

VOLUNTARIADO Y DERECHO

Análisis de la Ley aragonesa 9/1992, de 7 de octubre, del voluntariado social*

M^a LUISA CASARES VILLANUEVA

SUMARIO: I^a PARTE: EL CONTEXTO. LA CULTURA POLITICA Y JURIDICA DEL VOLUNTARIADO. 1.- Antecedentes sociopolíticos. 2.- Presupuestos jurídicos. II^a PARTE: EL TEXTO. LA LEY ARAGONESA 9/92 DE 7 DE OCTUBRE. 1.- Espíritu y finalidad de la Ley. 2.- El concepto de voluntariado. 3.- Caracteres del voluntariado social y su estatuto jurídico. 4.- Voluntariado y sindicalismo. 5.- Voluntarios y objetos de conciencia. 6.- Entidades colaboradoras. Actuación del voluntario social. Programas y proyectos. A MODO DE CONCLUSIONES. ANEXOS. I. Bibliografía y documentación básica sobre el voluntariado. II. Cuadro comparativo de las leyes de las CC.AA de Aragón y Madrid sobre el voluntariado.

El presente trabajo pretende ser una aproximación a la realidad del voluntariado social, fenómeno de una importancia y trascendencia creciente por su implicación en la estructuración actual de la participación y la acción social y política. Hoy son muchos los autores que se ocupan de él como alternativa deseable pero también criticable, desde el planteamiento que supone la crisis del llamado Estado del Bienestar y la quiebra de lo que constituyen sus pilares fundamentales (como la sociedad del pleno empleo, la cobertura por parte del Estado de prestaciones sanitarias y servicios sociales, etc.), y lanzando desde allí una llamada a la solidaridad. Desde esta perspectiva, también el derecho, con la fuerza específica que la norma jurídica tiene en la construcción de la realidad social, se ha ido ocupando paulatinamente de este fenómeno, calificado por algunos como un *movimiento contemporáneo emergente*. Y en nuestro entorno más

* Este estudio es una versión con diversas correcciones y modificaciones del que con el mismo título fue presentado como trabajo de investigación en el Curso de Derecho Aragonés 1993-94, de la Universidad de Zaragoza.

inmediato, el derecho aragonés lo ha hecho a través de la *Ley 9/92 de 7 de Octubre de Voluntariado social*, que hasta hace poco era la única (y desde entonces la primera) que con esas características se había promulgado en nuestro país (1). Es por eso por lo que dicha norma es merecedora de nuestra atención, aunque ello no significa que nos identifiquemos simple y llanamente con todo su contenido, ni que por el contrario partamos de un escepticismo absoluto al acercarnos a ella; frente a ambas posturas podemos afirmar que para poder hacer una valoración de la misma debemos previamente hacer análisis de los diferentes aspectos que entran en juego.

Es preciso advertir que la perspectiva de este trabajo es la de una primera aproximación, no un estudio exhaustivo del tema; hecha además, o fundamentalmente, desde un punto de vista jurídico y no desde una óptica sociológica o política, aunque sea preciso también tener en cuenta las implicaciones socio-políticas que el fenómeno del voluntariado conlleva en un contexto, como decíamos, dominado por la crisis del Estado del Bienestar (el Estado que re-distribuye) y el auge del llamado Estado Social (el Estado que regula la vida social). De ahí que en nuestra exposición el primer punto trata de contextualizar con carácter general esta realidad, perfilando las grandes coordenadas en las que se desarrolla, así como los presupuestos jurídicos que justifican la ley. En la segunda parte se sitúa el nacimiento de la ley 9/92, se analizan sus contenidos, su finalidad, el concepto y los caracteres que proyecta sobre la figura del volunta-

(1) Al poco tiempo de finalizar este trabajo se promulgó una ley con el mismo objeto en la Comunidad de Madrid: *Ley 3/1994 de 19 de mayo del Voluntariado Social en la Comunidad de Madrid*, publicada en el B.O. de la Comunidad de Madrid el 24 de mayo (y en el B.O.E. el 25 de junio). En la presente versión de este trabajo hemos incorporado algunas referencias a esta norma que nos parecen interesantes, aun cuando dejamos para otro momento un estudio comparativo más profundo (ver además el anexo II). De todas maneras, y pese a la similitud de fondo entre ambas disposiciones normativas, se advierten algunas diferencias importantes en su articulado, entre ellas e incluso podríamos decir que el "tono" empleado en el preámbulo o la exposición de motivos en ambas ya difiere y da una idea diferente de lo que con dichas normas se pretende. En este sentido, la ley madrileña no sólo es más explícita sino que además parece invitar más a la idea de participación que la ley aragonesa, en la que parece acentuarse el papel de la Administración y la idea de control.

Con posterioridad a esas modificaciones a propósito de la ley madrileña, han aparecido otras normas, que ya no hemos podido incorporar a este trabajo. Así, el Decreto 67/1994, de 2 de diciembre, de la Comunidad Autónoma de la Rioja; el Decreto 12/1995, de 19 de enero por el que se regula el voluntariado de Castilla y León; y la Orden de 11 de octubre de 1994, del Ministerio de Educación (BOE 25 de octubre).

rio, puntos de conflicto como pueden ser su relación con el movimiento sindicalista y con los objetores de conciencia y por último, las medidas de fomento, promoción y control que se prevén, para finalizar a modo de conclusiones, con algunas perspectivas a las que se llegan tras todo lo anterior.

Iª PARTE: EL CONTEXTO. LA CULTURA POLÍTICA Y JURÍDICA DEL VOLUNTARIADO

1.- antecedentes socio-políticos

1.1.- El Estado del Bienestar

Todo debate sobre el voluntariado conlleva necesariamente una reflexión sobre el Estado del Bienestar o "Welfare State", siendo amplísima la literatura generada sobre su crisis en el Occidente industrializado, incluido allí nuestro país, si es que en él existió alguna vez ese Estado en toda su extensión (2). Se puede comenzar diciendo que la época dorada del Estado de Bienestar keynesiano coincide con los años cincuenta y

(2) Como decíamos es amplísima la bibliografía existente sobre el Estado del Bienestar, y su crisis, e incluye una extensa panoplia de autores, cuyos análisis varían además en función de las perspectivas ideológicas en que se sitúan (desde los más conservadores y neo-liberales a la nueva izquierda). Como síntesis aproximativa, o a título de ejemplo, nos hemos fijado en las obras de Ramón GARCÍA COTARELO, *Del Estado del Bienestar al Estado del Malestar*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1986; R. MUÑOZ DE BUSTILLO (comp.), *Crisis y futuro del Estado de Bienestar*, Madrid, Alianza, 1989; Josep PICO, *Teorías sobre el estado de Bienestar*, Madrid, Siglo XXI, 1987. Que es un tema de actualidad lo prueban, además, las múltiples referencias en la prensa y otros medios de comunicación. A título de ejemplo también, cfr. los artículos de Marco SCHWARZT "Quiebra en el Paraíso. Europa, ¿El fin del Estado del Bienestar?", en la Revista *El Siglo* 25-X-1993; Ignacio SOTELO "El precio del trabajo" en *El País* 29-XII-1993; o el monográfico que bajo el título genérico de "España, en Estado de Malestar", publicado en *Cuatro Semanas-Le Monde Diplomatique*, de enero de 1994, reúne textos de Jean Pierre PALACIO, "El poder se desentiende de la pobreza" y Luis Ignacio LÓPEZ "El fantasma de la liquidación recorre Europa", entre otros. El primero de estos últimos dice, entre otras cosas, que "no basta articular programas de beneficencia, sino que conviene impulsar cauces para que los desheredados hagan oír su voz, e incidan desde su propia experiencia, en la transformación de las condiciones que les han llevado al desamparo. Esta tarea no incumbe a la Administración, sino que es más propia de los sindicatos, formaciones políticas y movimientos sociales que no aceptan como una fatalidad el abismo de la desigualdad"; el segundo afirma que "si un fantasma recorre hoy Europa, éste es el de la destrucción del Estado del Bienestar".

sesenta, después de la Segunda Guerra Mundial, fruto de un amplio consenso entre las fuerzas políticas y centrándose la preocupación más directa por parte de los Estados en la distribución de los servicios sociales y el incremento del gasto público para fines sociales (3). Este era considerado el instrumento más idóneo para atenuar las desigualdades sociales, garantizar a todos un nivel de vida mínimo y eliminar la pobreza. El surgimiento del Estado de Bienestar fue considerado una conquista histórica en el desarrollo del sistema de protección que corregía las fuerzas del mercado. Sin embargo esa época de plenitud incuestionable duró hasta los años setenta en los que se comienza a reflexionar sobre los límites de ese modelo coincidiendo con la ralentización del desarrollo económico.

Al Estado de Bienestar le llovieron críticas desde todas las perspectivas, ya que se le atribuyó la entera responsabilidad de los diversos factores de crisis, críticas que todavía hoy se formulan puesto que el tema ha estallado después de los años ochenta y desde entonces todas las fuerzas políticas y sociales se han mostrado interesadas en profundizar en los conocimientos sobre tal asunto. Se parte de considerar que el desarrollo del Estado de Bienestar ha comportado la aparición de un sector público enormemente burocratizado con efectos perversos sobre su eficacia y su eficiencia y por consiguiente más gravoso para el erario público. Su consolidación ha comportado una expansión considerable del sector público, el crecimiento de la Administración Pública, una inflación político-administrativa, un aumento de los reglamentos, leyes y disposiciones de la burocratización y jerarquización (4). El desafío principal surge cuando la

Por otro lado, al voluntariado se dedicó el programa de Antena 3 televisión "Queremos saber", presentado por Mercedes Milá, el día 13 de diciembre de 1993, y el día 5 de diciembre de 1993, día Internacional del voluntariado, se oyó en Radio Nacional de España la voz de Elena Alfaro en su calidad de Presidenta de la Plataforma para la Promoción del Voluntariado en España. También las declaraciones de Padraig Flynn, Comisario de la C.E. para Asuntos Sociales, recogidas en el *Heraldo de Aragón* de 27-XI-92 son interesantes para nuestro estudio cuando señalaba que "Europa debe modificar su sistema de prestaciones."

(3) "Entre 1960 y 1982, el porcentaje de los gastos públicos en el P.I.B. aumentó más de 10 puntos el conjunto de los países de la OCDE (...). Tras el inicio de la reforma social democrática en los años 1977-1978, los gastos sociales siguen creciendo hasta situarse en torno al 20% del P.I.B., sin que existan grandes variaciones del dato después de esa fecha", OCDE, *La administración al servicio del público*, Informe del Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1991.

(4) Ugo ASCOLI, "Estado de Bienestar y acción voluntaria", 1985, en *Documentación Social* N° 71 (1988) págs. 120-121.

ciudadanía, ante las nuevas necesidades sociales expresadas en forma de demandas, exige servicios nuevos y no está dispuesta a tolerar un mayor incremento de la presión fiscal.

Esta situación de parálisis y de crisis del Estado del Bienestar se ha denominado "efecto sobrecarga" (5): "Cuando más proporciona el gobierno, más espera el público. Los grupos de presión poderosos y el electorado presionan, por lo general, a los gobiernos para aumentar la provisión (...). Al mismo tiempo, la política competitiva entre los partidos estimula a que estos hagan todavía promesas más exorbitantes (...). Además, se produce el crecimiento administrativo: una vez que los programas se inician ganan velocidad por sí mismos (...). Los burócratas tienen un interés creado en la expansión de sus departamentos y en la resistencia a cualquier reducción de sus recursos y responsabilidades. Los proveedores profesionales de servicios tienen también interés en aumentar y mejorar los servicios" (6). Ante esta crisis en la que se habla de un peligro inmediato de colapso del Estado debido a la sobrecarga de expectativas y a su creciente incapacidad tanto económica como administrativa para hacerles frente, se aportan cuatro estrategias de salida de la crisis formuladas teóricamente y que conjugan elementos que posteriormente retomaremos. La primera de ellas aboga por la reducción del intervencionismo del Estado, postura neoliberal que lanza mensajes en favor de la eficacia del mercado. La segunda consiste en reforzar el papel del Estado, enmarcando los intereses privados en parámetros definidos estatalmente, aumentando la capacidad estatal por vía fiscal. La tercera recurre al corporativismo y por último la cuarta dice que el problema no es ni económico ni político, sino moral. Pero quizá todas ellas plantean soluciones parciales y lo que realmente se necesita es una revisión global de la función del Estado Moderno que comporta una relación nueva entre el administrado y la administración, así como maneras nuevas de vincular lo público y lo privado.

1.2.- Lo público y lo privado

La referencia a lo público y lo privado está presente en la construcción social de la realidad y así dicha dicotomía se ha impuesto como cate-

(5) Jordi LÓPEZ CAMPS, "El Bienestar: una responsabilidad compartida", en VARIOS, *El voluntariado*, Madrid, Ed. Popular, 1993, pág. 58.

(6) N. JOHNSON, *El Estado de Bienestar en transición. La teoría y la práctica del pluralismo del bienestar*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Colección Informes, 1990.

goría básica del pensamiento jurídico (derecho público-derecho privado), determinando la índole de los intereses en la vida colectiva (interés público y privado) y expresando la forma en que los individuos regulan sus relaciones. Siguiendo perfiles asumidos tradicionalmente, se entiende que lo *público* se caracteriza por estar abierto al espectador, por ser el espacio de lo generalizable, por estar en relación con el interés colectivo, por tener una pretensión universalizadora. Lo *público* es aquello que pertenece a la Administración. Lo *privado* por el contrario, hace referencia a las relaciones interpersonales, a lo íntimo y familiar, a las formas de propiedad y de gestión cuya titularidad carece de responsabilidad política (7).

Esa nueva manera de vincular y relacionar lo público y lo privado que es necesaria para la revisión global de la función del Estado Moderno exige superar esa estructura binaria y hablar de la *complementariedad* (noción fundamental que aparecerá en repetidas ocasiones a lo largo de esta exposición). Ello implica que no se debe magnificar el papel del Estado, ni defender a ultranza su omnipotencia e injerencia en todos los campos de la vida humana, pero tampoco se debe enfatizar lo contrario.

En los últimos años se han aportado claves que debilitan las fronteras que dividen ambos territorios tanto en el ámbito jurídico como en el ámbito económico y se construyen expresiones y conceptos innovadores puesto que encierran nuevas construcciones de la realidad. Así, García Roca habla del *sistema mixto*, que implica una superación del *modelo residual* (que confió a la familia y al mercado la responsabilidad exclusiva en el campo de la protección social) y del *modelo institucional* (que se basa en la responsabilidad del Estado), y otros autores hablan del modelo del *Estado relacional*, que implica la superación del Estado del Bienestar al poner en el mismo nivel de interdependencia a la Administración Pública y a la Sociedad (8).

(7) "En lo privado se encuentra encerrado lo que sólo le pertenece a uno mismo, lo que no concierne a los demás, lo que no cabe divulgar ni mostrar... La vida privada se muestra, pues, como tapiada"; cfr. G. DUBY, "Prefacio" a la *Historia de la vida privada*, Madrid, Ed. Taurus, 1989, citado en Joaquín GARCÍA ROCA, *Público y privado en la acción social. Del Estado del Bienestar al Estado Social*, Madrid, Ed. Popular, 1992, págs. 11-20.

(8) Es muy ilustrativo el esquema que muestra J. GARCÍA ROCA, *Público y privado en la acción social*, op. cit., pág. 46, y en general todo el libro en sus nueve capítulos.

1.3.- Estado, mercado y agentes primarios

En cada sociedad hay un sistema implícito que distribuye toda suerte de bienes, desde mercancías hasta salud, educación, seguridad, medio ambiente..., u otro tipo de bienes materiales o simbólicos, sistema en el que aparecen los llamados agentes socioeconómicos, que son órganos de producción y/o distribución de esos bienes y servicios. Tradicionalmente se ha hablado de una estructura triangular en la que aparecía el Estado, el mercado y los grupos primarios, que intentaba evitar la dicotomía entre la sociedad civil y el Estado. Y así, respecto de éste último, todos los tratadistas reconocen que debe cumplir tres tareas clásicas como son la asignación de la renta y la riqueza, la estabilización del sistema económico y la protección de los más débiles que son víctimas del mercado puro y duro, desempeñando pues una función protectora. Los poderes públicos en los estados democráticos están llamados a sujetarse a los principios de igualdad y de universalidad. En el mercado se encuentran todos los que quieren y pueden intercambiar bienes y servicios por otros bienes y servicios o por dinero. Los puntos fuertes de su actividad son la eficacia y la eficiencia y se reivindica en este esquema triangular la imagen de un mercado que no debe identificarse con el capitalismo salvaje regido por la única ley de la oferta y la demanda (si es que el capitalismo puede dejar de ser salvaje, al menos desde un punto de vista ético, al utilizar como medio lo que no debe ser considerado desde una perspectiva kantiana más que como fin: el hombre y su fuerza de trabajo (9)). Por último, el ámbito de los grupos primarios está compuesto por la familia, los amigos y las relaciones vecinales. Es la parcela de la intimidad y de la auto-organización, de lo espontáneo, en donde no entran los sistemas de control del Estado, lo que no puede reglamentarse, donde hay una ausencia de estructura. La revalorización de los mundos vitales obliga a plantearse el valor de la familia como sujeto de la política social. ¿Cómo se relacionan entre ellos? ¿Qué propuestas o modelos se han sugerido? ¿Qué es lo que implica cada uno de ellos? ¿Desde dónde nace y hasta dónde llevan?. Los autores hacen referencia a varios modelos en este sentido:

a) El modelo de la *contraposición*: nace de la propuesta conservadora y de la propuesta liberal que afirman que cada uno de ellos es excluyente del otro. Parten de la existencia de fronteras delimitadas pero es imposible dibujarlas en la realidad cuando se parte de situaciones históricas y

(9) Cfr. por ejemplo la polémica mantenida por Enrique MENÉNDEZ UREÑA, *El mito del cristianismo socialista*, Madrid, Unión Editorial, 1981, y José Ignacio GONZÁLEZ FAUS, *El engaño de un capitalismo aceptable*, Santander, Sal Terrae, 1983.

concretas y más bien asistimos a una confusión entre ellos. A partir de ahí, la propuesta liberal se interesará por el mercado y la propuesta conservadora enfatiza a la familia. En este modelo de contraposición también se podría añadir la propuesta estatista que se apoya en la exclusiva responsabilidad del Estado y que sitúa su poder por encima de todas las instancias sociales.

b) El modelo del *evolucionismo*: para él, estamos ante una situación por etapas situadas consecutivamente de forma que cada uno corrige los errores del otro, pero nunca ha existido una edad de oro que coincida con alguna etapa, por lo que nos encontramos en el terreno de la pura ideología.

c) El modelo de la *colonización*: a él se llegaría si hubiera un crecimiento desmesurado de cualquiera de las esferas.

d) El modelo de la *yuxtaposición*: parte de la radical distinción de los tres elementos de modo que no hay ninguna relación entre ellos; cada esfera está estructuralmente separada de las otras aunque no estén libres de influencias mutuas.

e) Y a estos modelos hay que añadir el que se configura como fundamental, y al que llamaremos *modelo de la complementariedad*. Este modelo nos permite, en este punto, retomar conceptos mencionados con anterioridad y de algún modo "cerrar el círculo" en esta parte, que sería merecedora, por otro lado, de un extenso trabajo de reflexión (10).

1.4.- Complementariedad y sistema mixto

El modelo de la complementariedad, como su propio nombre indica, implica la interrelación de todos los agentes: no se puede excluir a ninguno de ellos puesto que cada escenario tiene algo que aportar. Este modelo se asienta en tres pilares esenciales que son:

1º) *Reconocer la importancia de la intervención pública para propiciar la redistribución, reducir las desigualdades y garantizar un mínimo vital para los ciudadanos*. El territorio del Estado debe estar presidido por un impulso hacia la universalidad, no siendo digno de estar en la esfera pública lo que no sea generalizable. En el marco de la satisfacción de las nece-

(10) Cfr. J. GARCÍA ROCA, *Público y privado...*, op. cit., capítulo V, "Cultura y experiencia del límite", cuando nos habla de la cultura de lo mixto, págs. 77-93.

sidades básicas se exige al Estado institucionalizar y universalizar las prestaciones, así como establecer las grandes coordenadas del sistema, por ejemplo el marco legal. ¿Qué se le pide, en cambio?: que los recursos públicos se sometan a criterios de organización y eficacia, que se introduzca mayor flexibilización y descentralización y sobre todo la desburocratización del Estado.

2º) *Reconocer la importancia del Mercado y sus mecanismos*. Hay una tendencia hacia la flexibilidad y la adaptación, a ver su presencia como una riqueza social que fomenta el reconocimiento de la calidad. Se potencia la innovación y el pluralismo frente al monopolio del Estado. ¿Cuál es el fallo que se destaca?: que el Mercado muestra su desinterés por las demandas insolventes, por las demandas de la gente más necesitada y que no tiene cabida en ese libre juego de la oferta y la demanda, o dicho de otra manera: el mercado es esencialmente asimétrico en la estructura de sus relaciones en la sociedad.

3º) *Reconocer la importancia de los grupos primarios para establecer mecanismos de solidaridad social, y vigorizar la cultura de la participación*. En este bloque en el que se incluyen tradicionalmente la familia, las relaciones amistosas y las agrupaciones vecinales, se resalta la desinstitucionalización y la ausencia de burocracia que permite, en circunstancias de escasez o de inseguridad económica, la satisfacción inmediata de las necesidades básicas. ¿En dónde reside su límite?: las relaciones de estos grupos primarios anteponen, intuitivamente, la conveniencia propia a los intereses generales, por lo que esta circunstancia tiene el efecto de reproducir e incluso acentuar las desigualdades sociales.

Así planteado, el modelo de la complementariedad sólo puede desarrollarse en el llamado *sistema mixto* al que hacíamos referencia en el punto anterior. Este sistema intenta consolidar cada uno de los agentes sociales; el sistema mixto no pretende minimizar el Estado ni maximizar el mercado, ni tampoco todo lo contrario; el sistema mixto ya no se propone conseguir "menos Estado" tal y como se formula en la propuesta liberal, ni "más Estado", sino, fundamentalmente y en esencia, "un mejor Estado" (11). El reto fundamental de los próximos años consistirá en dar un paso más, ya que no es suficiente afirmar el valor de los tres escenarios ni constatar su carácter complementario, sino que será necesario articular mecanismos para hacer real y palpable en la práctica su relación mutua.

(11) J. GARCÍA ROCA, *Público y privado...*, op. cit., pág. 71.

1.5.- Tercer sector, o la propuesta cuatripartita

Para Ugo Ascoli la reflexión sobre el Welfare State ha llevado irremediablemente a una reflexión sobre el papel a desempeñar por el voluntariado. Ascoli hace suyas y reproduce algunas de las conclusiones a las que llegó la Fundación Agnelli ya a finales de los años setenta:

“El voluntariado puede ser un fenómeno emergente que contribuya a limitar la burocratización de la seguridad social en el sistema del Welfare State, a disminuir los costos, a aumentar el pluralismo como alternativa social, a personalizar la intervención, a favorecer un redescubrimiento del compromiso social y de la ética del trabajo.” (12).

Ascoli, en el esquema tripartito de los agentes sociales, llama a las asociaciones y grupos voluntarios “tercer acto” o “tercer sector” y lo llama así porque apunta a un nuevo descubrimiento y valoración de una esfera de acción situada entre lo oficial y lo comercial. Frente a la quiebra del mercado y la quiebra del reparto político, Ascoli afirma que se abre una esfera a la que podemos llamar “filantropía” que no es actividad lucrativa mercantil ni actividad del sector público y continúa diciendo que “tercer sector” se utiliza normalmente como sinónimo de asociaciones voluntarias en todo el ámbito occidental (13), puesto que aunque Ascoli analiza la situación en Italia, lo cierto es que sus planteamientos gozan de un indudable reconocimiento y han sido asumidos por numerosos autores (14). Por ejemplo, Demetrio Casado, cuando identifica desde una perspectiva práctica y sociológica a los agentes sociales que interesan a la política social por ser agentes de previsión de respuestas a las demandas sociales, hace referencia al número tres como recurso universal y constante en las ideologías y teorías descriptivas del mundo y de la conciencia del hombre y en concreto recuerda al “tercer sector” reconocido por Ascoli (15). Sin

(12) Ugo ASCOLI, “Voluntariado organizado y sistema público de Welfare: Potencialidad y límites de una cooperación”, en *Documentación social* N° 71 (1988), pág. 184.

(13) U. ASCOLI, “Estado de Bienestar y acción voluntaria”, en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* N° 37-38 (1987).

(14) Por ejemplo, Victor RENES en “El voluntariado: solidaridad y participación en la sociedad dual”, en *Sal Terrae* vol. 77 1989/6, pág. 448, cuando habla de la distorsión de la sociedad dual; o Santiago GIL GARCÍA, “La dinámica entre voluntarios y técnicos remunerados” en VARIOS, *El voluntariado en la acción sociocultural*, Madrid, Ed. Popular, 1990, pág. 84, utilizando el término italiano popularizado por Ardigó, de lo “privato-sociale”.

(15) Demetrio CASADO, “Las organizaciones sociovoluntarias”, en VARIOS, *Organizaciones voluntarias e intervención social*, Madrid, Ed. Acebo, 1989, págs. 23-24.

embargo, Casado expone que esta categoría es poco fértil en el terreno de la práctica y que, por otro lado, tiene connotaciones de carácter residual y es por ello por lo que aboga por un diferente planteamiento: la llamada *propuesta cuatripartita*. Esta propuesta consiste en añadir a los grupos y relaciones de solidaridad de carácter primario, al mercado y al Estado, un cuarto grupo en el que encuadra las relaciones institucionales y entidades voluntarias con funciones sociales y culturales y que se corresponden muy aproximadamente a las organizaciones de voluntarios (16).

Quizá uno de los muchos méritos de Demetrio Casado resida en haberse lanzado a proponer un esquema diferente al esquema triangular, porque ya el propio Ugo Ascoli reconoce que el concepto de “tercer sector” debería definitivamente abandonarse por ser un término ambiguo:

“Este sector se muestra sustancialmente indefinido, no sirve para delimitar con claridad en el interior de las políticas sociales un ámbito estratégico y operativo dotado de coherencia y congruencia; sobre todo se basa en una presunta y total independencia y autonomía respecto del sector público, así como del mercado, características que, a su vez, como ha resultado claramente por la exploración efectuada, son cada vez más difícilmente encontrables, cuanto más hayan sido plenamente operantes” (17).

Lo cual hace patente que el debate se caracteriza por una evidente confusión, ya que muchos parecen querer contar con un “tercer sector” pero no llegan a definir a que se están refiriendo, y sobre todo qué relaciones pueden existir entre tercer sector y sector público. Pudiera pensarse que en toda una década el problema de la imprecisión terminológica debería haberse, si no acabado, sí por lo menos mitigado, pero lo cierto es, y así se reflejará en la exposición, que hay tanto que decir como por hacer, porque sólo con una buena teoría se llegará a una buena práctica y viceversa. El espacio social del voluntariado es por ello, en esencia, complejo e interactivo.

1.6.- La llamada cultura del voluntariado

Ese espacio del voluntariado, al que hacemos referencia, está llamado a contribuir, de modo sustancial, en la construcción de una nueva

(16) D. CASADO, *op. cit.*, págs 17-50, recuerda que la primera aproximación a esta propuesta cuatripartita apareció en “Organización y administración de servicios sociales” de M. del C. ALVAREZ y otros, Madrid, Marsiega, 1981, y la formulación más completa en *El bienestar social acorralado*, Madrid, FCP, 1986.

(17) Ugo ASCOLI, “Voluntariado organizado...”, *op. cit.*, págs. 121-122.

sociedad, en un modo diferente de participar en las esferas de poder. Quizá la palabra clave, en todo este tema, sea la palabra *participación*, que llama al hombre a constituirse no sólo como sujeto pasivo que recibe determinados bienes, prestaciones y servicios de la comunidad, sino también en sujeto activo, que enriquece, modifica y hace progresar su realidad social. En este sentido, no bastaría con una estructura democrática en la que existen estructuras formales de participación colectiva en el ejercicio de poder, como es, fundamentalmente, el procedimiento electoral, porque participación significa tomar parte o aceptar cada uno la parte que le corresponda en el todo social; no basta la configuración de una superestructura política democrática si no existe en cada miembro de la comunidad una conciencia de que el poder debe ser compartido por todos.

Todo lo anterior, por su carácter abstracto e indefinido (18), es extremadamente difícil de perfilar y de estructurar, quizá precisamente en ello radique su gran encanto, y han sido las propias organizaciones de voluntarios las que han asumido ese gran reto al remarcar como su tarea primordial la de promover y canalizar la participación de los ciudadanos en la búsqueda de soluciones a sus propios problemas, añadiendo que ese tarea está configurada y enmarca tres puntos claves de actuación (19):

- a) Satisfacción de las necesidades básicas.
- b) Mejora de la calidad de vida.
- c) Nivelación de las desigualdades.

¿Cuál es una de las transformaciones que implica esta nueva llamada a la participación? Podemos afirmar que el reforzamiento de la figura del *ciudadano*. El Hombre se configura como sujeto activo y pasivo de la comunidad, asume responsabilidades y por ello pasa de ser cliente a convertirse en

(18) "La participación de los ciudadanos en la vida social y política se ha convertido en un principio abstracto ya que como tal principio está dotado de polivalencia semántica por no ser un vocablo unívoco y al ser por ello susceptible de expresar contenidos distintos es por lo que ha sido y es manipulado políticamente según las diversas ideologías sociales en los tres contextos de la participación, en la dimensión socioeconómica, en la institucional y en la económica". Cfr. COLECTIVO IOE "Participación ciudadana y voluntariado social", en *Documentación Social* N° 80 (1990), págs. 161-162.

(19) Véase por ejemplo, el artículo que nació de las Jornadas sobre "Acción voluntaria en programas de Servicios Sociales en el Municipio de Madrid" que organizó EFOS y el Área de Servicios Sociales del Ayuntamiento de Madrid celebradas durante los días 1 al 3 de Febrero de 1990; cfr. COLECTIVO IOE, "Participación ciudadana y voluntariado social", op. cit.

ciudadano. Han sido necesarias tres generaciones de derechos hasta llegar al planteamiento actual. En un primer momento centrado en el siglo XVIII, e impulsado por la labor de los jueces, la ciudadanía tenía un componente formado por aquellos derechos civiles que afectaban a la libertad, a la propiedad y a la igualdad ante la ley. Más tarde, en el siglo XIX y por obra de los parlamentarios, con un componente político, se reconoce a los ciudadanos el derecho a la libertad de expresión, reunión y asociación. Y en tercer lugar, la ciudadanía se vincula a los derechos económicos y sociales, derechos reconocidos por el mero hecho de pertenecer a la comunidad, ya en el presente siglo XX y gracias a la acción de los gobiernos.

La pregunta que se hace Joaquín García Roca es si son inseparables las tres generaciones de derechos o si, por el contrario, cada una de ellas puede subsistir por sí misma. En la evolución que él propone el Estado de Bienestar consideró deseable asegurar un nivel de prestaciones económicas de subsistencia para casos excepcionales de necesidad, separando por tanto las necesidades consideradas primarias y secundarias, y afirma que la superación de la crisis del modelo del Estado de Bienestar viene por lo que llama *Estado Social* (20). En él, las tres generaciones son inseparables, sin que sea posible desvincular las llamadas necesidades primarias de las secundarias, cada una tiene su consistencia propia y muestra sus virtualidades en la medida en que se mantienen las otras. En este Estado Social se propone la redistribución del poder político, se intentan crear ciudadanos que al desarrollar sus capacidades, se conviertan en un eje esencial en la construcción de la calidad de vida: la democratización económica, la socialización del poder y la realización de la ciudadanía social, como dimensiones esenciales del Estado social, no pueden lograrse sin la labor de los movimientos sociales como alternativa absoluta frente a las instituciones político-jurídicas. Hay una acción no institucional, complementaria del Estado, que se desarrolla como "tejido social" y cuya expresión orgánica se expresa en organizaciones no estrictamente políticas, en los nuevos movimientos sociales, auto-organizaciones y asociaciones solidarias.

Esta acción se configura como toda una cultura, la llamada *cultura del voluntariado*:

"Le es esencial a la cultura del voluntariado disponer de una conciencia alternativa con sentido de la responsabilidad pública, que le lleva a mediar

(20) J. GARCÍA ROCA, *Público y privado...*, op. cit., en general todo el cap. IV, págs. 61 y ss.

en el divorcio entre la sociedad civil y la sociedad política. El compromiso del voluntariado no desprecia ni desestima los compromisos del Estado, más bien los exige y los demanda en orden a generalizar la asistencia, universalizar las prestaciones y distribuir los beneficios. Mientras da respuestas inmediatas, reclama intervenciones de las Administraciones Públicas.” (21).

2.- Presupuestos jurídicos

La norma básica en la que se fundamenta la regulación del fenómeno del voluntariado en la Comunidad Aragonesa es sin lugar a dudas y con carácter fundamental la *Constitución Española*, tal y como se recoge en el mismo Preámbulo de la ley (22). Nuestra Carta Magna, aprobada en Cortes el 31 de Octubre de 1978, recoge las normas básicas en las que se fundamenta el derecho de los ciudadanos a participar en la vida social. Así, el *art. 1* dice que “España se constituye en un Estado social y democrático de derecho” (23), y el *art. 9.2 señala*: “Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad de los individuos y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”. Otras referencias, siempre posibles, son el *art. 10.1* y el *art. 14*, aunque éstos con carácter genérico, puesto que son presupuesto de toda norma jurídica, al consagrar Derechos y Deberes Fundamentales, sin olvidarnos del *art. 21*, que regula el derecho de reunión, el *art. 22*, que reconoce el derecho de asociación, o el *art. 23*, que proclama el derecho que los ciudadanos tienen a participar en los asuntos públicos.

Otras normas estatales importantes, que establecen cauces o compromisos de futura regulación aunque no la contengan propiamente son la *Ley 13/1982* de 7 de Abril, sobre Integración social de los minusválidos (LISMI), que dice que “el Estado fomentará la colaboración del volunta-

(21) J. GARCÍA ROCA, “La cultura del voluntariado”, en *Sal Terrae* vol. 77, 1989/6, pág. 456. La del voluntariado es una cultura del conflicto, de la comunicación, de la vulnerabilidad y de la gratuidad.

(22) “Las normas básicas en las que se fundamenta el derecho de los ciudadanos, en este caso de los aragoneses, a participar en la vida social nos vienen dadas por la Constitución Española, la Carta Social Europea y el Estatuto de Autonomía de Aragón.” *Ley 9/1992*, de 7 de Octubre, del Voluntariado Social. Publicado en el BOE núm. 26 el día 3 de Noviembre de 1992.

(23) En *Público y privado en la acción social*, GARCÍA ROCA dedica un capítulo a analizar el paso “del Estado de Bienestar al Estado social”, op. cit., págs. 21-38.

riado en la atención de los disminuidos, promoviendo la constitución y funcionamiento de instituciones sin ánimo de lucro que agrupen a personas interesadas en esta actividad”; y los Reales Decretos 1033/1987 de 25 de Abril, y 666/1987, que regulan el Registro de entidades de Acción Social, mencionando expresamente entre ellas a las de voluntariado social, siendo necesaria la previa inscripción en ese Registro para que la entidad pueda obtener subvenciones de la Administración correspondiente.

No podemos olvidar en este punto y hemos de apuntar dos normas que, con uno u otro valor, han nacido en Europa y que, con carácter general, tienen como referente esta realidad. Es esencial el *art. 12* de la *Carta Social Europea* que forma ya parte del Derecho nacional español, al haber sido ratificada por nuestro país el día 29 de Abril de 1980 (BOE del día 16 de Junio del mismo año) y que contiene el compromiso de los Estados ratificantes de este convenio “a estimular la participación de los individuos y de las organizaciones benéficas o de otra clase en la creación o mantenimiento de los servicios sociales” entendiéndose éstos como aquellos que contribuyan al bienestar y al desarrollo de los individuos y de los grupos en la comunidad, así como su adaptación al medio o entorno social. También es básica en este mismo sentido, aunque con matices nuevos, la *Recomendación* de 21 de Junio de 1985 del Comité de Ministros del *Consejo de Europa* (R.85), adoptada el día 21 de Junio de 1985, en la 387 reunión de los Delegados Ministros, en virtud de lo dispuesto en el *art. 15.b* del Estatuto del Consejo de Europa, remontándose su origen a la *Recomendación 894* (1980) de la Asamblea Parlamentaria. Se pronunciaba sobre el trabajo voluntario en actividades de bienestar social, “reconociendo la necesidad de fijar algunas reglas para el ejercicio de las acciones voluntarias al servicio de la comunidad, aunque sin privarles de su carácter espontáneo”, y aconsejando a los Estados el “revisar las legislaciones y reglamentaciones a fin de suprimir en lo posible cuantos obstáculos impidan a cualquier persona, incluso a los desempleados, realizar un trabajo voluntario”. No tenía un carácter vinculante directo, ya que carecía de un carácter normativo propiamente dicho, sino que, como hemos visto, estimulaba a los países miembros a que adoptasen medidas de promoción del voluntariado, sin imponer ningún tipo de condicionante y sin señalar qué tipo de instrumento normativo debían articular (24). Ello, sin duda, favo-

(24) Por parte de la Administración y con el impulso de la Dirección General de Acción Social se potenció, en el año 1985, la promoción de las Recomendaciones del Consejo de Europa en relación al voluntariado y en este sentido se produjo el compromiso del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de potenciar el que se llamaría Centro de Bienestar Social y del Voluntariado del que, sin embargo, no tenemos

recía la labor de los diferentes países al dejarles mucho margen de libertad para adoptar las medidas que en cada momento estimasen más adecuadas, atendiendo al espíritu de la Recomendación, que no era tanto la de reglamentar, como la de remover los obstáculos existentes en la materia (25). Téngase en cuenta, además, que se redactó finalmente, tras analizar una encuesta llevada a cabo ante más de 70 Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) siendo, hasta la fecha, el único instrumento jurídico del Consejo de Europa, que trate de la acción social, consagrado a las organizaciones privadas sin ánimo de lucro (26). A las anteriores es relevante añadir, además, la *Decisión 89/457/CEE* del Consejo de las Comunidades Europeas de 18 de Julio de 1989, relativa a la implantación de un programa a medio plazo de medidas para la integración económica y social de personas económica y socialmente menos favorecidas, publicada en el DOCE nº 224 el 2 de Agosto de 1989 (27).

noticia expresa de su existencia. Fruto de esa Recomendación, sin embargo, y como más adelante se dirá, fue la *Plataforma para la Promoción del Voluntariado en España* (a partir de ahora PPVE).

(25) La Recomendación comienza diciendo que el objetivo del Consejo de Europa es el de realizar una unión más estrecha entre sus miembros a fin de favorecer su progreso social y añade que es conveniente promover y desarrollar las acciones voluntarias al servicio de la comunidad. Reconoce la necesidad de fijar algunas reglas para el ejercicio de dichas acciones, pero añade a continuación la necesidad, también, de no privarles de su carácter espontáneo. Es un texto breve, que se estructura en tres partes: la primera sobre medidas de carácter general, la segunda contiene medidas concernientes a las organizaciones de voluntarios, y la tercera se refiere a los voluntarios. A diferencia de la ley aragonesa, que no hace referencia a dicha Recomendación como punto de partida de la norma en su preámbulo, la ley madrileña sobre el voluntariado entiende explícitamente su función reguladora de acuerdo con ella (cfr. Ley 3/1994 de 19 de mayo, del Voluntariado Social en la Comunidad de Madrid, ya citada).

(26) Téngase en cuenta también, por su importancia, la Resolución de 19 de febrero de 1986 de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el Día Internacional del Voluntariado por un Desarrollo Económico y Social a celebrar cada 5 de Diciembre; en España la conmemoración ha sido asumida por la Dirección General de Acción Social. Aún teniendo presente su falta de carácter normativo y fuerza vinculante, tiene una gran fuerza moral y de legitimación política. Así como también la "La Carta Europea para los Voluntarios", propuesta por VOLONTEUROPE, Comité de Coordinación del voluntariado de los países de la Comunidad Europea, fundado en 1990.

(27) Es importante reseñar que se incluyen en el Dossier de Documentación nº 26 del Proyecto de ley del voluntariado social el texto completo de la Decisión del Consejo de las Comunidades Europeas —lo que ahora sería la Unión Europea (Instrumento de Ratificación del Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht,

El siguiente paso se logra por el juego de la transferencia de competencias a las diferentes Comunidades Autónomas a partir de los artículos 148 y 149 de la *Constitución* (28), y para nuestra Autonomía, de los correspondientes artículos del *Estatuto de Autonomía Aragonés*, como es, fundamentalmente, el *art.35.1.19º*, que asume la competencia exclusiva para la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de asistencia, bienestar social y desarrollo comunitario, materia que es la que aquí nos interesa, aunque también asuma la competencia en juventud, promoviendo las condiciones para su participación libre y eficaz en el desarrollo político, social, económico y cultural, y en donde la palabra clave es la de *participación*, por todo lo que diremos más adelante al hablar de la nueva concepción de la acción social y el papel que en ello va a jugar (o se supone que va a jugar) el voluntariado, así como por lo ya expuesto al hablar de los presupuestos sociológicos.

Como consecuencia de lo dispuesto en nuestra Constitución y en el Estatuto Aragonés, nació en nuestra Comunidad la *Ley 4/1987*, de 25 de Marzo, de *Ordenación de la Acción Social*, que junto con otros preceptos

el día 7 de febrero de 1992, DOCE de 27 de nov. de 1993 y BOE de 13 de enero de 1994; ratificado en España por L.O.10/92 de 28 de dic.)— así como también el texto íntegro de la Recomendación del Consejo de Europa, ésta última, dentro de la documentación europea.

Demetrio CASADO en su libro *Introducción a los Servicios Sociales* (Madrid, Acebo, 1991) habla en el Capítulo 9 (págs.173 y ss), de lo que él llama "impactos exteriores" que propiciaron el cambio en los servicios sociales dentro del tránsito político en la España predemocrática, recordando el influjo de los organismos internacionales gubernamentales y cita en primer lugar la Declaración Universal de los derechos Humanos, adoptada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948, que en su art. 25 establece el derecho a un nivel de vida adecuado, incluyendo el apoyo de los servicios sociales; también podemos recordar —dice D. Casado— la aportación del movimiento latinoamericano, que las Naciones Unidas apadrinó y apoyó desde que en 1955 se publicó el documento "El progreso social mediante el desarrollo de la comunidad", celebrándose un importante encuentro para el debate y comunicación de experiencias en Madrid en 1968, Seminario Europeo sobre Desarrollo Comunitario Rural. Antonio BERISTAIN, en un trabajo sobre la labor de "Los voluntarios fuera, dentro y contra la cárcel" (en *Sal Terrae*, vol 77, 1989/6) hace referencia también a las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los privados de libertad, del Consejo de Europa de 1973 y de las Naciones Unidas de 1955.

(28) Art. 148.1.20: "Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: Asistencia social". Sobre los servicios sociales en la España franquista y en la transición, cfr. D. CASADO, *Introducción a los servicios sociales*, op. cit., págs. 151-171.

promulgados en otras Comunidades Autónomas (29) y con base en las normas estatales, pretendía crear un marco legal homogéneo para todo el conjunto de servicios sociales de dichas Comunidades, tanto propios como transferidos. Pero lo cierto es que dicha ley aragonesa de Ordenación de la Acción Social, no contiene preceptos explícitamente aplicables al Voluntariado, y tan solo los arts. 29 al 32, encuadrados en el Título V "De la iniciativa privada", regulan el acceso a las subvenciones de las organizaciones sin ánimo de lucro que colaboren con la Administración Pública en actividades de acción social, y a los beneficios especiales propios de las entidades de interés social. Si bien es un aspecto con cierta trascendencia, no es esencial, en el sentido de que hubiera sido altamente aconsejable que en la norma que regula la actuación de los servicios sociales se hiciese una referencia expresa al trabajo voluntario y al voluntariado (30). Por todo ello, en Aragón, para saber de qué manera se trata y se asume la figura del voluntariado social se ha de esperar a la *Ley 9/1992, de 7 de octubre, del voluntariado social* (en adelante LAVS).

Esta ley, que nació como Proyecto de Ley de la Diputación General de Aragón (31), se perfiló a través del Informe elaborado por la Ponencia nombrada por la Comisión de Sanidad y Asuntos Sociales a la que se

(29) Ley 11/1987 de 11 de Abril de Servicios Sociales del Principado de Asturias; Ley 9/1987 de Servicios Sociales de la C.A. de Canarias; Ley 26/1985 de 27 de Diciembre de Servicios Sociales de la Generalitat de Cataluña; Ley 3/1986 de 16 de Abril de Servicios Sociales de la C.A. de Castilla-La Mancha; Ley 3/1987, de 27 de Mayo, de S.Sociales de la C.A. de Galicia; Ley 9/1987, de 11 de Febrero de Acción Social de la C.A. de las Islas Baleares; Ley 11/1985 de 6 de Junio de S.Sociales de la C. de Madrid; Ley 8/85 de 9 de Diciembre de S.Sociales de la Región de Murcia; Ley 66/1982, de 20 de Mayo sobre S.Sociales del País Vasco Ley Foral 14/1983 de 30 de Marzo de S.Sociales de la C. Foral de Navarra.

(30) Todas las de Servicios Sociales de la Comunidades Autónomas, excepto la del País Vasco, contienen reglas explícitas sobre el Voluntariado, aunque se limiten a establecer un marco de regulación marcadamente formal y señalen directrices programáticas muy genéricas, por lo que en todos los casos se revela una especie de compromiso de futura regulación. En concreto podemos decir que sólo en las leyes de la Región de Murcia y Castilla-La Mancha se encuentra una definición de trabajo voluntario; en las de la R. de Murcia, Cataluña, Asturias, Castilla-La Mancha y Navarra hay compromiso de regulación futura; se comprometen a su fomento la de Asturias, Canarias, Cataluña, Castilla-La Mancha, Islas Baleares, Madrid, Murcia y Navarra; se habla de subvenciones y de la adopción de medidas para evitar que el voluntariado sustraiga puestos de trabajo sólo en la ley murciana, siendo la ley de Servicios Sociales que más atención presta al servicio voluntario.

(31) Publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes de Aragón* de 15 de Enero de 1991, págs. 4624 y ss.

remitió el primer texto junto con las enmiendas de los Diputados, y posteriormente, en el debate en las Cortes de Aragón, todo ello conforme a los trámites establecidos para el procedimiento legislativo común. El texto definitivo, que fue publicado en el BOE de 3 de Noviembre de 1992 y en el BOA de 19 de Octubre del mismo año, se estructura en un Preámbulo, cinco Títulos, cinco Disposiciones Adicionales y dos Disposiciones Finales, configurándose, como se puede apreciar, con un total de 16 artículos, en un texto breve. Esta no es una cuestión accidental sino buscada y premeditada, tal y como se explica en la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley (32):

"Dado que todavía no abunda la legislación sobre la materia, al redactar esta ley se optó por hacerlo a través de un texto reducido y que, probablemente, deberá ser completado o corregido a medida de la experiencia resultante de su aplicación y del seguimiento que se haga de otras experiencias de la materia. No se optó, sin embargo, por una regulación inicial mediante simple Decreto porque la trascendencia social y política del voluntariado recomienda evitar hasta la sospecha de cualquier parcialidad y procurar que se regule mediante normas a cuya definitiva elaboración no sean ajenas nuestras Cortes...".

Esta explicación no se vuelve a reproducir, sino que en el Preámbulo del texto definitivo se dice simplemente que se confía en que esa breve normativa legal sea un instrumento útil para mejorar el efectivo ejercicio de la solidaridad.

Todo ello, no es más que la traslación del debate mantenido en el ámbito del voluntariado social a través de los diferentes informes y estudios elaborados y publicados principalmente por los mismos voluntarios o por personas de uno u otro modo vinculadas con organizaciones de voluntarios (33). Se discute si una realidad como la del voluntariado social puede ser objeto de regulación o si por el contrario supone una tarea casi imposible por atacar lo que constituye uno de sus elementos consustanciales: la espontaneidad y la independencia (34). Por una parte el hecho de que el Estado reconozca y apoye el trabajo voluntario implica un paso

(32) *B.O. de las Cortes de Aragón*, de 15 de Enero de 1991, pág. 4625.

(33) Quizá la nota más relevante que destaca al repasar la variada bibliografía sobre el tema, es precisamente que son textos no teóricos o por lo menos no exclusivamente teóricos, sino que han sido elaborados a partir de propias experiencias en el campo del trabajo voluntario en la acción social y plantean cuestiones vivas nacidas de las propias necesidades.

(34) El propio Preámbulo de la Ley reconoce expresamente este elemento como esencial del voluntariado, y así dice: "La redacción de una ley sobre el voluntariado

adelante, ya que deja de moverse permanentemente en la oscuridad y en la marginalidad, pero por otro lado, nos encontramos con un riesgo real como es que el voluntariado sea fagocitado o devorado por el Estado, o con otras palabras, el peligro de la institucionalización y burocratización del voluntariado (35); lo cierto es que la colaboración entre el voluntariado y la administración es deseable y conveniente, pero sin olvidar el rol que desempeña cada uno. Algunos han llegado a afirmar que es sospechoso el interés mostrado por el Estado, precisamente en los actuales momentos en que tanto se habla de la crisis del Estado del Bienestar, en regular la acción del voluntariado, quizá con la intención de controlar las actividades de estas personas y, a través de subvenciones y otras ayudas económicas, no eludir su responsabilidad social pero con menos recursos económicos y con una estimable reducción de los gastos, evitando además que "suene" demasiado a "público" en momentos de descrédito (36). A la vez se oyen las voces de los que exigen de la Administración que promueva el asociacionismo (37), que cree cauces de participación de los ciudadanos en la toma de decisiones y en la resolución de sus problemas y que para ello no regatee esfuerzos y utilice todo tipo de medidas, tanto jurídicas (a través de la promulgación de normas) como laborales y financieras, de apoyo directo e indirecto, poniendo encima de la mesa la contradicción en la que caen las propias asociaciones de voluntarios cuando proclaman su independencia pero a la vez se nutren del sector público de manera casi exclusiva para la financiación de sus proyectos y actuaciones. Pero por otro lado, hay que tener en cuenta, como señala J. García Roca, que "plantear la acción voluntaria solamente allí donde el estado no puede o

social en Aragón, dada la espontaneidad de este movimiento social, en el que destaca como elemento esencial la libertad y en el que es tan escasa la legislación existente, no podía resultar tarea fácil."

(35) Angel FERNANDEZ PAMPILLON, *Cuestiones jurídicas del voluntariado*, Cuadernos de la Plataforma N° 10, Madrid, PPVE, 1990, págs.7-8: dice que regular jurídicamente no tiene por qué ser sinónimo de "burocratización y rigidez" y puede ser signo de todo lo contrario, es decir, garantía de libertad. Para este autor "la existencia de una regulación del voluntariado es útil" porque conlleva consecuencias prácticas como son: garantizar la libertad del trabajo voluntario, permitir el deslinde entre el trabajo voluntario y el asalariado, proporcionar criterios para la resolución de conflictos o establecer medidas públicas de apoyo al voluntariado.

(36) Santiago J. GIL GARCÍA, "Voluntarios de hoy. La dinámica entre voluntarios y técnicos remunerados", en VARIOS, *El voluntariado en la acción sociocultural*, op. cit., págs 82-85.

(37) Iñaki LÓPEZ DE AGUILETA DÍAZ, "Estado, Sociedad civil y procesos de participación", en VARIOS, *El voluntariado en la acción sociocultural*, op. cit., págs. 29 y ss.

no quiere entrar es el primer paso hacia la privatización o hacia el desmantelamiento del Estado Social" (38). Por eso puede ser muy ilustrativa la imagen que propone el mismo autor, y que sirve muy bien para resumir todo lo expuesto anteriormente:

"En el fondo está rondando la visión de la administración sobre su propio rol. El Estado no debería jugar de portero (preocupándose en exceso por los controles y la burocracia) ni de delantero (no viendo más allá del resultado inmediato) sino de centrocampista: creando juego repartiendo balones, coordinando movimientos." (39)

Habrà que ver qué lugar, en el campo, ocupa la Administración de acuerdo con las reglas de juego recogidas en la ley aragonesa.

IIª PARTE: EL TEXTO. LA LEY ARAGONESA 9/1992, DE 7 DE OCTUBRE

1.- *Espíritu y finalidad de la ley*

Cuando hablábamos al comienzo de lo que hemos llamado presupuestos sociológicos, el punto de partida y de retorno era siempre la crisis del Estado del Bienestar. Pero ante esta crisis algunos formulan también la crisis del voluntariado o del sector voluntario, no sólo porque estemos ante un cambio cuantitativo, al ser cada vez mayor el número de personas voluntarias, sino porque asistimos a una transformación cualitativa, en su esencia y planteamientos (40). Toda la literatura actual sobre el voluntariado, dice Joaquín García Roca, sitúa su fundamentación en tres principios, que son la *ciudadanía*, la *participación* y la *solidaridad* (41), y afirma que el voluntariado se justificaría, en primer lugar, desde el ejercicio de la ciudadanía social: Existen voluntarios porque existen *ciudadanos* que se han tomado en serio su derecho a *participar* en la vida de las instituciones y en los procesos de decisión colectiva. *Ciudadanía y participación* se

(38) J. GARCÍA ROCA, "La cultura del voluntariado", op. cit., pág. 416.

(39) J. GARCÍA ROCA, "El bienestar social en el horizonte español de los 90", en *Documentación Social*, N° 71 (1988), págs. 203-224.

(40) Vid. Ramón FERRERO, "Cambio histórico en el voluntariado de nuestros días", en *Bienestar social, servicios sociales y voluntariado*, Documento de trabajo N° 2, Madrid, PPVE (s. f.), pág. 45 y el esquema presentado por Luciano TAVAZZA con las variantes entre el voluntario de ayer y de hoy, en el mismo documento, pág. 47.

(41) J. GARCÍA ROCA, "Itinerarios actuales del voluntariado social", en VARIOS, *El voluntariado*, op. cit., pág. 40-41.

unen así como un binomio inseparable, y la implicación en la comunidad pasa a plantearse hoy día no sólo como una posibilidad sino como una necesidad. El papel que ha de jugar en todo ello el voluntariado es el de ser un medio creador de conciencia y un instrumento de la participación popular, ya que debe fomentarla en todas las instituciones que actúen en servicio del bien común. El voluntariado moderno implica, para Meurant, “una apertura hacia la comunidad, un compromiso consciente de sus responsabilidades con respecto a la sociedad y ansiosa de participar con los demás miembros de la comunidad en la resolución de sus problemas. Esto modifica profundamente la relación entre el voluntariado y los miembros de la comunidad” (42). Por último, el tercer concepto clave en que se fundamenta la acción voluntaria hoy, es el de la *solidaridad*, entendida como la interdependencia de todos los humanos, y que estimula a un refuerzo de nuevos valores contra la insolidaridad social, casi consustancial al actual modelo de sociedad por un exagerado refugio en la privacidad.

Todo ello no puede ser ajeno a la labor del Estado, o en este caso de la correspondiente Comunidad Autónoma por tener trasferidas las competencias en esta materia. El Preámbulo de la LAVS comienza diciendo que:

“El desarrollo de la Constitución y del Estatuto de Autonomía de Aragón debe ir más allá de lo que disponga la letra de dichos textos fundamentales, procurando la generalización paulatina de un espíritu común de solidaridad y de participación social, mediante iniciativas como las que regula esta ley.”

Como vemos, no puede ser más expresiva esta cita, puesto que en un breve párrafo ha hecho mención de dos de los ejes sobre los que se articula la acción del voluntariado social: participación social y solidaridad. El siguiente paso consistiría en analizar hasta qué punto la declaración de intenciones que hace el Ejecutivo aragonés se cumple en el contenido del texto. En el *art. 1* se afirma que el objetivo del texto es el de “regular, fomentar y promover la participación de los particulares en actividades definidas como propias del Voluntariado Social”. Pero lo cierto es que difícilmente se puede entender fomentada y promovida la acción volunta-

(42) Santiago GIL GARCÍA, “Voluntarios de hoy”, en VARIOS, *El voluntariado en la acción sociocultural*, Madrid, Ed. Popular, 1990, pág. 88, cita a J. MEURAT, *El servicio voluntario de la Cruz Roja en la Sociedad de hoy*, Cruz Roja Española, Madrid, 1986; también citado por Ezequiel ANDER-EGG, “Contextualización de la problemática del voluntariado en los umbrales del siglo XXI”, en *Bienestar social, servicios sociales y voluntariado*, op. cit., pág. 102.

ria en esta ley y quizá hubiera sido más recomendable declarar que la finalidad de la ley era fundamentalmente la de regular la relación del voluntariado y de las entidades colaboradoras de voluntariado social con la Administración aragonesa en materia de subvenciones. Ciertamente es que no hubiera sido aceptado y habría provocado reacciones muy negativas el que este primer y único texto sobre el voluntariado en la Comunidad Autónoma Aragonesa hubiera declarado expresamente que su intención y finalidad era exclusivamente la de establecer las condiciones para que determinados grupos lograran acceder a ciertas subvenciones mediante su cumplimiento. Pudiera haber sido aconsejable, quizá, el elaborar un texto más explícito en lo que se refiere a esas medidas de fomento y participación. Puede ser significativo, por ejemplo, poner de manifiesto que el título V sobre “Fomento, control y participación” dedica un solo artículo, el *art. 13* al “fomento” y un solo artículo, el *art. 14* a la “participación”, sin que se especifique ni mínimamente en que van a consistir dichas medidas, aparte de las que consistan en subvenciones y conciertos económicos, a las que se dedica buena parte de la ley. En este mismo sentido, destaca que la Primera Disposición Final faculta a la Diputación General para desarrollar reglamentariamente lo previsto en esta ley. Esto, en sí mismo, no tendría mayor trascendencia, pero si lo ponemos en relación con todo lo anterior, se pone de manifiesto que la ley regula (como analizaremos con detenimiento más adelante) con mayor concreción de la que sería deseable, el sistema de subvenciones, algo que parece más propio de un reglamento de desarrollo, mientras que todo lo demás, como por ejemplo delimitación de competencias de la Diputación General y de las diferentes Corporaciones Locales, será, si lo es, regulado en un reglamento posterior. En el turno de explicación de voto, tras la votación en las Cortes de Aragón del dictamen de la Comisión de Sanidad, se alegó que en realidad, con una ley que se estimaba innecesaria, se ha llevado al voluntariado a un desarrollo reglamentario, provocando un aumento de la burocracia y de sus dificultades (43).

Antes hemos hecho referencia a la insuficiente delimitación de competencias que corresponden a la Diputación General y a las diferentes Corporaciones Locales en la ley. Junto con lo anterior conviene llamar la atención sobre el hecho de que las competencias en materia de Asistencia o Acción Social han sido atribuidas a las Comunidades Autónomas y a los entes locales pero, ¿dónde se encuentran aquí las Diputaciones Provinciales?, ¿se entiende que asumen competencias de coordinación dentro de la

(43) *Diario de Sesiones de las Cortes de Aragón*, núm. 33, pág. 988.

provincia en relación con las entidades que actúen allí, o no hay estadio intermedio y salvo lo estrictamente local todo lo demás será asumido por la Diputación General? La realidad es que las Diputaciones Provinciales se están vaciando de contenido real, se potencia, hacia arriba, a la Diputación General y, hacia abajo, a los entes locales y a las comarcas. Su núcleo competencial se va reduciendo y esta realidad se refleja también en la Ley Aragonesa de Voluntariado Social (44). Algunos autores (45) ponen de manifiesto que, salvo la definición de las líneas maestras que corresponderían a las diferentes Autonomías, conviene descentralizar y acercar las posiciones de la Administración y del voluntario para aprovechar y potenciar los recursos locales, sobre todo las redes de solidaridad primaria. Podríamos decir, una vez más, que una buena teoría lleva a una buena práctica, y que una mayor precisión facilitaría, en este punto, las labores de coordinación también entre las Comunidades Autónomas.

2. Concepto de voluntariado

Una vez llegados a este punto, no podemos continuar sin definir mínimamente y de forma previa lo que se entiende por voluntariado, voluntario y trabajo voluntario, y así mismo ver cómo lo ha definido la ley aragonesa. En el Preámbulo de la LAVS, se dice que es precisamente el concepto de voluntariado social el punto de partida básico de la ley, como no podía ser de otro modo.

El término voluntariado, y todo el discurso que genera, puede ser un buen ejemplo de como la relación que los lingüistas más puros establecen entre significado y significante es una realidad social resultante, como dice

(44) Es fundamental la Ley 8/85 de 20 de Diciembre, Reguladora de las relaciones entre la Comunidad Autónoma de Aragón y las Diputaciones Provinciales en su territorio, en cuyo Preámbulo se dice: "Por ello, la presente ley tiene como objetivo fijar el marco para una racional redistribución de funciones y competencias que vendrá establecida por las futuras leyes sectoriales de la Comunidad Autónoma (...)". La creación de las Comisiones Mixtas de coordinación decaerán en su funcionamiento cuando las leyes sectoriales efectúen una redistribución de las competencias. Ver también el art. 2 de la LRBRL (Ley de regulación de las bases del régimen local). No podemos olvidar que la ley del voluntariado social nace o deriva de la LOAS (Ley de ordenación de la acción social), por lo que para entender todo esto nos puede servir de ayuda leer sus arts. 23 a 28 en donde distribuye las competencias que asume.

(45) Arturo GARCÍA, "Evolución económica y política social en la reciente sociedad española", y Pablo MARTÍN, "Responsabilidad Pública y participación social", ambos en *Documentación Social* Nº 80 (1990), págs. 63-65 y 129-130 respectivamente.

Bourdieu, de la coyuntura o encuentro entre nuestras disposiciones o *habitus* y las estructuras sociales (las sanciones y las censuras del campo social) (46). Lo que las palabras quieren decir es a menudo distinto de lo que queremos decir con las palabras. O dicho de una forma más sencilla, que el de "voluntariado social" es un concepto profundamente social, surgido de la práctica social. Es decir, que en la concurrencia o competencia entre las distintas prácticas u orientaciones político-sociales, se va construyendo dicha realidad de "voluntariado social". Con la trascendencia que tanto respecto a la orientación y definición de la política social, como a la legitimación de los discursos y la distribución de los recursos, tiene dicho proceso. Y mayor trascendencia aún cuando entra en juego el Derecho a la hora de decir qué es voluntariado y qué no. Así, voluntariado puede querer decir muchas cosas y englobar diferentes realidades: Desde la simple prestación gratuita o desinteresada hasta la participación solidaria en la satisfacción organizada de determinadas necesidades sociales se nos presenta una realidad pluridimensional en múltiples círculos concéntricos en los que se van especializando, o complicando, las características. Y puesto que la misma definición es parte de lo definido, puede parecer injusto dejar fuera de ella a determinadas realidades, o incluir a otras. Por eso se multiplican las definiciones y por eso se hace difícil dar una definición unívoca de voluntariado en cuanto fenómeno, porque, en cuanto tal, es una realidad plural y dinámica. Ello no quiere decir que no es posible dar una definición concreta de lo que es (o se entiende que es) el voluntariado, pero sí teniendo en cuenta el proceso en el que estamos inmersos al hacerlo, y que como tal fenómeno social e histórico, se trata de definiciones ideológicas (o utópicas (47)): es decir, de construcciones sociales.

Todo lo anterior cobra sentido si tenemos en cuenta que la mayoría de las enmiendas y de los puntos del debate mantenido en las Cortes giraban en torno a la construcción del concepto de voluntario. De hecho, toda construcción jurídica es una definición de la realidad, que debe su especial eficacia a la capacidad simbólica de las formas jurídicas. De ahí, por ejemplo, el cambio de "voluntariado social" por "voluntario social" dentro del

(46) Pierre BOURDIEU, *¿Qué significa hablar?*, Madrid, Akal, 1985. Reproducimos en este punto, con diversos cambios, algo de lo que hemos tratado en otro lugar: cfr. Andrés GARCÍA INDA y M.ª Luisa CASARES, "La construcción jurídica del voluntariado social", en *Revista de Fomento Social* 49 (1994), págs. 263-283.

(47) Mario ESPINOZA habla de "los principios ideológicos del servicio voluntario" al dar una definición del mismo, en *Teoría y práctica del servicio voluntario*, Buenos Aires, Humanitas, 1982, págs. 13-19.

art. 1, reflejado y admitido en el informe de la Ponencia a la Comisión de Sanidad y Asuntos Sociales (48). O, más significativamente, el debate planteado en torno a la elaboración o no de un art. 2bis que diría *lo que no se consideraría voluntariado*, ya que se decía que el proyectado art. 2 no fijaba ninguna causa de exclusión del voluntariado, como sí lo hacía en el Proyecto en un párrafo segundo de dicho art. 2 que fue finalmente eliminado.

El art. 2 de la LAVS dice:

“Se considera voluntario social, a los efectos de la presente Ley, a toda persona física que, por decisión propia, de forma desinteresada y responsable, y por motivaciones inspiradas en principios de solidaridad y participación dedica parte de su tiempo libre a actividades de acción social, siempre que las mismas no se realicen en virtud de una relación laboral o funcional.” (49).

Esta es, sin duda, una definición más entre otras muchas que se han dado del voluntariado, aunque ésta es la que tiene más trascendencia para todos los voluntarios que desarrollen su actividad en el territorio de la Comunidad Autónoma Aragonesa, en virtud de lo dispuesto en el art.1.2 de la Ley, ya que este es su ámbito de aplicación. Sin embargo, puede tener interés el reproducir aquí algunas de las definiciones más significativas, por asumidas, del voluntariado. Por ejemplo, la *Plataforma para la*

(48) *Boletín Oficial de las Cortes de Aragón* de 18 de septiembre de 1992, pág. 1505.

(49) En principio la Ley parece apostar por una consideración individual (o individualista) del voluntariado, al organizar la Ley desde la propia *figura del voluntario*, aunque luego dicha apuesta quede matizada con la consideración de las *Entidades, programas y proyectos de voluntariado*. En este sentido, y en principio, tanto la LAVS como la reciente ley madrileña del Voluntariado Social, anteriormente citada, parecen decantarse por una misma idea de lo que es el voluntariado como fenómeno regulable jurídicamente, y ambas disposiciones se construyen sobre dos pilares básicos: la *persona física del voluntario* (con diferencias en cuanto a quiénes pueden ser considerados voluntarios) y la *persona jurídica de la Entidad de voluntariado* en la que la primera se integra (con diferencias en cuanto al procedimiento de definición de la misma). En todo caso, la ley madrileña es mucho más clara que la aragonesa a la hora de decir qué es voluntariado, voluntario y Entidad de voluntariado: en primer lugar comienza dando un concepto de voluntariado, luego (y es importante notar la diferencia en el orden) de entidad de voluntariado y al final, de voluntario. En la LAVS las referencias a una u otra de las nociones aparecen mucho más entremezcladas y confusas. De hecho no existe en la ley aragonesa, frente a la madrileña, un concepto propio de *voluntariado*, sino de *voluntario*: al definir lo que se entiende por voluntariado, la LAVS da una definición de voluntario.

Promoción del Voluntariado en España (50), que agrupa a Entidades muy diversas, unidas por el nexo común del voluntariado cita entre las definiciones más destacadas (51), la de Luciano Tavazza por ser quizá la más completa y exhaustiva en sus contenidos, siendo además la recogida por Cáritas:

“El voluntario es aquel que además de sus propios deberes profesionales y de estatus, de modo continuo, desinteresado y responsable dedica parte de su tiempo a actividades no en favor de sí mismo ni de los asociados (a diferencia del asociacionismo), sino en interés de los demás o de intereses colectivos, según un proyecto que no se agota en la intervención misma (a diferencia de la beneficencia), sino que tiende a erradicar o modificar las causas de la necesidad o marginación social.”

Ugo Ascoli cita la definición que da la Enciclopedia de Trabajo Social:

“Los voluntarios son personas que prestan sus servicios libremente, sin remuneración alguna, en organizaciones públicas o voluntarias dedicadas a las diversas actividades del sistema del Bienestar” (52).

Mario Espinoza afirma que estamos más bien ante una redefinición del voluntariado, ya que se podría decir que el trabajo espontáneo de una persona por otra no es algo nuevo, pero sí que lo es la concepción moderna de servicio voluntario, porque se concibe como *una técnica de acción social, con capacidad de incidir en el proceso de la transformación social* (53). La definición que cita este autor es la siguiente:

(50) La Plataforma nació recogiendo la sugerencia de las Recomendaciones del Consejo de Europa a los Gobiernos de los Estados Miembros sobre el trabajo voluntario en actividades de Bienestar Social (R-387, de 21 de junio de 1985). Tiene como tareas las de informar y asesorar para la promoción del voluntariado, realización de campañas de sensibilización, mantener relaciones con organismos públicos y privados, nacionales e internacionales, entre otras. La Plataforma es miembro de VOLONTEUROPE (Comité para la promoción de la acción voluntaria en la CEE), como interlocutor válido para España. Cfr. *Seminario sobre el papel del voluntariado en España, HOY (3-5 julio 1987)*, Documento de trabajo N° 1, Madrid, PPVE (s.f.); también *¿Qué es la plataforma?*, Cuadernos de la Plataforma N° 1, Madrid, PPVE (s.f.).

(51) *¿Qué es la Plataforma?*, op. cit., pág.5.

(52) Ugo ASCOLI, “Estado del Bienestar y acción voluntaria”, en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* N° 38 (1987), pág. 121.

(53) Desde este punto de vista, nos remitimos al estudio que Angel GARCÉS SANAGUSTÍN hace del concepto y régimen jurídico de la acción social, en *La acción*

“Servicio voluntario es toda iniciativa o actividad que, fundamentada en el superior objetivo de incorporación de una comunidad a las tareas del desarrollo económico y social, se realiza gratuitamente durante un tiempo determinado por una o varias personas, con miras a beneficiar a otros integrantes de su comunidad.” (54).

Y, por último, tan solo apuntar, por ser muy significativo, lo que a este respecto dice Víctor Renes sobre la definición del voluntariado:

“Es difícil atrapar en una definición algo que es tan dinámico, rico y fresco como la vida misma, afortunadamente. Por eso no voy a establecer una definición del voluntariado sino a recoger las características que conforman el perfil sobre el existe el más amplio consenso (...). Cuando hablamos de acción voluntaria, nos referimos a las tareas sociales que son asumidas libremente, sin ánimo de lucro y sin retribución económica, con un propósito socialmente válido.” (55).

Estas definiciones, que como ya hemos apuntado antes, son quizá, más significativas que otras muchas que se han formulado (56), pueden

social: delimitación conceptual y régimen jurídico, Zaragoza, Diputación General de Aragón, 1988. Es significativa la apreciación de que hasta la promulgación de la Ley de Ordenación de la Acción Social en Aragón, las leyes de las Comunidades Autónomas que desarrollan la competencia de asistencia social se denominan “leyes de servicios sociales” (pág. 79). Es importante, en este sentido, todo el Capítulo I (págs. 15-93) sobre la evolución de la concepción de la acción social y sus presupuestos sociológicos y jurídicos.

(54) Mario ESPINOZA, *Teoría y práctica del servicio voluntario*, op. cit., pág. 14.

(55) V. RENES, “El voluntariado: solidaridad y participación en la sociedad dual”, en *Sal Terrae*, Tomo 77, Junio 1989, págs. 435-436. Esta misma idea la repite en “El voluntariado en la acción social”, *Documentación Social*, Nº 64 (1986), pág. 138, cuando tras hacer referencia a las 11 definiciones que se encuentran en *Materiales para un glosario sobre bienestar social* (Madrid, Cáritas/CEBS, 1986), que él mismo reunió junto con Francisco BERNARDO CORRAL, resume cuáles son los puntos comunes entre ellos, pero sin dar una definición como propia.

(56) “Voluntario/a: dicese del acto que surge de la voluntad y no por la fuerza o necesidades extraña a aquella” (R.A.E. DE LA LENGUA); “Voluntario es aquella persona que emprende un trabajo libremente, sin expectativas de remuneración económica, en beneficio de alguien que no sea familia inmediata, no requerido por el estado u otras instituciones públicas” (THE VOLUNTER CENTER); “Voluntario es una persona que reflexivamente llega a adquirir una conciencia solidaria que le impulsa a actuar en colaboración con otras personas, con el objeto de despertar en ellos su propia capacidad para mejorar su calidad de vida. Por ello se capacita y organiza adecuadamente.” (CRUZ ROJA ESPAÑOLA); “Persona de cualquier edad o sexo que por alguna motivación presta sus servicios no retribuidos económicamente y de forma no contractual en entidades de ayuda a marginados sociales.” (Jose NAVARRO, Santiago LLORENTE, EQUIPO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS EDIS); o “Aquella

servir aquí para analizar de qué modo y con qué alcance se define el trabajo voluntario la Ley Aragonesa. Lo que se debe apuntar, en primer lugar, es que el mismo art. 2 al dar su definición dice expresamente que será “a los efectos de la presente ley”. El legislador da una definición, su definición, de voluntario social para el reconocimiento por parte de la Administración de ciertos grupos o entidades, y que así éstos puedan obtener las ayudas previstas o programadas, mediante el cumplimiento de todos los requisitos y condiciones dispuestos en la ley. ¿Esto significa que no puede haber otros voluntarios o grupos de voluntarios que actúen y desarrollen su actividad dentro del territorio de la Comunidad Aragonesa? Indudablemente que sí, pero no a los efectos recogidos por esta ley, lo que significa que siempre habrá voluntarios y entidades de voluntarios no reconocidos como tales por la Administración correspondiente y no recibirán de ella ningún tipo de ayuda.

Lo anterior puede tener especial trascendencia si tenemos en cuenta que una de las funciones atribuidas al voluntariado moderno es, desde el punto de vista político, la de descubrir problemas tanto individuales como colectivos promoviendo el cambio social para mejorar el cambio de las condiciones de vida de los más necesitados, lo que en muchos casos puede implicar tareas de denuncia y control de la actuación del poder público; pudiera ser, por tanto, que no se reconociera la condición y el trabajo de los grupos o entidades que por ser más incisivos, son también más incómodos (57).

persona que realiza un trabajo social en beneficio de la comunidad en general (y en concreto de un grupo de personas pertenecientes al mismo), con carácter altruista, sin que sea su ocupación laboral profesional, con carácter temporal duradero y sin ánimo de lucro...que los servicios que presta no pretenden ni reciben retribución alguna, que cuenta con otros medios de vida...que no se trata de actividades competitivas con otros que se desarrollan ya lícitamente y reconocidamente por empresas privadas por no tratarse de servicios esenciales de la comunidad. Los servicios que presta tienen carácter gratuito para el que los recibe.” (De José Manuel ALMANSA PASTOR y J. I. GARCÍA NINET). Todas ellas (y algunas más) reproducidas en *Bienestar social, servicios sociales y voluntariado*, op. cit., págs. 13 y ss. Es importante citar también la definición que apunta Marco MARCHIONI, “Notas sobre el voluntariado”, en VARIOS, *El voluntariado en la acción sociocultural*, op. cit., pág. 66: “En términos estrictos, voluntarios son principalmente todas aquellas personas que teniendo autónomamente resuelta su situación laboral, de manera permanente y estable, deciden dedicar una parte de su tiempo libre o de sus vacaciones o de sus años sabáticos, recursos, etc. a prestaciones voluntarias que de ninguna manera se puedan considerar sustitutivas de deberes de la sociedad organizada -es decir, de la administración- ni de mano de obra regularmente contratada y retribuida”.

(57) Así, “la Ley aragonesa del voluntariado supone también para la Administración un importante instrumento de control social desde la intervención (más indirecta, pero también directa) a través del voluntariado, en la acción social; o de con-

Apuntado lo anterior, sólo resta añadir que la definición de la Ley 9/92 es bastante amplia y recoge, en lo esencial, los elementos fundamentales que plantean todas las definiciones, tras haber sido perfilada desde que nació el Proyecto hasta que se concluyó el texto definitivo (58).

3.- Caracteres del voluntariado social y su estatuto jurídico

Sobre la mayoría de los caracteres del voluntariado social hay un amplio consenso y como ya hemos dicho antes que la definición que da la presente ley es bastante amplia y completa, bastará entonces repararla y detenernos en aquellos puntos que sean más esenciales y que hayan planteado conflicto.

En primer lugar, la ley separa la figura del voluntario de la de las Entidades colaboradoras en voluntariado social. Al primero ya hemos visto cómo lo define en el art.1 y las entidades son definidas en el art. 5. El voluntario es una persona física y la entidad de voluntariado es aquella que no tiene ánimo de lucro, que persigue fines de interés social, formada fundamentalmente por voluntarios.

El voluntario actúa por *decisión propia*, de forma *desinteresada* y *responsable*, y por *motivaciones* inspiradas en *principios de solidaridad*. Los propios voluntarios a través de la Plataforma para la Promoción del voluntariado (59), han hecho oír sus voces y nos dicen que el voluntario puede tener diversas fundamentaciones ideológicas, filosóficas o religiosas (60), pero en todos ellos hay una común fe en el hombre. Esto les lleva

trol de la acción social". Cfr. A. GARCÍA INDA y M.^a Luisa CASARES, "La construcción jurídica del voluntariado social", op. cit., pág. 280.

(58) El Proyecto tenía un segundo párrafo con las exclusiones que ha sido suprimido; el texto definitivo añade que se actuará de forma responsable y por motivaciones inspiradas en principios de solidaridad y participación, y se elimina "en el marco de los correspondientes programas y proyectos" que se incluye en el art. 4.

(59) Cfr., en general, toda la documentación que se encuentra reunida en el Dossier titulado *Bienestar social, Servicios sociales y voluntariado*, citado anteriormente, que además se publicó como documento de apoyo al Seminario sobre prestaciones sociales y voluntariado, organizado por la Plataforma y que se celebró en Madrid durante los días 17, 18 y 19 de junio de 1988.

(60) Por ejemplo sobre el papel de la Iglesia Católica en España como base de una amplia red de unidades de intervención social de carácter voluntario y su análisis en la actualidad y a través de la historia, es muy ilustrativo el trabajo de D. CASADO, "Las organizaciones sociovoluntarias", en VARIOS, *Organizaciones voluntarias e intervención social*, Madrid, Ed. Acebo, 1989, págs. 34 y ss.

a cultivar una forma de ser, a integrar lo que viven de una forma coherente. No cabe concebir a un voluntario sin actuar responsablemente y siendo consciente de la trascendencia de la tarea que en ese momento está desarrollando. Indudablemente son mucho los retos, peligros e incoherencias del trabajo voluntario, pero al que llamamos verdadero voluntario, y aún cuando en la mayoría de las ocasiones ni él mismo sea consciente, se le encomienda la función, desde el punto de vista político, de la asunción de los problemas de la sociedad y de la toma de conciencia de las causas generadoras de los desajustes sociales, y desde una perspectiva cultural, implica una educación popular para la solidaridad y la participación ciudadana (61). La responsabilidad está íntimamente ligada a la *permanencia* del voluntario en el campo en donde está desarrollando su actividad. En ningún caso se exige un tiempo mínimo de permanencia en la prestación de servicios, puesto que no estamos ante una relación contractual, sino que de algún modo se pide que la entidad en la que está colaborando pueda contar con un equipo estable a la hora de programar sus actividades. En cuanto a estas notas, pocos cambios se han dado desde el proyecto hasta el texto definitivo y así se puso de manifiesto en el debate que tuvo lugar en la Cortes aragonesas (62).

Quizá la modificación más trascendente, por todo lo expuesto en relación al carácter controlador de esta ley, sea la supresión en la definición de la expresión: "en el marco de los correspondientes programas y proyectos", lo que para algunos introducía un elemento especialmente restrictivo que era más propio de ser incluido en el Título que correspondiera a las condiciones exigible para la obtención de determinadas ayudas económicas, pero no en el Título Primero, de las Disposiciones generales y mucho menos en la misma definición.

Por último, el art. 2 concluye diciendo: "*siempre que las mismas no se realicen en virtud de una relación laboral o funcional*" (63). Esta frase

(61) Es especialmente llamativo el artículo de J. GARCÍA ROCA, "Itinerarios actuales del voluntariado social", en VARIOS, *El voluntariado*, Madrid, Ed. Popular, 1993, págs. 39-53; en él el autor reflexiona sobre los ingredientes de la solidaridad, la compasión, el reconocimiento y la universalización, sobre las motivaciones personales y la madurez personal del voluntario.

(62) *Diario de sesiones de las Cortes de Aragón*, núm. 33 de 1992, pág. 984.

(63) El Proyecto de ley que se envió a al Comisión de Sanidad y Asuntos Sociales, decía en su art. 2.2.a) que quedaban excluidos los que desarrollaran una actividad laboral o funcional (?). El informe de la Ponencia aprobó como corrección técnica el sustituir el término "funcional" por "funcionarial", por lo que no llegó a ser objeto de debate en las Cortes aragonesas, *B.O. de las Cortes de Aragón* de 18 de septiembre de 1992, pág. 1505.

viene a condensar, por decirlo así, lo que en un principio constituía el art. 2bis del Proyecto (64). Ya el *Estatuto de los Trabajadores* (Ley 8/1980 de 10 de marzo) excluye de su ámbito los trabajos que se realicen a título de amistad, de benevolencia o de buena vecindad, (art.1.2.d), no estando directamente sujeto el trabajo voluntario ni a la regulación del Estatuto, ni a convenios laborales ni a ordenanzas laborales (65). Lo anterior implica también la exclusión de la Ley General de la Seguridad Social (66), en concreto de su régimen general, a los que presten servicios ocasionalmente de los llamados amistosos, benévolos o de buena vecindad, (art.62.a). La jurisprudencia no ha tenido problemas en declarar la inexistencia de relación laboral en relación a los servicios prestados por los voluntarios y así, por ejemplo, se puede hacer referencia al supuesto de la profesora que colabora gratuitamente en un colegio en su actividad pastoral y benéfica (67), o a la persona que con carácter voluntario presta servicios como

(64) El polémico art. 2 bis decía: "Quedan excluidos del anterior concepto: a) quienes desarrollen dichas actividades en virtud de una relación laboral o funcional, incluidos los profesionales del trabajo social que participen con tal condición en programas y proyectos de voluntariado social; b) quienes sean beneficiarios del servicio que se preste o participantes en actividades que constituyen esencialmente el objeto del servicio; c) quienes realicen las actividades en el ejercicio de una obligación personal legal o reglamentariamente establecida; d) quienes ocupen cargos directivos o gerenciales en las Entidades promotoras de los programas, salvo que accedan a los mismos conservando su condición de voluntarios y en tal concepto; e) los afiliados a organizaciones políticas, sindicales o empresariales respecto de los programas o proyectos promovidos por dichas entidades, directamente o a través de sujetos interpuestos o por las Administraciones Públicas."

Por su parte, la Ley de la Comunidad de Madrid del Voluntariado Social sí recoge en su articulado un concepto negativo de voluntariado (cfr. art. 2.2 de la Ley madrileña 3/1994).

(65) Se puede destacar aquí la Ley estatal de Integración Social de Minusválidos (ley 13/1982, de 13 de Abril) a la que se hace referencia en el Preámbulo de la ley, añadiendo que "contiene por primera vez, en nuestro derecho, en su art.64, una referencia expresa al voluntariado"; sin embargo, esto no es del todo correcto, puesto que la Orden de 25 de septiembre de 1974 de la Ordenanzas Laborales para Centros de Enseñanza y la Orden de 18 de junio de 1977 de asistencia a minusválidos ya hacían referencia expresa al voluntariado. La diferencia sustancial que es relevante destacar, es el cambio de papel que se atribuye a la Administración ya que el art. 34 de la Orden de Asistencia a Minusválidos de 1977 exigía la autorización previa de la Dirección Provincial de Trabajo para que los voluntarios pudieran prestar sus servicios en dichos centros por "motivos altruistas y sin contraprestación", mientras que la nueva ley, en su art. 64, dice que el Estado "fomentará la colaboración del voluntariado en la atención de los disminuidos", sin ningún matiz restrictivo.

(66) Decreto 2065/1974 de 30 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

(67) Sentencia del Tribunal Central de Trabajo de 22 de mayo de 1982.

conductor de ambulancias en el Cuerpo de Socorro de la Cruz Roja Española. Respecto de este último supuesto es importante la Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de Diciembre de 1986 (Sala 6^o), puesto que es la primera resolución del dicho Tribunal sobre el trabajo voluntario:

"... incorporado así a una agrupación de voluntarios para el ejercicio de acciones de socorro de la misma, supuso la disposición de aquel a asumir voluntaria y desinteresadamente las tareas humanitarias y benéfico-sociales que son propias de dicho cuerpo... La disciplina y jerarquización de sus unidades obedecen a las necesidades de capacitar a sus miembros para lograr la intervención rápida y eficaz de los mismos, pero no convierte a la Cruz Roja en una empresa ni a sus miembros voluntarios en trabajadores por cuenta ajena, sino que desarrollan trabajos por impulsos de donación, sin 'animus laborandi' y sin que de ellos derive acción alguna".

Una de las diferencias se encuentra en que la relación laboral implica un origen contractual y una situación de dependencia respecto del empleador o empresario, que no existen en el voluntario, y otra diferencia radica en la compensación económica denominada *salario*. Tradicionalmente el trabajo voluntario se ha entendido como esencialmente gratuito y se ha hecho referencia a esta característica como la más relevante (68) y aunque posteriormente veremos cómo se acogen las gratificaciones y el resarcimiento de los gastos, no hay discrepancia alguna en los autores ni en la jurisprudencia sobre la no existencia de remuneración salarial. Así, las Sentencias de 27 de junio y de 20 de septiembre de 1984 del Tribunal Supremo, o Sentencias del Tribunal Central de Trabajo que afirman que la benevolencia y la amistad son incompatibles con la existencia de remuneración (s. de 22 de febrero, de 17 de marzo y de 19 de mayo de 1983), que dicen que el requisito de gratuidad o donación es esencial en los trabajos benévolos y amistosos (s. de 19 de abril de 1983 y de 4 y 30 de octubre de 1983), o que recogen que dichos trabajos han de provenir de una intención humanitaria, filantrópica y en todo caso desinteresada y ajena a todo móvil lucrativo (s. de 12 de julio de 1983).

Para algunos esta característica es fundamental para que el trabajo voluntario no se convierta en un mercado alternativo de trabajo (69), porque el voluntario no es (o no debe ser) mano de obra barata. En primer

(68) Fernando ARAGONÉS, "Apuntes teóricos sobre el voluntariado", en VARIOS, *Voluntariado social, Apuntes y propuestas*, Madrid, Ed. Popular, 1986, pág. 17; J. GARCÍA ROCA, "Itinerarios actuales del voluntariado social", op. cit., pág. 42; S. GIL GARCÍA, "Voluntarios de hoy", op. cit., págs. 94-95

(69) F. ARAGONÉS, "Apuntes teóricos sobre el voluntariado", op. cit., pág. 17.

lugar porque la situación del mercado laboral en la actualidad es muy precaria y se deben crear puestos de trabajo evitando que trabajadores voluntarios estén en realidad cubriendo puestos de trabajo en unas deficientes condiciones económicas, y en segundo lugar por el propio voluntario, que no pretende ocupar puestos asalariados y cuya tarea se encuadra en la promoción del cambio social y el estímulo de nuevos valores. Tampoco podrá ser el servicio desempeñado por un voluntario una forma de conseguir prácticas profesionales o ser asumido a modo de aprendizaje.

El art. 7.d), reconoce el derecho del voluntario a ser provisto de la *credencial o carné* propio de actividad, y el art. 10 se dedica exclusivamente a lo que se llama *acuerdo de incorporación*. El primero de ellos fue introducido a su paso por la Comisión de Sanidad y Asuntos Sociales y el segundo, que ya se encontraba en el texto del Proyecto, fue perfilado entonces al añadir la letra f) —“Los fines y objetivos de la entidad en la que se integra”—, y reformular la letra c)—“El proceso de formación que se requiera para el cumplimiento de sus funciones”—. Esta formulación escrita de la relación entre el voluntario y la entidad en cuyo seno realiza su actividad, en ningún momento puede asimilarse a un contrato escrito, sino que puede entenderse como garantía para el cumplimiento de lo pactado entre uno y otro y debe considerarse positivo que haya sido reconocido expresamente en la ley. Por otro lado, puede contribuir a lograr el respeto y reconocimiento a su contribución tanto por parte de la entidad, como por el resto de la sociedad, (art. 7.g) y poder ser identificados por las personas a las que dirigen su actividad, (art. 8.e.y 9.f).

Especial consideración se tiene que hacer respecto de los llamados *trabajadores sociales* (70). El originario art. 2 en su punto 2.a), decía que quedaban excluidos los profesionales del trabajo social, y aun cuando no se reproduzca expresamente así en el texto definitivo, se debe entender que se encuentra implícita tal exclusión. Los asistentes sociales constituyen un cuerpo de profesionales con conocimientos teórico-prácticos cuya formación está orientada específicamente al trabajo social y el voluntariado no puede suplantar al profesional; pero lo cierto es que muchos profesionales ven en el voluntariado la negación del trabajo social. Es importante poner de relieve que la ley aragonesa siendo consciente del conflicto existente dice expresamente en su art. 3 que uno de los principios básicos de actuación del voluntariado será:

(70) Se podrá diferenciar también del Animador Socio-cultural, que es una figura más, como el profesional, pero que a veces actúa voluntariamente en una asociación.

“La complementariedad respecto al trabajo realizado por los profesionales de la acción social”.

Y añade en la Disposición Adicional Tercera que:

“La Diputación General de Aragón adoptará, en el marco general de sus competencias, las medidas que estime oportunas para incluir en la formación de los profesionales sociales un espacio dedicado al voluntariado social y los diversos medios de coordinación y colaboración”

En la Conferencia de Voluntariado que tuvo lugar en Vitoria el día 6 de marzo de 1988, F. Bernardo Corral exponía que es difícil generalizar, en la práctica, sobre si voluntarios y profesionales concurren o por el contrario colaboran en el campo de la acción social, puesto que influyen muchos factores individuales. Pero lo cierto es que lo importante es la labor de equipo, para así lograr un mayor conocimiento mutuo y por tanto un mayor reconocimiento entre unos y otros (71). Cada día se hace más imprescindible que el trabajo social sea desarrollado por equipos interdisciplinarios. Pudiera pensarse que el profesional aportará sus conocimientos técnicos y el voluntario el factor humano, pero esto no tiene mucho sentido en el nuevo planteamiento de la figura del voluntario, y véase incluso que se explicita en la LAVS, en el art 7 a):

“Son derechos del voluntario social:

- a) Recibir la formación necesaria para la tarea que vaya a asumir y ser orientado hacia las actividades para las que reúna las mejores aptitudes.” (72).

El voluntario deja de aportar sólo lo que se podría llamar su “buena voluntad” y *la formación* pasa a ser uno de los elementos clave de la relación entre el voluntario y la entidad en cuyo seno desarrolla su actividad. Y no se constituye como algo dejado en manos de la iniciativa de cada voluntario, sino que la Administración asume como competencia propia, la de “*colaborar con las Entidades privadas en la organización de cursos de formación y perfeccionamiento, tanto de carácter genérico como específico, para los voluntarios*” (art. 6.2.d), y es obligación de la entidad correspondiente la de “*Dar al voluntario la formación e información adecuadas para el ejercicio de la tarea que se le va a encomendar.*” (art. 9.i).

(71) F. BERNARDO CORRAL, “Voluntarios y profesionales: ¿Concurrencia o cooperación?”, en *Bienestar social, servicios sociales y voluntariado*, op. cit., pág. 65.

(72) El proyecto de Ley lo recogía dentro de los deberes del voluntario social, art. 5 b): “Ofrecer un nivel de preparación adecuado a los servicios que voluntariamente se compromete a prestar”. El proyecto no regulaba, entre las competencias de la Diputación General, la de colaboración para la formación y perfeccionamiento de los voluntarios.

Algunos autores con un conocimiento directo de la realidad, como por ejemplo Santiago Gil García, afirma que el lenguaje nunca es inocente y que desde el mismo momento en que se habla de la polémica entre voluntarios y profesionales ya se está avanzando una posición implícita que minusvalora a los primeros. La realidad ante la que nos encontramos, dice, es la de que los trabajadores sociales han irrumpido masivamente en el mercado de trabajo, y lo que por un lado es algo muy positivo, por otro lado viene acompañado de reticencias por parte de los profesionales que tienen miedo del intrusismo a que se invada su terreno profesional. Añade que con excesiva frecuencia se simplifican las funciones de unos y de otros cuando se afirma que los técnicos deben dirigir los programas y los voluntarios ejecutarlos y que esa división del trabajo acaba por desnaturalizar el papel de todos. La cuestión fundamental consiste en crear las condiciones adecuadas para que esa simbiosis sea posible y especialmente en las metodologías que se apliquen en los programas, en su planificación y en su evaluación (73). En este sentido la ley aragonesa dispone como derecho del voluntario social el de "*Participar en la elaboración, diseño y evaluación de los programas en que se inserte*" (art.7.i) y como obligación de las Entidades colaboradoras en voluntariado social la de "*Establecer los mecanismos de participación de los voluntarios en el diseño y evaluación de los programas en que intervenga.*" (art. 9.h).

En estrecha relación con todo lo anterior está el *secreto profesional*. Es posible que en muchos casos el voluntario llegue a conocer datos que afectan a lo más íntimo de las personas a las que dirigen su trabajo. El hecho de que la ley lo regule es muy positivo para la persona a la que se refiere la información, evidentemente, pero también para el mismo voluntario, porque implica su equiparación en este punto con el profesional que desarrolla su trabajo en el campo de la acción social, tal como recomendaba el consejo de Europa (R-85, punto C-3) cuando sugería que se velase porque "los voluntarios sigan los mismos criterios que los trabajadores sociales profesionales en lo que se refiera a la confidencialidad de las informaciones que puedan obtener de los clientes en el marco de su trabajo voluntario. Así, el art. 8 b) de la LAVS consagra como deber del voluntario el de:

"Guardar la confidencialidad de la información recibida y conocida en el desarrollo de su actividad voluntaria."

La equiparación de dicha confidencialidad, podemos entender, enmarca a ésta dentro de la regulación genérica del secreto profesional en

(73) S. GIL GARCÍA, "Voluntarios de Hoy", op. cit., págs. 81 y ss.

el contexto del derecho a la libertad de expresión recogido en el artículo 20 de la Constitución, y habría de ser puesta en relación de igual modo con lo dispuesto en los artículos 262 y 263 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal sobre la no obligación de denunciar y los artículos 416 y 417 del mismo texto legal sobre la no obligación de prestar declaración como testigo.

Otra de las cuestiones directamente relacionada con laboralidad o no del voluntariado es la de la *gratuidad*. Ya hemos dicho que uno de los requisitos consustanciales del voluntariado es la no retribución de los servicios prestados, pero este requisito se ha flexibilizado y, salvo posiciones muy radicales, se admite que el voluntario pueda recibir ciertas cantidades de dinero con la finalidad de compensar gastos que él haya adelantado (74). Ello puede decirse que nace del principio general de Derecho "Qui sensit commodum, sentire debet incommodum" (recogido además en el art. 1893 del Código Civil y por reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo), y la ley aragonesa acertadamente lo regula y dice que el voluntario tendrá derecho a ser compensado económicamente por los gastos realizados, en el art.7.f). Indudablemente, el voluntario podrá renunciar a esa compensación de gastos, pero será una decisión individual para cada caso concreto y que deberá dirigirse a la Entidad correspondiente, ya que con carácter general este es un derecho reconocido por ley, y esta cobertura hará posible que prospere ante los órganos judiciales una reclamación extracontractual de cantidad ya que, no en vano, se recoge como obligación de la Entidad colaboradora la de "*cubrir los gastos derivados de la prestación del servicio o los generados con ocasión del mismo*" (art.9.b). Esta es una formulación bastante flexible, y quizá se puede precisar que el término "*derivados*" tiene un carácter más concreto o directo, mientras que la palabra "*generados*" parece aportar un sentido más amplio e incluso introducir un elemento temporal.

Con base en el mismo criterio de *indemnidad* del voluntario se regula en la ley 9/92 de 7 de octubre el que el voluntario sea "*resarcido por los posibles daños y perjuicios sufridos en el desempeño de la actividad voluntaria que realiza.*", en el mismo art. 7.f). Y paralelamente se dispone en el art. 9.e) para las Entidades colaboradoras su obligación de "Suscribir una

(74) La misma Recomendación del Consejo de Europa dice que este derecho debería estar fuera de toda discusión, y Volonteurope en la carta que propone para que sea adoptada por las organizaciones de voluntarios afirma que "Los voluntarios tienen derecho a que les sean reintegrados los gastos de bolsillo. Si la organización no está en condiciones de hacerlo, debe discutirse y plantear las posibles soluciones para remediar esta situación".

póliza de seguros que cubra los daños a los propios voluntarios y a terceros producidos en el ejercicio de la actuación encomendada a estos, o con ocasión de los mismos". De nuevo tenemos que citar al Consejo de Europa y al contenido de su Recomendación sobre la conveniencia de tomar en consideración y adoptar las medidas necesarias para que el voluntario realice su actividad con el mayor margen de seguridad posible, aconsejando textualmente a los Estados miembros a "adoptar acuerdos para permitir que tanto los voluntarios como los beneficiarios de sus prestaciones y los terceros puedan quedar cubiertas frente a los riesgos que puedan derivarse de la realización del trabajo voluntario, e incitar a los voluntarios a prevalerse de los mismos" (principio C-4) (75). Sin embargo, en las encuestas previas realizadas a los Estados miembros, aun cuando todos ellos declaraban que eran necesarias medidas de ese carácter, no informaron de la adopción de ninguna en concreto, por lo que en la práctica quedarán en manos de la iniciativa de las mismas entidades (76). Lamentablemente, y teniendo en cuenta la situación económica de la mayoría de ellas será muy difícil lograr una cobertura generalizada para todos los voluntarios. ¿Hubiera sido aconsejable, podríamos pensar desde este punto de vista, que la ley recogiera expresamente entre las medidas de fomento la regulación de un sistema de subvenciones destinado a la cobertura de riesgos?

Además de lo anterior el voluntario debería ser compensado por las lesiones que pudiera sufrir en el desarrollo de la actividad, o incluso sus herederos deberían ser indemnizados como perjudicados en el caso de su fallecimiento. Lo cierto es que no es aplicable por analogía la legislación laboral y tampoco está regulado expresamente como una obligación de la Entidad en cuyo seno esté desarrollando su actividad y quizá debería estarlo puesto que el voluntario arriesga y ofrece en su actividad su integridad física y su capacidad de trabajo, y como contrapartida debería estar regulada esa cobertura en el supuesto en que resultara lesionado o falleciese (téngase en cuenta el contenido del art. 9 d) de la LAVS que garantiza unas condiciones higiénicas, sanitarias y de seguridad equivalentes a las establecidas en la normativa sectorial para el personal remunerado que cumpla funciones similares).

(75) Por otro lado, la Carta Europea para los Voluntarios presentada por VOLONTEUROPE dice que "Los voluntarios tienen derecho a estar asegurados contra los posibles riesgos de su trabajo como tales".

(76) Vid. Ana MANGRANER y M.^o Victoria FERNÁNDEZ, "Relaciones en el ámbito del Trabajo Social Voluntario", en *Documentación Social* N^o 53 (1983), citado también en *Bienestar social, servicios sociales y voluntariado*, op. cit., págs. 52 y ss.

En relación con todo lo anterior, el texto definitivo es mucho más generoso, ya que a lo largo de la tramitación del Proyecto de ley se modificó éste, puesto que el derecho del voluntario a ser compensado económicamente de los gastos y ser resarcido por los posibles daños fue introducido en el informe de la Ponencia, frente a la formulación escueta del antiguo art. 5.f) que se limitaba a decir que el voluntario debía rechazar "cualquier tipo de contraprestación económica por las funciones que desempeñe". Ello sin que en el artículo en el que se regulaban los derechos del voluntario social (art. 6) se dijera otra cosa que el voluntario tenía derecho a "ser asegurado contra los riesgos básicos de la actividad que desempeñe como voluntario". Indudablemente, el reconocimiento expreso en la ley aragonesa de este derecho-deber del voluntario que es ampliamente desarrollado y tratado por los autores y por los propios voluntarios, como hemos visto, es un buen punto de partida (77).

El *Estatuto Jurídico del voluntario* podríamos decir que es la formulación expresa y ordenada del conjunto de derecho y deberes, en este caso del voluntario, en donde queden definidos sus rasgos esenciales. Como se puede comprobar, todo lo que hemos dicho hasta ahora en este punto, se enmarca dentro de dicho Estatuto, recogido en el art. 7 (de los derechos) y en el art. 8 (de los deberes) de la ley 9/92. Podemos decir que aquí se reproduce el debate existente, al que aludíamos con anterioridad, sobre la conveniencia o no de regular el fenómeno del voluntariado social, y hasta qué punto puede ser contraproducente el pretender fijar algo que por definición es flexible.

En relación a este tema hay que destacar que existen además diferentes posturas según sea la tradición jurídica de unos u otros países, puesto que la necesidad de un estatuto no se siente por igual en Gran Bretaña, en Italia o en España. La situación legal de los voluntarios en Gran Bretaña es la misma que la de cualquier ciudadano. Por el hecho de ser voluntario no se tiene reconocido un estatuto especial; se dice que es improbable que se lleguen a formular de forma específica sus obligaciones, derechos y deberes, y ésta es la opinión de los propios representantes de las asociaciones de voluntarios ingleses, porque dicen considerar que a la larga podría destruirse o al menos desvirtuarse la esencia de la actividad social de los voluntarios. Sin embargo, en otros países como España, con una

(77) Vid. Ángel FERNÁNDEZ PAMPILLON, "Aspectos legales del voluntariado", en *Seminario sobre el papel del voluntariado en España, hoy*, op. cit., págs. 71 y ss. También A. FERNÁNDEZ, "Prestaciones de servicios: Modalidades contractuales y obligatorias: Voluntariado", en *Documentación Social* N^o 64 (1986).

tradición más fuerte de derecho escrito, el planteamiento de la necesidad de un estatuto formulado expresamente, es más comúnmente aceptado. Quizá lo más destacable sea la llamada a que sean los propios voluntarios y asociaciones de voluntarios los que concreten y den contenido a ese estatuto (78). En España, y a nivel estatal, el interlocutor válido ante los poderes públicos pudiera ser la Plataforma para la Promoción del Voluntariado (79). ¿Pero qué ocurre en el ámbito de las diferentes autonomías?. Lo cierto es que en la Documentación que aparece reunida en el Dossier de Cortes y que fue materia de estudio y análisis para la elaboración de la ley aragonesa no hay ninguna referencia a consulta a los grupos de voluntarios aragoneses y tampoco a la Plataforma, aunque sí se encuentra en la Carta Europea para los voluntarios (80).

4.- Voluntariado y sindicalismo

Aunque en el texto definitivo de la ley aragonesa no se hace referencia alguna a los sindicatos, ni lo hacía el Proyecto de Ley, sí se presentó una enmienda al que es ahora el art. 5, pretendiendo que hubiera una participación sindical en aquellos supuestos en que se diera presencia de voluntarios en entidades de la Comunidad Autónoma para realizar trabajos que le pudieran ser propios. Según se explica en el *Diario de Sesiones de las Cortes de Aragón* por quién defiende la propuesta, la enmienda establecería una garantía elemental con el fin de evitar, sobre todo, situaciones de ocupación de puestos de trabajo por voluntarios que deberían pertenecer a personal remunerado. Añade, también, que ésta es una exigencia que viene dada por los mismos sindicatos de manera permanente y que incluso solicitaron del propio Departamento de la Diputación General durante la tramitación de esta ley (81). Dicha enmienda no fue estima-

(78) Ana MANGRANER y María Victoria HERNÁNDEZ, "Relaciones en el ámbito del trabajo social voluntario", op. cit.; también en VARIOS, *Voluntariado Social. Apuntes y propuestas*, op. cit., págs. 30-31, Fernando ARAGONÉS recuerda que el Consejo de Europa convocó un Comité de expertos sobre el voluntariado formado por representantes cualificados de ocho países, entre ellos España, que trabajó durante los años 1980-1982, y que elevó como propuesta de estudio al Consejo de Europa una Carta de la Acción voluntaria. Esta carta, ampliada y completada, debería ser tomada en consideración en la elaboración de un necesario estatuto.

(79) Vid. Gonzalo BERZOSA, "Voluntariado, iniciativa social e iniciativa pública", en *Seminario sobre el papel del voluntariado en España, hoy*, op. cit., págs. 107 y ss.

(80) En la Carta Europea para los voluntarios propuesta por Volonteuropé se recogen los derechos en el punto 5 y las obligaciones en el punto 6.

(81) *Diario de sesiones de las Cortes de Aragón*, N.º 33 de 1992, págs. 985-986.

da, argumentando que si la mayoría de las críticas se dirigen a calificar a la ley como excesivamente rígida y controladora, no tiene mucho sentido pretender, paralelamente, el control por parte de los sindicatos. Si fuera así, dicen, las Entidades locales y la Diputación General de Aragón no podrían contar con la participación de voluntarios en las organizaciones o servicios sociales que crearan, sin el preceptivo acuerdo de los sindicatos.

Este debate no es nuevo, indudablemente, y ha sido objeto de trabajos y reflexiones específicas por parte de la Plataforma para la Promoción del Voluntariado (82). Parece y es lógico que en momentos de recesión económica, los sindicatos quieran proteger los puestos de trabajo de sus miembros, pero la llamada es a la colaboración y al respeto mutuo, a ver cuáles son los puntos de contacto y convergencia y no tanto los puntos de conflicto. Víctor Renes señala que éste es un tema sobre el que apenas hay literatura impresa, lo que dificulta el entendimiento entre unos y otros. Quizá, por ello, sería bueno hacer una breve referencia a las condiciones históricas más recientes, y así Paco Gómez Lora recuerda la última legislación asociativa, de 1964, y el hecho de que las entidades de voluntarios servían de lugar de afiliación a los que no podían trabajar políticamente. Esto introdujo en las asociaciones una serie de planteamientos ideológicos y estratégicos que desbordaban el ámbito preciso de las asociaciones. Más adelante, la transición al sistema democrático y el giro experimentado en la legislación política provocó el nacimiento de organizaciones dedicadas a una acción política plena y la fuerza del movimiento sindical, con la consiguiente reducción de la pujanza de las organizaciones cívicas. Será a mediados de los años 80 cuando el voluntariado empiece a ser un movimiento social con cierta solidez y en el movimiento sindical prime la impresión de que el voluntario ha de limitarse a las labores reivindicativas, sin interferir en lo que consideran campo de acción propio del sindicato. No puede obviarse la realidad acuciante del paro, sobre todo del paro juvenil, y desde esa realidad los sindicatos ponen sobre la mesa su preocupación por el establecimiento de pseudo-modos de acceso a profesionales mediante pequeños "trabajillos" en asociaciones sin ánimo de lucro y que esa "primera experiencia" sea el origen de un contrato de trabajo. Sin embargo, continúa diciendo que, por otro lado, los sindicatos pueden estar impidiendo fórmulas efectivas de organización social y que si en el ámbito productivo el interlocutor es el sindicato, en la vida

(82) Francisco GÓMEZ DE LORA, *Voluntariado y sindicalismo*, Cuadernos de la Plataforma N.º 9, Madrid, PPVE, 1990.

cívica, en la resolución de problemas colectivos, es muy valioso el avance del trabajo voluntario:

“En este sentido, tanto los voluntarios como las organizaciones de trabajadores o sindicatos son productos de la acción social: ambos movimientos proceden de la colectividad y me atrevo a asegurar que se entroncan en idéntica motivación: transformar una relación social que se basa en el enfrentamiento por obtener beneficios económicos en otro contexto en el que primen la igualdad, los derechos y las posibilidades de todas las personas.” (83).

Si el llamamiento es a que las organizaciones de voluntarios y centrales sindicales cooperen en sus diferentes iniciativas, a que realicen trabajos en común, a que intercambien experiencias y programas, e incluso a su formación mutua, es fácil entender que quizá no sea el mejor modo de lograrlo el establecer estructuras que propicien la desconfianza mutua y que limiten los cauces para su comunicación. Además, en el terreno sindical la acción voluntaria es un hecho, porque dentro de las centrales sindicales hay un importante terreno para tareas voluntarias en la acción social, y del trabajo de los voluntarios se benefician los afiliados a los sindicatos, sus familias, así como el conjunto de los asalariados.

5.- Voluntarios y objetores de conciencia

La *Disposición Adicional Cuarta* de la Ley 9/92 dice:

“La Diputación General propondrá ante la Administración del Estado, y de acuerdo con lo establecido en la Ley 48/1984, de 26 de diciembre, reguladora de la objeción de conciencia y la prestación social sustitutoria, la participación de objetores de conciencia en sus programas de voluntariado social.”

Esta Disposición Adicional no tenía este contenido en el Proyecto de ley, y fue incluida por la Ponencia designada en la Comisión de Sanidad y Asuntos Sociales en el Informe redactado por ella y que elevó a dicha Comisión (84). La motivación, dicen, es que “la normativa estatal vigente (Ley 48/84 y el Reglamento aprobado por Real Decreto 551/1985) establece que el Ministerio de la Presidencia es el único competente para establecer la incorporación de los objetores a los programas de prestación

social sustitutoria. Las propias entidades privadas que deseen incorporar objetores a sus programas se deben dirigir directamente al citado Ministerio. Por consiguiente, si se desea mantener esta disposición adicional, el único contenido razonable que cabe darle es el indicado” (85).

El incluir dentro de los considerados voluntarios a los objetores de conciencia, no ha sido cuestión admitida por los propios voluntarios, dado el carácter libre y “voluntario” que les caracteriza (86). Se dice, y es verdad, que estamos ante uno de los cambios internos más profundos experimentado en el mundo del voluntariado. Sin duda, una de las notas que le caracterizan actualmente es la de la pluralidad y la heterogeneidad, pero ello no nos puede llevar a considerar a los objetores que realizan la prestación social sustitutoria como voluntarios, en el más estricto sentido de la palabra. Es cierto que cuando hablamos del voluntariado no podemos olvidarles, puesto que la realidad nos dice que ese servicio civil se presta en asociaciones de voluntarios. Pero los colaboradores sociales que han aceptado esa opción como consecuencia de su objeción de conciencia ante el servicio militar, son *voluntarios sui generis* o “voluntarios forzosos” (87). Una vez que han aceptado la P.S.S. se ven ante una labor social muy condicionada y parece evidente la contradicción que encierra la expresión anterior “*voluntarios forzosos*”. Sería preferible, al menos, que el objetor tuviera posibilidad de elección del campo en el que va a trabajar con el que sintonice personalmente, así como de la asociación.

(85) Existe una buena recopilación de la normativa existente sobre *Objeción de Conciencia y Prestación Social*, preparada por Antonio MILLÁN GARRIDO, Madrid, Trivium, 1992. La bibliografía sobre este tema también es muy amplia. Una relación bastante completa puede encontrarse en A. MILLÁN GARRIDO, “Bibliografía sobre objeción de conciencia al servicio militar y Prestación Social Sustitutoria”, en *Revista general de Derecho* N° 555 (1991). Posteriores a esa fecha pueden destacarse, entre muchos otros, los trabajos de José CAMARASA CARRILLO, *Servicio militar y objeción de conciencia*, Madrid, Marcial Pons, 1993; o Guillermo ESCOBAR ROCA, *La objeción de conciencia en la Constitución española*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1993. En este tema, es inevitable referirse además al fenómeno de la insumisión, desde la perspectiva a realizar la PSS y, por tanto, su identificación con el voluntariado; Sobre la insumisión cfr., entre otros muchos, Rafael AJANGIZ (et. al.), *Objetores, insumisos*, Vitoria, Serv. Publicaciones del Gobierno Vasco, 1991; Pedro IBARRA (ed.) *Objeción e insumisión. Claves ideológicas y sociales*, Madrid, Fundamentos, 1992.

(86) Ver los debates y conclusiones de los participantes en el *Seminario sobre el papel del voluntariado en España, hoy*, op. cit., pág. 42.

(87) Sobre este tema, Santiago GIL GARCÍA, “Voluntarios de hoy”, op. cit., págs. 92-93; también F. ARAGONÉS, “Apuntes teóricos sobre el voluntariado”, op. cit., pág. 16.

(83) F. GÓMEZ LORA, *Voluntariado y sindicalismo*, op. cit., pág. 36.

(84) *B.O. de las Cortes de Aragón*, de 18 de septiembre, pág. 1511; dicha enmienda se aprobó con el voto favorable del Partido Popular y Partido Aragonés, y con el voto en contra de Convergencia Alternativa de Aragón - Izquierda Unida.

Cuando fue debatido en las Cortes de Aragón el Dictamen de la Comisión y en la discusión sobre la enmienda presentada contra la D.A.4^ª, se alegaba que tanto en la forma como en el fondo lo que se hacía era conceptuar a los objetores de conciencia como miembros de lo que se llama voluntariado social. Ante esto, el argumento en contra fue el de que admitiendo la peculiaridad que contiene, se da salida a lo contenido en la D.A.5^ª de la L.O.A.S. (Ley 4/1987 de ordenación de la acción social), que formula el compromiso asumido por la Diputación General de Aragón de arbitrar las medidas oportunas tendentes a la integración de objetores en el desarrollo de los servicios sociales. Así las cosas y por todo lo dicho, podría decirse que quizá hubiera sido preferible que no se dispusiera en una ley sobre el voluntariado la incorporación de los objetores de conciencia a los programas de prestación social sustitutoria (88).

6.- *Entidades colaboradoras. Actuación del voluntario social. Programas y proyectos*

Cuando antes hablábamos de los voluntarios ya especificábamos que no es lo mismo un voluntario que una asociación de voluntarios, aunque eso más bien en teoría, porque la realidad es que la mayoría de voluntarios se integran en asociaciones junto con otros voluntarios (89). El primer criterio para entender qué es y cómo funciona una *asociación de voluntarios* es afirmar que no es una mera reunión o suma de los miembros que la integran, ni tampoco es simplemente el agregado de personas voluntarias. Es una realidad nueva y cualitativamente distinta de cada uno de los individuos. La Organización de voluntarios puede definirse diciendo que es una *entidad altruista, integrada principalmente por voluntarios que trabajan en la acción social, en beneficio principalmente de personas ajenas a la propia asociación* (90). Con carácter general podemos decir

(88) A nuestro juicio, la ley madrileña del voluntariado ha sido más acertada en este punto al excluir expresamente del concepto de Voluntariado Social la Prestación Social Sustitutoria de los objetores de conciencia. Así el art. 2.2 de la Ley 3/1994 de la Comunidad Autónoma de Madrid dice que, entre otras, "No se considerarán actividades de voluntariado social las desarrolladas por: (...) d) Los objetores de conciencia en el cumplimiento de la prestación social sustitutoria".

(89) Jesús MADRID, "La asociación de voluntarios", en *Bienestar social, Servicios sociales y Voluntariado*, op. cit., págs. 56 y ss, define al voluntario como aquella persona que se compromete libremente, que su finalidad es ayudar a los demás, que trabaja de modo altruista y que *actúa desde una asociación* como requisito esencial.

(90) La Recomendación del Consejo de Europa, habla de Organizaciones compuestas por voluntarios. La definición que hemos asumido es formulada por Jesús MADRID, "La asociación de voluntarios", op. cit., pág. 56.

que las Asociaciones de voluntarios tampoco son iguales a las Asociaciones voluntarias que de algún modo se pueden asimilar a las fundaciones o asociaciones benéficas. Las Asociaciones voluntarias son gratuitas en sus prestaciones y se les considera capacitadas para asumir todos los gastos que supone su funcionamiento, los servicios que presta pueden ser gratuitos, pero su personal puede ser remunerado. Por el contrario las Asociaciones o Entidades de voluntarios giran y se configuran en torno, básicamente, a los voluntarios. Esta distinción se encuentra recogida también en el "Addendum" de las Recomendaciones del Consejo de Europa.

Retomando las características de las Entidades de voluntarios diremos que está formada principalmente por voluntarios, lo que le distingue de las asociaciones que cuentan con voluntarios pero no son su fuerza principal. Pueden contar también con profesionales y personal contratado, siempre que los órganos de dirección sean formados por los voluntarios, y ello, porque de este modo cuentan con el poder y el control marcando las directrices de funcionamiento. Otra de las características es que, aunque a nivel individual no es asumible que el voluntario cobre por la prestación de sus servicios, no hay inconveniente en que, a nivel institucional, la Entidad pueda tener personal remunerado, y ello siempre que la dinámica de la entidad lo necesite. Además, la asociación o entidad de voluntarios tiene como campo propio de actuación el del bienestar social, trabajan en el ámbito de la acción social. Dirige su actividad en beneficio de personas ajenas a la propia organización, y esta característica subraya que la razón de actuación no es la de beneficiar a sus miembros sino que su altruismo se dirige a todos y el colaborar en una organización como éstas no concede derechos ni privilegios personales, todo ello sin perjuicio de que cuando alguno de sus miembros necesita atención de la organización, ésta sea brindada como a cualquier otra persona. Por último lo diferenciaremos de lo que es una asociación de Ayuda Mutua, precisamente porque sus miembros gozan de derechos y privilegios por el hecho de ser miembros de dicha asociación (91).

(91) Quizá sería conveniente apuntar también que hablar de *Organizaciones No Gubernamentales* (ONGs) no es exactamente igual que hablar de asociaciones de voluntarios, puesto que dentro de las ONGs se dan diversas modalidades en cuanto a su naturaleza jurídica, incluyéndose en ellas fundaciones, asociaciones y cooperativas. En el esquema que expone Demetrio CASADO llama a las asociaciones de voluntarios, entidades u *Organizaciones Voluntarias o Sociovoluntarias* (OSVs), e incluye dentro de ellas, por un lado a las entidades mutualistas y por otro lado las altruistas, en las que incluye las que llama agencias de servicios, las asociaciones y las fundaciones o legados. Este esquema es el que adopta Beveridge para el Reino

Visto lo anterior, podemos decir que la definición recogida en la ley aragonesa refleja todos los caracteres a los que hemos hecho referencia, y así, el art. 5 dice:

“1. Se consideran Entidades de voluntariado aquellas cuyos programas y actividades se desarrollan, fundamentalmente por personal voluntario, no tiene ánimo de lucro y persiguen fines de interés social.

2. Tendrán, asimismo, la consideración de Entidades de voluntariado las que carezcan de ánimo de lucro y estén integradas por personas que, con circunstancias comunes, procuran la integración social de sus asociados y de todas aquellas personas en las que, sin ser miembros de las mismas, concurren las mismas circunstancias y carezcan de ánimo de lucro.”

Se puede poner de relieve que en el Proyecto de Ley no se recogía definición alguna de Entidades de voluntariado, definiciones que se introdujeron en el Informe emitido por la Ponencia y que, tras ser admitidas en el debate de las Cortes, llegaron sin ningún tipo de modificación al texto definitivo (92).

El siguiente paso lo damos si leemos el punto 3 del mencionado art. 5, en relación con los puntos 5 y 6 y el art. 4:

Unido. Sobre todo esto ver: D. CASADO, “Las organizaciones sociovoluntarias”, en VARIOS, *Organizaciones voluntarias e intervención social*, op. cit., págs. 19 y 34-40; P. AZUA, “Opciones de política interna por parte de las ONGs”, en *Organizaciones voluntarias e intervención social*, op. cit., págs. 51 y ss., dedicado a las fundaciones; D. CASADO, “Prestigio y poder del sector voluntario”, en VARIOS, *Coordinación de la acción voluntaria*, Madrid, Acebo, 1991, en donde se reúnen las exposiciones presentadas en las VIII Jornadas de Estudio del Comité Español para el Bienestar Social celebradas en Valencia en noviembre de 1990, pág.17; Luis BENITO, “Las formas jurídico-institucionales de la acción voluntaria”, en *Coordinación de la acción voluntaria*, op. cit., págs. 29 y ss.; M.º Jesús MANOVEL, “Agrupaciones por afinidades ideológicas”, en *Coordinación de la acción voluntaria*, op. cit., págs. 87 y ss.; y también D. CASADO, *Introducción a los servicios sociales*, op. cit., págs. 95-114. El Consejo de Europa ha elaborado el Convenio Europeo sobre el reconocimiento de la personalidad jurídica a las Organizaciones internacionales no gubernamentales, ratificado por los Estados miembros en 1986. La importancia que han tomado algunas ONGs ha motivado el otorgamiento de un estatuto consultivo en el Consejo de Europa y la creación de una estructura de cooperación permanente compuesta por la Conferencia Plenaria de las ONGs, la Comisión de Enlace de las ONGs encargada de coordinar los servicios competentes y de impulsar la cooperación y el Comité Mixto Parlamentarios-ONGs. Entre muchas ONGs, y algunas tan significativas como Amnistía Internacional o Cáritas Internacional, se encuentra la Asociación para el Voluntariado en Europa.

(92) Proyecto de Ley: *B.O. de las Cortes de Aragón*, N.º 179, pág. 4626; Informe de la Ponencia: *Diario de sesiones de la Cortes de Aragón*, N.º 33, pág. 1506.

1º) Adquisición de la condición de Entidad:

“La condición de Entidad colaboradora en voluntariado social se adquirirá mediante la notificación al departamento de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo de los proyectos y programas de voluntariado social que se promuevan, de conformidad con lo previsto en la presente ley, y su inscripción en el Catálogo de recursos del voluntariado social, constituido al efecto por el Departamento.” (art. 5.3)

2º) Pérdida de la condición:

“La condición de Entidad colaboradora en voluntariado social se mantendrá mientras se promuevan y ejecuten programas y proyectos de voluntariado social, sin perjuicio de perder dicha calificación en el momento en que se incumpla lo previsto en la presente ley o se imponga sanción firme por la comisión de una infracción grave o muy grave en materia de acción social.” (art. 5.5)

“Podrán dar lugar, asimismo, a la revocación de la condición de Entidad colaboradora en voluntariado social las siguientes actuaciones:

a) El incumplimiento sustancial de notificación de los proyectos de voluntariado social o la falsedad o inexactitud de los datos que se aporten.

b) La existencia de remuneraciones encubiertas a los voluntarios.”(art.5.6)

3º) Actuación del voluntario en la Entidad:

“La actuación del voluntariado social se llevará a cabo con arreglo a programas y proyectos promovidos por la administración pública o Entidades privadas sin ánimo de lucro, inscritas como tales en el Registro de Entidades, servicios y establecimientos de Acción Social, de acuerdo con lo previsto en su normativa reguladora.” (art. 4.1)

Esto podemos enmarcarlo perfectamente dentro de lo dispuesto en nuestra Constitución y en las notas comunes de las leyes autonómicas de Servicios Sociales a las que ya hemos hecho referencia (93). Así, diremos que la Constitución ha diseñado un Estado Social que tiene como meta el

(93) Ya que no podemos compararlo con otras leyes sobre el voluntariado puesto que, salvo la de la Comunidad madrileña, no se ha promulgado ninguna hasta la fecha. En este sentido, la ley aragonesa parece más flexible si tenemos en cuenta que en principio no exige, como hace la ley madrileña, que se trate de personas jurídicas “legalmente constituidas” (cfr. art. 4 de la ley madrileña 3/1994), si bien, podremos suponer, dicha exigencia tal vez se derive a través de la inscripción en el Registro. Por otro lado, mientras ambas disposiciones normativas regulan la adquisición de la condición de Entidad de Voluntariado, sólo la aragonesa se refiere expresamente a los motivos de pérdida de dicha condición.

garantizar a todos los ciudadanos un nivel de prestaciones mínimas que le garanticen una vida digna. Para ello contempla la concurrencia de la iniciativa privada con la pública en la prestación de servicios. La Constitución propugna la interacción entre Estado-sociedad y la interpenetración de lo público y lo privado (94). En cuanto a las leyes de Servicios Sociales, la cooperación se refleja en la elaboración de planes y programas, en la creación de un registro de entidades y centros colaboradores en donde se deberán inscribir las entidades que gestionen actividades de interés público para poder prestarlos, actuando a modo de autorización administrativa con la finalidad de garantizar unos mínimos de calidad necesarios: la exigencia de que cumplan la normativa vigente en materia fiscal, laboral y de Seguridad social. La única objeción que se debe hacer aquí es que no se puede olvidar que para llevar la colaboración a la realidad práctica hace falta que dichas entidades no sientan sólo el papel controlador de la Administración, sino que se exige una acción conjunta en la elaboración de los planes de actuación con una fluida información recíproca. Es cierto que la actividad de un gestor privado en el sector de los servicios de interés público, en la medida en que está implicado el interés general, debe estar controlado por la Administración, pero teniendo muy presente, a la vez, que ésta está llamada a promover el asociacionismo, a facilitar cauces de participación (95). Es por ello por lo que en este sentido parece muy estricta la ley aragonesa ya que la actuación se hará con arreglo a programas promovidos por la Administración Pública, y si son promovidos por Entidades privadas será requisito imprescindible que éstas se hallen inscritas en el Registro; la condición de Entidad Colaboradora se adquiere tras el cumplimiento de los requisitos exigidos por la Administración y se añade que sólo se mantendrá mientras se estén ejecutando los programas y proyectos de voluntariado social, advirtiendo a continuación que dicha condición se podrá perder, también, cuando se incumpla lo previsto en esa ley o se le imponga sanción (96). Y se podrá revocar esa condición de

(94) El principio de libre empresa se recoge en el art. 38, que permite la concurrencia de la iniciativa privada con la Administración en la gestión y prestación de servicios, y ello a juicio de la doctrina y del propio T.C. en Sentencia 18/1984 de 7 de febrero, Fundamento Jurídico Tercero; además, la iniciativa privada queda sometida a la planificación de la actividad económica general y a los planes sectoriales de cada actividad que en cada momento apruebe el Estado (arts. 38 y 131).

(95) I. LÓPEZ DE AGUILETA DÍAZ, "Estado, Sociedad Civil y Procesos de Participación", en VARIOS, *El voluntariado en la acción sociocultural*, op. cit., págs. 19-30.

(96) Es el Título VIII de la LOAS el que se dedica a regular las infracciones y sanciones; se tipifican cuatro infracciones, que serán sancionadas por la Diputación General, siguiendo ahora la Ley 30/92 y se prevén cinco sanciones (arts. 45 y 46).

Entidad Colaboradora si se incumple el deber de notificación a la Administración, se dan datos falseados o inexactos o existen remuneraciones encubiertas a los voluntarios.

Las ayudas previstas por parte de la Diputación General son la regulación de un sistema de *subvenciones* y *conciertos* destinados a cubrir la totalidad o parte de los gastos ocasionados en la ejecución del proyecto de voluntariado social, en concreto el establecimiento de mecanismos de *asistencia técnica*, organización de *cursos de formación* y *campañas de información*, y *cualesquiera otras* que puedan derivarse de la ley, adoptándose, como se ve, una formulación abierta (97). Todas ellas están previstas en el art. 13, pero se remite a una regulación futura para su concreción y que será, previsiblemente y de acuerdo al contenido de la Disposición Final Primera, mediante el desarrollo reglamentario de la ley.

La *técnica de la subvención* se configura, con carácter general, como una fórmula de intervención financiera de las personas públicas subordinadas o de instituciones privadas para la financiación de ciertas actividades necesarias de interés público. Tradicionalmente se ha encuadrado dentro de la actividad administrativa de fomento y que no se concede

(97) Hay que tener en cuenta el *Proyecto de Ley de Fundaciones* que prevé la regulación de exenciones fiscales y otros beneficios económicos para este tipo de entidades. Por otro lado la *Ley de Haciendas Locales* obliga ahora a multitud de asociaciones benéficas al pago de las cotizaciones correspondientes al Impuesto sobre Bienes Inmuebles del que tradicionalmente estaban eximidas; la modificación de la ley sólo excluye del pago a la Cruz Roja y a los edificios dedicados al culto o residencias de religiosos, por los acuerdos existentes con la Santa Sede, por lo que serán los diferentes Ayuntamientos los que decidan quién debe pagar y quién no, lo que puede convertirse en una política llena de desigualdades y decisiones caprichosas.

Debemos recordar que la R-85, en su punto B-5 recomienda "Adoptar disposiciones fiscales, dentro de los límites impuestos por el gasto público, para sostener el trabajo voluntario, como por ejemplo ciertas exenciones fiscales y reducciones de impuestos para las organizaciones de voluntarios reconocidas."

En el Dossier de Documentación de la LAVS se encuentra recogido el RD 195/1987 de 17 de Febrero en el que se establecían los requisitos y procedimiento de solicitud de ayudas para fines de interés social, derivadas de la asignación tributaria, así mismo el RD 825/1988 de 15 de Julio que regula los fines de interés social a los que puede afectarse la asignación tributaria correspondiente al IRPF; también se encuentran la Orden del M.º AA.SS. de 24 de Febrero de 1989 y la Orden de 2 de Abril de 1990 por las que se convocaban ayudas y subvenciones para la realización de programas de cooperación y voluntariado sociales con cargo a la asignación tributaria de IRPF (Impuesto de la renta de las personas físicas), para aquellas entidades de ámbito de actuación estatal.

mediante un procedimiento contractual, sino que se trata de una decisión libre y discrecional de la Administración. Aunque se afirma que en la actualidad es cada vez más frecuente la técnica de la subvención-contrato en la que las partes suscriben un acuerdo en el que se recogen las obligaciones respectivas para evitar, así, la libre revocación por parte de la Administración (98), lo cierto es que no aporta, la técnica de la subvención, ninguna seguridad a las Entidades que acceden a ellas puesto que no hay garantía alguna en la continuidad de la política de su concesión, en la financiación pública de programas sociales, como tampoco hay uniformidad ni estabilidad en las normas que reconocen bonificaciones o exenciones tributarias a las organizaciones sin ánimo de lucro (99). Uno de los problemas que se plantean al respecto es que las Entidades de voluntarios, en este caso, no pueden siempre elaborar una programación exacta para incorporar a la documentación, ya que para su determinación deberán tener en cuenta, entre otros factores, los recursos económicos con los que pueden contar y atender a una realidad en continuo cambio. Difícilmente se podrá fijar una programación que se configura como un proceso dinámico (100). Por otro lado, las subvenciones nunca deberán ser un medio de condicionar la actuación de las entidades que las solicitan, pero paralelamente la llamada a las asociaciones de voluntarios es que no hagan depender del volumen de la subvención el tono crítico de sus protestas ni que tampoco presenten proyectos irrealizables. El régimen de dependencia sistemática con respecto de la Administración en el que pueden caer ciertas Entidades no beneficia en nada a su independencia y libertad, requisitos irrenunciables para el desarrollo de las actividades que le son propias pero tampoco debe utilizarse la actividad dentro de una Entidad de voluntariado como medio para acceder a puestos institucionales. Uno de los modos de poder salvar este peligro de burocratización y mercantilismo será el que este tipo de entidades y asociaciones cuente con un alto número de colaboraciones económicas personales, que supieran

(98) Ver el art. 26 del Reglamento de servicios de las Corporaciones Locales (RSCL).

(99) Conviene recordar que el punto B-8 de la R-85 del Consejo de Europa propone específicamente como medida "Asegurar, en lo posible, la *continuidad* de la financiación a las organizaciones de voluntarios interesadas, especialmente a aquellas que han llegado a un acuerdo con la autoridad pública para la realización de actividades en el campo social".

(100) Sobre la programación, cfr. Mario ESPINOZA, *Teoría y práctica del servicio voluntario*, op. cit., págs. 37-59; y M.^a Elena ALFARO, *La formación del voluntariado social*, Cuadernos de la Plataforma N.^o 4, Madrid, PPVE, 1990.

tener suficiente "gancho" para atraer donaciones de recursos y poder así gozar de una autonomía real sin tener que depender sistemáticamente de los recursos públicos. Porque, ¿qué pasaría con aquellos grupos marginados como inmigrantes irregulares (indocumentados), refugiados políticos en situaciones problemáticas o casos similares que fueran atendidos por entidades o asociaciones de voluntarios? ¿Qué relación, entonces, sería posible mantener con los poderes públicos? (101).

Hay quién, cuando habla de la relación entre el voluntariado y las Administraciones, dice que hay dos tipos de voluntariado, el que quiere colaborar con la Administración, sea cual sea su actitud, y el otro voluntariado que no trabaja con la Administración (102). El primero interviene sobre el tercer sector de la sociedad o sujetos en situación de precariedad, para paliar situaciones extremas; es un voluntariado colaborador con las políticas institucionales, suele estar más o menos organizado, que actúa en áreas concretas en colaboración o dependencia de los servicios estatales; se trata de un voluntariado colaborador y a veces colaboracionista, y que depende casi exclusivamente de los recursos y subvenciones de la administración. El segundo se trata de un voluntariado que quiere ser autónomo, que pone su acento en las reivindicaciones de los derechos sociales, que parte de los intereses de los sectores excluidos y, por lo tanto, sin partir de las estrategias institucionales; por ello, su posición ante la Administración se mueve entre estos dos polos: o pura tolerancia o enfrentamiento con el poder instituyente, quizá porque tienen poco que perder (103).

(101) Demetrio CASADO afirma que "Desde el punto de vista del poder político, el cumplimiento de la función integradora de las OSVs está amenazado por las posibles limitaciones a un ambiente de libertad institucional. (...) En primer lugar, se registra la idea, muy extendida, de que el fundamento político de las OSVs es el principio de participación -también constitucionalizado en el art. 23 de la norma máxima-, siendo su destino la cooperación con el poder público. Se trata, como fácilmente se aprecia, de un planteamiento por virtud del cual la actividad social privada adquiere su identidad y justificación por su referencia a la esfera público-política: puro estatalismo doctrinal, a contracorriente de los preceptos constitucionales.", en "Las organizaciones sociovoluntarias", en "Las organizaciones sociovoluntarias", op. cit., pág. 49.

(102) Enrique ARNAZ VILLALTA, "Voluntariado social, Organizaciones y Administraciones Públicas. Formas de colaboración y organización", en *Jornadas "Voluntariado en Alava", 15-17 de Octubre de 1991*, Documento de Trabajo N.^o 7, Madrid, PPVE (s.f), pág. 38.

(103) Existe en Europa una tendencia creciente a la gestión indirecta por parte del Estado que deja en manos de instituciones privado-sociales la gestión de estos servicios. Es interesante el Informe presentado en la XXI Conferencia del Consejo

Tal y como se recoge en el art. 13 de la ley, las subvenciones podrán financiar totalmente el coste de la actividad de que se trate, o un tanto por ciento del programa asistencial. Uno de los modos que tiene la Administración que concede la subvención de controlar el destino de la ayuda económica es el hacer pagos o entregas aplazadas.

Otra de las medidas de fomento que se regula es el *sistema de conciertos*, que no se encontraba en el texto del Proyecto de Ley, introducida en el Informe de la Comisión y que ha permanecido en el texto definitivo. Ha sido encuadrada por la doctrina dentro de la actividad administrativa de fomento, y en concreto en el campo de la asistencia social, se contempla en las Leyes de Servicios Sociales de las distintas Comunidades Autónomas como forma de colaboración con las entidades privadas que presta esos servicios sociales (104). Sería demasiado estricto querer diferenciar la "acción concertada" del "concierto" en la regulación de las Comunidades Autónomas así como en la ley aragonesa del voluntariado pudiendo incluir, en ella, todo tipo de acción de concertación de la Administración; en otro caso la diferencia se encontraría en que el concierto sería una forma indirecta de gestión de servicios de duración limitada en el tiempo, de carácter excepcional y reservado para servicios de competencia de las Corporaciones Locales, mientras que la acción concertada, propiamente dicha, se concebiría como una fórmula ordinaria de gestión e ilimitada en el tiempo. Para algunos autores, en estos casos la Administración no está realizando una actividad de fomento, sino, más bien, una actividad de prestación de un servicio público, ya que aunque el servicio no sea calificable en términos jurídicos como servicio público, no podemos olvidar que la Constitución los define como de responsabilidad pública

Internacional sobre Bienestar Social celebrada en Brighton en 1982, en el que individualizan las relaciones de los Gobiernos de los distintos países europeos con las organizaciones voluntarias que ha sido resumido por A. MANGRANER y M. V. FERNANDEZ en "Reflexiones sobre el trabajo social voluntario", publicado en *Documentación Social* Nº 53, 1983, págs. 103-104. Quizá por comparación y como resumen se puede decir que cuanto mayor sea la implantación en España de las Organizaciones socio-voluntarias, menor será la dependencia de éstas de la financiación pública.

(104) Cfr. Juan Luis BELTRÁN y Ricardo DE LEÓN, "La cooperación entre las entidades públicas y las ONGs: Fórmulas jurídico-administrativas", en VARIOS, *Organizaciones voluntarias e intervención social*, op. cit., págs. 156-172. Dan una breve referencia histórica sobre la denominada acción concertada de la Administración, recordando, entre otras, la Ley de 28 de diciembre de 1963 por la que se aprueba el Plan de Desarrollo Económico y Social como la primera en la que aparece la figura de la acción concertada, su incorporación a la Ley de Contratos del Estado por Ley de 17 de Marzo de 1973 o La Ley General de Sanidad de 25 de abril de 1986.

(sanidad, determinadas prestaciones sociales...) (105). El concierto es un acuerdo de voluntades entre las partes por el que se crean relaciones jurídicas entre ellas. Es un contrato administrativo en el cual la Administración está investida de unas prerrogativas tales como la posibilidad de decisión unilateral sobre la ejecución del contrato, su interpretación, su modificación y también poderes de dirección, inspección y control (106). Todo ello lo vemos perfectamente reflejado en la LAVS, en concreto en su *art. 14*, que dispone:

"Las Entidades colaboradoras de voluntariado social que reciban ayudas de la Diputación General están obligadas a remitir al Departamento de Sanidad, Bienestar Social y trabajo, además del programa general de voluntariado social y de los proyectos mencionados en el art.11 de esta ley, una Memoria justificativa que acredite que las ayudas o subvenciones recibidas para la ejecución de un proyecto de voluntariado social han sido destinadas a la finalidad que motivó su concesión".

Así como también en el *art.6* cuando habla de las competencias de la Diputación General:

"Corresponden a la Diputación General las competencias siguientes en su ámbito territorial:

- a) Ejercer la actividad inspectora en el marco de la evaluación y seguimiento de los servicios sociales.
- b) Fijar las condiciones que debe reunir un Proyecto de voluntariado social para ser calificado como tal, en cumplimiento de lo previsto en la presente ley y reglamentos que la desarrollen.
- c) (...)."

Normalmente no es de aplicación el régimen de adjudicación previsto para los contratos "propios" de gestión de servicios públicos: el concurso público. Por el contrario el medio de concertación ordinario es el acuerdo directo con la parte interesada, sin publicidad alguna al respecto.

(105) Juan Luis BELTRÁN y Ricardo DE LEÓN, "La cooperación entre las Entidades Públicas y las ONGs: fórmulas jurídico-administrativas", op. cit., págs. 166-167.

(106) Es significativo el Convenio-marco suscrito entre la Cruz Roja Española y el Mº de Asuntos Sociales por Resolución de 17 de Febrero de 1987 (BOE de 10 de marzo) por el que se dispone que "El Ministerio de Asuntos Sociales y la Cruz Roja Española establecerán de mutuo acuerdo y con carácter anual, los programas anuales de actividades de solidaridad y bienestar social de ámbito estatal y de otras áreas competencia del Departamento, y se desarrollarán con la ayuda técnica y económica del Ministerio de AA.SS., en los términos y condiciones que se expresan en el presente Convenio-marco."

Se rompe así uno de los principios tradicionales de la contratación de los entes públicos para procurar la libre concurrencia y la elección por la Administración de la oferta más adecuada. Quizá hubiera sido por ello deseable que la Diputación General de Aragón se hubiera comprometido a publicar un catálogo de la ayudas presupuestadas en esta materia, medianamente perfiladas, al que hubieran podido tener acceso las Entidades colaboradoras en voluntariado social, del mismo modo que se ha comprometido a publicar un Catálogo compuesto por la oferta contenida en los diferentes programas de voluntariado social en el ámbito de la Comunidad autónoma aragonesa.

En cuanto a los recursos económicos, en concreto, dice la *Disposición Adicional Quinta*:

“La Diputación General para la puesta en práctica de la presente Ley, dentro de sus posibilidades financieras, habilitará una dotación específica en los presupuestos anuales.”

El Proyecto de Presupuestos de la Comunidad Autónoma Aragonesa para el ejercicio 1994, dentro de la Sección Bienestar Social y Trabajo, Servicio Dirección General de Bienestar Social, denominación Prestaciones Asistenciales y Servicios Sociales, destina un volumen de 180 millones más 2773 millones de pesetas a Instituciones sin ánimo de lucro (107). Al no especificarse en otro apunte debemos pensar que aquí se incluyen las ayudas y subvenciones para el voluntariado, puesto que dentro de los objetivos y actividades que se exponen en ese mismo Proyecto se recoge el de “favorecer el desarrollo de las actividades de las entidades de voluntariado”. Por un lado, habrá que esperar al texto definitivo para poder saber qué monto se destina a esta finalidad. Pero además, ¿cómo cumplir lo dispuesto en la ley, para poder conceder una ayuda económica a una entidad colaboradora de voluntariado social, si para ello hace falta que esté inscrita en un Registro que no se ha creado? (108).

(107) En el listado de líneas de transferencias 1994 por programas, Sección 18, Servicio 02, Programa 313.1.

(108) En el mes de Febrero la Comisión de Cultura del Ayuntamiento de Zaragoza aprobó el Plan Local de Apoyo y Fomento del Voluntariado Social. Según este plan, se creará un Registro público de Entidades que tendrán representación en el Consejo Local de Bienestar Social; asimismo, se prevé la creación del Consejo Local de Voluntariado Social como órgano encargado de promocionar y evaluar las actividades del voluntariado en la ciudad de Zaragoza; ¿qué relación tendrá ese registro con el previsto en la LAVS?, ¿y para cuándo el desarrollo reglamentario que coordine y homogeneice la actuación del voluntariado en las tres provincias aragonesas a todos los efectos previstos en la ley?.

De todos modos tendremos que esperar al desarrollo reglamentario de la ley, para lo cual se ha facultado a la Diputación General en la D. F. Primera de la Ley para ver de qué modo se articulan estas ayudas. Es de destacar, como ya se apuntó con anterioridad, que en el Debate del Dictamen de la Comisión celebrado en las Cortes de Aragón, se llamó la atención sobre el hecho de que esta parte dedicada a la regulación de las ayudas económicas fuera la más desarrollada de toda la ley, teniendo en cuenta que es un texto breve que cuenta tan sólo con 16 artículos¹⁰⁹. Pero, a su vez, no se puede obviar que son compromisos de futuro y sin concretar de la Diputación General y que más de año y medio después de la promulgación de la ley no se ha publicado el Reglamento (o reglamentos -art. 6.1b-) de desarrollo de esta ley, siendo que éste está llamado a abordar, precisamente, los sistemas y mecanismos de fomento, junto con el Catálogo de ofertas de programas de voluntariado social, y también, entre otras muchas cuestiones, la creación, composición, funciones y procedimiento de la prevista Comisión de Seguimiento, análisis y evaluación.

Respecto a la mencionada *Comisión de seguimiento, análisis y evaluación (art.16.1)*, que se prevé se constituya en el seno del Consejo Aragonés de Bienestar Social, se propuso en el Debate de Cortes su supresión por innecesaria, puesto que para articular la participación colectiva y lograr el mantenimiento de comunicación periódica con asociaciones y organizaciones de voluntarios, es suficiente lo dispuesto en el *art.33* de la LOAS, que es el que dispone la creación, precisamente, del mencionado Consejo:

“Se crea el Consejo Aragonés de Bienestar Social, encargado de encauzar la participación ciudadana en las tareas de la acción social. Tendrá carácter consultivo y estará adscrito al Consejero competente en la materia”.

En él estarán representadas, entre otras, las instituciones y asociaciones que desarrollen su actividad en el campo de la acción social, el Consejo de la Juventud de Aragón, las asociaciones y organizaciones profesionales que trabajen en el campo de los servicios sociales y los Consejos de Bienestar Social locales y comarcales que están también previstos en la LOAS. Además, el Consejo Aragonés de Bienestar Social podrá recabar la asistencia de cuantas personas, instituciones y asociaciones considere oportunas cuando se trate de aspectos que les afecten directamente. Pudiera parecer innecesaria la creación de una Comisión de seguimiento específica para el voluntariado, aunque en la práctica puede no implicar

(109) *Diario de sesiones de las Cortes de Aragón*, Nº 33, pág. 987.

duplicidad de esfuerzos materiales ni personales dependiendo del modo de trabajo que se desarrolle en la práctica (110). Por último es preciso añadir que la ley lanza una mirada al exterior y dispone:

“La Diputación General podrá adoptar medidas de apoyo a programas de cooperación estatal o internacional en el ámbito de actuación definido por la ley, siempre y cuando se diseñen y ejecuten por Entidades aragonesas, los cooperantes sean mayoritariamente aragoneses, o se trate de actuaciones convenidas con otras Comunidades Autónomas o con la Administración General del Estado para su desarrollo común.” (D.A. 1ª)

“Asimismo, la Diputación General potenciará y fomentará la participación de las Entidades de voluntariado que desarrollen sus actividades en el territorio de la Comunidad Autónoma de Aragón en programas o proyectos de ámbito nacional o internacional.” (art.15.2)

Indudablemente es una formulación tímida y muy amplia, que requerirá de instrumentos y mecanismos concretos de articulación, pero sin duda es también un paso adelante en el que debe ser un largo camino por recorrer en el campo de la solidaridad internacional. Serán dos los ámbitos en los que cabe y es deseable la colaboración, uno en Europa y otro a nivel mundial. El gran mensaje que se lanza desde el que podríamos llamar “voluntariado internacional” es que la cooperación internacional facilita recursos económicos, materiales y humanos a aquellos países más necesitados, y que la verdadera meta es aquella en la que se elimine cualquier dependencia y se favorezca la plena soberanía de todos los países (111). Y ello teniendo en cuenta que el voluntariado es un instrumento valioso, pero no el único y a lo mejor no el fundamental, puesto que hace falta desarrollar una política organizada nacional e internacionalmente. El voluntariado es sólo parte de la “cooperación al desarrollo”, pero es importante que aun en pequeña medida, esté presente en dicha cooperación el voluntariado aragonés (112).

(110) Puede ser útil hacer referencia a que el Decreto 160/87 de 20 de Diciembre, a propuesta de la entonces Consejería de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo, la Diputación General reguló la composición y funcionamiento del Consejo Aragonés de Bienestar Social. Ver art. 39 LOAS y el Preámbulo del Decreto 160/87 de 20 de octubre.

(111) Es lo que se denomina el N.O.E.I. o Nuevo Orden Económico Internacional.

(112) Cfr. COORDINADORA DE ONGS PARA EL DESARROLLO, *Voluntariado y Cooperación al desarrollo*, Cuaderno de la Plataforma Nº 11, Madrid, PPVE, 1990. En

A MODO DE CONCLUSIONES

Debemos comenzar (o terminar) diciendo que el voluntariado no es, en todo caso, un fenómeno neutro porque conlleva una gran carga ideológica y antropológica, porque sufre el conflicto de la propia realidad, en suma porque ha de tomar opciones. El voluntariado inicia y empuja el cambio social, moviliza energías sociales, estimula valores de convivencia, de solidaridad, compromiso y participación. Muchas veces es un mediador entre los individuos y el Estado y se encuentra con la Administración pública porque muchas veces es también un instrumento de control del poder público; el voluntariado, por otro lado, no es ni debe ser un brazo de la Administración Central o Local, ni su sustituto. Por tanto, el principio que debe regular las relaciones entre las administraciones y la acción voluntaria es, como señalábamos antes, el *principio de la complementariedad*. Uno de los retos será el de cómo articularla y cómo lograr la coordinación entre las distintas administraciones entre sí y con las diversas asociaciones y entidades de voluntarios, sobre todo en el ámbito local, en cada Comunidad concreta, para lograr resultados y ser medianamente eficaces a medio plazo. Todo ello en una sociedad en la que sus miembros pasan de ser clientes a ser ciudadanos que se responsabilizan en la gestión de sus propios problemas. Respecto a esto, M. Marchioni dice: “*Las aportaciones voluntarias de los miembros de la comunidad van estrechamente relacionadas al concepto de cambio cualitativo de la sociedad.*”

Quizás por eso para algunos autores, como García Roca, ya no se trata de anunciar la crisis del Estado del Bienestar, sino de advertir que hemos entrado en un nuevo ciclo, el que él llama *ciclo de la compactación*, en contraposición al ciclo de esa última década que puede identificarse como un “ciclo expansivo”. Ahora se trata de estabilizar el cambio y las transformaciones que han tenido lugar. Para ello se intenta dotar a los recursos sociales de consistencia y estabilidad, de construir un sistema de Servicios Sociales :

dicho trabajo se analiza la situación de los voluntarios en Europa y se apunta la necesidad de una mayor cooperación y conocimiento entre los voluntarios europeos. Las ONGs españolas están asociadas a la Coordinadora de Organizaciones no Gubernamentales para el Desarrollo que elaboró precisamente este cuaderno dentro de la cual existe un grupo de trabajo dedicado al voluntariado.

Ver también el artículo de Jordi ESTIVILL, “La articulación asociativa voluntaria en la Comunidad Económica Europea”, en VARIOS, *Coordinación de la Acción Voluntaria*, Madrid, Acebo, 1991, págs. 95-103, en el que analiza la articulación asociativa de tipo voluntario que actúa en el campo social en el seno de la Comunidad Europea como fenómeno reciente, (a partir de la década de los 80), y complejo.

“Se entiende por ello ordenar los recursos y las prestaciones estableciendo una arquitectura que racionalice el uso de los mismos (...). De este modo, se jerarquizan las respuestas en función de las necesidades y se posibilita la racionalización de la demanda.” (113).

Se debe consolidar y ordenar la descentralización que se inició con las transferencias de competencias a las Comunidades Autónomas y con la potenciación de los Municipios. Hay que planificar y evitar la dispersión, y quizá sea recomendable la centralización de los aspectos macroestructurales y una descentralización de los aspectos locales, la gestión de lo cotidiano. Las tendencias actuales de las políticas sociales exigen la centralización de los aspectos macroestructurales y una radical descentralización de los aspectos locales, la profundización en la municipalización de la gestión de la Atención Primaria y la comarcalización de los Servicios Especializados. La planificación deberá evitar que los Ayuntamientos y las asociaciones funcionen como meros ejecutores de las Administraciones, como islotes desvinculados del resto de la Comunidad.

La Administración Pública debe estimular las iniciativas sociales sin ánimo de lucro, debe fomentar los movimientos sociales, las instituciones solidarias y el voluntariado. Y una de las formas de hacerlo es mediante los adecuados y suficientes instrumentos jurídicos; y aun cuando haya voces críticas al respecto, uno de los instrumentos a su alcance, es la promulgación de una Ley del Voluntariado Social. El primer reconocimiento legal del voluntariado que se ha llevado a cabo en nuestro país ha sido a través de la ley aragonesa. Una ley, sin embargo, que no ha sido desarrollada año y medio después de su promulgación. Ello refleja un reconocimiento teórico que no se manifiesta en la práctica, y no podemos olvidar que la acción futura del voluntariado se verá afectada sin duda por la intervención del Estado y de las Comunidades Autónomas. Además, siendo Aragón la primera Comunidad Autónoma que ha promulgado una ley del voluntariado habrá que esperar también al desarrollo de una normativa en el resto de las Comunidades Autónomas (o de la Administración Central) lo suficientemente clara, valorativa y estimulativa (114). La dificultad añadida se encuentra en el juego de transferencias y competencias, que difícilmente permitirá una regulación estatal y uniforme del fenóme-

(113) Joaquín GARCÍA ROCA, *Público y privado en la acción social*, op. cit., en su capítulo VIII titulado: “Del ciclo expansivo al ciclo de la compactación”, págs. 127-144.

(114) Como le ha seguido la Comunidad de Madrid con la ya anteriormente citada Ley 3/1994.

no del voluntariado; ni siquiera es esperable la elaboración de un Estatuto común para el voluntario social, sino que se deja en manos de las diferentes Comunidades Autónomas. También deberemos analizar el contenido concreto del reglamento/s que, en un futuro, esperemos que no muy lejano, desarrollen la ley 9/92.

ANEXOS

ANEXO I: BIBLIOGRAFÍA Y DOCUMENTACIÓN BÁSICA
SOBRE EL VOLUNTARIADO

1.- BIBLIOGRAFÍA (115)

- AA.VV.: *Los servicios sociales... a lo claro*, Madrid, Ed. Popular, 1985.
- AA.VV.: *Conferencia Nacional sobre Voluntariado*, Madrid, Cruz Roja Española, 1986.
- AA.VV.: "Voluntarios como recurso de apoyo a los servicios sociales. Notas para una lectura", en *Revista de Trevall Social* Nº 111 (1988).
- AA.VV.: *Organizaciones voluntarias e intervención social (estudio aplicado al campo de las toxicomanías)*, Madrid, Acebo, 1989.
- AA.VV.: *El voluntariado en la acción sociocultural*, Madrid, Ed. Popular, 1990.
- AA.VV.: *Coordinación de la acción voluntaria*, Madrid, Acebo, 1991.
- AA.VV.: *El voluntariado*, Madrid, Ed. Popular, 1993.
- AGNOLETTI, V.: "Il volontariato: Nuove identità e bisogni", en *Il tetto* 142-143 (1987).
- ALFARO, M.ª Elena: *La formación del voluntariado social*, Cuadernos de la Plataforma Nº 4, Madrid, Plataforma para la Promoción del Voluntariado (PPVE), 1990.
- ALMANSA PASTOR, José Manuel; GARCÍA MINET, José Ignacio: *Aspectos jurídicos del voluntariado*, Barcelona, Secretariado de Cruz Roja, 1982.
- ANDER-EGG, Ezequiel: *Diccionario del Trabajo Social*, Barcelona, Nova Terra, 1977.

(115) Incluimos sólo aquellos textos que se refieren expresamente de forma importante al voluntariado. Una referencia más exhaustiva tendría que incluir diferentes llamadas relativas a cuestiones básicas relacionadas con este tema, como son la organización de los servicios sociales, las fórmulas de trabajo y participación social, o las reflexiones sobre el Estado del Bienestar, entre otras.

- ANGULO-NAVARRO: "Los movimientos sociales y comunitarios ante el Bienestar Social", en *Documentación Social* Nº 71 (1988).
- ARAGONÉS, Fernando; ÁLVAREZ, Ana; MARTÍN LAGO, Angeles: *Voluntariado Social. Apuntes y propuestas*, Madrid, Ed. Popular, 1986.
- ARDIGO, A: *Le Volontariat: vers une société à trois dimensions*, Florencia, 1981.
- ASCOLI, Ugo: "Estado de bienestar y acción voluntaria", en *Revista española de investigaciones sociológicas* Nº 37/38.
- "Voluntariado organizado y sistema público de Welfare: Potencialidad y límites de una cooperación", en *Documentación social* Nº 71 (1988).
- BERISTAIN, Antonio: "Los voluntarios fuera, dentro y contra la cárcel", en *Sal Terrae* tomo 77, 1989/6.
- "Voluntariado en las cárceles. Propuesta de asociación con dimensión religiosa para trabajar en el laberinto penitenciario", en *1d, De Leyes Penales y de Dios Legislador*, Madrid, Edersa, 1990.
- BERNARDO CORRAL, Francisco: *El voluntariado en el mundo y en España*, Madrid, Cruz Roja española, 1985.
- "Voluntariado y comunidad", en Coordinadora aragonesa de voluntariado, Dossier nº 1, septiembre 1990.
- *Voluntariado y Centros de Servicios Sociales*, Madrid, Siglo XXI, 1991.
- BERNARDO CORRAL, F.; RENES, V.: *Materiales para un glosario sobre Bienestar Social*, Madrid, Cáritas/CEBS, 1986.
- CABELLO, Rosa M.ª: *El voluntariado, una primera aproximación*, Madrid, Instituto de Estudios Laborales, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1981.
- CALO, Juan Ramón: *Qué es ser voluntario*, Cuadernos de la Plataforma Nº 2, Madrid, PPVE, 1990.
- CÁRITAS: *El voluntariado en Cáritas*. Cuadernos básicos para el trabajo en Cáritas Nº 11 (1990).
- *El voluntariado social (curso básico): materiales de formación*, Madrid, Cáritas española, 1990.
- CASADO, Demetrio: "Acción voluntaria y responsabilidad política", en *Documentación Social* Nº 80 (1990).

- *Cambio de las instituciones de Bienestar Social*, Madrid, Marsiega, 1981.
- "Los servicios Sociales en el estado de las Autonomías. Cuestiones de aplicación", en Varios, *Aplicación de las Leyes de Servicios Sociales*, Madrid, Ed. Acebo, 1987.
- *Introducción a los Servicios Sociales*, Madrid, Ed. Acebo, 1991.
- "Cauces para la solidaridad social y bases de la subsidiariedad", en Juan María Laboa (ed.), *Solidaridad y subsidiariedad en la sociedad española*, Ed. Universidad Pontificia de Comillas, Madrid, 1993.
- COHEN, Natham E.: *El ciudadano voluntario en la acción social*, Alicante, Ed. Humanitas, 1970.
- COLECTIVO IOE: "Participación ciudadana y voluntariado social", en *Documentación Social* Nº 80 (1990).
- COORDINADORA DE ONGs PARA EL DESARROLLO: *Voluntariado y cooperación al desarrollo*, Cuadernos de la Plataforma Nº 11, Madrid, PPVE, 1990.
- COTTURRI, G.: "Voluntariato e crisi dello stato sociale", en *Democrazia e Diritto* Nº 4 (1982).
- CRUZ ROJA: *Resumen del I Encuentro Mundial de Voluntariado*, México, 1983.
- *Programas de voluntariado en el campo de Bienestar Social*, Madrid, Cruz Roja Española, 1987.
- *Conferencia nacional sobre el voluntariado social*, Madrid, 1987.
- DOMÍNGUEZ BONEZ, Luis: "Voluntariado y responsabilidades públicas", en *Noticias Obreras*, Febrero, 1994.
- ECHARREN, Ramón: "El voluntariado Social: avisos para creyentes", en *Sal Terrae* tomo 77, 1989/6.
- ESPINOZA VERGARA, Mario: *Teoría y práctica del servicio voluntario*, Buenos Aires, Humanitas, 1982.
- FERNÁNDEZ, Olga; ALFARO, Mª Elena: "El ancho mundo del voluntariado", en *Sal Terrae* tomo 77, 1989/6.
- FERNÁNDEZ PAMPILLON, Angel: *Cuestiones jurídicas del voluntariado*, Madrid, Cuadernos de la Plataforma Nº 10, Madrid, PPVE, 1990.
- *El voluntariado: Reconocimiento y marco jurídico*, Madrid, Cruz Roja, 1989.

- "Prestación de servicios: Modalidades contractuales y obligatorias: Voluntariado", en *Documentación Social* Nº 64 (1986).
- FUERTES, Gloria: "Voluntarios: Anónimos artistas", en *Alandar* 64 (enero 1990).
- GARCÉS SANAGUSTÍN, Angel: *La acción social: Delimitación conceptual y régimen jurídico*, Zaragoza, Ed. D.G.A. 1988.
- GARCÍA INDA, Andrés y CASARES VILLANUEVA, Mª Luisa: "La construcción jurídica del voluntariado social", en *Revista de Fomento Social* Nº 49 (1994).
- GARCÍA, Arturo: "Evolución económica y política social en la reciente sociedad española", en *Documentación Social* Nº 80 (1990).
- GARCÍA ROCA, Joaquín: "La cultura del Voluntariado", en *Sal Terrae*, tomo 77, 1989/6.
- *Voluntariado y servicios sociales de base*, Cuadernos de la Plataforma Nº 8, Madrid, PPVE, 1990.
- *Público y privado en la acción social*, Madrid, Ed. Popular, 1992.
- *Solidaridad y voluntariado*, Santander, Sal Terrae, 1994.
- GIL, Santiago; SANAHUJA, José Antonio: *Voluntariado, tejido social y animación socio-cultural*, Cuadernos de la Plataforma Nº 6, Madrid, PPVE, 1990.
- GINÉS MARTÍNEZ, Emilio: "Autonomía y solidaridad para una democracia participativa", en *Documentación Social* nº 80, 1990.
- GÓMEZ DE LORA, Paco: *Voluntariado y sindicalismo*, Cuadernos de la Plataforma Nº 9, Madrid, PPVE, 1990.
- GONZÁLEZ-CARVAJAL, Luis: *Con los pobres contra la pobreza*, Madrid, Paulinas, 1991.
- HKENDIJK, Liebje: "¿Qué trabajo debe pagarse?", en *Colección Journal* nº 5, Ed. Volonteuropé, traducción oficial de Cruz Roja Española, Madrid, 1985.
- INSTITUTO DE LA JUVENTUD: *Nuevas tendencias en el servicio voluntario*, Madrid, 1981.
- JORDANA LAGUNA, José Luis; SÁNCHEZ ALONSO, Manuel: *Promoción del voluntariado*, Asociación para la formación social, Documentación Técnica Nº 5, Madrid, Diciembre 1984.

- KRAMER, W.: *Voluntary Agencies in United Kingdom*, California, Univ. de Berkeley, 1980.
- LAMA, José M.ª: *Metodología de la acción voluntaria*, Cuadernos de la Plataforma Nº 5, Madrid, PPVE, 1990.
- LÓPEZ, M.L.: "La vida asociativa, fomento de las políticas sociales. En busca de un espacio social europeo", en *Documentación social* nº 80, 1990.
- LÓPEZ de AGUILETA: "Estado, Sociedad civil y procesos de participación", en *Documentación Social* Nº 80, 1990.
- MAGRANER, Ana; HERNÁNDEZ, María Victoria: "Reflexiones sobre el Trabajo Social Voluntario", en *Documentación Social* Nº 53 (1983).
- MARTÍN, Pablo: "Responsabilidad pública y participación social", en *Documentación Social* Nº 80 (1990).
- MARTÍN TEJEDOR, Florencio: "Papel del voluntariado en el trabajo social", en *Documentación Social* Nº 36 (1979).
- MARTÍNEZ NAVARRO, Emilio Ginés: "Autonomía y solidaridad para una democracia representativa", en *Documentación Social* Nº 80 (1990).
- MENA MERCHÁN, Bienvenido: "Participación social y desarrollo comunitario", en *Documentación Social* Nº 80 (1990).
- NAVAJO GÓMEZ, Pablo: *Captación, acogida y orientación de voluntarios*, Cuadernos de la Plataforma Nº 3, Madrid, PPVE, 1990.
- MORETA MARTÍN, Beatriz: "El voluntariado: referencias a España, EEUU y Suecia", en *Cuadernos de Acción Social* Nº 25 (1990).
- PAGOLA, Javier: "Una tarea solidaria de cambio social", en *Noticias Obreras*, Diciembre, 1993.
- PARRACONE, Conrado: *La realidad actual del Voluntariado en Europa*, Barcelona, Fundación Giovanni Agnelli, Secretariado de Cruz Roja, 1983.
- PLATAFORMA PARA LA PROMOCION DEL VOLUNTARIADO: *¿Qué es la Plataforma?*, Cuadernos de la Plataforma Nº 1, Madrid, PPVE (s.f.).
- *Voluntariado en la escuela*, Cuadernos de la Plataforma Nº 12, Madrid, PPVE, 1990.
 - *Seminario sobre el papel del voluntariado en España hoy (3-5 de Julio de 1987)*, Documentos de trabajo Nº 1, Madrid, PPVE.

- *Bienestar Social, Servicios Sociales y Voluntariado. Dossier* (elaborado por M.ª Elena Alfaro con la colaboración de M.ª Angeles Hernández y Víctor Renes), Documentos de trabajo Nº 2, Madrid, PPVE.
 - *Prestaciones sociales y voluntariado (Jornadas de la Plataforma, Junio 1988)*, Documentos de trabajo Nº 3, Madrid, PPVE.
 - *Congreso Europeo sobre Voluntariado en la ayuda a domicilio*, (elaborado por Cristina Catalina Muñoz), Documentos de trabajo Nº 4, Madrid, PPVE.
 - *II Encuentro Nacional de coordinación de Entidades de trabajo voluntario (Jaca, 11-13 octubre 1991)*, Documentos de trabajo Nº 5, Madrid, PPVE.
 - *Jornadas andaluzas de coordinación de Entidades de trabajo voluntario (Granada, 27-29 septiembre 1991)*, Documentos de trabajo Nº 6, Madrid, PPVE.
 - *Jornadas "Voluntariado en Alava" (15-17 octubre 1991)*, Documentos de trabajo Nº 7, Madrid, PPVE.
 - *Informe: Los/las voluntarios/as sociales y su formación en las asociaciones de voluntariado*, (elaborado por Graciela Hernández, Fernando de la Riva, Pepe Tormo y Pepa Franco), Documentos de trabajo Nº 8, Madrid, PPVE.
 - «Taller de educación para la solidaridad»: *Material didáctico y Cuaderno de fichas*, Madrid, PPVE, 1993
- PEMÁN GAVÍN, Juan: "La acción social: una introducción general", en *Derecho Público Aragonés: Estudios sobre el Derecho de la Comunidad Autónoma de Aragón*, Zaragoza, Justicia de Aragón, Ibercaja, 1990.
- QUESADA POLO, Santiago: "Función de las organizaciones privadas de interés social en el campo de las políticas sociales: enfoque del Consejo de Europa", en *Documentación Social* Nº 80 (1990).
- RENES, Víctor: "El voluntariado en la acción social", en *Documentación Social* Nº 64 (1986).
- "Voluntariado social", en *Diálogo gitano* Nº 45 (1989).
 - "El voluntariado: solidaridad y participación en la sociedad dual", en *Sal Terrae* vol. 77 Junio 1989/6.
 - *Campos de intervención del voluntariado*, Cuadernos de la Plataforma Nº 13, Madrid, PPVE, 1990.

- "Voluntariado social, incorporación social y solidaridad", en *Documentación Social* Nº 94 (1994).

RENES, Víctor; ALFARO, Elena; y RICCIARDELLI, Ofelia: *El voluntariado social*, Madrid, CCS, 1994.

RICCIARDELLI, María Ofelia: *El voluntariado en la tercera edad*, Cuadernos de la Plataforma Nº 14, Madrid, PPVE, 1993.

ROBLEDO, Cándido; RIVILLO, Jesús; ROSADO, Angel Luis: *Una aproximación al Voluntariado Social en áreas rurales*, Cuadernos de la Plataforma Nº 7, Madrid, PPVE, 1990.

RODRÍGUEZ VILLASANTE, Tomás: "Alternativas para un voluntariado activo", en *Documentación Social* Nº 80 (1990).

ROVIRA, J.: "Contribución de las entidades no lucrativas al Bienestar Social", en *Documentación Social* Nº 71 (1988).

RUBIOL, Gloria: "Países Bajos. Las organizaciones voluntarias", en *Los servicios sociales I: Organización y funcionamiento en Gran Bretaña, Yugoslavia, Israel y los Países Bajos*, Madrid, Instituto Nacional de Servicios Sociales, 1982.

TORO ORTÍ, Vicente: "El voluntariado en la acción social. Nota sobre los trabajos realizados en el Consejo de Europa", en *Cuadernos de Acción Social* Nº 17 (Enero-marzo 1985).

VEGA ALONSO, Cristina; y SOLER TORROJA, Javier: "El trabajo voluntario en los servicios sociales", *Boletín de Estudios y documentación de Servicios Sociales* Nº 6, Madrid, 1981.

II.- DOCUMENTOS

a) Textos internacionales básicos:

- Recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa R.(85)9 de 21 de junio de 1985, sobre el trabajo voluntario en actividades de bienestar social.
- Comunicación de la Comisión al Consejo sobre un programa de medidas a medio plazo para la integración económica y social de los grupos menos favorecidos, en B.O.CC.EE., Suplemento nº 4, 1989.
- Resolución de 19 de febrero de 1986, de la Asamblea General de Naciones Unidas sobre el Día Internacional del Voluntario por un Desarrollo Económico y Social.
- Carta europea para los voluntarios, Volonteurope.

b) Legislación española específica:

b.1) Disposiciones de carácter estatal:

- Ley 13/1982, de 7 de abril de Integración Social de Minusválidos (art. 64).
- Decreto 2065/1974, de 30 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social (Art. 62.a).
- Ley 8/1980, de 10 de marzo. Estatuto de los Trabajadores (Art. 1.2.d).
- Real Decreto 1474/1987, de 27 de noviembre. Cruz Roja Española. Actualización de las normas de ordenación (art. 2º.7 y 3).
- Real Decreto 195/1989, de 17 de febrero. Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Establece los requisitos y procedimiento de solicitud de ayudas para fines e interés social, derivadas de asignación tributaria.
- Real Decreto 825/1988, de 15 de julio. Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Regula los fines de interés social a las que puede afectarse la asignación tributaria.
- Resolución de 17 de febrero de 1989, por la que se da publicidad al Convenio-marco suscrito entre el Ministerio de Asuntos Sociales y la Cruz Roja Española.

- Orden de 24 de febrero de 1989 por la que se convocan ayudas y subvenciones de cooperación y voluntariado sociales con cargo a la asignación tributaria del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.
- Orden de 2 de abril de 1990 por la que se convocan ayudas y subvenciones para la realización de programas de cooperación y voluntariado sociales con cargo a la asignación tributaria del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

b.2) Disposiciones de carácter autonómico:

b.2.1) ARAGON.

- Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Aragón. Arts. 6, 31.1.19.
- Decreto 39/1983, de 19 de abril, de la Diputación General de Aragón, por el que se crea y organiza el Registro Regional de Centros de Acción Social y se regula el procedimiento de inscripción en el mismo.
- Decreto 80/1984, de 28 de septiembre, de la Diputación General de Aragón, por el que se regula el sistema de prestaciones y servicios en materia de bienestar social.
- Ley 4/1987, de 25 de marzo, de Acción Social. Ordenación. T. VII.
- Decreto 160/1987, de 20 de octubre, de la Diputación General de Aragón, por el que se regula la composición y funcionamiento del Consejo Aragonés de Bienestar Social.
- Decreto 81/1989, de 20 de junio, de la Diputación General de Aragón, por el que se regulan los mínimos materiales y de funcionamiento y los mecanismos de control y evaluación de los servicios y establecimientos sociales.
- Decreto 82/1989, de 20 de junio, de la Diputación General de Aragón, por el que se crea y organiza el Registro de Entidades, Servicios y Establecimientos de Acción Social.
- Decreto 127/1989, de 17 de octubre, de la Diputación General de Aragón, por el que se dictan normas transitorias en relación con el Decreto 82/1989, de 20 de junio, por el que se crea y organiza el Registro de Entidades, Servicios y Establecimientos de Acción Social.
- Ley 9/1992, de 7 de octubre, del voluntariado social.

b.2.2) OTRAS COMUNIDADES AUTONOMAS.

Andalucía:

- Ley 2/88, de 4 de abril. Servicios Sociales. Normas reguladoras. Art. 26.

Asturias:

- Ley 5/1987, de 11 de abril. Ley de Servicios Sociales. Art. 15.

Baleares:

- Ley 9/1987, de 11 de febrero de Acción Social. Arts. 6, 29 y 20.

Canarias:

- Ley 9/1987, de 28 de abril, de Servicios Sociales. Arts. 4, 6 b, 14, 15, 16, 20, 26,34.

Castilla-La Mancha:

- Ley 3/1986, de 16 de abril, de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha. Arts. 3º.2, 25 al 27.

Castilla y León:

- Ley 186/1988, de 28 de diciembre, de Acción social y Servicios sociales, arts. 6º.2.e, 24.i, 25, 27.1,27.2,29.

Cataluña:

- Ley 26/1985, de 27 de diciembre, de regulación de los Servicios sociales, art. 17

Extremadura:

- Ley 5/1987, de 23 de abril, de Servicios sociales, art. 27.

Madrid:

- Ley 11/1984, de 30 de mayo, de Servicios sociales, art. 28.
- Ley 3/1994 de 19 de mayo del Voluntariado Social en la Comunidad de Madrid.

Murcia:

- Ley 8/1985, de 9 de diciembre, de Servicios sociales, arts. 91, 92.
- Orden de 6 de marzo de 1989, de convocatoria de subvenciones a instituciones sin fin de lucro, en materia de Servicios sociales.

Navarra:

- Ley Foral 14/1983, de 30 de marzo, sobre Servicios sociales. Arts. 6 f. 7.

País Vasco:

- Ley 6/1982, de 20 de mayo, sobre Servicios sociales, art. 5.3.

La Rioja:

- Orden de 16 de abril de 1985, sobre acuerdos de colaboración entre las Instituciones sociales sin fines de lucro y la Consejería de Trabajo y Bienestar social.
- Orden de 30 de septiembre e 1986, por la que se ordena la publicación del Convenio de Cooperación entre el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de la Rioja y la Cruz Roja Española.
- Orden de 25 de octubre de 1988, por la que se modifica parcialmente la de 7 de marzo de 1988, por la que se convocan subvenciones y acuerdos de colaboración con asociaciones e instituciones sin fines de lucro en materia de Servicios sociales para 1988.
- Orden de 7 de marzo de 1988, por la que se convocan subvenciones y acuerdos de colaboración con Asociaciones e Instituciones sin fines de lucro en materia de Servicios Sociales para 1988.

Valencia:

- Ley 5/1989, de 6 de julio, de Servicios sociales. Normas reguladoras, arts. 18-20.
- Orden de 7 de noviembre de 1989, de la Consellería de Treball i Seguritat Social, por la que se convoca el sistema de ayudas en materia de Servicios Sociales.

ANEXO II

CUADRO COMPARATIVO DE LAS LEYES DE LAS CC.AA. DE ARAGÓN Y MADRID SOBRE EL VOLUNTARIADO SOCIAL

	C. A. de ARAGÓN Ley 9/1992, de 7 de octubre, del Voluntariado Social	C. A. de MADRID Ley 3/1994, de 19 de mayo, del Voluntariado Social en la Comunidad de Madrid
0.- OBJETO DE LA LEY	"regular, fomentar y promover la participación de los particulares en actuaciones definidas como propias del Voluntario Social" (art. 1.1). Ambito de aplicación: la Comunidad Autónoma de Aragón (art. 1.2).	"la ordenación y promoción del voluntariado social que se ejerza en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid, y la regulación de las relaciones que se establecen entre las Administraciones Públicas, las organizaciones que desarrollen actividades de aquella naturaleza y los voluntarios sociales" (art. 1). Ambito de aplicación: la Comunidad Autónoma de Madrid (art. 3).
1.- CONCEPTO DE VOLUNTARIADO SOCIAL	(no hay un concepto específico de voluntariado sino más bien de voluntario)	"conjunto de actividades de carácter voluntario y desinteresado, desarrolladas por personas físicas en el seno de una organización y dentro del marco de los programas propios de Acción Social" (art. 2.1)

<p>1.1. Principios de actuación del voluntariado</p>	<p>C. A. de ARAGÓN Ley 9/1992, de 7 de octubre, del Voluntariado Social</p> <p>Distingue entre:</p> <p>a) <i>principios básicos de actuación del voluntariado social</i>: Solidaridad, complementariedad, gratuidad y asociacionismo (art. 3)</p> <p>b) <i>principios generales que inspirarán la actuación del voluntariado social en los distintos campos o programas</i>: Solidaridad con los excluidos, prevención, integración, desarrollo social e implicación comunitaria y sensibilización y denuncia (art. 4.2)</p>	<p>C. A. de MADRID Ley 3/1994, de 19 de mayo, del Voluntariado Social en la Comunidad de Madrid</p> <p><i>Principios del voluntariado social en sus actuaciones</i>: no discriminación, solidaridad, pluralismo y todos aquellos que inspiran la convivencia en una sociedad democrática (art. 2.1).</p>
<p>1.2. Exclusiones del voluntariado social (concepto negativo)</p>	<p>(no se incluye un concepto negativo)</p> <p>(los objetos de conciencia que realizan la PSS se consideran voluntarios —o posibles voluntarios— a los efectos de la ley. D.A. 4ª)</p>	<p>No son actividades de voluntariado las desarrolladas por (art. 2):</p> <p>a) los sometidos a relación laboral,</p> <p>b) quienes reciban remuneración económica a cambio,</p> <p>c) quienes las desempeñen a causa de una obligación personal,</p> <p>d) la PSS de los objetores de conciencia.</p>
<p>1.3. Campos de acción del voluntariado</p>	<p><i>Campos a los que se dirigirán los programas de actuación del voluntariado social</i> (art. 4.3): establece una lista más o menos exhaustiva de <i>colectivos</i> o campos de la acción social, que además deja abierta a otros.</p>	<p><i>Beneficiarios del voluntariado social</i> (arts. 12 y 13): son <i>personas físicas</i> residentes en Madrid que requieran prestaciones de la Acción o los Servicios Sociales, garantizando la calidad y continuidad de los servicios o el cambio del voluntario asignado.</p>

<p>2. CONCEPTO Y ESTATUTO DEL VOLUNTARIO SOCIAL</p>	<p>C. A. de ARAGÓN Ley 9/1992, de 7 de octubre, del Voluntariado Social</p> <p>“Se considera voluntario social, a los efectos de la presente Ley, a toda persona física que, por decisión propia, de forma desinteresada y responsable, y por motivaciones inspiradas en principios de solidaridad y participación, dedica parte de su tiempo libre a actividades de acción social, siempre que las mismas no se realicen en virtud de una relación laboral o funcional” (art. 2).</p> <p><i>Derechos del voluntario social</i> (art. 7):</p> <p>- “Recibir la formación necesaria para la tarea que vaya a asumir y ser orientado hacia las actividades para las que reúna las mejores aptitudes”, así como “Recibir la debida información sobre la organización y el trabajo a realizar y, si lo desea, tener oportunidad de dar su opinión sobre los mismos” (letras a, e)</p> <p>- “Participar activamente en la Entidad en la que interviene, de conformidad con sus Estatutos, y disponer por parte de la misma del apoyo necesario para el ejercicio de las funciones que le sean asignadas” (b), así como “Participar en la elaboración, diseño y evaluación de los programas en que se inserte” (f)</p>	<p>C. A. de MADRID Ley 3/1994, de 19 de mayo, del Voluntariado Social en la Comunidad de Madrid</p> <p>“Se considera voluntario social a toda persona física que realiza una prestación voluntaria de forma libre, gratuita y responsable dentro del marco de una organización que comporte un compromiso de actuación en favor de la sociedad y la persona” (art. 8).</p> <p><i>Derechos del voluntario frente a la entidad en la que prestan sus servicios</i> (art. 9):</p> <p>- “Recibir información para realizar las actividades y funciones confiadas y la formación permanente necesaria para mantener la calidad de la acción voluntaria” (letra g)</p> <p>- “Participar activamente en la entidad en la que se inserte y en el diseño, desarrollo y evaluación de los programas en los que trabaje” (f)</p>
<p>2.1. Derechos del voluntario</p> <p>a) Formación e información</p>	<p>- “Recibir la formación necesaria para la tarea que vaya a asumir y ser orientado hacia las actividades para las que reúna las mejores aptitudes”, así como “Recibir la debida información sobre la organización y el trabajo a realizar y, si lo desea, tener oportunidad de dar su opinión sobre los mismos” (letras a, e)</p>	<p>- “Recibir información para realizar las actividades y funciones confiadas y la formación permanente necesaria para mantener la calidad de la acción voluntaria” (letra g)</p>
<p>b) Participación</p>	<p>- “Participar activamente en la Entidad en la que interviene, de conformidad con sus Estatutos, y disponer por parte de la misma del apoyo necesario para el ejercicio de las funciones que le sean asignadas” (b), así como “Participar en la elaboración, diseño y evaluación de los programas en que se inserte” (f)</p>	<p>- “Participar activamente en la entidad en la que se inserte y en el diseño, desarrollo y evaluación de los programas en los que trabaje” (f)</p>

	C. A. de ARAGÓN Ley 9/1992, de 7 de octubre, del Voluntariado Social	C. A. de MADRID Ley 3/1994, de 19 de mayo, del Voluntariado Social en la Comunidad de Madrid
c) Compensación de daños y perjuicios	<ul style="list-style-type: none"> - "Ser compensado económicamente por los gastos realizados y resarcido por los posibles daños y perjuicios sufridos en el desempeño de la actividad voluntaria que realiza" (f) 	<ul style="list-style-type: none"> - "Percibir de la entidad los gastos que le ocasione la actividad de voluntario social" (b)
d) Seguro	<ul style="list-style-type: none"> - "Ser asegurado contra los riesgos básicos de la actividad que desempeñe como voluntario" (c) 	<ul style="list-style-type: none"> - "Estar asegurado de los daños y perjuicios que el correcto desempeño de su actividad pudiera reportarles" (c)
e) Acreditación	<ul style="list-style-type: none"> - "Ser provisto de la credencial o carné propio de actividad" (d) 	<ul style="list-style-type: none"> - "Disponer de una acreditación identificativa de su condición de voluntario social" (d)
f) Condiciones de trabajo	<ul style="list-style-type: none"> - "Obtener el respeto y reconocimiento a su contribución tanto por parte de la Entidad en la que se halle integrado, como del resto de la sociedad" (g); "ser tratado sin discriminación y con justicia" (h); y "realizar la acción voluntaria preferentemente en su entorno más próximo" (j). 	<ul style="list-style-type: none"> - "Realizar su actividad en unas condiciones y circunstancias similares a las legalmente contempladas para el personal asalariado" (a); "obtener el cambio de programa o, en su caso, del beneficiario asignado cuando existan causas que lo justifiquen, dentro de las posibilidades de la entidad" (e) - "Todos aquellos que se deriven de la presente Ley y del resto del ordenamiento jurídico" (h)
g) Otros		

	C. A. de ARAGÓN Ley 9/1992, de 7 de octubre, del Voluntariado Social	C. A. de MADRID Ley 3/1994, de 19 de mayo, del Voluntariado Social en la Comunidad de Madrid
2.2.- Deberes del voluntario	<p>"Son deberes del voluntario social" (art. 8):</p>	<p>"Los voluntarios sociales están obligados a" (art. 10):</p>
a) Cumplir el compromiso como voluntario	<ul style="list-style-type: none"> - "Cumplir los compromisos adquiridos con la Entidad de la que forma parte" (letra a) 	<ul style="list-style-type: none"> - "Desarrollar su labor con la máxima diligencia en los términos del compromiso aceptado en su incorporación a la entidad o al programa y de las instrucciones que en el desarrollo del mismo puedan recibir" (letra a)
b) Aceptar objetivos de la Entidad	<ul style="list-style-type: none"> - "Aceptar los objetivos de la Entidad en la que se halla inscrito y ser respetuoso con ella" (d) 	<ul style="list-style-type: none"> - "Aceptar los objetivos y fines de la entidad con la que colabore y ser respetuoso con ella" (g)
c) Respeto a los beneficiarios	<ul style="list-style-type: none"> - "Respetar a la persona o al grupo de personas hacia quienes dirige su actividad" (e) 	<ul style="list-style-type: none"> - "Respetar los derechos de los beneficiarios del programa adecuando su actuación a los objetivos del mismo" (b)
d) Confidencialidad	<ul style="list-style-type: none"> - "Guardar la confidencialidad de la información recibida y conocida en el desarrollo de su actividad voluntaria" (b) 	<ul style="list-style-type: none"> - "Guardar secreto análogo al profesional" (c)
e) Formación		<ul style="list-style-type: none"> - "Participar en aquellas actividades de formación o de otro tipo que organice la entidad al objeto de capacitarles para un mejor desempeño de su tarea" (d)
f) Programación y evaluación		<ul style="list-style-type: none"> - "Participar en la programación y evaluación de los programas y actividades relacionados con su tarea" (f)

<p>g) Rechazo contraprestaciones</p> <p>h) Otros</p>	<p>C. A. de ARAGÓN Ley 9/1992, de 7 de octubre, del Voluntariado Social</p> <p>- "Realizar la acción voluntaria conforme a los principios recogidos en el art. 3 de la presente Ley" (c)</p>	<p>C. A. de MADRID Ley 3/1994, de 19 de mayo, del Voluntariado Social en la Comunidad de Madrid</p> <p>- "Rechazar cualquier tipo de contraprestación económica" (e)</p>
<p>3.- CONCEPTO Y ESTATUTO DE LAS ENTIDADES DE VOLUNTARIADO SOCIAL</p> <p>3.1.- Adquisición de la condición</p>	<p>"Se consideran Entidades de voluntariado aquellas cuyos programas y actividades se desarrollan, fundamentalmente, por personal voluntario, no tienen ánimo de lucro y persiguen fines de interés social. Tendrán, asimismo, la consideración de Entidades de voluntariado las que carezcan de ánimo de lucro y estén integradas por personas que, con circunstancias comunes, procuren la integración social de sus asociados y de todas aquellas personas en las que, sin ser miembros de la misma, concurren las mismas circunstancias y carezcan de ánimo de lucro" (arts. 5.1 y 5.2).</p> <p>"notificación al Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo de los proyectos o programas de voluntariado social de conformidad con lo previsto en la presente Ley, y su inscripción en el Catálogo de recursos del voluntariado social, constituido al efecto por el Departamento" (art. 5.3)</p>	<p>"Se entiende por entidad que ejerce el voluntariado social la persona jurídica legalmente constituida que desarrolla, sin ánimo de lucro, la totalidad o parte de sus programas de Acción Social, fundamentalmente a través de voluntarios. El personal remunerado realizará las actividades estrictamente necesarias para el funcionamiento estable de la entidad" (art. 4).</p> <p>"deberán figurar inscritas en el Registro de Entidades que desarrollan actividades en el campo de la Acción Social" (art. 5)</p>

<p>3.2.- Mantenimiento y/o pérdida de la condición</p> <p>3.3.- Funcionamiento y organización</p> <p>a) Cumplimiento de los compromisos</p> <p>b) Participación</p>	<p>C. A. de ARAGÓN Ley 9/1992, de 7 de octubre, del Voluntariado Social</p> <p>la condición se mantendrá "mientras se promuevan y ejecuten programas y proyectos de voluntariado social", sin perjuicio de perderla por incumplimiento de la presente Ley o por imponérsele una sanción en materia de acción social (art. 5.5)</p> <p>También da lugar a la revocación de la condición:</p> <p>a) El incumplimiento del deber de notificación o la falsedad o inexactitud de los datos.</p> <p>b) La existencia de remuneraciones encubiertas a los voluntarios. (art. 5.6)</p> <p><i>Obligaciones de las Entidades respecto a los voluntarios</i> (art. 9):</p> <p>- "Cumplir los compromisos adquiridos con los mismos" (letra a).</p> <p>- "Establecer los mecanismos de participación de los voluntarios en el diseño y evaluación de los programas en que intervienen" (h)</p>	<p>C. A. de MADRID Ley 3/1994, de 19 de mayo, del Voluntariado Social en la Comunidad de Madrid</p> <p>(no hace una referencia explícita)</p> <p><i>Organización y funcionamiento</i> (art. 6):</p> <p>- "Las entidades de voluntariado ajustarán su organización y funcionamiento a los principios democráticos garantizando la suficiente participación de los voluntarios en los órganos de gobierno y en los procesos de formación e información en la toma de decisiones" (art. 6.1)</p>
---	--	---

	<p align="center">C. A. de ARAGÓN Ley 9/1992, de 7 de octubre, del Voluntariado Social</p>	<p align="center">C. A. de MADRID Ley 3/1994, de 19 de mayo, del Voluntariado Social en la Comunidad de Madrid</p>
c) Condiciones de la actividad	<ul style="list-style-type: none"> - "Garantizar unas condiciones higiénicas, sanitarias y de seguridad equivalentes a las establecidas por la normativa sectorial para el personal remunerado que cumpla funciones similares" (d) - "Dar al voluntario la formación e información adecuadas para el ejercicio de la tarea que se le va a encomendar" (i) - "Cubrir con los gastos derivados de la prestación del servicio o los generados con ocasión del mismo" (b), "Dotarles de los medios adecuados para el cumplimiento de sus funciones" (c) y "dar a los voluntarios, en su actividad, la cobertura técnica que sería adecuada para los profesionales de la acción social" (g) 	<ul style="list-style-type: none"> - "Garantizar unos mínimos higiénicos, sanitarios y de seguridad similares a los exigidos en la normativa laboral vigente para quienes desarrollan una actividad laboral" (art. 6.5) - Proveer a los voluntarios "de los conocimientos teóricos y prácticos adecuados al programa a desarrollar", así como garantizar "el oportuno reciclaje de sus conocimientos" (art. 7)
f) Seguro	<ul style="list-style-type: none"> - "Suscribir una póliza de seguros que cubra los daños a los propios voluntarios y a terceros producidos en el ejercicio de la actuación encomendada a éstos, o con ocasión de la misma" (e) - "Dotar a los voluntarios de la credencial identificativa cuando ocasionalmente lo soliciten" (f) 	<ul style="list-style-type: none"> - "Las entidades deberán tener suscrita una póliza de seguros que cubra los daños ocasionados tanto a los voluntarios como a terceros, producidos en el ejercicio de las actuaciones encomendadas" (art. 6.3) - "Las entidades deberán proveer de una acreditación identificativa de su labor a los voluntarios que colaboren con ellas en sus diferentes programas" (art. 6.4)
g) Acreditación		

	<p align="center">C. A. de ARAGÓN Ley 9/1992, de 7 de octubre, del Voluntariado Social</p>	<p align="center">C. A. de MADRID Ley 3/1994, de 19 de mayo, del Voluntariado Social en la Comunidad de Madrid</p>
h) Voluntariado y personal remunerado	<p>(la existencia de remuneraciones encubiertas es motivo de pérdida de la condición de entidad, cfr. <i>supra</i> art. 5.6)</p> <p align="center">Título IV de la Ley:</p> <p>La Ley establece como necesario para solicitar ayudas por parte de las Entidades presentar además de los proyectos para los que se requiera la subvención, un <i>programa general de voluntariado</i> en el que se especifiquen los fines, los cauces de formación y participación, la evaluación, los mecanismos de control, etc. (art. 11). Además prevee la elaboración de un <i>catálogo público de recursos de voluntariado social</i> (art. 12).</p> <p><i>Acuerdo formal</i> que exprese con claridad lo siguiente (art. 10):</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Conjunto de derechos y deberes de ambas partes. b) Contenido de la función que se compromete a realizar el voluntario. c) Proceso de formación. 	<ul style="list-style-type: none"> - "Las entidades no podrán destinar voluntarios a puestos propios y/o reservados a personal remunerado, ni aún en el caso de conflicto laboral. Del mismo modo, el personal remunerado de la propia entidad no podrá ser admitido por ésta como personal voluntario" (art. 6.2) (aunque no le dedica un apartado explícito, la ley madrileña también establece la necesidad de presentar los programas de voluntariado por parte de las entidades a la hora de requerir subvenciones, cfr. <i>infra</i>, art. 15) <p align="center"><i>Compromiso de incorporación con el siguiente contenido mínimo</i> (art. 11):</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Conjunto de derechos y deberes de ambas partes. b) Contenido de las funciones y actividades a que se compromete el voluntario.
3.4.- Programas y proyectos		
3.5.- Acuerdo o compromiso de incorporación		

<p>4.- LA ADMINISTRACION EN EL VOLUNTARIADO SOCIAL 4.1.- Fomento</p>	<p>C. A. de ARAGÓN Ley 9/1992, de 7 de octubre, del Voluntariado Social</p> <p>d) Responsable del proyecto en el que se colabora. e) Causas y formas de desvinculación de las partes. f) Fines y objetivos de la Entidad.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Asistencia técnica, cursos de formación y campañas de información (art. 13 y D.A. 3ª) - Impulso de la participación (art. 15) - Apoyo a programas de cooperación estatal o internacional (D.A. 1ª) <p><i>Subvenciones y conciertos</i> (art. 13). Condiciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Se vinculan a la existencia de programas y proyectos de voluntariado (cfr. <i>supra</i> art. 11) - Obligación de las Entidades de remitir una Memoria justificativa (art. 14) - Las subvenciones quedan condicionadas a que la Diputación General habilite una dotación específica en los presupuestos anuales, "dentro de sus posibilidades financieras" (D.A. 5ª) 	<p>C. A. de MADRID Ley 3/1994, de 19 de mayo, del Voluntariado Social en la Comunidad de Madrid</p> <p>c) Proceso de preparación previo o coetáneo. d) Duración del compromiso y causas y formas de desvinculación por ambas partes.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Campañas de información y organización de cursos de formación (art. 14) - Impulso de la participación (art. 16.1) - Potenciación de la participación en programas o proyectos de ámbito nacional o internacional (art. 16.2) <p><i>Subvenciones o convenios</i> (art. 15). Condiciones añadidas a las de la legislación general:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Dotación presupuestaria. - Que las entidades respondan a principios democráticos y participativos en la composición de sus órganos y en su funcionamiento - Especificación de los programas a desarrollar. - Documentación acreditativa y memoria justificativa.
<p>4.2.- Subvenciones o convenios y control</p>		

<p>4.3.- Organismos</p> <p>a) Competencias</p> <p>b) Composición</p>	<p>C. A. de ARAGÓN Ley 9/1992, de 7 de octubre, del Voluntariado Social</p> <p>Se crea la <i>Comisión de seguimiento, análisis y evaluación de las actividades de voluntariado social en la Comunidad Autónoma de Aragón</i>, en el seno del Consejo Aragonés de Bienestar Social (art. 16.1)</p> <p>Su composición, funciones y procedimiento se determinarán reglamentariamente (art. 16.2)</p>	<p>C. A. de MADRID Ley 3/1994, de 19 de mayo, del Voluntariado Social en la Comunidad de Madrid</p> <p>Se crea la <i>Comisión de Voluntariado Social</i>, adscrita a la Consejería de Integración Social (art. 17)</p> <p>"promover y proteger el voluntariado, velar por la coordinación de los programas y la calidad de las prestaciones que ofrece, así como, asesorar e informar sobre asuntos relacionados con el desarrollo de lo contemplado en la presente Ley.</p> <p>Para la determinación de los criterios de distribución de subvenciones y demás ayudas públicas, la Consejería deberá oír el parecer de la Comisión" (art. 17)</p> <p>Ver el art. 18 de la Ley, donde se establece la composición de dicha Comisión con participación de la Administración (mayoría) tanto autonómica como local, de entidades con implantación en el ámbito de la Comunidad e inscritas en el Registro de la Consejería, de los propios voluntarios y "de los sindicatos más representativos de la Comunidad"</p> <p>Se faculta al Consejo de Gobierno para dicho desarrollo (D.F. 1ª)</p>
<p>4.4.- Desarrollo reglamentario</p>	<p>Se faculta a la Diputación General para el mismo (D.F. 1ª)</p>	