la LV y sobre las que comentaremos después), que vienen a confundir modelos de *solidaridad voluntaria e incentivada*, como es el caso del voluntariado, con modelos de *solidaridad obligada*, como es el caso de la Prestación Social Sustitutoria de los objetores de conciencia, el Servicio Militar, o un hipotético Servicio civil. Con lo cual, como ya hemos dicho en otro lugar (un tanto llanamente), la entidad de voluntariado puede acabar convirtiéndose en una fábrica o un cuartel (GARCÍA INDA 1997) (15).

Pero, además, la gratuidad y la libertad como notas características o elementos indispensables de esa «naturaleza» de la relación y actividad de voluntariado a la que acabamos de aludir, también pueden considerarse de una forma más amplia o extensiva o más estricta o restringida. En lo que se refiere a la *gratuidad*, las diferencias pueden venir al definir a ésta bien como la «ausencia de cualquier tipo de contraprestación económica o material», o simplemente como la «inexistencia de expectativa de retribución económica» o «desinterés» en general (tal como hacen, de forma diversa, las CC.AA.). La LV, por ejemplo, ha optado por exigir que las actividades de voluntariado «se lleven a cabo sin contraprestación económica, sin perjuicio del derecho al reembolso de los gastos que el desempeño de la actividad voluntaria ocasione» (art. 3.1a), obligando además al voluntario a «Rechazar cualquier contraprestación material que pudieran recibir bien del beneficiario o de otras personas relacionadas con su acción» (art. 7c). Parecería, en ese sentido, que la LV ha adoptado un punto de vista restringido de lo que es la gratuidad, que no sólo la entendería como ausencia de contraprestación de servicios laborales sino que impediría también la existencia de posibles gratificaciones. Sin embargo, en la tramitación parlamentaria de la Ley no se admitió la enmienda al art. 3 que exigía que esa actividad se desarrollara «sin contraprestación económica alguna, directa o indirecta» y, por otro lado, los incentivos de los arts. 14 y 15 (a los que después aludiremos) también parecen poner en cuestión el carácter gratuito de la actividad. En este punto, las opiniones respecto a lo que

(15) Para A. MADRID la aplicación del derecho a las relaciones de voluntariado «favorece el que a los individuos se les expropie de un medio de relación social como es la realización de actividades sociales a favor de terceras personas, o a favor de ellos mismos, sin buscar con esta actividad la obtención de un beneficio económico». Además, se produce un efecto de *institucionalización*: «Las actividades de voluntariado quedan encorsetadas, al tiempo que se desatienden todos aquellos comportamientos sociales de raíz altruista y solidaria que no encajen en el modelo legalmente establecido» (Madrid 1996b: 81).

debe ser la acción voluntaria son diversas. Hay quienes entienden que la gratuidad es un requisito indispensable, esencial, del voluntariado, y que la traducción material inmediata de esa gratuidad exige la ausencia de cualquier tipo de contraprestaciones. La existencia de un interés material, según eso, pervertiría el ideal de voluntariado al que se aspira. También hay quienes, por el contrario, defienden que la gratuidad total no es un requisito esencial del voluntariado, o que la «ausencia de retribución hay que entenderla como ausencia de contraprestación de servicios laborales entre asociación y voluntario, si bien ello no elimina el que pueda haber unas gratificaciones» (ARAGONÉS 1986: 17-18).

La *libertad* del voluntariado, por otro lado, implica que la realización de la actividad voluntaria no tiene su causa o fundamento en una obligación personal o deber jurídico. La existencia de esa obligación personal o deber jurídico anularía inmediatamente la naturaleza voluntaria de la actividad. Por lo tanto, no puede considerarse voluntarios a quienes realizan una actividad que les es obligatoria. Tal podría ser el supuesto de quienes realizan el Servicio Militar o la Prestación Social Sustitutoria, habida cuenta de que en ambos casos se trata de un evidente deber de prestación (aunque sea un deber de solidaridad o un deber positivo). Para evitar confusiones de concepto, las diferentes normativas, por lo general, excluyen formalmente a los objetores que realizan la PSS de la definición de voluntariado. Tengamos en cuenta que en las disposiciones sobre voluntariado no sólo encontramos definiciones positivas de lo que se entiende por tal: «el conjunto de actividades desarrolladas por los voluntarios en el marco de un programa y/o entidad de voluntariado de forma libre y gratuita»; sino también definiciones negativas: «no se considerara voluntariado: las actividades que se lleven a cabo con contraprestación económica, o que tengan causa en una obligación o deber, etc.». En esas definiciones negativas, como decimos, se suele incluir, en muchas de las disposiciones, a los objetores de conciencia, excluyéndolos expresamente de la definición de voluntariado (por lo que hace a su actividad como objetores, claro está), pero curiosamente muchas de esas disposiciones también proponen, por lo general, la participación de los objetores prestacionistas en los programas de voluntariado.

En el caso de la LV, ésta no hace una exclusión específica de los objetores de conciencia a la hora de definir el voluntariado. Tan sólo exige de un modo genérico que la actividad de voluntariado «sea libre, sin que tengan su causa en una obligación personal o deber jurídico» (art. 3.1.b). Con todo, esa sola alusión basta para considerar la posible contradicción de esa idea con un modelo del voluntariado en el que se equipara la actividad de los voluntarios con el Servicio Militar o la Prestación Social Sustitutoria (tal como hacen las medidas de fomento

del art. 15 de la LV) e incluso se invita y se empuja a los objetores a que realicen su Prestación en el marco del voluntariado, convirtiendo a éste en el cauce habitual de cumplimiento de la PSS.

4.- Delimitación de la acción voluntaria

La actividad voluntaria no es cualquier tipo de actividad gratuita y desinteresada desarrollada libremente por personas físicas. Además de los requisitos que las disposiciones establecen respecto al contexto en el que se desarrolla la actividad, a la persona física que la lleva a cabo materialmente, y a la relación entre ambos, la propia actividad de voluntariado también es objeto de delimitación jurídica, más o menos amplia según las diversas normativas. Así, se establecen dos tipos de condiciones a la actividad de voluntariado: En primer lugar, por lo que hace a los principios de actuación que se establecen con carácter general (solidaridad, complementariedad, gratuidad, asociacionismo, etc.), y, en segundo lugar, por lo que hace a la delimitación más o menos tasada o más o menos genérica de las áreas de actuación.

En este sentido, las expresiones normativas varían según el objetivo genérico (o tarea) que se atribuye al voluntariado: el desarrollo y satisfacción de derechos sociales, la contribución al bienestar de la comunidad, la participación en servicios de carácter cívico o social, etc. De ahí que se defina el voluntariado como «una prestación de servicios cívicos o sociales» que comporta «un compromiso de actuación a favor de la sociedad y la persona» (Ley catalana); o como una dedicación desinteresada a «actividades de acción social» (Ley aragonesa); «actividades de carácter cívico o social» (Decreto andaluz), «que redunden en beneficio de la Comunidad» (Decreto castellano-leonés), etc. Las normativas sobre este punto suelen hacer además una catalogación abierta (que incluye un último punto que deja la puerta abierta a otras actividades no incluidas en la norma pero susceptibles de serlo) sobre las áreas y campos de actuación de esas actividades.

De acuerdo a esas caracterizaciones podemos distinguir distintos tipos de voluntariado y, como decíamos más arriba, dos en concreto: por un lado existen disposiciones que parecen regular con una intención más amplia el voluntariado, de forma que cualquier actividad de voluntariado (social, cultural, medioambiental, deportivo, etc.) pueda encontrar acomodo en el esquema de la norma; por otro, existen otras que se definen expresamente como de voluntariado *social*. Aunque, en realidad, todas ellas apuestan por una comprensión amplia de lo que sería la actividad de voluntariado.

La Ley estatal, una vez más, adopta un tono radicalmente distinto al de las disposiciones de las CC.AA., a la hora de caracterizar las actividades de voluntariado, con una referencia terminológica que, si bien podrá ser considerada por algunos como intrascendente a la hora de definir el voluntariado, para otros supone una perspectiva totalmente diferente respecto a lo que puede o debe considerarse la acción voluntaria. Genéricamente podríamos decir que la LV no es una ley del voluntariado «social», sino una «Ley del voluntariado» a secas, sin adjetivos. Eso significa que la LV ha apostado, en principio, por establecer un modelo normativo general en el que se incluya cualquier forma de acción voluntaria y no únicamente la vinculada a actividades de carácter social (16). Por eso el legislador recurre a la ambigua expresión «*actividades de interés general*» para definir el voluntariado (17). Se trata de una noción indeterminada que responde al espíritu «flexibilizador» de la Ley y que plantea algunos interrogantes prácticos; entre otros los siguientes: la confusión de la de interés general con otras nociones como interés público, interés común, bien común, etc.; la propia génesis social de esas ideas como un «universal» ligado al poder del Estado (y de la Administración), ya sea como esfuerzo de positivación y tutela de los intereses de todos, o como sublimación de los intereses de los dominantes bajo la apariencia de los intereses de todos (el art. 103.1 de la Constitución dice que «La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales»); su posible utilización política como eje de la actividad de la Administración, identificando a ésta con el interés general, lo que convierte a la Administración en el eje de la intervención social; los amplios márgenes de discrecionalidad que la ambigüedad o flexibilidad del término permite y, por tanto, su eficacia como factor de legitimación del poder en lugar de servir de garantía de corrección o limitación del mismo; incluso las posibilidades de que, en el conflicto

(16) Aunque la propia Ley también regula de una forma especial en la DA 2.^a un caso específico: el de los «Voluntarios de cooperación al desarrollo», aquellos que integrados en organizaciones públicas o privadas sin ánimo de lucro, participen, en las condiciones que indica la propia Ley, en la gestión o ejecución de programas de la cooperación oficial española para el desarrollo.

(17) Según el art. 4 LV «Se entiende por actividades de interés general, a efectos de lo dispuesto en el artículo anterior, las asistenciales, de servicios sociales, cívicas, educativas, culturales, científicas, deportivas, sanitarias, de cooperación al desarrollo, de defensa del medio ambiente, de defensa de la economía o de la investigación, de desarrollo de la vida asociativa, de promoción del voluntariado o cualesquiera otras de naturaleza análoga». Esa caracterización coincide además con la definición que los arts. 1 y 2.1 de la Ley 30/1994, de 24 de noviembre hacen de las Fundaciones como organismos sin ánimo de lucro cuyo patrimonio está afectado a la realización de fines de interés general. En los debates parlamentarios de elaboración de la LV se propuso como enmienda, sin éxito, su caracterización como «actividades de promoción y defensa de los derechos económicos y sociales».

inevitable por definir ese término, como por el de definir cualquier otro, en sociedades como la nuestra (donde, a diferencia de otras perspectivas locales como las de los países del tercer mundo, o de una perspectiva global, los más necesitados son minoría), el interés general termine ahogando el interés de los que más lo necesitan, esto es, que la solidaridad acabe siendo entre los privilegiados. De ahí que algunos propongan, como un presupuesto básico para un «voluntariado, entendido como ciudadanía responsable e inclusiva», la necesidad de «redefinir el bien común» (CODURAS 1995, 8-10); o, de igual modo, el interés general.

5.- Medidas de fomento y control

Una vez definida y delimitada la realidad del voluntariado, como decíamos anteriormente, se trata de actuar *con* ella o *sobre* ella, a través de una serie de medidas cuya finalidad es la de fomentar, garantizar y controlar la realidad definida: intervenir *en* ella e intervenir *a través* de ella. Por lo que hace a las medidas de fomento, podemos distinguir tres grandes grupos o tipos de medidas:

a) Por un lado, las dirigidas genéricamente a la promoción del voluntariado en global: cursos y campañas, elaboración de catálogos, etc..

b) Por otro, las dirigidas a las *entidades de voluntariado*: fórmulas de coordinación y cooperación (BELTRÁN y DE LEÓN 1989), asistencia técnica, inspección, etc. y, sobre todo, subvenciones y promoción de beneficios fiscales (18). El reparto de subvenciones o ayudas a las entidades que desarrollan actividades de voluntariado es, sin duda alguna, la medida más comúnmente adoptada a efectos de fomento.

c) Y, por último, estarían las medidas dirigidas a los propios voluntarios: formación e información, campañas, bonificaciones, etc.

En lo referente al capítulo de medidas, no podemos dejar de considerar un aspecto muy discutido que surgió con la Ley estatal 6/1996. La mencionada Ley vino a establecer dos medidas de fomento muy problemáticas: primero, incentivos consistentes en bonificaciones o reducciones en el uso de medios de transporte público estatales, entrada a

(18) Sin duda, el tratamiento fiscal de las entidades es uno de los pilares de la constitución de lo que en algún lugar hemos llamado «Estado o sociedad del mecenazgo», por contraposición al Estado o sociedad del bienestar. La principal referencia, en este sentido, es el régimen fiscal establecido en la Ley 30/1994, de 24 de noviembre. A ello habría que añadir el tratamiento especial que en la regulación de determinados impuestos se hace a las fundaciones y asociaciones según sea la finalidad o el objeto social de las mismas (IAE, IVA, Sociedades...), así como en el régimen fiscal de determinadas Comunidades Autónomas (por ej. la Ley foral navarra de 2 de julio de 1996).

museos y otros beneficios que puedan establecerse reglamentariamente (art. 14); y segundo, la posibilidad de que el tiempo prestado como voluntario pueda convalidarse a efectos de Servicio Militar o de la Prestación Social Sustitutoria (art. 15) (19). Se trata, por lo tanto, de un modelo de promoción del voluntariado dirigido expresamente a incentivar a los voluntarios. En otro lugar hemos analizado más detenidamente los problemas derivados de esta forma de incentivar la acción voluntaria (que en nuestro país ya contaba con algún antecedente: la O. de 9 de octubre de 1995, sobre voluntariado cultural ya había apuntado medidas de incentivación parecidas para los voluntarios culturales), y más concretamente de las medidas de convalidación del voluntariado a efectos de la PSS (GARCÍA INDA 1997). De lo allí apuntado podemos extraer sintéticamente una triple conclusión sobre los incentivos de los arts. 14 y 15 de la LV:

a) En primer lugar, se apuesta por un *modelo de fomento del voluntariado consistente en incentivar a los voluntarios*, un modelo que encuentra su sentido o justificación en la tendencia hacia un altruismo individualista e indoloro, característico de las sociedades más desarrolladas y que entronca más con el modelo estadounidense que con la ley italiana y los antecedentes inmediatos de las CC.AA. Con ello, se corre el riesgo de olvidar que la auténtica promoción del voluntariado pasa más bien por el desarrollo de las condiciones políticas, sociales, económicas, temporal, etc., «la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social» (art. 9.3 CE). De acuerdo a ese modelo, la LV pone en el centro de la actividad un determinado interés explícito del voluntario: la exención o cumplimiento de la obligación legal.

b) En segundo lugar, se contribuye a la *confusión de formas de solidaridad voluntaria e incentivada (el voluntariado) y formas de solidaridad obligada (la PSS)*, siempre y cuando se considere realmente que dichas actividades son formas de solidaridad, cuestión que evidentemente no vamos a discutir aquí. Así, se identifican o confunden también las

(19) El Proyecto de la LV, que no fue modificado en su tramitación en este punto, atemperó la propuesta del Anteproyecto, que incluía otros incentivos como préstamos cualificados para realización de estudios y acceso a la vivienda, méritos en la obtención de becas y ayudas públicas, e incluso en el acceso a la función pública estatal. Por otro lado, la DA 3.ª de la Ley extiende el reconocimiento de los servicios voluntarios, a efectos de los incentivos, a los programas autonómicos o locales: «Lo previstó en los artículos 14 y 15 de esta Ley podrá ser de aplicación a los voluntarios que participen en programas que desarrollen actividades de competencia de las Comunidades Autónomas o de los Entes locales, en el seno de organizaciones que reúnan los requisitos previstos en el artículo 8 de la presente Ley».

lógicas diferentes de funcionamiento de cada uno de esos modelos o formas de solidaridad, intercambiando sus criterios de organización e implicación en la actividad.

c) En tercer lugar, podemos decir que *se «privatiza» la PSS*, al configurar al voluntariado como el cauce institucional habitual para el cumplimiento de la misma. Y por lo tanto se traslada a ese cauce, es decir a las organizaciones de voluntariado, las ventajas y los problemas que supone la Prestación social.

Por último, quisiéramos hacer referencia a un tipo de medidas cuya especificidad obliga a hacer un comentario aparte. Se trata de las ayudas previstas en el Decreto 232/1996, de 1 de octubre, del Departamento de Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social del Gobierno Vasco cuyo objeto es la regulación del marco de ayudas para fomentar el reparto del tiempo de trabajo y la contratación indefinida. En ese contexto, los arts. 23 y 24 disponen ayudas a la reducción de jornada para prestar servicios de voluntariado: «Se subvencionará a la empresa que contrate para sustituir a los/as trabajadores/as o socios/as trabajadores o de trabajo con los que hubiese pactado una modificación temporal del contrato de trabajo, consistente en una reducción, como mínimo, de un tercio de su jornada diaria máxima para la realización de actividades de voluntariado que se desarrollen en el seno de organizaciones sin ánimo de lucro, públicas o privadas» (art. 23.1) (20).

III.- APUNTES PARA UNA REFLEXIÓN CRÍTICA

(I)

Las diferentes normativas del voluntariado conciben el mismo desde el *principio de complementariedad* entre los diversos espacios y agentes sociales. Esa complementariedad implica, por un lado el intento de superar la dicotomía entre lo público y lo privado como alternativas tajantes y excluyentes en la construcción de la realidad social, y por otro, la superación también de la dicotomía entre Estado y sociedad civil. Se apuesta así, para la comprensión de la realidad social, por una *teoría pluralista* (para unos tripartita, para otros cuatripartita) para la que existen diferentes agentes y espacios socioeconómicos (Estado, mercado, tercer sector o agentes primarios, etc.) que convergen en la satisfacción de las necesidades sociales y operan con diversas lógicas. Y se

(20) El Consejo de Ministros aprobó recientemente el *Plan Estatal del Voluntariado 1997-2000*, cuyo análisis, por motivos evidentes de tiempo, no hemos podido incluir aquí. (Acuerdo del Consejo de Ministros de 24-VII-1997).

entiende que la lectura de la relación entre los mismos en el terreno de las políticas sociales no ha de hacerse en términos de subsidiariedad o exclusión sino en términos de complementariedad (21). Ese discurso se hace como respuesta a dos «realidades» muy concretas e «indiscutibles»: la crisis del Estado y la emergencia o re-emergencia de la sociedad civil.

La primera referencia, por lo tanto, en la que parecen encontrar su justificación el auge del voluntariado como forma de acción y participación social, y la consiguiente necesidad de una regulación jurídica que le sirva de soporte y fomento, estriba en la crisis de legitimación del Estado en el desarrollo del Bienestar Social. Desde el punto de vista económico sobre todo, el modelo keynesiano en el que se apoyaba el Estado del Bienestar lleva ya unas cuantas décadas en crisis, y se hace difícil (o imposible según algunos) seguir manteniendo el sistema de redistribución de las prestaciones sociales de acuerdo a la situación económica. Para el modelo keynesiano, el Estado (y el derecho como instrumento suyo) era el mecanismo clave de la regulación social y política. Ese modelo empezó a ser cuestionado desde los años setenta y sobre todo en los ochenta. Esa crisis del modelo estatal de promoción del Bienestar social ha servido de coartada o justificación para la reacción neoliberal que argumenta que la solidaridad es disfuncional para el sistema, y que el Estado no debe intervenir en los procesos económicos que son patrimonio del libre juego del mercado o de la sociedad civil (identificando a ésta con el mercado). No vamos a detenernos, pues no es propósito de estas páginas, en el análisis de las falacias que supone la reacción neoliberal o en las dimensiones concretas de esa crisis social, política y económica del Estado del bienestar (que es también crisis ideológica y, hasta cierto punto, promovida o provocada, como señala JOHNSON). Lo cierto es que la idea de esa crisis está presente en nuestra comprensión de la realidad social actual y determina nuestros análisis y tomas de postura. Para una caracterización global del conjunto de esa crisis, podríamos decir que la *flexibilidad* aparece como la virtud necesaria frente a la lógica burocrática estatal (v.g. en el mundo del trabajo) para el desarrollo del capitalismo en las sociedades contemporáneas. Y con ello se impone la necesidad de mecanismos jurídicos y sociales igualmente *flexibles*. El auge del fenómeno social del voluntariado, y el interés institucional en su desarrollo y promoción mediante la regulación jurídica también puede leerse en el curso de esas transformaciones.

(21) Cfr. por ejemplo, a ese respecto, entre otras muchas referencias: JOHNSON (1990), GARCÍA ROCA (1992), ASCOLI (1987 y 1988) o CASADO (1989 y 1993).

En ese contexto, por lo tanto, el voluntariado parece advertirse como una fórmula o mecanismo que sirva de solución para paliar los efectos de la crisis, en primer lugar, y para resolver la posible ineficacia del Estado o sus responsabilidades en la satisfacción del bienestar social. Se cierne, por lo mismo, una densa sombra de sospecha sobre el voluntariado en cuanto a sus posibilidades de transformación, con el riesgo de convertirse en una coartada legitimadora para el desmantelamiento del Estado del Bienestar (en lo que sea posible desmantelar). Más que complementariedad, entonces, el voluntariado correría el riesgo de ser un sustituto a la ineficacia o inactividad del Estado (o del mercado) en determinados campos de la política social. Es decir, aparece el riesgo de un «voluntariado tapaagujeros», como se ha dicho gráficamente, que no haría sino permitir o legitimar el fracaso institucional o la versión liberal; el planteamiento del voluntariado como *alternativa* al Estado sería un ejercicio de desmantelamiento del Estado social y de bienestar. Así, en suma, la justificación de la intervención jurídica en el voluntariado se encuentra en el ambiguo discurso generado en torno a la crisis del modelo del Estado social y del bienestar.

Por otro lado, el segundo punto de referencia para la justificación de estas normas está en el creciente protagonismo de la sociedad civil, a través de mecanismos como el voluntariado, en la configuración y desarrollo de las políticas sociales. Las disposiciones sobre el voluntariado, según eso, no serían sino una respuesta a una demanda y una necesidad social imperante, derivada de las transformaciones (cualitativas y cuantitativas) del «sector voluntario» en el marco global de un proceso de reemergencia de la sociedad civil.

Es cierto que el voluntariado es un fenómeno en proceso de profundas transformaciones (su crecimiento; su organización y funcionamiento en cuestiones de formación, coordinación, programación, etc.) e incluso es un fenómeno «de moda» (aunque habría que discutir en qué medida el discurso generado sobre él excede los límites de lo real). También es cierto que dicho fenómeno social puede leerse en el contexto de transformaciones más globales en las que «junto al escepticismo o el desencantamiento respecto a las formas institucionales de participación» han aparecido nuevas vías informales de organización y expresión de necesidades y recursos sociales, lo que algunos han calificado como una «reemergencia de la sociedad civil».

Sin embargo, la cosa no es tan simple como pueda parecer, y exige una lectura más atenta. La pretendida reemergencia de la sociedad civil, que justificaría la lectura de la realidad social en los términos de esa oposición, puede no ser realmente sino una forma encubierta de reemergencia del Estado, puesto que, en primer lugar, los instrumentos

estatales aumentan globalmente (v.g. el incremento legislativo); y, en segundo lugar, a pesar de que surgen nuevas situaciones de regulación social, formalmente no estatales o privadas (que conllevan el redescubrimiento del *pluralismo jurídico* como «el derecho de la época de la flexibilidad» que caracterizaría nuestras sociedades contemporáneas) sin embargo asumen prerrogativas y cualidades hasta ahora asociadas al Estado, se implican en el conjunto del espacio social operando con la lógica institucional, transformándose así en entidades para-estatales o micro-Estados. Eso no sólo implica que, como ya hemos señalado en otras ocasiones, se hace más difícil establecer los límites entre Estado y sociedad civil, sino que, además, «lo que en apariencia es un proceso de retroceso del Estado puede ser, en realidad, un proceso de expansión del Estado. Sólo que en vez de expandirse a través de sus aparatos burocráticos formales, el Estado se expande bajo la forma de sociedad civil». Así, a través de procesos de *deslegalización*, se encubre una verdadera y profunda *relegalización*. (Santos 1990).

No es difícil pensar en el caso del voluntariado al leer semejantes afirmaciones. En efecto, la regulación jurídica de la realidad social del voluntariado *no sólo* puede implicar un «reconocimiento» de la extensión de lógicas diferentes a la del campo estatal en el desarrollo de políticas sociales, sino también un proceso de «colonización» de márgenes hasta ahora impensados por esa lógica. Y ello con las implicaciones mutuas que ese proceso de interpenetración profunda y compleja entre las diferentes lógicas de los diferentes espacios sociales tiene. Por un lado esa «relegalización» contribuye a transformar la sociedad civil («para-estatalizándola», si se permite la expresión). Pero, por otro, también transforma en igual profundidad al Estado. Como dice B. de Sousa Santos, «al expandirse más allá de sus aparatos burocráticos, a través de redes sociales informales, el Estado se torna, él mismo, más informal, más particularístico y menos organizado. Esto es, asume características que hasta ahora eran consideradas como propias de la sociedad civil».

De ahí que tan peligroso sea, como señalan algunos, un voluntariado sometido a la lógica burocrática del campo estatal, como inútil o imposible un voluntariado que pretenda permanecer al margen de las transformaciones que implica ese proceso de confusión (o, mejor dicho, complementación) de lo público y lo privado. O como dice expresamente García Roca, entre las posibles debilidades del voluntariado estarían tanto los «reflejos mercantiles» que someten a éste a la lógica clientelista del mercado, como los «reflejos administrativos» que pueden contagiarle fácilmente de sus connivencias con el Estado: «Cuando el voluntariado está colonizado por la lógica del Estado o de lo administrado, le nacen algunas patologías fácilmente identificables. Se observa

una obsesión desmedida por responder a instancias políticas, hasta convertirse en brazo ejecutor de programas que no están determinadas por sus propios miembros; de este modo, la organización voluntaria desplaza la participación democrática y pierde su propia autonomía. En segundo lugar, la dependencia institucional le incapacita para ser interlocutor de la esfera política, ya que desaparece el momento de alteridad y, en consecuencia, el potencial crítico. Por último, la dependencia burocrática tiene un fuerte poder de fragmentación: ha bastado que planee sobre las organizaciones voluntarias el reparto con criterios políticos del 0,5% recaudado por vía fiscal para que se introduzca un elemento de sospecha en el interior del voluntariado» (GARCÍA ROCA, 1994: 43-45).

(II)

La construcción de modelos normativos como el de las leyes de voluntariado supone una intervención jurídico-administrativa que puede ser observada desde dos puntos de vista. Para el primero dichas disposiciones implican una intervención *en* el voluntariado como fenómeno social, al que van a afectar, legitimando determinadas prácticas como voluntariado y deslegitimando otras (a partir de la definición o modelo oficial). En ese sentido, las Leyes obligan a voluntarios y organizaciones a adoptar y respetar determinados criterios y reglas si quieren ser eficaces en cuanto a su consideración como fenómeno de voluntariado. Desde esta primera perspectiva, dichas normas pueden considerarse como un ejemplo más de los fenómenos de hiperregulación, juridificación o colonización de la sociedad civil, según las diversas expresiones, a los que responde la inflación normativa del Estado social.

Desde un segundo punto de vista, esas disposiciones, como otras formas de construcción jurídica de la acción voluntaria, son una forma de intervenir administrativamente en la realidad social *a través* del voluntariado. Como decíamos, «el Estado se hace voluntario». En un contexto como el actual, en el que han entrado en crisis los mecanismos tradicionales de satisfacción del bienestar social y parecen emerger nuevos cauces de participación y acción social más informales (como es el voluntariado), la Administración, para poder intervenir eficazmente en la realidad (con el propósito que sea: de conservarla o de transformarla), no le basta con reconocer o garantizar la existencia de esos nuevos espacios: necesita «colonizarlos» de algún modo, aprovechar la enorme energía y recursos que dicho fenómeno supone, para poder utilizarlos y controlarlos. Y ello, como acabamos de decir, con las implicaciones mutuas que tiene ese proceso de interpenetración profunda y compleja entre las diferentes lógicas de los diferentes espacios sociales: la configuración formal, o «relegalización», de la sociedad civil al ser coloniza-

da por el Estado; y la expansión informal del Estado al asumir características propias de esos espacios de la sociedad civil.

Esa doble intervención administrativa conlleva peligros evidentes de contagio del voluntariado (dependencia, burocratización, etc.). Pero también puede ser una forma de prevención contra ese contagio, por cuanto permita establecer un marco de relación en el que se hagan explícitas, calculables y en alguna manera previsibles, las relaciones entre los espacios del voluntariado y los espacios administrados (como también las relaciones con los espacios mercantilizados); teniendo en cuenta, además, que esa relación, a la altura del desarrollo en que se encuentra el Estado social, se hace inevitable. Otra cosa es que ese marco de relación sea lo suficientemente claro. En ese sentido, regulaciones como la de la Ley estatal parecen ofrecer un modelo enormemente flexible (en consonancia, por otro lado, con un contexto jurídico global definido por la flexibilidad) caracterizado por la existencia de amplios márgenes de discrecionalidad administrativa, y que pueden generar más interrogantes que los que trate de resolver.

(III)

Toda norma, toda construcción jurídica, supone la *institución* de una doble frontera: a la vez temporal (entre un antes y un después) y social (entre un status de naturaleza y otro). En el caso que nos ocupa la institución de esa diferencia opera una diferencia entre el voluntariado de carácter legal, desarrollado según los criterios de relación establecidos normativamente, y un voluntariado *alegal*, que no goce de ese reconocimiento. En ningún caso podemos pensar que se trata de un voluntariado *ilegal*, ya que la adaptación «obligada» de las relaciones de voluntariado de acuerdo a los criterios de la ley supondría la exclusión de cualesquiera otras formas de ayuda desinteresada o prestación gratuita y libre de determinados servicios e impondría por lo mismo una formalización de las relaciones sociales cuyos efectos «cosificados», como se dice sociológicamente, pueden estimular fácilmente el escepticismo de los agentes. Un riesgo que, por lo demás, sobrevuela también sobre el voluntariado propiamente legal, o reconocido oficialmente, si los procesos de reconocimiento y libre relación en que se sostiene la actividad de la asociación voluntaria se formalizan, se laboralizan, «funcionarializan» o mercantilizan, y son sustituidos por los esquemas administrativos y codificados de la norma jurídica (22). En

(22) Como señala A. MADRID, «se están desarrollando modelos de voluntariado que en sus referentes más próximos se hacen subsidiarios de las relaciones laborales». Ello

ese sentido, para algunos la insatisfacción de los modelos normativos empujará a que los voluntarios, de hecho, «sigan acampando fuera de la Ley» (SAINZ DE ROBLES 1996).

(IV)

Por último, por lo que hace a estas breves reflexiones, la virtualidad de este tipo de disposiciones jurídicas depende del establecimiento de procedimientos prácticos, decisiones políticas, medidas de carácter presupuestario, desarrollos reglamentarios, participación de entidades sociales, etc., sin los que, en realidad, la norma no es más que un proyecto o programa de futuro o un juguete formal destinado a legitimar a un fenómeno social en auge como es el voluntariado o a la propia Administración a la hora de considerarlo. Aunque ese juguete formal implica de por sí ciertas consecuencias prácticas, tanto respecto a la orientación y definición de las diferentes políticas sociales en las que entran en juego los voluntarios, como a la legitimación de los discursos, y a la distribución de los recursos, (GARCÍA INDA y CASARES 1994). Sin embargo es necesario ponerlo de relieve porque, muchas de las disposiciones sobre el voluntariado siguen pendientes (a bastantes años de su publicación, como es por ejemplo el caso de la Ley aragonesa) de su realización práctica y desarrollo reglamentario y material. Evidentemente, ese desarrollo supone decisiones importantes en torno a criterios de implementación que van a definir cuál sea la eficacia de las normas y cuáles sus efectos en el campo del voluntariado social al que van dirigidas.

En esa misma línea, cabe preguntarse por la eficacia real que tendrán los modelos normativos de voluntariado como el de la Ley estatal, porque lo cierto es que, para el viaje realizado hasta ahora en la configuración del sistema mixto y el desarrollo de lo que podríamos llamar la «sociedad del mecenazgo» (por contraposición a la hasta ahora denominada «sociedad del bienestar»), no hacían falta alforjas como las de esas disposiciones (23). La amplitud o ambigüedad (flexibilidad) de los

conlleva un riesgo de *laboralizar* el voluntariado, a dos niveles: primero, porque los voluntarios puedan cubrir puestos de trabajo en un momento de precarización del mercado laboral; y segundo, porque el referente para el tratamiento de la acción voluntaria sea el modelo de la relación laboral (Madrid 1996a: 258).

(23) Entre otras cosas porque, cuando no existían esas «Leyes de voluntariado» que definen formalmente la actividad y relación de voluntariado, ya existían medidas destinadas a reconocer y fomentar ese fenómeno de participación y acción social y su colaboración en y con la iniciativa pública. De igual modo, actualmente existen CC.AA. que, careciendo de un modelo institucional de voluntariado, llevan a cabo tantas medidas de fomento y promoción (subvenciones, etc.), o más, que aquéllas que han desarrollado normativamente esos modelos.

modelos propuestos por un lado, y paradójicamente su rigidez a la hora de formalizar jurídicamente una realidad informal, también su falta de implementación hacen sospechar, entre otras hipótesis, que dichas normas son más bien fruto de un «mito codificador» (GARCÉS SANAGUSTÍN 1996b: 46ss) según el cual con el derecho es posible dar una respuesta racional a cualquier fenómeno de la realidad social; y que es posible codificar esa respuesta siguiendo los esquemas tradicionales. Eso ha empujado a una desenfadada labor codificadora entre cuyas consecuencias se encuentra la cada vez más frecuente existencia de normas meramente formales o cuya eficacia queda al albur de determinados intereses políticos, así como la creciente desorganización (y entropía) del ordenamiento, a falta de criterios claros y básicos en esa labor. Todo ello, finalmente, nos inclina a pensar que las disposiciones de voluntariado son más un instrumento político de legitimación que un proyecto organizado de respuesta concreta a una necesidad social.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

- ALMANSA PASTOR, J. M. (1983): «Caracterización jurídica de la actividad y de la organización del voluntariado de acción social»: *Revista General de la Seguridad Social* 18: 91-126.
- ARAGONÉS, F. (1986): «Apuntes teóricos sobre el voluntariado», en Varios, *Voluntariado social. Apuntes y propuestas*, Madrid: Ed. Popular, 9-34.
- ASCOLI, U. (1987): «Estado de bienestar y acción voluntaria»: *Revista española de investigaciones sociológicas* 37: 119-162.
- ASCOLI, U. (1988): «Voluntariado organizado y sistema público de Welfare: Potencialidad y límites de una cooperación»: *Documentación social* 71: 183-202.
- BELTRÁN, J. L. y De León, R. (1989): «La cooperación entre las entidades públicas y las ONGs: Fórmulas jurídico-administrativas», en Varios, *Organizaciones voluntarias e intervención social*, Madrid: Acebo, 156-172.
- BELTRÁN, M. (1991): *La realidad social*, Madrid: Tecnos.
- BENITO, L. (1991): «Las formas jurídico-institucionales de la acción voluntaria», en Varios, *Coordinación de la acción voluntaria*, Madrid: Acebo, 29-39.
- CASADO, D. (1989): «Las organizaciones sociovoluntarias», en Varios, *Organizaciones voluntarias e intervención social*, Madrid: Acebo, 17-50.
- CASADO, D. (1993): «Cauces para la solidaridad social y bases de la subsidiariedad», en J. M. Laboa (ed.), *Solidaridad y subsidiariedad en la sociedad española*, Madrid: Univ. P. Comillas, 35-45.

- CASARES VILLANUEVA, M.^a 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: 209-289.
- CECS (1996): *España 1995. Una interpretación de su realidad social*, Madrid: Fundación Encuentro.
- CODURAS, P. (1995): *Voluntarios: discípulos y ciudadanos*, Barcelona: Cristianisme i Justícia.
- DE LUCAS, J. (1994): «La polémica sobre los deberes de solidaridad»: *Revista del Centro de Estudios Constitucionales* 19: 9-88.
- FERNÁNDEZ PAMPILLÓN, A. (1989): *El voluntariado social. Reconocimiento y marco jurídico en España*, Madrid: Cruz Roja, 1989.
- FOESSA (1995): *V Informe sociológico sobre la situación social en España. Sociedad para todos en el año 2000*, síntesis publicada en *Documentación social* 101.
- FRANCO JIMÉNEZ, T. (1996): «El Estado de bienestar y los servicios sociales», en Varios, *Administración social: servicios de bienestar social*, M.^a del Carmen Alemán y J. Garcés J. dirs., Madrid: Siglo XXI, 3-17.
- GARCÉS FERRER, J. (1996): «El marco político de los servicios sociales», en J. Garcés Ferrer, coord., *Sistema político y administrativo de los servicios sociales*, Valencia: Tirant lo blanch, 11-59.
- GARCÉS SANAGUSTÍN, A. (1988): *La acción social. Delimitación conceptual y régimen jurídico*, Zaragoza: DGA, Zaragoza.
- GARCÉS SANAGUSTÍN, A. (1996a): *Prestaciones sociales, función administrativa y derechos de los ciudadanos*, Madrid: McGraw Hill.
- GARCÉS SANAGUSTÍN, A. (1996b): *Las prestaciones económicas en el ámbito de la protección asistencial*, Barcelona: Cedecs.
- GARCÍA INDA, A. (1995): «La regulación del voluntariado en el contexto de las transformaciones jurídicas del Estado social»: *Revista de Fomento Social* 50: 493-514.
- GARCÍA INDA, A. (1996): «Aspectos legales del voluntariado: el modelo de la Ley 6/1996, de 15 de enero»: *Documentación social* 104: 201-236.
- GARCÍA INDA, A. (1997): «La Ley del voluntariado y la "privatización" de la Prestación social sustitutoria»: *Revista de Fomento Social* 52: 237-247.
- GARCÍA INDA, A. y CASARES VILLANUEVA, M. L. (1994): «La construcción jurídica del voluntariado social»: *Revista de Fomento Social* 49: 263-283.
- GARCÍA NINET, J. I. (1983): «Régimen jurídico del personal voluntario»: *Revista General de la Seguridad Social* 18: 127-158.
- GARCÍA ROCA, J. (1992): *Público y privado en la acción social*, Madrid, Ed. Popular.

- GARCÍA ROCA, J. (1994): *Solidaridad y voluntariado*, Santander: Sal terrae.
- GUTIÉRREZ RESA, A. (1996): «Iniciativa social y servicios sociales», en Varios, *Administración social: servicios de bienestar social*, M.^a del Carmen Alemán y J. Garcés J. dirs., Madrid: Siglo XXI, 301-324.
- HOEDENDIJK, L. (1990): «Raíces culturales del voluntariado en los diferentes países», en Varios, *Garantía internacional de los derechos sociales*, Madrid: M.^o Asuntos Sociales, 237-258.
- IESS (1982): «El voluntariado. Una primera aproximación»: *Revista de Seguridad Social* 14: 193-207.
- JOHNSON, N. (1990): *El Estado de bienestar en transición*, Madrid, M.^o de Trabajo y S. Social.
- KRAMER, Ralph M. (1981): *Voluntary Agencies in the Welfare State*, Berkeley: Univ. California Press.
- MADRID, A. (1996a): «Algunos interrogantes sobre el fenómeno del voluntariado», en Varios, *En el límite de los derechos*, Barcelona: EUB, 243-275.
- MADRID, A. (1996b): «Acerca de la Ley del Voluntariado»: *En pie de paz* 40: 79-81.
- «Memoria justificativa del Proyecto de Ley del Voluntariado» Secretaría General del Congreso de los Diputados, *Documentación*, núm 130 (1995), 197-236.
- MORABITO, P. (1992): «Legge quadro sul volontariato n. 266 dell'11 agosto 1991. Luci ed ombre»: *Rivista amministrativa della Repubblica italiana* 1: 33-56.
- MORENO, L. y SARASA, S. (1993): «Génesis y desarrollo del Estado del bienestar en España»: *Revista Internacional de Sociología* 6: 27-69.
- MURILLO MARINAS, J. (1991): «Las relaciones jurídicas del voluntariado social como excluidas de la relación laboral»: *Revista de trabajo y Seguridad social* 1: 123-131.
- PETRUS, A. (1991): *Estudi comparat sobre el voluntariat*, Barcelona: Generalitat de Catalunya/Univ. Barcelona.
- SÁINZ DE ROBLES, F. C. (1996): «La Ley 6/1996 de 15 de enero, del voluntariado»: *La Ley* 4049: 1-2.
- SANTOS, B. DE SOUSA (1990): «O Estado e o Direito na Transição Pós-Moderna: para um Novo Senso Comum sobre o Poder e o Direito»: *Revista Crítica de Ciências Sociais* 30: 13-43.
- Varios (1983): «Conclusiones de la conferencia sobre el concepto actual del trabajo voluntario»: *Revista General de la Seguridad Social* 18: 167-174.
- Varios (1991a): *Organizaciones voluntarias en Europa*, D. CASADO dir., Madrid: Acebo.

— Varios (1991b): *Bienestar social y desarrollo de los derechos sociales*, Salamanca: Ed. San Esteban.

— Varios (1992): *Organizaciones voluntarias en España*, D. CASADO, dir., Barcelona: Barcelona.

— Varios (1996): *Las entidades voluntarias en España. Institucionalización, estructura económica y desarrollo asociativo*, Madrid: M.^a Asuntos Sociales.

— WUTHNOW, R. ed. (1991): *Between States and Markets. The Voluntary Sector in Comparative Perspective*, Princeton: Univ. Press.

— WUTHNOW, R. (1996): *Actos de compasión. Cuidar de los demás y ayudarse a uno mismo*, Madrid: Alianza.

EL REPARTO DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE COMERCIO INTERIOR EN LA LEY DE ORDENACIÓN DEL COMERCIO MINORISTA (*)

LUIS MIGUEZ MACHO

SUMARIO: — I. INTRODUCCIÓN. — II. LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN EL COMERCIO INTERIOR Y SUS DIVERSAS MANIFESTACIONES. — III. EL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL Y ESTATUTARIO DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE COMERCIO INTERIOR. — IV. LA LEY ORGÁNICA 2/1996, COMPLEMENTARIA DE LA DE ORDENACIÓN DEL COMERCIO MINORISTA. — V. ANÁLISIS DE LA LEY 7/1996, DE ORDENACIÓN DEL COMERCIO MINORISTA: 1. La disposición final de la ley; 2. Título primero. Principios generales; 3. Título II. Actividades de promoción de ventas; 4. Título III. Ventas especiales; 5. Título IV. Infracciones y sanciones; 6. Disposiciones adicionales. — VI. CONCLUSIONES.

I.- INTRODUCCIÓN

El comercio interior es un sector de intervención administrativa que tradicionalmente no ha destacado por haber recibido una atención doctrinal particularmente intensa, a pesar de su innegable relevancia para la vida diaria de los ciudadanos (1). No es este el momento de trazar la evolución de la regulación pública de esta actividad (2), pero sí se debe mencionar que la progresiva superación desde finales de los años cincuenta de la necesidad de mantener una política general de abastecimientos trajo consigo una cierta liberalización del sector, de la

(*) Este trabajo forma parte del Proyecto de Investigación PB 94-0631, financiado por el Ministerio de Educación y Cultura.

(1) Una relación bastante completa de la bibliografía existente sobre la materia del comercio interior puede encontrarse en el estudio de Joaquín TORNOS MAS, «Comercio interior y exterior», incluido en la obra *Derecho administrativo económico*, dirigido por Sebastián Martín-Retortillo Baquer, tomo II, La Ley, Madrid, 1991, pág. 736 y sigs. A esta lista habría que añadir sobre todo los diversos manuales y tratados que se ocupan de la llamada «parte especial» del Derecho administrativo y que han ido apareciendo con posterioridad a 1991, así como los comentarios de la Ley 7/1996, de ordenación del comercio minorista.

(2) Para un acercamiento a esa evolución, véase TORNOS MAS, «Comercio interior y exterior», *Derecho administrativo económico*, tomo II, cit., pág. 562 y sigs.