

REFLEXIONES SOBRE EL VOLUNTARIADO (ESPECIAL REFERENCIA A LA LEY 6/1996, DE 15 DE ENERO, DEL VOLUNTARIADO)

I. INTRODUCCIÓN

El protagonismo social del voluntariado en la época más reciente es un fenómeno que no escapa a ningún observador mínimamente atento a la realidad de nuestro tiempo ¹. La vitalidad del movimiento y la necesidad de acrecentarla ha hecho que desde todo tipo de instancias, y en especial desde instancias internacionales, se hayan lanzado iniciativas para estimular su trabajo y promover su encauzamiento jurídico. Algunos datos son especialmente ilustrativos. Nos referimos, en especial, a la Resolución adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 19 de febrero de 1986, con ocasión del establecimiento del Día Internacional del Voluntariado, que encarece la necesidad de incentivar a los voluntarios, tanto en el campo de las organizaciones multilaterales, como bilaterales o simplemente nacionales, sean no gubernamentales o gocen de algún soporte gubernamental. Asimismo, en el marco europeo debe destacarse la Recomendación (85) 9, de 21 de junio de 1985, del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre el trabajo voluntario en actividades de bienestar social ², que insta a los Gobiernos de los Estados miembros a reconocer el papel y el valor del trabajo voluntario realizado de manera desinteresada por personas que por su propia voluntad participan en el bienestar social y a tomar las medidas apropiadas para definir y mejorar las modalidades de realización de este tipo de trabajo. También debe recordarse la Resolución del Parlamento Europeo de 13 de marzo de 1987, sobre las asociaciones sin fin de lucro en la Comunidad Europea ³, que recomienda a los Estados que regulen la acti-

1 En 1983 el Parlamento Europeo, en su Resolución de 16 de diciembre de 1983, sobre el voluntariado (J.O. C 10, 16 enero 1984) reconocía que en la mayoría de los Estados miembros la parte de la población que prestaba algún tipo de servicio voluntario podía estimarse en torno al 15 %.

2 Strasbourg: Conseil de l'Europe, Section des Publications 1986.

3 Diario Oficial de las Comunidades Europeas n. C 99/205 de 13 de abril de 1987.

vidad social voluntaria y fomenten la presencia y actuación de las entidades sin fin de lucro formadas por asociados voluntarios y dedicados a la prestación de servicios de interés general. Fruto de estas iniciativas y de otras muchas de análogo significado es la proliferación en los últimos tiempos y en los distintos países de nuestro entorno, de normativas específicas sobre la materia⁴. España tampoco ha permanecido ajena a este movimiento legislativo que trata de reconocer y reforzar el voluntariado, y estimular la iniciativa privada en el desarrollo de las políticas sociales diseñadas por el Gobierno y las diferentes Administraciones. Hasta el momento son ya varias las Comunidades Autónomas que han regulado el voluntariado (Andalucía, Aragón, Cataluña, Castilla-León, Castilla-La Mancha, Madrid y La Rioja). El Estado, por su parte, lo ha hecho a través de la recién aprobada Ley de Voluntariado (en adelante LV)⁵. El propósito de estas páginas es ofrecer una primera aproximación a este nuevo conjunto de normas que ha comenzado a enriquecer nuestro sistema jurídico.

II. PRECEDENTES Y EVOLUCIÓN LEGISLATIVA

A la hora de abordar la regulación jurídica del voluntariado la primera cuestión que se plantea es la conveniencia o no de hacerlo. El voluntariado es un movimiento social espontáneo en el que la libertad de actuación de los ciudadanos y organizaciones es un principio fundamental que puede encontrar resistencias ante cualquier regulación. El peligro de burocratización y esclerotización está siempre al acecho. Sin embargo, se ha expresado también la necesidad o conveniencia de que al tiempo que se garantiza la libertad del trabajo voluntario, se le dote de un marco jurídico concreto que delimite sus áreas de intervención clarificando los ámbitos de actuación públicos y privados, definiendo los derechos y deberes de los voluntarios, articulando las relaciones entre éstos y las organizaciones en que se integran, y previendo medidas de apoyo y fomento.

Sin embargo, la preocupación por regular jurídicamente esta materia no es nueva; ya en otras ocasiones ha habido intentos de hacerlo. Así, en

4 Italia ha sido el primer país europeo que ha aprobado una ley sobre la materia (Legge 11 agosto 1991, n. 266. Legge-quadro sul volontariato. Gazz. Uff. n. 1966, del 22 agosto 1991). En Bélgica el 17 de septiembre de 1993 se presentó al Senado una Proposición de Ley relativa al Estatuto Social de los Voluntarios que cumplen un servicio en beneficio de la Comunidad.

5 El 11 de agosto de 1995 el Boletín de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, V Legislatura, Serie A, número 127-I, publicaba un Proyecto de Ley de Voluntariado que sería aprobado más tarde con algunas modificaciones. Así, la Ley de Voluntariado sancionada el 15 de enero de 1996 se publica en el *B.O.E.* de 17 de enero.

el año 1977, el Ministerio de Sanidad y Seguridad Social (Dirección General de Servicios Sociales) elaboró un Anteproyecto de Ley sobre la Ordenación y Promoción del Voluntariado Social que no llegó a plasmarse definitivamente en Ley. Posteriormente, en 1989, el Ministerio de Asuntos Sociales trató de nuevo de regular la materia a través de la Ley del Servicio Civil Voluntario, pero la iniciativa tampoco llegaría a buen puerto⁶.

La ausencia de una regulación a nivel estatal específica no ha de entenderse, sin embargo, en el sentido de que no hayan existido referencias legislativas concretas al voluntariado. La primera y más importante es, sin duda, la que se contiene en el artículo 64 de la Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de los minusválidos que se produce en los siguientes términos:

- «1. El Estado fomentará la colaboración del voluntariado en la atención de los disminuidos, promoviendo la constitución y funcionamiento de instituciones sin fines de lucro que agrupen a personas interesadas en esta actividad, a fin de que puedan colaborar con los profesionales en la realización de actuaciones de carácter vocacional en favor de aquéllos.
2. Las funciones que desempeñe dicho personal vendrán determinadas en forma permanente, por la prestación de atenciones domiciliarias y aquellas otras que no impliquen una permanencia en el servicio ni requieran especial cualificación».

El precepto transcrito no ha sido objeto de desarrollo y, sin embargo, hubiera constituido una oportunidad óptima para trazar el marco jurídico de las actividades altruistas. Con todo, el precepto, aunque limitado al ámbito de atención a los disminuidos, permite una primera aproximación jurídica al voluntariado. Se presenta, en efecto, como un elemento colaborador cuyo fomento corresponde al Estado por la vía de la promoción en la constitución y funcionamiento de instituciones sin fin de lucro que incorporen personal voluntario. El fenómeno se enmarca en el contexto más amplio de participación de la iniciativa privada en la realización de actividades sociales. Destacamos también la referencia al trabajo vinculado a una organización para que sea objeto de protección de los poderes públicos, al señalar que los voluntarios se han de agrupar en instituciones sin fin de lucro. Se fija asimismo el marco de actuación de los voluntarios como colaboradores de los trabajadores asalariados (profesionales) en la realización de actuaciones de carácter vocacional y se establece la limitación de que las funciones

⁶ Voluntariado (Documentación preparada para la tramitación del Proyecto de Ley del voluntariado). Documentación n. 130. Secretaría General del Congreso de los Diputados, p. 198.

que desempeñe el personal voluntario no impliquen una permanencia en el servicio ni requieran una especial cualificación.

Inciden también en el trabajo voluntario las normas contenidas en el Estatuto de los Trabajadores (art. 1.2.d) y en la Ley General de la Seguridad Social (art. 98, a), que excluyen de su ámbito de aplicación, como desarrollaremos más adelante, los trabajos realizados a título de amistad, benevolencia o buena vecindad.

III. LA LEY DE VOLUNTARIADO

1. *Objetivo y ámbito de aplicación*

La satisfacción de los intereses generales constituye una tarea compartida entre el Estado y la sociedad. El Estado no puede cubrir todos los campos de actuación social y desde la sociedad se reclaman nuevas formas de participación e intervención política y social para poder responder adecuadamente a las necesidades asistenciales, educativas, culturales, etc. El voluntariado se nos presenta así como uno de los instrumentos canalizadores de la participación en la vida social que reconoce nuestra Constitución en el artículo 2 a los ciudadanos y a los grupos en que éstos se integran, a través de la colaboración libre y desinteresada en la prestación de distintos servicios de carácter cívico o social, participación, que en razón del mismo artículo, los poderes públicos están obligados a promover, impulsar y proteger. En igual sentido, se produce el artículo 14.2 de la Carta Social Europea, que en su condición de Tratado Internacional ratificado por España forma parte del ordenamiento interno⁷. El precepto contiene el compromiso de los Estados ratificantes a estimular la participación de los individuos y de las organizaciones en la creación y mantenimiento de los servicios sociales. En este contexto se inserta a la Ley del Voluntariado, que trata de —como se indica en la Exposición de Motivos— «garantizar la libertad de los ciudadanos a expresar su compromiso solidario a través de los cauces que mejor se acomoden a sus más íntimas motivaciones». En definitiva, la Ley tiene por objeto «promover y facilitar la participación solidaria de los ciudadanos en actuaciones de voluntariado, en el seno de organizaciones sin ánimo de lucro públicas o privadas» (art. 1)⁸.

⁷ Instrumento de ratificación de 29 de abril de 1980 (B.O.E. de 26 de junio).

⁸ Para una primera aproximación v. F. C. Sainz de Robles, 'La Ley 6/1996 de 15 de enero del Voluntariado', en *La Ley*, 4049 (6-VI-96), pp. 1-2.

La Ley contempla únicamente el voluntariado organizado, es decir, al que se desarrolla a través de una organización pública o privada, excluyéndose, por tanto, las actuaciones aisladas, esporádicas o prestadas al margen de organizaciones públicas o privadas sin ánimo de lucro, ejecutadas por razones familiares, de amistad o buena vecindad (cf. art. 3.2). Por otra parte, dado que los campos de actuación del voluntariado son muy variados (asistencia social, salud, cultura, deportes, etc.) y sobre ellos tienen asumidas competencias las Comunidades Autónomas, la promoción y el fomento del voluntariado no puede ser entendida como una competencia exclusiva del Estado, y precisamente por ello la Ley limita su ámbito de aplicación a los voluntarios y a las organizaciones que participen o desarrollen programas de ámbito estatal o supraautonómico, así como a los que participen en programas que desarrollen actividades de competencia exclusiva estatal (art. 2)⁹.

2. Concepto

A los efectos de la Ley, se entiende por voluntariado —dice el artículo 3.1— «el conjunto de actividades de interés general, desarrolladas por personas físicas, siempre que las mismas no se realicen en virtud de una relación laboral, funcionarial, mercantil o cualquier otra retribuida y reúna los siguientes requisitos: *a)* Que tenga carácter altruista y solidario. *b)* Que su realización sea libre, sin que tengan su causa en una obligación personal o deber jurídico. *c)* Que se lleven a cabo sin contraprestación económica, sin perjuicio del derecho al reembolso de los gastos que el desempeño de la actividad voluntaria ocasione. *d)* Que se desarrollen a través de organizaciones privadas o públicas y con arreglo a programas o proyectos concretos»¹⁰.

9 El Grupo Parlamentario Vasco propone en la enmienda n. 3 en el Congreso (= n. 15 Senado) la supresión del párrafo 1 del art. 2 porque considera que el ámbito de aplicación de la Ley debe circunscribirse a la regulación de las actuaciones voluntarias que participen en programas que desarrollen actividades de competencia exclusiva estatal. La solución por la que opta la Ley es, según la justificación de la enmienda, la menos adecuada, al establecer la competencia del Estado y, en consecuencia, aplicar su normativa respecto a los voluntarios y organizaciones que participen en programas que desarrollen actividades de competencia de las Comunidades Autónomas cuando dichos programas tengan efectos supraautonómicos. El Grupo Parlamentario Vasco entiende que en este supuesto de hecho la normativa aplicable ha de ser la autonómica. En la misma línea de evitar que el Proyecto interfiriera las actuaciones que ya están realizando determinadas Comunidades Autónomas, el Grupo Parlamentario Catalán, propone en la enmienda n. 27 en el Congreso (n. 32 Senado) la modificación del art. 2 que quedaría redactada en estos términos: «Esta Ley será de aplicación a los voluntarios de aquellas Comunidades Autónomas que no tengan una regulación o instituciones propias sobre actuaciones de voluntariado».

10 No existe una concepción única de voluntariado en el sentido más amplio que defina y englobe sus distintas formas. La citada Recomendación (85) 9 del Consejo de Europa sobre el voluntariado en actividades de bienestar social, caracteriza al trabajo voluntario como «el realizado de mane-

La Ley adopta así un concepto amplio de voluntariado, en el sentido de que abarca un conjunto de actividades de interés general que sobrepasan lo puramente asistencial para dar cabida también a otras relevantes como el medio ambiente, la educación, la cultura, la salud y otras similares (art. 4). Se ha evitado toda referencia exhaustiva de los campos de intervención, lo cual parece acertado, pues es una realidad evidente que los voluntarios trabajan en ámbitos muy diversos con una participación muy valiosa y necesaria, y que el dinamismo y la complejidad de la sociedad actual plantean nuevas demandas sociales que exigen una respuesta ágil y pronta con intervenciones que podrán tener cabida en las denominadas «actividades de interés general» que la Ley apoya y promueve¹¹.

La Ley reconoce como notas definitorias del voluntariado: 1) el carácter altruista y solidario; 2) la gratuidad; 3) el encuadramiento dentro de una organización, y 4) la libertad en el sentido de que no tenga su causa en una obligación personal o deber jurídico, distinguiéndolo así de otros servicios destinados a objetores de conciencia, parados, etc., con los que se detectan eventuales analogías (gratuidad, utilidad social, etc.), pero que son obligatoriamente exigibles¹².

ra desinteresada por personas que por su propia iniciativa participan en la acción social». Pueden verse diversas definiciones de voluntariado en los trabajos de F. Aragónés, A. Álvarez y A. Martín Lago, *Voluntariado social*, Madrid 1986, pp. 11 ss.; J. F. Blanco, 'El sector no lucrativo y las fundaciones como pieza fundamental del mismo', en *Cuadernos de Acción Social*, 26 (1990), p. 31; B. Mangano y M. Menéndez, 'El voluntariado en los servicios sociales', en *Claridad*, n. 9 (1985), pp. 43 ss.

11 Quedan fuera los «voluntarios de hecho» (v. F. C. Sainz de Robles, art. cit., p. 2).

12 La nota de la voluntariedad está ausente en la llamada colaboración social de los trabajadores desempleados que puede ser exigida por el Instituto Nacional de Empleo con la consecuencia de que, si es desatendida, se pierde la prestación por desempleo que se viniera cobrando. Así el art. 6 de la Ley 51/1980, de 8 de octubre, Básica de Empleo prevé «El Instituto Nacional de Empleo podrá exigir de todo trabajador desempleado, siempre que perciba la prestación de desempleo o el subsidio previstos en esta Ley, un trabajo de colaboración cuando el mismo: a) Sea de utilidad social y redunde en beneficio de la comunidad. b) Se concierte con un organismo público o privado de utilidad social, o de carácter benéfico o asistencial sin ánimo de lucro. c) Tenga un carácter temporal. d) Se realice en el ámbito de la oficina de empleo en la que esté registrado. e) Coincida con las aptitudes físicas y profesionales del trabajador desempleado».

La prestación social sustitutoria consiste en la realización de actividades de utilidad pública que no requieran el empleo de las armas, ni supongan dependencia orgánica de instituciones militares. Entre los sectores prioritarios en que se desarrollará dicha prestación, se señalan protección civil, conservación del medio ambiente, servicios sociales y sanitarios, programas de cooperación internacional u otros de carácter análogo que sean de interés general (art. 6 de la Ley 48/1984, de 26 de diciembre, reguladora de la objeción de conciencia y de la prestación social sustitutoria). Así, los objetores de conciencia al realizar la prestación social sustitutoria efectuarán un tipo de actividades similares a los voluntarios que trabajan en organizaciones de carácter social y humanitario en las que coinciden en muchos casos. Pero la diferencia esencial entre ellos radica en el carácter obligatorio que tiene la prestación social de cuyo incumplimiento se derivan sanciones penales graves frente a la espontaneidad del trabajo realizado por los voluntarios.

La acción voluntaria queda con la Ley completamente deslindada de cualquier forma de prestación de servicios retribuida ya sea laboral, funcional o mercantil, haciéndose hincapié en que en ningún caso podrá sustituir al trabajo asalariado (art. 3) ¹³. La necesidad de perfilar con claridad estos servicios se ha puesto de manifiesto en todas las Resoluciones y Recomendaciones de Organismos Internacionales sobre el tema y constituye una reivindicación planteada por los voluntarios y las organizaciones en que se integran, con más intensidad en época de crisis como la actual en la que el creciente desempleo puede dar lugar a abusos de todo tipo.

3. Naturaleza jurídica de la relación de voluntariado

La relación que surge del trabajo voluntario tiene elementos comunes con la relación laboral, pues se presta por cuenta ajena y bajo la dirección de la entidad dentro de la cual se realiza. Posee, sin embargo, unas características propias que lo separan del contrato de trabajo, pues se funda en una causa de benevolencia y ordinariamente se presta a título gratuito. En ocasiones estos perfiles no se manifiestan, sin embargo, con claridad. Así sucede, por ejemplo, cuando el voluntario recibe ciertas compensaciones económicas. En tales casos resulta difícil definir la naturaleza de la relación existente entre las partes. En nuestra opinión la naturaleza del vínculo que une al voluntario con la organización dentro de la que se inserta (v. art. 3.1, *d*) LV) y presta sus servicios es de naturaleza *societaria*. La relación surge, en efecto, de la adhesión del voluntario a la organización, y, por tanto, de un contrato de asociación, en virtud del cual el voluntario se compromete a colaborar —con sus servicios— a la promoción del fin común no lucrativo (v. art. 7, LV) y a cambio obtiene el derecho a «participar activamente en la organización» (art. 6, *c*) LV), lo cual ha de entenderse que le faculta para contribuir en la formación de la voluntad social. Normalmente, esta caracterización no podrá aplicarse cuando el voluntario se integra en organizaciones de estructura no asociativa (vgr. fundaciones o las hipótesis contempladas en el art. 12, LV). En esos casos hemos de entender que estamos ante un tipo contractual específico, atípico en el sistema de los contratos civiles ¹⁴.

13 Sobre los criterios delimitativos utilizados en los diversos Proyectos de Ley de voluntariado en Italia para distinguir el trabajo voluntario y asalariado, vid. L. Menghini, *Nuovi valori costituzionali e volontariato. Riflessioni sull'attualità del lavoro gratuito*, Milano 1989, pp.168 ss.

14 Sobre estas cuestiones vid. L. Menghini, o. c., pp. 151 ss. y nota 31, p. 20 del comentario italiano 266/91 *La Legge sul volontariato. Analisi e commento giuridico* (a cura del prof. L. Brusuglia), Padova 1993.

En todo caso, lo que urge señalar es que en ningún supuesto puede incluirse en el derecho del trabajo.

El artículo 1 del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Ley 8/1980, de 10 de marzo, define su ámbito de aplicación en relación a «los trabajadores que voluntariamente presten sus servicios retribuidos por cuenta ajena y dentro del ámbito de organización y dirección de otra persona física o jurídica, denominada empleador o empresario». Esta definición permite identificar las notas esenciales de la relación laboral: el *origen contractual*, pues nace del acuerdo voluntariamente prestado por los sujetos, la *ajeneidad* (el servicio objeto del contrato de trabajo se presta por cuenta ajena), *dependencia* (el servicio se presta dentro del ámbito de organización y dirección de la persona para la que se trabaja, es decir el trabajo es subordinado o dependiente) y *retribución* (el trabajador se compromete a realizar su trabajo a cambio de remuneración o salario)¹⁵. Poco después, el mismo precepto, en su apartado tercero excluye del ámbito laboral «los trabajos realizados a título de amistad, benevolencia o buena vecindad». Esta exclusión —y en particular la de los trabajos realizados a título de benevolencia (más bien habría que decir hoy de «solidaridad») — determina la exclusión del voluntariado. En el derecho previgente la exclusión exigía además que el trabajo se prestase de manera *ocasional*¹⁶. Actualmente el Estatuto de los Trabajadores ha suprimido la exigencia de la ocasionalidad que hacía difícil la instrumentación jurídica del trabajo benévolo, pues éste se presta la mayoría de las veces con un carácter no esporádico sino de forma continuada¹⁷. Sería pues posible un compromiso estable de colaboración entre

15 Cf. A. Martín Valverde, F. Rodríguez-Sañudo Gutiérrez y J. García Murcia, *Derecho del Trabajo*, Madrid 1991, pp. 354 ss.

16 La Ley de Contrato de Trabajo de 21 de noviembre de 1931 establecía en su art. 2, *b)*, que no quedaban comprendidas dentro de su regulación «los trabajos que, sin tener carácter familiar, se ejecuten *ocasionalmente* mediante los servicios amistosos, benévolos y de buena vecindad». Este artículo fue literalmente reproducido en la Ley de Contrato de Trabajo de 26 de enero de 1944 (art. 2, *b)*). En el mismo sentido, el art. 2, *d)* de la derogada Ley de Relaciones Laborales de 8 de abril de 1976 excluyó de su ámbito de aplicación «los trabajos *ocasionales*, realizados a título de amistad, benevolencia o buena vecindad». Tradicionalmente se venía exigiendo, pues, que los trabajos se prestaran de forma *ocasional* y no de forma periódica o permanente. Así lo ha señalado la jurisprudencia en repetidas ocasiones («pequeños trabajos de ayuda», «trabajos de insignificante duración o intensidad», «trabajos que sobreviven accidentalmente o por contingencia imprevista», «servicios prestados en alguna ocasión y muy esporádicamente», según expresiones de las sentencias S.T.S., de 10 de noviembre de 1971, 6 de marzo de 1972, o S.T.C.T. de 30 de diciembre de 1969, de 17 de enero de 1973 y de 15 de septiembre de 1981). En algún caso muy particular y excepcional se ha excluido de la regulación propia del contrato de trabajo servicios prestados de forma habitual que, atendida su peculiar naturaleza reunían las condiciones precisas para ser consideradas realizadas a título de benevolencia o buena vecindad (S.T.S., de 26 de mayo de 1962).

17 La expresión «ocasionalmente» se recogía en el art. 1.4, *d)* del Proyecto de Ley, pero fue eliminada en la Comisión de Trabajo del Congreso de los Diputados al aceptar la enmienda número 4

el voluntario y la organización para la que presta sus servicios que no constituya contrato de trabajo. Lo esporádico o permanente de la prestación del servicio no será determinante de la inexistencia de contrato de trabajo. Problema distinto será que la ocasionalidad del trabajo constituya un indicio de que el trabajo es benévolo y, por tanto, no excluido. La clave está en la causa de la prestación. La motivación principal que impulsa al trabajador en la realización de un trabajo oneroso es la adquisición de una ventaja económica. La motivación principal del trabajo prestado a título de benevolencia es, sin embargo, altruista, la actuación de quien los presta está presidida por una *affectionis vel benevolentiae causa* (S.T.S. de 6 de marzo de 1972) sin intención de obtener una remuneración económica a cambio de su realización, pues los mismos son prestados con una intención humanitaria, filantrópica (S.T.C.T. de 12 de julio de 1982), por solidaridad (S.T.S. de 17 de marzo de 1983), por impulsos de donación (S.T.S. de 2 de diciembre de 1986), a título de favor personal (S.T.S. de 6 de mayo de 1970), etc. Esta conformación causal se traduce en la ausencia de remuneración. Como hemos visto, el trabajador se incorpora a una organización social, voluntariamente, con espíritu altruístico con el deseo de colaborar en una actividad para mejorar las condiciones sociales. Ni por parte de la entidad ni por parte del beneficiario existe el ánimo de obligarse a contratar, sino que la organización social actúa como medio para la prestación de unos servicios. No concurre, pues, la causa específica de la relación jurídica de trabajo, esto es, el intercambio de una prestación laboral y de su correspondiente remuneración, sino la amistad, la benevolencia, etc., por lo que se considera ajenos a cualquier *animus obligandi* en quien los presta. La cuestión que ahora nos planteamos es la de si la naturaleza de los trabajos benévolos se desvirtúa porque sean objeto de algún tipo de compensación económica que va más allá del simple reembolso de los gastos a que tiene derecho el voluntario (art. 6, e) LV). De hecho la admisión de gratificaciones a los voluntarios es una realidad, en ocasiones se entregan pequeñas cantidades para gastos de bolsillo o se remunera moderadamente a voluntarios en paro. La percepción de esta remuneración ¿es incompatible con la benevolencia y determina el sometimiento de los servicios prestados a la legislación laboral e impone la afiliación a la Seguridad Social? Si examinamos los criterios mantenidos por la jurisprudencia laboral constatamos que la gratuidad o ausencia de retribución constituye la característica más destacada de los servicios prestados a título de amistad, benevolencia o buena vecindad, y la

presentada por el Grupo de Coalición Democrática, argumentándose que la periodicidad de los trabajos de amistad no puede hacerles perder ese carácter (vid. Merino Merchán, *Estatuto de los Trabajadores. Trabajos Parlamentarios*, I, Madrid 1980, pp. 11, 54 y 364).

razón principal por la que éstos quedan excluidos de la legislación laboral¹⁸. El T.C.T. tiene reiteradamente declarado que la *benevolencia y la amistad son incompatibles con la existencia de remuneración* y que el requisito de la gratuidad es esencial (v. entre otras muchas las sentencias de 28 de abril de 1981, 22 de febrero de 1982, 17 de marzo y 19 de mayo¹⁹ y 4 de octubre de 1983; 16 de febrero, 11 de mayo, 25 de junio, 29 de octubre y 4 de diciembre de 1984; 18 de octubre de 1985), y que el encaje de una actividad en el artículo 1.3.d) del E.T. viene determinado esencialmente por el hecho de provenir de una intención humanitaria, filantrópica y en todo caso *desinteresada y ajena a todo móvil lucrativo* (S.T.C.T. de 12 de julio de 1982).

Sin embargo, del estudio de la jurisprudencia laboral se puede constatar que tampoco resulta definitiva la percepción de una compensación económica para que la relación pueda reputarse laboral y que son *compatibles la benevolencia y la remuneración*. Son diversas las decisiones jurisprudenciales que declaran la inexistencia de relación laboral en los supuestos de trabajos en que concurra algún tipo de remuneración económica y los

18 A esta conclusión llega J. Garate Castro tras examinar la jurisprudencia laboral hasta 1981 ('Trabajos amistosos, benévolo o de buena vecindad. Notas jurisprudenciales para un estudio', en *Revista de Política Social*, 131 (1981)).

19 El T.C.T. en esta sentencia de 19 de mayo de 1983 califica de relación laboral la existente entre un club deportivo y una socia que realiza determinadas tareas para dicho club, apoyándose tanto en la naturaleza de los trabajos realizados como por la percepción de una gratificación económica. La misma calificación obtienen los servicios realizados por un pensionista en una empresa de limpieza recibiendo gratificaciones o propinas de cuantía indeterminada (S.T.C.T., sentencia de 17 de marzo de 1983), o por una persona que prestaba servicios de vigilancia en un almacén que eran contraprestados por una cantidad en metálico y la autorización para utilizar parcialmente el almacén (S.T.C.T. de 22 de febrero de 1982). En ambos casos la naturaleza ocasional de los servicios y la breve y aislada duración de cada ocasión, no contraría la competencia de la jurisdicción laboral para conocer las reclamaciones que se plantean. Asimismo, el carácter oneroso de la relación que une a los litigantes (según S.T.C.T. de 4 de octubre de 1983) contrario al requisito de gratuidad esencial en los trabajos benévolo y amistosos, es determinante para calificar de relación laboral la que existía entre el actor militante de un partido político, que prestaba voluntariamente sus servicios por cuenta ajena y con retribución cierta, bajo las órdenes y supervisión del Comité Local del Partido, sin que tal situación pueda ser excluida del ámbito de aplicación del art. 1.1 del Estatuto de los Trabajadores, por tratarse de trabajos benévolo, amistoso o de buena vecindad, como pretende el recurrente, ya que la inexistencia de ánimo de lucro en la parte demandada no impide pueda contratar la prestación de servicios remunerados, ni el hecho de ser miembro del partido el actor excluye la posibilidad de realizarlos y, así lo entendió el Comité Local al fijar su remuneración, horas de apertura y cierre, rendición de cuentas al Comité, fijación de precios, etc. En el mismo sentido se pronuncia el T.C.T. en sentencia de 28 de abril de 1981 respecto de un militante de un partido que prestaba servicios administrativos en sus oficinas percibiendo una gratificación fija, pues la condición de un militante de un partido es perfectamente compatible con la de trabajador a su servicio en tareas administrativas. Sin embargo, en otras sentencias la cualidad de miembro de la asociación *per se* condiciona la naturaleza del vínculo, de manera que a veces resulta decisiva la condición de socio del trabajador para la aplicación del art. 1.3. d) del E.T. (Así, entre otras S.T.C.T. de 21 de octubre y 21 de noviembre de 1986; 3 de junio y 14 de julio de 1987).

califican de amistosos o benévolos. Así, en un caso de una persona que con carácter voluntario presta servicios como conductor de ambulancia en el Cuerpo de Socorro de la Cruz Roja, el Tribunal Supremo entiende que el demandante asume voluntaria y desinteresadamente, tareas humanitarias, desarrollando su trabajo por «impulsos de donación», sin «animus laborandi» y sin que de ellos se derive acción alguna; y no altera esta configuración el hecho de que la Asamblea haya suscrito en favor de sus miembros una póliza de seguro contra toda clase de accidentes corporales, ni tampoco que esporádicamente les diera una gratificación, pues se trata de una relación excluida en virtud de lo dispuesto en el artículo 1.3.d) del ET (S.T.S. de 2 de diciembre de 1986). Se observa en esta y en otras sentencias similares que las gratificaciones no son periódicas, sino que se conceden de forma esporádica. En este mismo aspecto se fija el Tribunal Supremo en un supuesto de una prestación esporádica de servicios administrativos en razón de la amistad que unía a los interesados, constando el abono de cantidades a quien prestaba tales servicios, por medio de talones no periódicos. El citado Tribunal entiende que tales pagos no impiden la exclusión laboral de los servicios amistosos, «los talones... más bien parecen apoyar el carácter esporádico y amistoso de la relación... fundamentalmente por la falta de cadencia o periodicidad mensual de los pagos» (S.T.S. de 27 de abril de 1988). La periodicidad, no obstante, de las gratificaciones tampoco determina la existencia de la relación laboral. Así el T.C.T. en sentencia de 3 de junio de 1987 estima el recurso de suplicación interpuesto por la empresa demandada contra la sentencia de Magistratura de Trabajo dictada en reclamación por despido, revocándola y declarando la incompetencia del orden jurisdiccional social en un caso en que las demandantes prestaban sus servicios en una Ikastola motivada por el deseo de contribuir al cumplimiento del fin de enseñanza propuesto «y en la que falta toda idea de dependencia, entendida ésta como prestación de servicios dentro del ámbito organizativo y de dirección de la demandada, sin que dicha actuación pierda su carácter por el hecho de que en concepto de gratificación reciban las actoras cantidades periódicas compensatorias de la dedicación de su tiempo a la Ikastola... al carecer éstas de la naturaleza retributiva propia de la vinculación laboral».

Se puede constatar, pues, que estas percepciones económicas bien en especie o en metálico, tanto si son esporádicas como periódicas, de cuantía fija o variable, no pueden configurarse como un verdadero salario. En el voluntariado social las cantidades recibidas por los trabajadores no son salarios al faltarles el carácter de contraprestación por los servicios realizados, la compensación económica surge de forma accidental y no causal.

El contrato de trabajo se rige por el principio de reciprocidad, de tal manera que las posiciones jurídicas de las partes se corresponden de forma

sinalagmática, esto es, se busca una correspondencia, paridad o equivalencia entre los deberes jurídicos básicos recíprocos de las partes; es un contrato oneroso en el sentido de que genera obligaciones de contenido patrimonial; es un contrato conmutativo en el que la equivalencia entre prestaciones es cierta y no aleatoria; es un contrato consensual y normado²⁰. En el trabajo voluntario no hay ánimo de lucro, sino una intención de benevolencia; si concurre alguna compensación económica surge como circunstancia accesoria pero no constituye la causa por la que se presta el servicio²¹.

En cualquier caso, las gratificaciones económicas comportan el riesgo de que puedan calificarse como laborales los servicios correspondientes. De acuerdo con la voluntad del legislador (art. 8.1, ET) se presume la existencia de contrato de trabajo siempre que se esté ante una relación jurídica «entre el que presta un servicio por cuenta ajena y dentro del ámbito de organización y dirección de otro y el que lo recibe a cambio de una retribución de aquél». La presunción es *iuris tantum* por lo que puede ser destruida por la prueba en contrario. La relación de amistad o benevolencia por tratarse de una exclusión, no se presume sino que debe ser probada por quien la invoca y, además el artículo 1.3, *d*) que contiene dicha exclusión en cuanto norma excepcional, no admite ex artículo 4.2 del Código Civil interpretaciones extensivas²².

La vía de los servicios amistosos o benévolos no podrá ser utilizada para encubrir auténticas relaciones laborales con fraude de derechos reconocidos para el trabajador. Como reiteradamente ha determinado la jurisprudencia laboral, la calificación que las partes den al contrato no es definitiva de la verdadera naturaleza de éste y cuando las partes den otro nombre a su relación jurídica por error o simulación maliciosa, debe prevalecer el verdadero contrato sobre el pacto fingido o aparentado²³. Habrá que atenderse a si realmente la liberalidad ha sido efectiva o se ha producido, por el contrario, una reciprocidad de prestaciones en la medida en que el trabajo se ha desenvuelto a cambio de una contraprestación intrínsecamente susceptible de valoración económica; el *animus* —siempre de difícil prueba—

20 Cf. A. Montoya, *Derecho del Trabajo*, Madrid 1989, p. 260.

21 Así el T.C.T. ha precisado que «la relación que esporádicamente haya podido unir a las partes tiene su base no en el contrato de trabajo, sino en un acto que en buena técnica jurídica había de calificarse de liberalidad por cuanto la prestación de servicios no era jurídicamente exigible, al tener ésta por motivo determinante una relación amistosa y, por tanto, las cantidades que haya podido recibir el actor han de calificarse como donación remuneratoria (art. 619, Código Civil) nunca como salario» (S.T.C.T. de 16 de abril de 1986).

22 S.T.C.T. de 19 de abril de 1983.

23 «... la naturaleza de los contratos es la que resulte de su contenido, abstracción hecha de la denominación dada por las partes» (S.T.C.T. de 21 de diciembre de 1983, por todas).

no muta la naturaleza de negocio: éste no deja de ser gratuito porque responde internamente a un móvil interesado, ni tampoco el oneroso deja de serlo porque obedezca a un impulso generoso²⁴.

IV. ESTATUTO JURÍDICO DEL VOLUNTARIADO

A la hora de abordar la regulación jurídica del voluntariado resulta necesario el establecimiento de un estatuto jurídico del mismo en el que se recojan los derechos y deberes de los voluntarios que habrán de ser respetados y observados por la organizaciones constituyendo así la referencia obligada ante cualquier conflicto que pueda surgir entre unos y otros.

Los derechos y deberes contemplados en los artículos 8 y 9 LV están en la misma línea que los que se recogen en la Recomendaciones internacionales sobre la materia, así como los que aparecen en la Carta europea para los voluntarios propuesta por Volonteurope²⁵ y la «Declaración Universal sobre Voluntariado», elaborada por los voluntarios en el Congreso mundial celebrado en París en 1990 a iniciativa de la Asociación Internacional de Esfuerzos Voluntarios. Algunas organizaciones con más tradición en nuestro país en este terreno, tales como Cruz Roja o Cáritas, han adoptado también Cartas de Derechos y Deberes similares.

Entre los derechos que se garantizan a los voluntarios en la Ley destaca el derecho a ser formado, asegurado y compensado por los desembolsos de su acción voluntaria, así como el derecho a participar en la elaboración, diseño, ejecución y evaluación de los programas en que participe. Con relación al aseguramiento, consecuencia de la no laboralidad de la relación es la exclusión del ámbito de aplicación de la Ley General de la Seguridad Social de los trabajos «que se ejecuten ocasionalmente mediante los llamados servicios amistosos, benévolos o de buena vecindad» (art. 98, *a*). El requisito de la ocasionalidad, como hemos visto anteriormente, ha sido suprimido del Estatuto de los Trabajadores y no es tampoco exigible en el ámbito del Régimen General de la Seguridad Social, de forma que caben trabajos benévolos de carácter no ocasional excluidos del Régimen General de la Seguridad Social²⁶.

24 Cf. F. Blat Gimeno, *Comentario a las leyes laborales. El Estatuto de los Trabajadores*, t. I, Madrid 1990, p. 159.

25 Volonteurope es un Comité de Coordinación de Voluntariado fundado en 1980 que tiene por objeto el promover la acción voluntaria desinteresada en los países de la Comunidad Europea.

26 La doctrina se ha planteado la posibilidad de incluir en el Régimen General de la Seguridad Social, mediante un sistema específico, a los trabajadores voluntarios. Vid. J. I. García Ninet, 'Régimen

Los voluntarios tienen derecho a ser asegurados —según el artículo 6, *d*) LV— contra los riesgos de accidente y enfermedad derivados directamente del ejercicio de la actividad voluntaria, con las características y por los capitales asegurados que se establezcan reglamentariamente. La suscripción de la póliza de este seguro corresponde a las organizaciones en las que trabaja el voluntario en virtud del artículo 8.2, *b*), lo cual en la práctica puede ser excesivamente gravoso.

Por otra parte, la prestación de un trabajo en régimen de benevolencia tampoco debe suponer una carga económica para quien la realiza, de manera que será justo que se reembolsen al voluntario los gastos realizados en el desempeño de sus actividades. Así puede ocurrir que por razones del servicio el voluntario tenga que desplazarse accidentalmente fuera de la localidad de su domicilio habitual, lo que genera gastos de viajes, manutención, alojamiento, etc., o que tenga que utilizar sus propios instrumentos de trabajo, comprar material, etc. Resultará oportuno que se deje constancia escrita de los gastos ocasionados y de las liquidaciones practicadas²⁷.

V. RELACIONES ENTRE LOS VOLUNTARIOS Y LAS ORGANIZACIONES EN QUE SE INTEGRAN

Como ya hemos advertido, la Ley no afecta a todo el voluntariado, sino sólo al que se desarrolla en el marco de una organización pública o privada. Existe una variada tipología de entidades y organizaciones que, de formas muy diversas, prestan servicio a la colectividad y que es muy difícil encuadrarlas en un único modelo asociativo. El legislador ha querido dejar la máxima libertad en cuanto a la forma de organización y a los tipos de actividad facilitando así la acción voluntaria como cauce indiscutible de la participación social. No se regulan, por ello, los aspectos organizativos y no

men jurídico del personal voluntario', en *Revista de la Seguridad Social*, 18 (1983), pp. 157 ss.; A. Fernández Pampillon, *El voluntariado social. Reconocimiento y marco jurídico en España*, Madrid 1989, pp. 64 ss.; M. Aznar López Y L. Benito Ruiz, 'La configuración jurídica de las entidades no lucrativas de tipo social y humanitario: protección y promoción por el Estado', en R. de Lorenzo García, M. A. Cabra de Luna, E. Giménez-Reyna Rodríguez (Ed.), *Las entidades no lucrativas de carácter social y humanitario*, Madrid 1991, pp. 248 ss.

27 Las compensaciones económicas referidas son práctica habitual en las organizaciones en las que trabajan los voluntarios. En la citada «Carta Europea para los voluntarios» propuesta por Volonteurope se dice en este sentido que «los voluntarios tienen derecho a que les sean reintegrados los gastos de bolsillo. Si la organización no está en posición de hacerlo, debe discutirse y plantear los posibles soluciones para remediar esta situación» (*Plataforma para la promoción del voluntariado. ¿Qué es la plataforma?, Cuadernos de voluntariado*, n. 1, p. 25).

se establecen para las organizaciones que cuentan con voluntarios formas jurídicas preconstituidas; podrán, por consiguiente, asumir las formas que se consideren más adecuadas para el cumplimiento de sus fines, aunque básicamente serán asociaciones y sociedades ²⁸.

Observamos que la Ley no acuña la terminología utilizada en las leyes autonómicas de «Organizaciones o entidades de voluntariado» que son aquellas que están integradas mayoritariamente por voluntarios. Con un criterio más realista, dada la diversa tipología que presentan las entidades que desarrollan actividades de interés general y la práctica inexistencia de organizaciones constituidas exclusivamente por voluntarios, la Ley contempla con un sentido más amplio a las organizaciones que cuentan con la presencia de voluntarios.

Los requisitos para que la organización quede sometidas a la Ley respecto a sus voluntarios son: estar legalmente constituidas, tener personalidad jurídica, carecer de ánimo de lucro y desarrollar programas en el marco de las actividades de interés recogidas en el artículo 4 (art. 8.1).

En correspondencia con el Estatuto Jurídico de los voluntarios, se recogen expresamente en el artículo 8.2 las obligaciones de las organizaciones respecto a éstos: cumplir los compromisos adquiridos; suscribir las pólizas de seguros; cubrir los gastos derivados de la prestación del servicio; garantizar la formación e informaciones precisas para el desarrollo de su tarea; garantizar las condiciones de seguridad e higiene para la realización de su labor; dotarles de credenciales; y llevar un registro de altas y bajas.

En el mismo título, el artículo 9 prevé la existencia de un compromiso de incorporación de los voluntarios a las organizaciones que se formalizará por escrito en el cual se han de contener los derechos y deberes de ambas partes, el contenido de las funciones, actividades y tiempo de dedicación que se compromete a realizar el voluntario, la formación que haya de recibir, la duración del compromiso y las causas y formas de desvinculación por ambas partes.

Resultará complicado precisar en la práctica el contenido del acuerdo que determinada el artículo 9, especialmente los extremos relativos a las actividades concretas a desarrollar, a la formación, al tiempo de dedicación (que puede depender de múltiples factores impredecibles de antemano), a las causas de desvinculación, etc. ²⁹ El problema más relevante que plantea

²⁸ Si se admite, como parece que debe admitirse, las sociedades no lucrativas (v. C. Paz-Ares, 'Ánimo de lucro y concepto de sociedad', en *Estudios homenaje a J. Girón Tena*, Madrid 1991, pp. 729 ss.).

²⁹ La enmienda número 14 en el Congreso del Grupo Parlamentario Vasco (Grupo Mixto) propone la supresión del apartado 1 del art. 9 por diversos motivos: para evitar burocracias; por el carácter cuasi contractual que se da a la relación entre voluntarios y asociaciones que, sin embargo, tiene

este acuerdo de incorporación es el nivel de exigencia de los derechos y deberes que contempla. No cuentan tanto con el apoyo jurídico como con el apoyo moral del compromiso de colaboración en tareas libremente asumidas. La fijación de unos derechos y deberes podrá ser eficaz al objeto de que los servicios prestados en una entidad cuenten con un mínimo de organización y coordinación de actividades. Ahora bien, la relación entre los voluntarios y la organización tiene su origen en un compromiso serio, libre y de naturaleza contractual. Con frecuencia se piensa que el carácter contractual está reñido con los caracteres del voluntariado, pero no es así. El hecho, por otra parte, de que el voluntario pueda cesar cuando quiera (que la relación pueda denunciarse *ad nutum*) no oscurece la contractualidad del vínculo. En una asociación, cualquier miembro puede irse cuando lo estime oportuno, y en el mandato gratuito, el mandatario puede resolver la relación también cuando le parezca. En uno y otro caso, el ejercicio del derecho debe ser conforme a la buena fe, que exige tempestividad y facilita la continuidad de la tarea.

VI. MEDIDAS DE FOMENTO

Con el objetivo de contribuir al fomento del voluntariado la Ley contempla una serie de medidas de apoyo tanto para las organizaciones como para los voluntarios. De esta manera se espera incrementar el nivel de su implantación social. Por lo que respecta a las organizaciones, se prevé el fomento por la Administración General del Estado a través de mecanismos de asistencia técnica, programas formativos, servicios de información y campañas de divulgación y reconocimiento de las actividades de voluntariado (art. 13). Se puede observar que entre las medidas de apoyo no figuran las de naturaleza económica, en particular, las subvenciones y conciertos. Sin embargo, la idea de articular nuevos mecanismos de fomento tales como promover las formas privadas de financiación, que evite la excesiva dependencia de las organizaciones de los recursos públicos para su financiación no debía haber llevado a omitir toda referencia a este tipo de apoyo económico. Así, la Administración General del Estado deberá de facilitar los medios materiales y financieros necesarios para que el cumplimiento de la

su origen en un compromiso serio pero libre; y, porque en muchas ocasiones la tarea voluntaria es polivalente, multifuncional y de imposible previsión, en concreto la relación puede terminar por múltiples causas imposibles de predecir, y que sería interminable redactar en un contrato escrito (¿qué pasaría si un voluntario decidiera dejar de serlo por una causa no recogida? ¿Podría la organización reclamar su continuidad? ¿En base a qué ley? ¿Qué pena tendría un incumplimiento?).

Ley no suponga una carga económica excesiva para las entidades que cuentan con voluntarios, especialmente en lo que al cumplimiento de los deberes de éstas para con los voluntarios se refiere³⁰.

En lo que atañe a los incentivos para los voluntarios, se favorece el reconocimiento de la acción voluntaria, previendo la posibilidad de que disfruten de bonificaciones o reducciones en el uso de medios de transporte público estatales, así como en la entrada a museos gestionados por la Administración General del Estado, y cualesquiera otros beneficios que reglamentariamente puedan establecerse como medida de fomento reconocimiento y valoración social de la acción voluntaria (art. 14). Asimismo, se contempla la posibilidad de que los servicios voluntarios puedan surtir efectos del servicio militar o ser convalidados como prestación social sustitutoria (art. 15). Incentivo éste controvertido para algunos por considerar —a nuestro juicio, con razón— que debilita o contradice el principio general de la acción «voluntaria», puesto que es el resultado de transformar una obligación legal y deberían ser considerados en las normas específicas, pero no en una ley de voluntariado³¹.

VII. NORMATIVA AUTONÓMICA SOBRE VOLUNTARIADO

Sobre la base del artículo 148 de la Constitución, las Comunidades Autónomas han asumido en sus Estatutos la competencia en materias tales como la protección del medio ambiente, fomento de la cultura y de la investigación, promoción del deporte y turismo, asistencia social, patrimonio histórico, etc., materias todas ellas susceptibles de considerarse como áreas de intervención del trabajo voluntario. No es de extrañar por ello que las Comunidades Autónomas hayan aprobado leyes de servicios sociales en las que existen disposiciones específicamente aplicables al voluntariado o que, de modo implícito, le afectan al referirse a las organizaciones privadas sin ánimo de lucro³². La regulación del voluntariado en estas leyes, con la

30 En este sentido vid. las enmiendas en el Congreso n. 19 del Grupo Parlamentario Vasco (Grupo Mixto); n. 67 del Grupo Federal IU-IC; y, la n. 80 del Grupo Parlamentario Coalición Canaria.

31 Esta es en términos generales la justificación de las enmiendas en el Congreso n. 21 del Grupo Parlamentario Vasco (Grupo Mixto-EuE) y n. 57 del Grupo Federal IU-IC, para proponer la supresión del art. 15 entero o del punto 2 del mismo, respectivamente.

32 Ley 2/1988, de 4 de abril, de Servicios Sociales de Andalucía (arts. 25, 26, 29 y 30); Ley 4/1987, de 25 de marzo, de ordenación de la acción social de Aragón (arts. 29-32); Ley 5/1987, de 11 de abril, de Servicios Sociales de Asturias (arts. 13, 14 y 15); Ley 9/1987, de 1 de abril, de Acción Social de Baleares (arts. 6, 19 y 20); Ley 9/1987, de 28 de abril, de servicios sociales de Canarias (art. 15); Ley 5/1992, de 27 de mayo, de Acción Social de Cantabria (arts. 17, 18, 19, 20 y 21).

excepción de la ley gallega³³, es genérica y se limita a poco más que definirlo y recoger el compromiso de fomento y regulación futura (Cantabria, Castilla-León, Castilla-La Mancha, Madrid, Murcia y Valencia).

Hasta el momento y atendiendo a los compromisos asumidos en las leyes de servicios sociales, las Comunidades Autónomas de Andalucía, Aragón, Castilla-León, Castilla-La Mancha, Cataluña, Madrid y La Rioja, han aprobado leyes específicas en las que se reconoce la importancia de la labor voluntaria y la necesidad de que los poderes públicos la fomenten y apoyen³⁴. Puede observarse que mientras las Comunidades de Aragón, Castilla-La Mancha y Madrid han aprobado una Ley para regular esta materia, las de Andalucía, Castilla-León y La Rioja han utilizado la vía del Decreto. La Ley catalana, si bien contiene algunas referencias directas al voluntariado social, se centra en la creación del Instituto Catalán de Voluntariado, que se configura como un organismo ejecutivo especializado que efectúa labores de planificación, coordinación, gestión, explotación, creación y mantenimiento de los recursos, los equipamientos y los servicios necesarios para el fomento y desarrollo del voluntariado por todo Cataluña.

Todas las disposiciones autonómicas citadas recogen las notas comúnmente aceptadas como definitorias de la actividad voluntaria: carácter altruista y solidario, libertad, gratuidad (sin contraprestación económica), y que se realice a través de una organización. Se excluyen del voluntariado las actividades que se desarrollen en virtud de una relación laboral, mercantil o cualquier otra retribuida. Se aprecian divergencias entre las normas respecto a los campos de actuación del voluntariado. Algunas lo limitan a los ámbitos de la acción social (Aragón, Madrid y La Rioja) mientras que otras comprenden también actuaciones de carácter cívico: cultura, educación,

Ley 3/1986, de 16 de abril, de Servicios Sociales de Castilla-La Mancha (arts. 25, 26 y 27); Ley 18/1988, de 28 de diciembre, de acción social y servicios sociales de Castilla-León (arts. 26 y 27); Ley 26/1985, de 27 de diciembre, de servicios sociales de Cataluña (art. 17); Ley 5/1987, de 23 de abril, de servicios sociales de Extremadura (art. 27); Ley 3/1987, de 27 de mayo, de Servicios Sociales de Galicia (art. 16); Ley 11/1984, de 6 de junio, de Servicios Sociales de Madrid (arts. 26-28); Ley 8/1985, de 9 de diciembre, de Servicios Sociales de Murcia (arts. 91 y 92); Ley 2/1990, de Servicios Sociales de La Rioja (arts. 22-24); Ley 5/1989, de 6 de julio, de Servicios Sociales de la Comunidad Valenciana (arts. 18-20).

33 La Ley 4/1993, de 14 de abril, de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de Galicia dentro del Título IV titulado «De la participación ciudadana» dedica un capítulo entero (cap. II) al Voluntariado Social.

34 Andalucía: Decreto 45/1993, de 20 de abril de 1993, por el que se regula el Voluntariado Social a través de entidades colaboradoras; Aragón: Ley 9/1992, de 7 de octubre, del Voluntariado Social; Castilla-La Mancha: Ley 4/1995, de 16 de marzo, del Voluntariado Social; Castilla-León: Decreto 12/1995, de 19 de enero, por el que se regula el Voluntariado Social; Cataluña: Ley 25/1991, de 13 de diciembre, por el que se crea el Instituto Catalán de Voluntariado; Madrid: Ley 3/1994, de 19 de mayo, del Voluntariado Social; La Rioja: Decreto 67/1994, de 2 de diciembre, por el que se regula el voluntariado social.

medioambiente, salud, protección civil, etc. (Andalucía, Castilla-León; Castilla-La Mancha y Cataluña).

Las normas autonómicas —como advertíamos en el epígrafe V— se refieren a las *entidades y organizaciones de voluntarios* para designar a aquellas que están integradas mayoritariamente por voluntarios (Cataluña y Andalucía), que se sirven fundamentalmente del trabajo de voluntarios (Aragón, Castilla-La Mancha, Madrid) o que incluyen la participación de voluntarios (Castilla-León y La Rioja). Las entidades podrán asumir la forma jurídica que consideren más conveniente. Sin embargo, las Administraciones exigen el cumplimiento de determinados requisitos y formalidades para que puedan ser reconocidas y recibir el apoyo de las instituciones públicas. Así, habrán de respetar la ausencia de finalidad lucrativa, inscribirse en los correspondientes Registros³⁵ y tener una organización y funcionamiento democrático³⁶.

En relación con los voluntarios, las leyes autonómicas recogen el estatus jurídico de los mismos con mención de los derechos y deberes que se les reconocen, en la misma línea que lo previsto en la Ley estatal. Por otro lado, se vincula la acción voluntaria a la Administración mediante la coordinación y control de los programas que desarrollan. Por último, con el objetivo de contribuir al fomento del voluntariado se contemplan distintas medidas tales como subvenciones y conciertos, asistencia técnica, cursos de formación, campañas informativas, etc.

35 En las disposiciones de Andalucía (art. 7), La Rioja (arts. 6 y 7) y Castilla-La Mancha (art. 11) se consideran entidades de voluntariado las que obtengan la oportuna *acreditación* del Gobierno autónomo. El Decreto andaluz prevé que las Entidades acreditadas serán inscritas en el Registro de Entidades de Voluntariado Social acreditadas que se crea en la Consejería de Asuntos Sociales (art. 8). Teniendo en cuenta que en la Ley de Castilla-La Mancha el campo de actuación de los voluntarios sobrepasa el ámbito puramente asistencial, se crea el Registro Central de Entidades de Voluntariado en el que se inscribirán las entidades acreditadas. Las entidades de acción voluntaria vinculadas a las distintas Consejerías de la Junta de Comunidades se inscribirán en sus correspondientes registros, que remitirán al Registro Central la solicitud de acreditación como entidad de voluntariado y los datos necesarios para su tramitación (art. 12, 1.º). La Ley de Castilla-León contempla la creación del Registro Regional y de los Registros Municipales y Provinciales de Entidades de Voluntariado (arts. 7 ss.). En la Ley Catalana se prevé la creación de un Censo de Entidades de Voluntariado cívico y social que sirva de acreditación de las mismas ante la Administración (art. 5, n). Finalmente, en la Ley de Madrid se prevé que las entidades que pretendan ejercer el voluntariado social deberán figurar inscritas en el Registro de Entidades que desarrollan actividades en el campo de la acción social (art. 5).

36 Esta condición está presente en las Leyes de Cataluña (art. 3, b), Castilla-La Mancha (art. 14) y Madrid (art. 6). El funcionamiento y composición democrática de los órganos de gobierno de las entidades de iniciativa social constituye una exigencia enunciada en casi todas las leyes de servicios sociales. Sobre los problemas que puede suscitar esta condición, vid. el comentario crítico de J. M. Vázquez García-Peñuela, *Leyes autonómicas de servicios sociales. Su repercusión sobre las entidades eclesíásticas*, Pamplona 1991, pp. 159 ss.

VIII. EL TRABAJO VOLUNTARIO EN LAS ENTIDADES ECLESIASTICAS

1. *Caracterización. Autonomía y cláusulas de salvaguarda de la identidad de las instituciones religiosas*

La presencia de trabajadores voluntarios en entidades de la Iglesia Católica es especialmente intensa. El Papa Juan Pablo II en su encíclica *Centesimus annus* hacía una mención especial al voluntariado como fenómeno que la Iglesia favorece y promueve, solicitando la colaboración de todos para sostenerlo y animarlo en sus iniciativas (n. 49)³⁷.

Una de las instituciones eclesíásticas que ha tenido un papel especialmente relevante en las iniciativas que han tratado de articular el voluntariado en España es *Cáritas*, que aglutina a un gran número de voluntarios³⁸. La Carta del trabajador voluntario de *Cáritas*³⁹ pretende —como se recoge en la Motivación— «responder a la necesidad de identificar y fijar unos criterios de actuación para uso común de los Grupos de Acción Social dentro de la Iglesia, sin privar a la Acción Voluntaria de la espontaneidad y riqueza que la caracteriza». En dicha Carta se define al voluntario social como una persona con sensibilidad hacia los problemas sociales, que se compromete de forma desinteresada y gratuita a poner sus capacidades y tiempo libre al servicio de las necesidades de la comunidad. Lo hace de forma asociada, en equipo y su trabajo tiene como finalidad el lograr un mayor bienestar social en los sectores más desatendidos. Puede ser voluntario de este Organismo cualquier persona con sensibilidad hacia los problemas sociales sin que se establezca ninguna discriminación por su condición social, raza o preparación cultural siempre que respete sus finalidades. Se recoge en esta definición la nota de la colaboración desinteresada o gratuita; se delimita el campo de acción social a las situaciones de marginación y pobreza; y, finalmente, se alude a la forma asociada de realización del trabajo, es decir, el voluntario debe desarrollar su actividad de manera organizada y en el marco de una organización. Además de este concepto general, la Carta del Trabajador Voluntario de *Cáritas-Madrid*⁴⁰ añade que el voluntario social de *Cáritas* se caracteriza por «ser un

37 *Acta Apostolicae Sedis*, 83 (1991), p. 855.

38 *Cáritas Española* es la Confederación oficial de entidades de acción caritativa y social de la Iglesia Católica en España, instituida por la Conferencia Episcopal (art. 1 de los Estatutos de *Cáritas Española*). *Cáritas* está constituida por todas las *Cáritas Diocesanas*, los organismos nacionales de las asociaciones e instituciones católicas de acción caritativa y social y por las órdenes e institutos religiosos específicamente dedicados a la acción caritativa social (art. 3).

39 'Carta del Voluntario de *Cáritas*', en *La Acción social. Cuadernos de formación*, 21.

40 *Así actúa Cáritas. Madrid*, n. 1, Los voluntarios, Madrid 1990, p. 8.

creyente que comprende que su fe en Jesucristo implica una opción, no exclusiva ni excluyente, pero sí claramente preferencial por los pobres y marginados. Es un miembro activo (militante) de la comunidad cristiana que se siente llamado al desarrollo de la acción caritativa y social de la Iglesia y actúa en nombre de esa comunidad». Sin embargo, aunque se dice que el voluntario social de Cáritas emana de un compromiso de fe, no se excluye que pueda haber trabajadores voluntarios que lo sean por motivaciones ajenas a las religiosas, pues esta institución —dice la carta— no hace discriminación ante aquellas personas que vienen a ella por razones simplemente humanitarias y desean tomar parte en la realización de sus proyectos, con tal de que sean respetados la naturaleza y los objetivos de la institución.

Los titulares de las entidades de voluntariado de la Iglesia tienen derecho a exigir que las personas que actúan en su nombre se tengan que uniformar con la línea ideológica perseguida por ellas, o cuando menos, respetarla⁴¹. Las organizaciones eclesásticas que cuentan con la presencia de voluntarios tienen garantizada su autonomía y podrán establecer entre sus normas estatutarias aquellas cláusulas de salvaguardia de su identidad religiosa y su carácter propio. Así, el artículo 6 de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa de 5 de julio de 1980 prescribe: «Las Iglesias, Confesiones y Comunidades Religiosas inscritas tendrán plena autonomía y podrán establecer sus propias normas de organización, régimen interno y régimen de su personal. En dichas normas, así como en las que regulen las instituciones creadas por aquéllas para la realización de sus fines, podrán incluir cláusulas de salvaguardia de su identidad religiosa y carácter propio, así como del debido respeto a sus creencias, sin perjuicio del respeto de los derechos y libertades reconocidos por la Constitución y en especial de los de libertad, igualdad y no discriminación»⁴². Estas cláusulas son instrumento de salvaguardia y defensa de la propia identidad de las confesiones religiosas e institucio-

41 En la *Guía para el trabajo voluntario de acción social en España*, Madrid 1987, se recogen los datos de las diferentes instituciones que en España acogen a trabajadores voluntarios y entre los requisitos de participación de los voluntarios, algunas de ellas exigen, por ejemplo, «que sean cristianos comprometidos con su fe» (Sociedad de San Vicente de Paul) o la «aceptación de los principios fundamentales de la Cruz Roja» (Cruz Roja Española).

42 En el mismo sentido el art. 2 del Real Decreto 589/1984, de 8 de febrero, sobre Fundaciones Religiosas de la Iglesia Católica dispone: «En el régimen de estas fundaciones quedará siempre a salvo su identidad religiosa, dentro del respeto a los principios constitucionales».

La posibilidad del establecimiento las cláusulas de salvaguardia se reconoce a instituciones con fines religiosos cuya actividad principal tiene una indisoluble conexión con lo religioso y con la obtención de fines religiosos. La doctrina eclesiástica española difiere a la hora de conceptualizar la actividad de las entidades benéficas y asistenciales eclesásticas como actividades religiosas o de finalidad religiosa y considerarlas objeto del derecho de libertad religiosa. J. M. Vázquez García-Peñuela sintetiza en su citada obra *Leyes autonómicas...*, pp. 171 ss., las diferentes opiniones doctrinales al respecto y ofrece argumentos a favor de la finalidad religiosa.

nes creadas por ellas, frente a todo ataque o injerencia que pueda enturbiar su propio ser y razón de existir⁴³. Dichas cláusulas protegen frente a las injerencias de los poderes públicos pero actúan también en otros ámbitos. Así en los supuestos de las relaciones jurídicas de ámbito laboral que surjan entre el ente confesional y el personal que preste sus servicios en él, cuando las actividades que realicen resulten contrarias a los criterios derivados de la identidad y carácter propio de las entidades o creencias.

Por otra parte, la Carta del voluntario de Cáritas recoge los derechos y deberes del personal voluntario en línea con las disposiciones civiles anteriormente comentadas, cuidándose de precisar que las relaciones entre la institución y los voluntarios, dado el carácter de gratuidad que el voluntariado encierra, no son de tipo laboral. El compromiso es de naturaleza moral y su relación es de respeto y confianza. En cualquier caso, será conveniente esclarecer la naturaleza de los servicios que se prestan en favor de las entidades eclesiásticas, pues dichos servicios podrán realizarse a título de benevolencia o amistad, excluidos por tanto de la legislación laboral o pueden ser servicios profesionales en sentido estricto que crean una relación laboral con la entidad eclesiástica empleadora. La benevolencia del trabajo es independiente de la del empresario al que se preste; un empresario benévolo o sin ánimo directo de lucro puede recibir prestaciones laborales y, viceversa, trabajos a título de amistad, benevolencia o buena vecindad pueden prestarse para empresas capitalistas⁴⁴. La ausencia de ánimo de lucro es irrelevante para la configuración del empresario laboral.

2. *Las organizaciones eclesiásticas que trabajan con voluntarios en la legislación estatal y autonómica sobre voluntariado*

La Ley estatal y la legislación autonómica sobre voluntariado no contienen referencias explícitas a las entidades eclesiásticas. Únicamente la ley

43 Sobre las cláusulas de identidad, además de las referencias contenidas en los manuales al uso, vid. J. Manzanares, 'Personalidad, autonomía y libertad de la Iglesia', en *Los Acuerdos entre la Iglesia y España* (edit. C. Corral y L. de Echeverría), Madrid 1980, pp. 207-214; M. J. Ciaurriz, *La libertad religiosa en el Derecho Español*, Madrid 1984, pp. 117-119; C. Corral, 'La Ley Orgánica Española de Libertad Religiosa', en *Revista Española de Derecho Canónico*, 106-107 (1981), pp. 97-107; G. Moreno Botella, 'El carácter propio de las entidades religiosas y sus consecuencias en el Derecho Laboral Español', en *Revista Española de Derecho Canónico*, 44 (1987), pp. 529 ss.; de la misma autora *La identidad propia de los grupos religiosos*, Madrid 1990, pp. 59 ss.; J. de Otaduy, 'Las cláusulas de salvaguarda de la identidad de las instituciones religiosas. Doctrina y Jurisprudencia', en *Las relaciones entre la Iglesia y el Estado. Estudios en memoria del Profesor Pedro Lombardía*, Madrid 1989, pp. 363-389.

44 M. E. Casas Bahamonde y M. Alonso Olea, *Derecho del Trabajo*, Madrid, p. 52.

catalogana incluye entre los miembros del Consejo Rector del Incavol (Instituto Catalán de Voluntariado) a un representante de Cáritas (arts. 7, f) y 11.1). Las leyes de servicios sociales sólo contienen dos referencias a las entidades eclesíásticas prestadoras de servicios sociales. Me refiero a la Ley de Acción Social y Servicios Sociales de Castilla y León, que hace una concreta mención de Cáritas en su artículo 26.3⁴⁵. De esta mención no se deriva, sin embargo, ninguna consecuencia jurídica. La otra referencia a instituciones de la Iglesia la encontramos en la disposición adicional quinta de la Ley de Servicios Sociales de Andalucía⁴⁶. Esta disposición que tiene en cuenta el Acuerdo sobre Asuntos Jurídicos entre el Estado Español y la Santa Sede de 3 de enero de 1979 y la Ley Orgánica de Libertad Religiosa garantiza el derecho a la propia identidad y autonomía estatutaria de las entidades eclesíásticas prestadoras de servicios sociales. El límite que impone el artículo 25 de la Ley se refiere al cumplimiento de dos requisitos: inscripción en el Registro Especial de servicios sociales y adecuación a los programas establecidos por la Administración⁴⁷.

De todo lo expuesto se desprende que tanto en el ámbito estatal como autonómico se han fijado de forma unilateral la ordenación y promoción del voluntariado y la regulación de las relaciones que se entablen entre las entidades públicas y las organizaciones que cuenten con la presencia de voluntarios y que desarrollen actividades de interés general. Ésta es una de las áreas donde las relaciones de cooperación entre el Estado y la Iglesia Católica y las demás Confesiones religiosas previstas en el artículo 16.3 de la Constitución se ha de hacer efectiva. En relación con las entidades de la Iglesia Católica que actúan en uno de los campos clásicos de intervención del voluntariado como es la acción social, el Acuerdo sobre Asuntos Jurídicos expresamente prevé en su artículo V.2. que «La Iglesia y el Estado podrán, de común acuerdo, establecer las bases para una adecuada cooperación entre las actividades de beneficencia o asistencia, realizadas por sus respectivas instituciones»⁴⁸.

45 El texto del precepto es el siguiente: «Las Administraciones competentes podrán, cuando no existan servicios públicos, concertar la prestación de servicios básicos con asociaciones de vecinos o entidades de desarrollo comunitario. Especial atención merecerá la participación en el Sistema de Acción Social de Castilla y León de las entidades nacionales como Cruz Roja Española y Cáritas».

46 La mencionada norma señala: «Las instituciones que prestan servicios sociales en la Iglesia Católica o dependientes de ella, así como las vinculadas a otras confesiones religiosas, la Cruz Roja y demás entidades de carácter privado, que colaboren con el sistema público de servicios sociales, conservarán su identidad específica y registrarán su organización y funcionamiento por sus propios estatutos, sin perjuicio del cumplimiento de los requisitos que se establezcan en el art. 25 de la ley».

47 Sobre el alcance de estos requisitos vid. J. M. Vázquez García-Peñuela, *o. c.*, pp. 197 ss.

48 Sobre los regímenes normativos a los que quedan sometidas las entidades eclesíásticas que prestan servicios sociales, vid. J. M. Vázquez García-Peñuela, *o. c.*, pp. 184 ss.

Las disposiciones aprobadas hasta el momento constituyen un punto de partida, un instrumento que podrá acrecentar la potencialidad del voluntariado en la medida en que sea gestionado eficazmente y se haga efectiva la institucionalización de un procedimiento estable de colaboración entre la actividad del sector público y privado, colaboración que para las entidades eclesíásticas deberá ser pactada con las autoridades religiosas ⁴⁹.

I. Aldanondo Salaverría

Universidad Autónoma de Madrid

49 Sobre la conveniencia de una regulación pactuaria en relación a la actividad de las entidades eclesíásticas prestadoras de servicios sociales, *ibid.*, pp. 199 ss.