

## I. AS NOSAS LEIS

### APUNTES SOBRE LA LEY 3/2000, DE 22 DE DICIEMBRE, DEL VOLUNTARIADO DE GALICIA.

**JULIO IGNACIO IGLESIAS REDONDO**

*Profesor Titular de Dereito Civil da USC*

*Membro do Comité Galego do Ano Internacional do Voluntariado (AIV 2001)*

*Responsable do Departamento de Menores de Cáritas Diocesana de Santiago de Compostela.*

SUMARIO: I.- Las razones de política legislativa: La Exposición de Motivos de la Ley. II.- El plan normativo del voluntariado formal y sus Disposiciones Generales (Capítulo I): A) Objeto de la Ley; B) Ámbito de aplicación de la Ley; C) Concepto de voluntariado: El voluntariado formal; D) Las llamadas áreas de interés general del voluntariado formal; E) Los fines del voluntariado formal; F) Los principios básicos de la actuación del voluntariado formal. III.- Los protagonistas del voluntariado formal: A) Las Entidades de acción voluntaria (Capítulo II); B) Las personas voluntarias (Capítulo III). IV.- El papel de la Administración pública gallega en relación con el voluntariado formal: A) Las medidas de promoción y fomento del voluntariado (Capítulo IV); B) Los organismos públicos de garantía y control del voluntariado formal (Capítulos V, VI, VII y VIII): 1) El Servicio Gallego del Voluntariado; 2) El Consejo Gallego del Voluntariado; 3) La Comisión de Arbitraje. V.- Las Disposiciones Adicionales, Transitoria, Derogatoria y Finales.

### I.- LAS RAZONES DE POLÍTICA LEGISLATIVA: LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA LEY.

A la hora de intentar identificar el discurso político en el que encontraron inspiración las ya numerosas Leyes de voluntariado existentes en el Estado español, no podemos ignorar que la primera que vio la luz como tal (y por tanto con el ánimo de presentarse como

regulación general de una hasta ese momento “zona liberada” de la sociedad civil que ahora se “institucionaliza”) fue la Ley estatal 6/1996, de 15 de enero, del voluntariado, fruto del consenso parlamentario de los dos partidos mayoritarios en el Estado Español (PP y PSOE), frente al resto de los grupos políticos con representación en las Cámaras. Es más, no faltan voces autorizadas que añaden que también se aprobó “a espaldas del sector del voluntariado que venía a reconocer y fomentar” (cfr., GARCÍA INDA, A., “Aspectos legales del voluntariado: El modelo de la Ley 6/1996, de 15 de enero”, *Documentación Social*, núm. 104, 1996, pág. 206), lo que ya de por sí pone de manifiesto el arduo debate ideológico que acompañó la elaboración -y todavía hoy “empañan” la vigencia- de las diferentes Leyes españolas de voluntariado.

La Ley 3/2000, de 22 de diciembre, del voluntariado de Galicia reconoce en su Exposición de Motivos, al igual que lo hace la de la Ley estatal, que su promulgación responde al espíritu que emana de la letra del artículo 9.2 de la Constitución española, que establece la obligación de los poderes públicos de promover las condiciones para que la libertad e igualdad de los individuos y 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, “como manifestación de la solidaridad ciudadana en beneficio de la comunidad” (cfr., el párrafo primero de su número 2). A ello se añade el hecho de que el Estatuto de Autonomía de Galicia recoge en su artículo 4.2 -en términos semejantes- dicho precepto.

Pero la Ley 3/2000, de 22 de diciembre, del voluntariado de Galicia no representa en nuestra Comunidad Autónoma el primer intento de “institucionalización jurídica” del voluntariado, pues como pioneras manifestaciones de dicha juridicidad, incluso “juridización” y “juridificación” para otros (cfr., v. gr., SUSÍN BETRÁN, R., “Algunas cuestiones para comprender la institucionalización jurídica del voluntariado”, *Documentación Social*, núm. 122, 2001, págs. 256 y 265, entre otras), expresiones -las dos últimas- de “novísimo” cuño, pueden señalarse tanto la primera Ley 3/1987, de 27 de mayo, de servicios sociales, como la más reciente Ley 4/1993, de 14 de abril, también de servicios sociales, ya que ambas contienen disposiciones atinentes a la expresión más genuina y espontánea del voluntariado: el llamado “voluntariado social”.

Teniendo en cuenta que la polarización política mayoritaria en nuestro Estado se pondera en un único presupuesto político-económico hegemónico que acepta sin ningún género de fisuras el llamado “formalismo democrático”, parece evidente que el consenso imperante entre los dos partidos políticos que dominan nuestro espectro legislativo arroje como resultado un nuevo “café” ahora sólo para dos (PP y PSOE) y no para todos (ya que esto último les obligaría a ser más sensibles con la verdadera protagonista de la acción solidaria: la sociedad civil), si damos por buena la postura crítica transmitida respecto al entonces Proyecto de Ley estatal, del que beben todos los Proyectos de Ley autonómicos, por las más importantes Entidades de voluntariado agrupadas alrededor de la Plataforma para la

Promoción del Voluntariado en España (PPVE). Porque dicha Plataforma, si bien valoró positivamente la oportunidad de regular la acción voluntaria, manifestó en numerosas ocasiones su total desacuerdo con la forma en la que el Proyecto estatal lo hacía (especialmente respecto a la confusión del voluntariado con la objeción de conciencia y a los incentivos a los voluntarios; *cfr.*, GARCÍA INDA, A., “Aspectos legales del voluntariado: El modelo de la Ley 6/1996, de 15 de enero”, *Documentación Social*, núm. 104, 1996, págs. 205 y 206).

En consecuencia, si lo que pretendemos es intentar determinar con cierto índice de éxito a qué discurso político obedecen nuestras Leyes de voluntariado, es evidente que hemos de partir de dos premisas.

La primera, que el modelo democristiano de Estado del Bienestar imperante pretende convertirlo en una Sociedad del Bienestar (*cfr.*, AZNAR LÓPEZ, J. M<sup>a</sup>., *Libertad y Solidaridad*, Planeta, Barcelona, 1991, *pasim*), al restaurar el llamado orden natural de la comunidad que determina la recuperación de las dinámicas comunitarias en la resolución de los conflictos sociales (*cfr.*, GARCÍA ROCA, X., “El voluntariado en la sociedad del bienestar”, *Documentación Social*, núm. 122, 2001, pág. 26), lo que, ahora ya en mi opinión, encierra la reivindicación de los principios de subsidiariedad recíproca, en primer término, y de corresponsabilidad y complementariedad, en segundo lugar, entre el Estado y la sociedad civil. Es decir, se trataría de “*reducir*” el monopolio del Estado en el diseño de las políticas de bienestar (Estado del Bienestar) en favor de una mayor participación, y en consecuencia también protagonismo, de la sociedad civil tanto en su diseño como en su ejecución (Sociedad del Bienestar). Lo contrario significaría dar entrada a un modelo liberal en el que los voluntarios servirían de coartada para desmantelar los sistemas de protección, “*adelgazando*” al Estado e, incluso –apuntan algunos– “*desinventándolo*” (*cfr.*, *v. gr.*, SUSÍN BETRÁN, R., “Algunas cuestiones para comprender la institucionalización jurídica del voluntariado”, *Documentación Social*, núm. 122, 2001, pág. 255), lo que, como intentaré demostrar, es extraño a las verdaderas pretensiones políticas de nuestros legisladores tanto estatal como autonómicos. Es más, en mi opinión semejante opción se rechaza expresamente en virtud del consenso inherente a la aceptación de los presupuestos político-económicos hegemónicos en la cultura occidental.

La segunda, que el modelo socialdemócrata continúa hoy caracterizándose por su decisión de sujetar al voluntariado a la Ley y a la política, para controlar las iniciativas sociales y regular sus expresiones, ya que reconoce que las iniciativas sociales son un elemento decisivo para equilibrar el mercado con medidas de solidaridad social, para de este modo convertir el voluntariado en un instrumento de las políticas públicas (*cfr.*, GARCÍA ROCA, X., “El voluntariado en la sociedad del bienestar”, *Documentación Social*, núm. 122, 2001, pág. 33). Desde esta perspectiva, resultaría saludable que el voluntariado aceptase gustoso su carácter instrumental respecto al poder político, convirtiéndose en un nuevo representante de las Administraciones públicas, a quienes de alguna manera se sometería a través (o quizá a cambio) de la percepción de subvenciones (*cfr.*, GARCÍA ROCA, X., “El voluntariado en la sociedad del bienestar”, *Documentación Social*, núm. 122, 2001, pág. 34).

Pues bien, si tenemos en cuenta que la propia Exposición de Motivos de la Ley gallega principia diciendo en su número 1 que *“la participación de la sociedad civil en los asuntos de interés general, y máxime en aquellas situaciones que redunden en la erradicación de situaciones de discriminación, es un hecho que tiene cada vez mayor incidencia en la comunidad, debiendo considerarse esta participación como el reconocimiento de un derecho que efectivamente le asiste y como una necesidad que tiene el Estado y, en este caso, la Comunidad Autónoma de Galicia para dar respuesta a necesidades de la población”*, añadiendo en su párrafo segundo que *“ello es más determinante con la aparición de nuevas necesidades de los ciudadanos, sean las manifestadas o aquellas sentidas pero no expresadas, y ante las limitaciones del esfuerzo público y conscientes de que la atención y mejoría de la calidad de vida exige una participación pública que ha de complementarse con la participación privada”*, es evidente que aquí residen los postulados del modelo conservador antes reseñados. Y puesto que este segundo párrafo termina señalando que *“no se trata de dejar actuaciones públicas que van a seguir siendo necesarias, sino de encontrar un espacio de colaboración con la actuación privada que participe, en una manifestación de solidaridad, en la atención de necesidades que afectan a la sociedad”*, salta a la vista el rechazo expreso a toda pretensión neoliberal.

Es más, la reivindicación de los principios de subsidiariedad recíproca, en primer término, y de corresponsabilidad y complementariedad, en segundo lugar, entre el Estado y la sociedad civil entiendo que reside en el párrafo primero del número 5 de la Exposición de Motivos de la Ley gallega, al decir que *“en definitiva, el importante servicio que las Entidades de voluntariado prestan a la comunidad, desarrollando el espíritu de iniciativa, responsabilidad y solidaridad entre sus miembros, sirviendo con eficacia al interés general y de forma complementaria a la acción de los poderes públicos y cumpliendo una función insustituible de mediación, intercambio y equilibrio social, fundamenta la promulgación de la presente Ley, que regula los aspectos generales de la actividad del voluntariado en la Comunidad Autónoma gallega, impulsando una mayor participación en la vida comunitaria”*, a lo que añade que *“el reconocimiento normativo de la acción voluntaria quiere fomentar la solidaridad en todos los niveles de la sociedad gallega, facilitando una vía de participación de los ciudadanos en este ámbito y potenciando los valores que se derivan de nuestra Constitución y Estatuto de Autonomía, como son los de libertad, justicia, igualdad, pluralismo y dignidad de la persona y los derechos inviolables que le son inherentes”*.

Por su parte, la contribución socialdemócrata permitida en aras del consenso dejaría su impronta en el párrafo tercero del número 1 de dicha Exposición de Motivos, al rezar que *“el voluntariado es una forma de participación de la sociedad en la atención de necesidades en la cual confluyen la libertad de actuación, la solidaridad y el altruismo”*, a lo que añade que *“en la presente Ley se contempla desde una organización, superando el puro voluntarismo de carácter informal, que no entra dentro de su objeto de atención, y siempre dentro de un proyecto dirigido a la atención concreta de necesidades de interés general”* y que *“como forma de participación social se pretende su reconocimiento, promoviendo e*

*impulsando este voluntariado formal, con un respeto escrupuloso hacia la libertad de los ciudadanos para constituir Entidades que tengan una finalidad de atención voluntaria de necesidades de la sociedad, desligando estas situaciones de cualquier forma de servicios retribuida, así como regulando la relación entre las personas voluntarias y la organización a través de un cuadro de derechos y deberes que conlleva esta relación”.*

La mutua comprensión es evidente. Y como fruto maduro de tan buen entendimiento resulta la sinceridad de la pretensión legislativa: *“una regulación más amplia del voluntariado, en la cual se recojan todos los posibles campos de actuación del voluntariado, más allá del campo social, dictando unas normas comunes de aplicación a todas las Entidades de voluntariado, que permitan una coordinación y planificación que afecte, dentro de la Xunta de Galicia, a las distintas Consellerías que tienen intereses en este ámbito, así como de la Administración autonómica con las Administraciones locales y las propias Entidades de acción voluntaria”* (cfr., párrafo cuarto del número 2 de la Exposición de Motivos). Más claro, agua.

## **II.- EL PLAN NORMATIVO Y SUS DISPOSICIONES GENERALES (CAPÍTULO I).-**

La Ley se estructura en ocho Capítulos con 28 artículos, tres disposiciones adicionales, una transitoria, una derogatoria y tres finales.

El Capítulo I contiene seis Disposiciones Generales referidas al objeto de la Ley, define el voluntariado y establece las áreas de interés general, así como los fines y principios básicos por los cuales han de regirse las actuaciones de las personas voluntarias.

El Capítulo II se estructura en seis artículos, en los que regula las Entidades de acción voluntaria, las obligaciones de las organizaciones con las personas voluntarias, el incumplimiento de dichas obligaciones, la responsabilidad extracontractual frente a terceros, el acuerdo o compromiso de incorporación y el arbitraje del voluntariado.

El Capítulo III comprende tres artículos en los cuales establece el concepto de persona voluntaria y el estatuto del voluntariado, en donde se describe un elenco de derechos y deberes.

El Capítulo IV destina ocho artículos a alimentar la polémica sobre la promoción y el fomento del voluntariado.

El Capítulo V crea el Servicio Gallego de Voluntariado, como organismo especializado en materia de voluntariado al que se adscribe la Comisión de Arbitraje, al que se encomienda la elaboración y seguimiento del Plan gallego de fomento y promoción de la acción

voluntaria, así como la gestión del sistema de registro autonómico de Entidades y el desarrollo de las actuaciones técnicas de promoción, investigación, asistencia y formación.

El Capítulo VI establece el Consejo Gallego del Voluntariado, en cuanto órgano consultivo y asesor, adscrito a la Consellería con competencias en materia de Administración local, donde estarán representadas la Xunta de Galicia, las Entidades locales y las Entidades de acción voluntaria, entre otros.

El Capítulo VII regula la Comisión de Arbitraje, como instrumento de protección y defensa de los sujetos de la relación voluntaria.

Y el Capítulo VIII -último de la Ley- regula el Registro de Entidades de voluntariado.

#### **A) Objeto de la Ley.-**

Según el párrafo segundo del número 3 de la Exposición de Motivos de la Ley, el legislador autonómico fundamenta su regulación en los siguientes cinco puntos básicos:

a) *“Garantizar la libertad de trabajo voluntario frente a los obstáculos que puedan oponerse al mismo, así como favorecer el reconocimiento de esta labor a nivel social”.*

b) *“Superar el concepto tradicional de voluntario, muchas veces asimilado al ámbito puramente asistencial y a determinados campos de acción, fundamentalmente al social, para abarcar otros campos de participación ciudadana, como pueden ser el ocio, la cultura, el deporte, el servicio sanitario, la cooperación al desarrollo, la dinamización ciudadana, la defensa del medio ambiente o cualquier otro de naturaleza análoga”.*

c) *“Superar el puro voluntarismo, entendido como la acción individual y aislada, loable pero poco eficaz, para reconducirlo hacia Entidades estables y democráticas con capacidad para canalizar el esfuerzo de una forma colectiva y con mayores garantías de eficacia”.*

d) *“Deslindar el trabajo voluntario de cualquier forma retribuida de servicios, sin que puedan cubrirse con personal voluntario puestos de trabajo que hayan de ser cubiertos por personal asalariado, ya que se espera que la experiencia del voluntariado genere empleos, en tanto descubre necesidades en las que pueda existir una demanda solvente, pues en ningún caso podrá utilizarse para vulnerar los derechos laborales o destruir puestos de trabajo”.*

e) *“Y deslindar el trabajo voluntario del asalariado, partiendo del principio de complementariedad del voluntariado”.*

Teniendo en cuenta tales guías legislativas, el artículo 1 de la Ley gallega del voluntariado dispone que ésta tiene por objeto regular, promover y fomentar la participación solidaria

de los ciudadanos –exclusivamente, añadido yo- en actuaciones organizadas de voluntariado por medio de Entidades públicas o privadas estables y democráticas sin ánimo de lucro, así como ordenar las relaciones entre las Administraciones públicas y dichas Entidades.

Sobre este artículo cuatro apreciaciones, dos positivas y las otras dos críticas:

La primera, que dada la pretensión de la Ley de presentarse como un derecho estatutario del voluntariado, parece lógica la opción de institucionalizar únicamente el modelo de colaboración social organizado a través de Entidades, ya que semejante estatuto legal sólo cobra sentido en el marco de una relación jurídica formal. Es más, desde esta perspectiva cobra sentido calificar el acuerdo o compromiso asumido por los voluntarios como de “*incorporación*” (*cfr.*, artículo 11 de la Ley gallega y 9 de la Ley estatal) de los mismos a una Entidad.

La segunda, que, sin embargo, ya no me parece tan razonable que el Estado, también pretenda el voluntariado, captándolo para sí a través de Entidades públicas. Desde luego que le corresponde el papel de regularlo, promoverlo y fomentarlo. Pero considero un despropósito que el Estado le dispute el voluntariado a la sociedad civil, por las mismas razones que no se nos antoja razonable disputarle los mejores hijos (los voluntarios) a una buena madre (una sociedad civil “*viva*”). Sólo desde el afán de control inherente a la socialdemocracia encuentro explicación (que no justificación) a este dislate. Si tenemos en cuenta que es al Estado a quien corresponde promover y fomentar el voluntariado, el peligro salta a la vista: a través de lo que me atrevería a calificar como competencia desleal, ¿resistirá el Estado la tentación de debilitar a la sociedad civil privándole de su savia? Es evidente que la fuerza transformadora inherente a miles de voluntarios (de buena fe) puede ser desactivada (de mala fe) “*encauzándola*” hacia prácticas voluntarias complacientes con el poder político.

La tercera, que una vez confesado que la institucionalización del voluntariado responde a la preocupación del Estado por convertir al voluntariado en un coadyuvante de los fines estatales (*cfr.*, MADRID, A., *La institución del voluntariado*, Madrid, Trotta, 2001, pág. 24), parece lógica la exigencia de que la Entidad de voluntariado privada sea “*estable*”, pues sólo así puede garantizarse la seriedad de dicha corresponsabilidad y, en definitiva, del compromiso asumido y de la eficacia de la acción. Por la misma razón, también es lógico dejar fuera de la regulación legal toda manifestación de colaboración social no organizada, entendiéndose por tal la que no tiene lugar en el seno de una organización de voluntariado. Es decir, la que descansa única y exclusivamente en “*una relación de amistad, benevolencia o buena vecindad*” con el beneficiario de la acción voluntaria, y no en una estructura orgánica con vocación de servicio hacia la comunidad. Precisamente por esta razón también se eleva a exigencia legal la exclusión del “*ánimo de lucro*” del seno de las organizaciones de voluntariado, ya que éstas son creación genuina de la “*sociedad civil*” y, por tanto, manifestación de la capacidad de autorregulación que se le reconoce en el seno

de las sociedades libres. Es decir, el ejercicio de su derecho a autodeterminarse respecto del Mercado a través de la práctica de la solidaridad exige desterrar de su seno la característica definitoria de éste, so pena de pervertir su naturaleza intrínseca.

Y la cuarta, que por el contrario me parece una barbaridad exigir a las Entidades de voluntariado privadas que también sean “*democráticas*”, pues ello significa sencillamente en el mejor de los casos ignorar y en el peor despreciar la libertad y el pluralismo –de auto-organización jurídica- de la sociedad. Las dudas e interrogantes, irresolubles por otra parte, son múltiples. En general, ¿qué significa que sean democráticas?, ¿es necesario que las personas que componen sus órganos sean elegidas democráticamente?, ¿es suficiente con que el funcionamiento de dichos órganos sea democrático?, o, aún a mayores, ¿se exigen ambas cosas? (*cf.*, artículo 8, en su letra a, de la Ley); y en particular, teniendo en cuenta lo anterior y por poner un ejemplo, ¿serán consideradas democráticas las Fundaciones o las Entidades de la Iglesia católica dependientes de las Diócesis? Mayor despropósito resulta inimaginable.

### ***B) Ámbito de aplicación de la Ley.-***

De acuerdo con el párrafo quinto del número 2 de la Exposición de Motivos de la Ley, “*la regulación que se pretende a través de la presente Ley del voluntariado proporciona una respuesta concreta a las peculiaridades de esta actividad desarrollada en el ámbito territorial propio de Galicia, atendiendo a la idiosincrasia de la sociedad gallega y a sus sectores más deficitarios y a través de unas instituciones u organismos creados en atención a la estructura de las competencias que constitucionalmente esta Comunidad Autónoma tiene atribuidas*”. A lo que su párrafo sexto añade que “*se supera, de este modo, la Ley Estatal 6/1996, de 15 de enero, del voluntariado, cuando establece su ámbito de aplicación a las personas voluntarias y Entidades que participen o desarrollen programas de ámbito estatal o supraautonómico, así como a quienes participen en programas que desarrollen actividades de exclusiva competencia del Estado, y se dota a Galicia de un marco normativo propio de regulación de las actividades de las personas voluntarias y Entidades de voluntariado aquí desarrolladas, de igual modo que otros legisladores autonómicos con la promulgación de diferentes leyes autonómicas que regulan con carácter general esta actividad en el ámbito territorial de cada Comunidad Autónoma*”.

De ahí, que el artículo 2 de la Ley señale en su número 1 que “*es de aplicación a toda la actividad de voluntariado que constituye su objeto, en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma*” y en el número 2 que “*será igualmente de aplicación a las actuaciones en materia de voluntariado que desarrollen programas o proyectos de interés general en el ámbito de competencias de la Comunidad Autónoma*”. Lo que se revela como cuestión pacífica, ya que ni el Estado ni las diferentes Comunidades Autónomas han recurrido hasta la fecha sus respectivas normativas acerca del voluntariado (*cf.*, MARÍN LÓPEZ, J. J., *Legislación sobre voluntariado*, Madrid, Tecnos, 2001, pág. 13).



**C) Concepto de voluntariado: El voluntariado formal.-**

A primera vista, si tenemos en cuenta el párrafo primero del número 3 de la Exposición de Motivos de la Ley gallega del voluntariado, que dice que *“tiene por objeto la regulación general de este tipo de actividad en el ámbito propio de la Comunidad Autónoma gallega, haciendo hincapié en aquellos aspectos importantes que definen y delimitan la condición de voluntariado, sin necesidad, por otro lado, de comprometer ni desvirtuar la esencia de esta acción”*, parece que nuestro legislador, a la hora de ofrecer una definición del concepto de voluntariado, no tuvo más intención que la puramente descriptiva de una realidad prejurídica, lo que parece muy loable.

Sin embargo, la letra de su artículo 3 es palmario que va mucho más allá. En efecto, éste dice en su número 1 que *“a los efectos de la presente Ley, se entiende por voluntariado el conjunto de actividades desarrolladas en áreas de interés general”* siempre que se realicen *“de manera altruista, desinteresada y solidaria”*, *“con carácter voluntario y libre, sin que tengan por causa una obligación personal o deber jurídico”*, *“sin contraprestación económica”* y *“por medio de Entidades públicas o privadas estables y democráticas sin ánimo de lucro y de acuerdo con concretos programas o proyectos de interés general”*; mientras que su número 2 excluye del concepto de voluntariado las actividades *“desarrolladas como consecuencia de una relación laboral, mercantil o funcional de cualquier tipo”* (ya que en ellas no concurriría ninguno de los tres primeros requisitos de su número 1); y las *“aisladas, esporádicas o realizadas por razones de benevolencia, amistad o buena vecindad”* (pues en ellas no se daría el último de los requisitos de su número 1).

Como puede comprobarse, lo que se institucionaliza no es la colaboración social solidaria sin más (voluntariado), sino únicamente la que tiene lugar en el seno de organizaciones sin ánimo de lucro, que de ser privadas habrán de ser además estables y democráticas, y en el marco de alguna de las llamadas áreas de interés general.

**D) Las llamadas áreas de interés general del voluntariado formal.-**

El Estado no sólo pretende el voluntariado, captándolo para sí a través de Entidades públicas, sino que, además, al diversificar las áreas de su actuación, lo fracciona (divide y vencerás) de tal suerte que buena parte del mismo podrá ser *“encauzado”* hacia retos más complacientes con el poder político y menos comprometidos, por tanto, con el empeño transformador de la sociedad propio del *“voluntariado social”*, minimizando así su capacidad de presión.

Precisamente, a los efectos de lo dispuesto en el artículo 2, el artículo 4 de la Ley gallega entiende *“por áreas de interés general las de servicios sociales, salud, protección civil, medio ambiente, educación, cultura, ocio y tiempo libre, consumo, defensa de los derechos humanos, juventud, cooperación internacional, defensa y fomento de la economía y cualquier otra que responda a la naturaleza y fines de la actuación de voluntariado”*.

El área de “*defensa y fomento de la economía*” (¿será de la economía cuyos desequilibrios generan muchas de las tensiones que precisamente el voluntariado social trata de combatir?) habla por sí sola.

Por lo demás, señalar que el artículo 18 define (en su número 1) los programas y proyectos de voluntariado como “*los específicamente elaborados en las áreas de interés general del artículo 4 de la presente Ley y gestionados por las Entidades de acción voluntaria*”, los cuales (de acuerdo con su número 2) “*podrán ser financiados por las Administraciones públicas a través de ayudas concedidas de conformidad con los principios de publicidad, concurrencia y objetividad*”, para lo que en las correspondientes convocatorias públicas de ayudas se establecerán (según su número 3) “*los criterios y la proporción con que las Entidades responsables de los programas habrán de contribuir a su financiación*”, pudiendo las Entidades de acción voluntaria (conforme a su número 4) “*computar parte de la actividad de las personas voluntarias como contribución a la financiación de los programas*”, lo cual se determinará reglamentariamente. Finaliza la norma señalando (en su número 5) que “*la concesión de las ayudas conllevará la formalización de un convenio entre la correspondiente Administración pública y la organización adjudicataria para la ejecución del programa específico de que se trate*”.

De acuerdo con ello, el artículo 19 de la Ley gallega establece que “*las Administraciones públicas concederán ayudas y subvenciones para el fomento de los programas y proyectos de voluntariado de conformidad con los criterios y directrices del plan gallego a que se refiere el artículo 23 de la presente ley*”, sin perjuicio, según dispone el artículo 20, de fomentar “*por iniciativa propia o en colaboración con las Entidades de voluntariado, actuaciones propias de voluntariado, en aquellas áreas de interés general en que no existan actividades de acción social*”, ayudando así a diversificar las actuaciones solidarias.

### ***E) Fines del voluntariado formal.-***

Con la misma intención que el artículo anterior, el artículo 5 de la Ley gallega intenta diluir -entre otras- la finalidad transformadora de la sociedad inherente al “*voluntariado social*”.

En efecto, su artículo 5 señala como fines del voluntariado los siguientes: “*contribuir a eliminar los obstáculos que impidan la igualdad, eliminando cualquier tipo de violencia y favoreciendo el avance de la sociedad*”; “*promover los valores sociales, culturales, deportivos y ecológicos*”; “*prevenir y remover las situaciones causantes de hechos que producen exclusión*”; “*promover la defensa de los derechos e intereses de los ciudadanos*”; y “*desarrollar programas en las áreas de interés general con especial incidencia en el ámbito educativo y sociocomunitario*”.

Como puede apreciarse, alguna de ellas incluso puede entrar en contradicción con alguna de las llamadas áreas de interés general. Piénsese, por ejemplo, en cómo compatibilizar

el área de interés general de “*defensa y fomento de la economía*” con la finalidad de “*prevenir y remover las situaciones causantes de hechos que producen exclusión*”.

#### ***F) Los principios básicos de la actuación del voluntariado formal.-***

La mera lectura del artículo 6 de la Ley gallega del voluntariado permite deducir el carácter de programáticos de los principios básicos de la actuación del voluntariado en él proclamados.

Como tales enuncia los siguientes; “*la participación libre, altruista y responsable de los ciudadanos en actividades de interés general*”; “*la solidaridad con las personas y los grupos sociales, procurando la integración activa de todos en la sociedad*”; “*el respeto a las convicciones y creencias de las personas, luchando contra las distintas formas de exclusión*”; “*la colaboración entre las Entidades y las Administraciones públicas*”; “*la autonomía e independencia de las Entidades de acción voluntaria respecto a los poderes públicos*”; “*la gratuidad y la proximidad, de tal forma que las actividades de voluntariado se realicen lo más cerca posible de los ciudadanos y su medio*”; “*la complementariedad respecto al trabajo profesional*”; y “*en general, todos aquellos principios inspiradores de una sociedad democrática, pluralista y participativa*”.

Está claro que la efectividad de algunos de dichos principios, concretamente de los más interesantes para la Entidades privadas de voluntariado, demanda concreciones reglamentarias ulteriores. En cualquier caso, puesto que el Estado es una de las partes interesadas, creo que no hay que poner mucha ilusión en el modo en que éste garantizará, por ejemplo, “*la autonomía e independencia de las Entidades de acción voluntaria respecto a los poderes públicos*”, dada la inspiración claramente socialdemócrata de muchos de sus preceptos.

### **III.- LOS PROTAGONISTAS DEL VOLUNTARIADO FORMAL.-**

#### ***A) Las Entidades de acción voluntaria (Capítulo II).-***

El concepto de Entidad de acción voluntaria se define en el artículo 7 de la Ley según el siguiente tenor: “*son Entidades de acción voluntaria las legalmente constituidas y dotadas de personalidad jurídica, así como las agrupaciones de voluntariado integradas en el seno de las Administraciones públicas, que, sin ánimo de lucro, desarrollan programas o proyectos de voluntariado en el marco de las áreas de interés general del artículo 4, a través de personas voluntarias*”.

De una primera lectura ya resultan llamativas tres apreciaciones. La primera, la excesiva parquedad de la norma, pues no olvidemos que este lugar sería el adecuado para definir qué entiende el legislador gallego por Entidades de voluntariado privadas “*estables*” y

“democráticas”. La segunda, que resulta inimaginable pensar que una Entidad de acción voluntaria legalmente constituida pueda carecer de personalidad jurídica, por lo que se me antoja redundante. Y la tercera, que parece que el voluntariado dependiente de las Administraciones públicas debe estar organizado en agrupaciones que, al igual que las Entidades privadas, también han de ser “estables”, “democráticas”, “sin ánimo de lucro” y desarrollar sus actividades en “áreas de interés general”, lo que plantea el interrogante de si tendrán también que estar “legalmente constituidas y dotadas de personalidad jurídica”.

Como fácilmente puede apreciarse, semejantes complicaciones resultan a todas luces innecesarias. Es más, la legislación estatal despachó este punto describiendo las organizaciones en que se integran los voluntarios sencillamente como “organizaciones privadas o públicas legalmente constituidas y con personalidad jurídica propia”. Y aquí sí que esta última exigencia no es redundante, pues en mi opinión, sirve para reafirmar la independencia de las organizaciones públicas de voluntariado respecto de la Administración pública que impulsó su creación (cfr., artículos 3.1, en su letra d, y 8.1 de la Ley estatal 6/1996, de 15 de enero, de voluntariado social).

En todo caso, si de acuerdo con la Ley estatal podemos afirmar de manera pacífica que las organizaciones de voluntariado pueden adoptar como forma de organización la estructura asociativa, la fundacional e, incluso, la de cooperativa de iniciativa social, tal relación, como ya tuvimos ocasión de ver, no puede trasladarse sin más al ámbito de nuestra Comunidad Autónoma.

Por lo demás, no deja de ser curiosa la rapidez en aprobar Leyes del voluntariado, que son Leyes de los voluntarios, en contraste con la lentitud del legislador respecto de lo que sería la principal Ley de las organizaciones de voluntariado: la Ley de asociaciones. Es más, a las organizaciones de voluntariado llegaron a la vez dos Anteproyectos de Leyes estatales: la Ley del voluntariado y la Ley de asociaciones (cfr., MORA ROSADO, S., “Movimientos sociales y voluntariado. Hacia un nuevo marco de complicidades”, *Documentación Social*, núm. 122, 2001, págs. 111 y 112). Mientras que la primera se aprobó como Ley con relativa urgencia, la segunda se publicó todavía como Proyecto de Ley el 29 de junio de 2001 (cfr., *BOCG*, Congreso de los Diputados, VII Legislatura, Serie A, Proyectos de Ley, núm. 41-1, págs. 1 a 13).

En cuanto a las obligaciones de estas Entidades con las personas voluntarias, el artículo 8 sanciona como tales las siguientes:

a) “Responder a principios democráticos y participativos en la composición de sus órganos y su funcionamiento”. Sobre los inconvenientes de este punto ya tuvimos ocasión de pronunciarnos más atrás. Baste decir ahora que su ubicación sistemática es incorrecta, ya que no recoge ninguna obligación de la Entidad con los voluntarios, los cuales, en muchos casos, ni siquiera serán socios de la misma.

b) *“Cumplir los compromisos adquiridos con las personas voluntarias en el acuerdo de incorporación de las mismas a la organización de acción voluntaria”*. Se pone así de manifiesto la naturaleza negocial de tales compromisos, lo que nos conduce directamente a estudiarlos en el marco de una relación jurídica obligatoria de la que nacen prestaciones recíprocas a cargo de las partes.

c) *“Proporcionar a las personas voluntarias la formación específica y la orientación necesaria para el ejercicio de sus actividades”*. La finalidad no es otra que garantizar la eficacia de la acción voluntaria, ahora elevada al rango de coadyuvante de las políticas públicas de bienestar.

d) *“Acreditar la suscripción de una póliza de seguro que cubra tanto los daños ocasionados a las personas voluntarias como a terceros en el ejercicio de la actividad de voluntariado, con las características y por los capitales que se establezcan reglamentariamente”*. En cuanto al régimen de la responsabilidad extracontractual, hemos de efectuar una doble distinción. Por lo que se refiere a los daños sufridos por los propios voluntarios en el ejercicio de sus actividades de voluntariado, esta norma reconoce a los voluntarios el derecho a estar asegurados contra los daños derivados directamente del ejercicio de la actividad voluntaria con las características y por los capitales que se establezcan reglamentariamente. En cuanto a la responsabilidad extracontractual frente a terceros, el artículo 10 de la Ley dispone que las Entidades de acción voluntaria responderán civilmente frente a terceros por los daños y perjuicios causados, por acción u omisión, por las personas voluntarias que participen en sus programas, tratándose de Entidades privadas, de conformidad con lo establecido en el Código civil (es decir, artículos 1902 y siguientes), y tratándose de Entidades públicas, de conformidad con lo establecido en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (es decir, artículos 139 y siguientes). Resulta loable la obligación de suscribir dicho seguro de responsabilidad civil en todo caso, ya que se trata de garantizar el resarcimiento de estos daños a las víctimas, sean éstas los propios voluntarios o terceros. Precisamente a tal efecto, el artículo 21 de la Ley gallega dispone que *“la Xunta de Galicia suscribirá una póliza de seguro que cubrirá los riesgos derivados de la acción de los voluntarios -tanto la responsabilidad civil derivada de sus actuaciones como los accidentes sufridos por los mismos voluntarios- cuando participen en las actividades organizadas por dicha Administración”*, a lo que añade que *“a la misma podrán adherirse las Entidades de acción voluntaria que reúnan las condiciones que se establezcan en el plan gallego de voluntariado”*. Parece evidente, por tanto, que las Entidades privadas que no cumplan tales condiciones tendrán que suscribir dicho seguro por su cuenta.

e) *“Cubrir los gastos de las personas voluntarias derivados del desarrollo de su actividad”*. El contrapunto de la ausencia de contraprestación económica consagrada por el artículo 3 de la Ley gallega de voluntariado viene representado por el reembolso a cargo de la Entidad de voluntariado de los gastos o costes asumidos por las personas voluntarias en

el desarrollo de su actividad. De tal suerte que sobre estas dos características se ha construido el concepto legal de gratuidad del voluntariado, el cual queda así orientado al mantenimiento de la integridad patrimonial del sujeto voluntario. De tal suerte que si la actividad voluntaria no ha de ser un mecanismo de enriquecimiento, tampoco ha de ser una vía de pérdida de masa patrimonial (*cfr.*, MADRID, A., *La institución del voluntariado*, Madrid, Trotta, 2001, pág. 130).

f) “*Dotar a las personas voluntarias de los medios y recursos apropiados para el cumplimiento de sus funciones*”. Al igual que la finalidad de la obligación que sanciona su letra c, se trata de garantizar la eficacia de una acción voluntaria elevada al rango de coadyuvante de las políticas públicas de bienestar.

g) “*Garantizar a los voluntarios las debidas condiciones de seguridad e higiene en el desarrollo de su actividad, así como el establecimiento de las correspondientes medidas de prevención de riesgos*”. Al igual que el legislador garantizara la indemnidad patrimonial del voluntario, con el reembolso de los gastos que conlleva el desarrollo de su actividad, ahora se trata de garantizarle también su indemnidad personal, con las debidas garantías de seguridad, higiene y prevención de riesgos laborales en el desarrollo de su actividad, en aras de la protección de su derecho a la vida e integridad física.

h) “*Facilitar a las personas voluntarias una acreditación que las habilite e identifique para el desarrollo de su actividad*”. Recordemos que lo que se “*institucionaliza*” es la colaboración social organizada.

i) “*Certificar la actividad de las personas voluntarias con constancia de sus datos personales identificativos y la duración y naturaleza de la actividad desarrollada*”. La importancia de esta obligación entronca directamente con las medidas de promoción y fomento del voluntariado a través de su valoración curricular (*cfr.*, artículo 14, en su letra i, de la Ley gallega).

j) “*Llevar un registro de altas y bajas de las personas voluntarias*”. Se intenta con ello dotar de seguridad jurídica la relación de voluntariado, ya que se trata de dejar constancia de los momentos inicial (constitución) y final (extinción) de dicha relación.

k) “*Informar a las personas voluntarias sobre los fines y régimen de funcionamiento de la Entidad*”. Evidentemente, buena parte del éxito de la relación jurídica entre Entidad y voluntario dependerá de una adecuada sintonía entre ambos, para lo cual es necesario habilitar cauces de información recíproca de manera previa.

l) “*Facilitar la participación del voluntariado en la elaboración, diseño, ejecución y evaluación de los programas en que intervengan*”. No se trata del reconocimiento de derechos políticos que son exclusivos de la condición de socio de la respectiva Entidad, sino

sólo de brindar cauces de participación en el diseño, ejecución y evaluación de la acción voluntaria a su protagonista.

m) *“Efectuar el seguimiento y evaluación de las actividades programadas, garantizando la consecución de los objetivos previstos”*. Nuevamente se persigue la eficacia de la acción.

n) *“Las demás que se deriven de la presente Ley y del resto del Ordenamiento jurídico”*. Por supuesto, también, entiendo yo, cualesquiera otras reflejadas en el acuerdo o compromiso de incorporación y, en consecuencia, aceptadas por ambas partes al amparo del principio de autonomía de la voluntad consagrado en el artículo 1255 del Código civil (*cfr.*, artículo 15, en su letra a, de la Ley gallega).

Por lo que se refiere al incumplimiento de tales obligaciones, el artículo 9 prescribe que su incumplimiento reiterado por las Entidades de acción voluntaria, verificado por el órgano competente de la Xunta de Galicia mediante expediente contradictorio, podrá determinar la aplicación de alguna de las siguientes sanciones: la baja en el Registro de Entidades de acción voluntaria; la revocación de toda subvención concedida por las Administraciones públicas; la resolución de cualquier convenio celebrado con las Administraciones para la ejecución de programas y proyectos; y el cese, en su caso, como miembro del Consejo Gallego del Voluntariado. Resulta clara la necesidad de un ulterior desarrollo reglamentario de este precepto que gradúe las infracciones y las sanciones en graves, menos graves y leves, en aras del respeto al principio de proporcionalidad.

Por lo demás, señalar que el artículo 22 de la Ley regula la participación de las Entidades de acción voluntaria, al señalar, en su número 1, que *“serán reconocidas como instrumentos de participación ciudadana en el diseño y ejecución de las políticas públicas en las áreas de interés general del artículo 4”* y, en su número 2, que a tales efectos *“estarán representadas en los órganos de consulta y participación constituidos a estos efectos en cada una de dichas áreas, de conformidad con lo previsto en sus respectivos reglamentos”*.

### ***B) Las personas voluntarias (Capítulo III).-***

De acuerdo con el número 1 del artículo 13 de la Ley gallega, *“se entiende por persona voluntaria toda persona física que de modo libre, altruista y responsable realiza actividades en favor de los demás o de interés colectivo, en el seno de Entidades de acción voluntaria públicas o privadas y democráticas sin ánimo de lucro y sin recibir ningún tipo de contraprestación económica”*, a lo que añade que *“la condición de persona voluntaria será compatible con la de socio en la misma Entidad”*, lo que ayuda a deslindar el distinto alcance de ambas figuras, ya que la voluntad de ingresar en una organización es muy distinta de la voluntad de participar en ella como voluntario.

En cuanto a la necesaria capacidad de obrar para asumir la condición de voluntario, el número 2 de dicho artículo 3 señala que “*los menores de edad podrán participar en programas y proyectos de voluntariado específicamente adaptados a sus características, mediante autorización expresa de sus padres, tutores o de la institución que los tenga a su cargo, con respeto, en todo caso, a la voluntad del menor*”, añadiendo en su número 3 que “*la autorización expresa acompañará necesariamente al acuerdo o compromiso de incorporación que se suscriba*”. A pesar de su pésima redacción, entiendo que la capacidad de los menores de edad para ser voluntarios, circunscrita legalmente a programas adaptados a su minoría de edad, viene determinada por su capacidad natural de querer y entender la acción voluntaria que se propone, con la asistencia de sus representantes legales.

Por supuesto, la adquisición de voluntario va ligada inexorablemente a la celebración del acuerdo o compromiso de incorporación regulado en el artículo 11. En efecto, éste dispone que “*la incorporación de las personas voluntarias a las Entidades habrá de formalizarse por escrito mediante acuerdo o compromiso, en el cual se determinará el carácter altruista de la relación*”. Entiendo que la naturaleza jurídica de dicho acuerdo se corresponde con la de un negocio jurídico gratuito, cuyo carácter altruista no impediría calificarlo como contrato civil, y por ello, fuente de una relación jurídica de naturaleza patrimonial del todo extraña al llamado “*don del voluntariado*” (*cfr.*, MADRID, A., *La institución del voluntariado*, Madrid, Trotta, 2001, págs. 153 y siguientes), pero que difícilmente puede ahora desterrarse del contenido obligatorio que le adscribe la Ley, al elevarlo a la categoría de contrato típico a título gratuito, al lado de la donación, el mandato, el comodato, el simple préstamo y el depósito. Es decir, consecuencia directa de la inyección estratégica de la colaboración gratuita en la vida económica (*cfr.*, *v. gr.*, artículo 18.4 de la Ley gallega) sería la absorción de dicho “*don*” por una percepción patrimonialista de la gratuidad (*cfr.*, MADRID, A., *La institución del voluntariado*, Madrid, Trotta, 2001, págs. 144 y 153). Lo que determina que la “*institucionalización*” no es neutral, ya que conlleva cambios fundamentales en la propia manera de ser del voluntariado. Lo que nos permite afirmar que el legislador, lejos de limitarse a reconocer una realidad prejurídica, la conforma a su política legislativa, contractualizando esta forma de colaboración social (*cfr.*, MADRID, A., *La institución del voluntariado*, Madrid, Trotta, 2001, pág. 141).

En cuanto a su contenido, la misma norma indica que dicho acuerdo detallará:

a) “*El conjunto de derechos y deberes que, con arreglo a la presente Ley, correspondan a ambas partes*”. Ello significa que dicho conjunto constituye el contenido mínimo legal obligatorio, sin perjuicio de que el mismo se vea ampliado, como ya adelanté, en aplicación del principio de autonomía de la voluntad *ex* artículo 1255 del Código civil (*cfr.*, artículos 8, en su letra n, y 15, en su letra a, de la Ley gallega).

b) “*El contenido de las funciones, actividades y tiempo de dedicación a las mismas que se comprometen a realizar las personas voluntarias*”. Se trata de concretar las prestaciones



de hacer objeto de las obligaciones convencionales asumidas por los voluntarios en el acuerdo de incorporación.

c) *“La formación requerida para el desarrollo de las actividades encomendadas y, en su caso, el procedimiento a seguir para adquirirla”*. Es evidente que la consecución de una acción eficaz impone o bien que el voluntario tenga la formación necesaria para llevarla a cabo con ciertas garantías de éxito o bien que se concrete, en el supuesto de que carezca de ella, el compromiso de la Entidad de facilitársela y el suyo propio de adquirirla .

d) *“La duración del compromiso y las causas y formas de resolución del mismo por las dos partes”*. Se trata de dotar de seguridad jurídica a los mecanismos de desvinculación entre las partes de la relación de voluntariado, lo que sin duda alguna ayudará a las Entidades a planificar la disponibilidad de los recursos humanos voluntarios que en cada momento sean necesarios. Como las formas más usuales de desvinculación se me antojan el transcurso del plazo, la resolución, el mutuo disenso y el libre desistimiento.

f) *“Los fines y objetivos de la Entidad en la cual se integra”*. Sin duda alguna, ello ayudará al voluntario a conformar su voluntad de elección respecto de la Entidad a la que se quiera incorporar, al darle a conocer de antemano los objetivos y fines de la misma.

Por otra parte, en correlación con las obligaciones que el artículo 8 de la Ley gallega impone a las Entidades de voluntariado respecto de los voluntarios, su artículo 14 sanciona los derechos de los mismos, razón por lo que nos remitiremos a lo dicho respecto de aquel artículo.

En todo caso, la enumeración es la siguiente:

a) *“Participar activamente en la organización en que estén integradas de acuerdo con sus estatutos, colaborando en la planificación, diseño, ejecución y evaluación de los programas en que colaboren”*. Lo que ya sabemos que no les atribuye la condición de socios.

b) *“Ser tratadas sin discriminación, respetando su libertad, dignidad, intimidad y creencias”*. Es superfluo, pues ello les corresponde como a cualquier otro ciudadano.

c) *“Recibir la orientación, apoyo y formación necesarios para el ejercicio de su actividad”*.

d) *“Estar aseguradas por los riesgos que puedan derivarse del ejercicio de la actividad voluntaria, por los capitales que reglamentariamente se establezcan”*.

e) *“Disponer de una acreditación identificativa de su condición de voluntarios”*.

f) *“Realizar sus actividades en condiciones de seguridad e higiene”*.

- g) *“Ser reembolsadas de los gastos que pueda ocasionarles la actividad de voluntariado”.*
- h) *“Disponer de los medios y recursos necesarios para el desarrollo de su actividad”.*
- i) *“Recibir certificaciones de su participación en los programas y proyectos de voluntariado, que podrán, en su caso, como reconocimiento de su valor social, ser objeto de valoración en su currículo”.*
- j) *“Cesar libremente en su condición de personas voluntarias”.*
- k) *“Obtener el cambio de programa asignado cuando existan causas que lo justifiquen, dentro de las posibilidades de la Entidad”.*
- l) *“En general, los demás que se deriven de la presente Ley y del resto del Ordenamiento jurídico”.*
- m) *“No ser asignadas a la ejecución de tareas ajenas a los fines y naturaleza de la Entidad”.*

Por su parte, el artículo 15 regula los deberes de las personas voluntarias, algunos de los cuales nos permiten deducir correlativos derechos tanto de las Entidades de voluntariado como de los beneficiarios de la acción solidaria, en ambos casos, respecto de los voluntarios. Los deberes que prescribe la norma son los siguientes:

- a) *“Cumplir los compromisos acordados con las Entidades en que se integran, respetando lo dispuesto en sus estatutos”.* Lo que permite reafirmarnos en la vigencia del principio de autonomía de la voluntad también en este ámbito.
- b) *“Guardar la confidencialidad respecto a la información recibida y conocida en el desarrollo de su actividad”.*
- c) *“Rechazar toda clase de contraprestación económica o material que pueda serles ofrecida por el beneficiario u otras personas en virtud de su actuación”.*
- d) *“Actuar de forma diligente, responsable y solidaria en la ejecución de las tareas que les sean encomendadas, siguiendo las instrucciones que se impartan”.*
- e) *Respetar los derechos y creencias de las personas beneficiarias.*
- f) *Participar en las actividades de formación establecidas por la organización.*
- g) *Observar las medidas de seguridad e higiene que se adopten.*

*h) Cuidar y hacer buen uso de los recursos materiales que pongan a su disposición las Entidades para el desarrollo de su actividad, así como emplear debidamente las acreditaciones y distintivos de la organización que se les otorguen.*

Como todo este contenido obligacional puede ser objeto de controversia por parte de cualquiera de las partes, el artículo 12 de la Ley gallega establece, con muy buen criterio, un mecanismo de resolución de conflictos mucho más ágil que el recurso a la jurisdicción ordinaria: el arbitraje. Al efecto, dicha norma señala que “*los conflictos que puedan plantearse entre las Entidades de acción voluntaria y las personas voluntarias podrán, antes de acudir al orden jurisdiccional que corresponda, ser sometidos a la Comisión de Arbitraje del Voluntariado a que se refiere el artículo 27 de la presente Ley*”. En cuanto al orden jurisdiccional competente, entiendo que será en todo caso el civil, cualquiera que sea la naturaleza de la Entidades de voluntariado.

#### **IV.- EL PAPEL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA GALLEGA EN RELACIÓN CON EL VOLUNTARIADO FORMAL.-**

##### ***A) Las medidas de promoción y fomento del voluntariado (Capítulo IV).-***

Ya tuvimos ocasión de comprobar que si hay algo que caracteriza a la “*institucionalización*” del voluntariado es el llamamiento a la responsabilidad de los ciudadanos apelando, entre otras razones, a la limitación de los recursos públicos. Desde esta perspectiva, resulta palmario que la mediatización de las motivaciones éticas de las personas enlaza con un problema práctico al que se enfrentan las Administraciones públicas: la discontinuidad de los servicios prestados mediante trabajos voluntarios. Frente a ello, los poderes públicos tratan ahora de asegurar que los voluntarios tengan una dedicación estable y elevada. Y la incentivación de las prestaciones voluntarias es la forma elegida por el legislador para asegurar este objetivo (cfr., MADRID, A., *La institución del voluntariado*, Madrid, Trotta, 2001, págs. 46 y 61).

Como consecuencia de ello, la Ley gallega “*establece las competencias de la Xunta de Galicia y de las corporaciones locales para hacer efectiva una política de fomento de la actividad voluntaria*” (cfr., párrafos sexto, séptimo y octavo del número 4 de su Exposición de Motivos), “*regulando medidas de promoción mediante la acción concertada, señalando los requisitos que tendrán que reunir los programas y proyectos y estableciendo un plan gallego para la promoción y fomento de la acción voluntaria*” (cfr., párrafo séptimo del número 4 de su Exposición de Motivos) y haciendo “*un reconocimiento explícito de los ayuntamientos en el campo del voluntariado, en un marco jurídico en el cual podrán ejercer libremente su iniciativa en su ámbito local*”, lo que les permite, en el ámbito de sus competencias, “*promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios contribuyan a satisfacer necesidades y aspiraciones de su comunidad vecinal*” (cfr., párrafos sexto, séptimo y octavo del número 4 de su Exposición de Motivos).

Así, por lo que se refiere a las competencias de la de la Xunta de Galicia, el número 1 del artículo 16 de la Ley dispone que, con la finalidad de desarrollar la acción de voluntariado, llevará a cabo las siguientes actuaciones:

a) *“Promover y fomentar la participación de los ciudadanos y ciudadanas en las actuaciones de voluntariado a través de las Entidades legalmente constituidas”.*

b) *“Fomentar la coordinación y planificación de acciones conjuntas de la Administración y las Entidades de acción voluntaria o de las mismas entre sí”.*

c) *“Suscribir convenios u otras formas de colaboración con las Entidades de acción voluntaria para la ejecución y desarrollo de programas y proyectos de voluntariado”.*

d) *“Establecer becas de estudios de formación y colaboración para el diseño, ejecución y elaboración de proyectos de interés general en materia de voluntariado que reglamentariamente se establezcan”.*

a) *“Proporcionar información, formación general, asesoramiento técnico y apoyo material y económico a las corporaciones locales y Entidades de acción voluntaria”.*

f) *“Realizar estudios e investigaciones, así como elaborar estadísticas en materia de voluntariado”.*

g) *“Crear y gestionar el Registro de Entidades de Acción Voluntaria”.*

h) *“Establecer medidas de reconocimiento público de las Entidades y personas que colaboren en el desarrollo de la acción voluntaria”.*

i) *“Crear un fondo documental y una base de datos sobre voluntariado que integrará el contenido de los diferentes programas de acción voluntaria”.*

j) *“Establecer los criterios para el seguimiento e inspección de las Entidades de acción voluntaria en lo relativo al cumplimiento de los fines, obligaciones y programas que se lleven a cabo al amparo de la presente Ley, financiados con cargo a los fondos públicos”.*

k) *“Impulsar la cooperación con organismos de ámbito estatal o internacional”.*

l) *“Establecer ofertas formativas para potenciar un voluntariado de calidad”.*

m) *“En general, cualesquiera otras competencias que la presente Ley u otras normas jurídicas puedan establecer”.*

Competencias que, ahora de acuerdo con su número 2, serán ejercidas por la Consellería competente en materia de Administración local a través del Servicio Gallego del Voluntariado, sin perjuicio de las actuaciones que correspondan a cada una de las demás Consellerías por razón de la materia.

Y por lo que respecta a las competencias de las Corporaciones locales, el artículo 17 preceptúa que les corresponde:

a) *“Programar y promover la coordinación de las actuaciones en materia de voluntariado dentro de su ámbito territorial”.*

b) *“Facilitar a las Entidades de acción voluntaria la información, formación y asistencia técnica necesaria para el desarrollo de su actividad”.*

c) *“Promover estudios e investigaciones sobre voluntariado y colaborar con la Xunta de Galicia en la elaboración de estadísticas sobre voluntariado”.*

d) *“Realizar el seguimiento e inspección de las Entidades de acción voluntaria en lo relativo al cumplimiento de sus obligaciones legales y de los programas y proyectos de voluntariado que se realicen en el ámbito de sus competencias con cargo a los fondos públicos”.*

e) *“Colaborar con las demás Administraciones públicas en el aprovechamiento de los recursos orientados a la cooperación internacional para el desarrollo”.*

f) *“Promover la creación de oficinas municipales de voluntariado, bien por sí mismas o mediante agrupaciones entre ellas”.*

g) *“Cualesquiera otras funciones que se les encomienden por delegación de la Xunta de Galicia”.*

El instrumento básico de esta política de incentivos es el llamado Plan gallego para la promoción y fomento de la acción voluntaria regulado en el artículo 23 de la Ley, el cual (de acuerdo con su número 1) *“comprenderá el conjunto de acciones que en materia de promoción y fomento del voluntariado desarrollen los distintos departamentos de la Xunta de Galicia a fin de lograr su coordinación”* y *“posibilitará la integración en dichas acciones de las actividades e iniciativas de las Administraciones locales y Entidades de acción voluntaria que, cumpliendo los requisitos exigidos en la presente Ley y estando inscritas en el Registro de Entidades de acción voluntaria, soliciten su incorporación”*, correspondiendo (según su número 2) su elaboración y seguimiento al Servicio Gallego de Voluntariado, y su aprobación al Consello de la Xunta de Galicia, previo informe del Consejo Gallego del Voluntariado. Organismos a los que nos referiremos en el epígrafe siguiente.

**B) Los organismos públicos de garantía y control del voluntariado formal (Capítulos V, VI, VII y VIII).-**

*1) El Servicio Gallego de Voluntariado.-*

De acuerdo con el artículo 24 de la Ley gallega, el Servicio Gallego de Voluntariado es, según su número 1, el “organismo especializado en materia de voluntariado adscrito a la Consellería con competencias en materia de Administración local”, al que corresponde, según su número 2, “el ejercicio de las competencias en materia de promoción y coordinación de la acción voluntaria de conformidad con lo establecido en la presente Ley”.

A dicho organismo también corresponde, de acuerdo con el número 1 del artículo 28, la gestión del Registro de Entidades de Acción Voluntaria de la Comunidad Autónoma de Galicia, adscrito a la Consellería competente en materia de Administración local. La importancia de dicho Registro se pone de manifiesto en el número 2 de dicha norma, que prescribe que “la inscripción en el Registro será condición indispensable para integrar las acciones, actividades e iniciativas de las Entidades de acción voluntaria en el plan gallego para la promoción y fomento de la acción voluntaria y acceder a las ayudas y subvenciones, así como para celebrar convenios con las Administraciones públicas en materia de voluntariado”. En cuanto a la organización y al procedimiento de acceso a dicho Registro, el número 3 del artículo 28 dice que se determinarán reglamentariamente.

Como puede apreciarse, la no inclusión en el Registro de Entidades de Voluntariado no exime a éstas del cumplimiento de las obligaciones que se establecen en relación con los voluntarios adscritos a sus programas.

*2) El Consejo Gallego de Voluntariado.-*

El artículo 25 de la Ley gallega “crea el Consejo Gallego de Voluntariado de la Comunidad Autónoma gallega como órgano consultivo y asesor en materia de voluntariado, adscrito a la Consellería con competencias en materia de Administración local”, el cual “ejercerá las funciones de informe y análisis de las actividades de voluntariado, así como las que determine su normativa de desarrollo”.

Por lo que se refiere a su composición, el artículo 26 señala, en su número 1, que dicho órgano estará integrado por: un Presidente, que será el de la Xunta de Galicia; un Vicepresidencia, que será el Conselleiro con competencia en materia de Administración local; los vocales, que serán un representante de los órganos superiores u organismos autónomos de la Xunta de Galicia, con rango de Director general, de las áreas de Administración local, Comunicación social, Consumo, Cultura, Deportes, Educación, Estadística, Familia, Medio ambiente, Mujer, Protección civil, Relaciones con las comunidades gallegas fuera de Galicia, Sanidad, Servicios sociales, Vivienda, Juventud; cuatro

representantes de Entidades locales designados por la Federación Gallega de Municipios y Provincias; un representante del Consejo de la Juventud de Galicia; seis representantes de las Entidades de acción voluntaria nombrados por el Presidente del Consejo Gallego del Voluntariado, a propuesta de los consejos gallegos de las áreas de servicios sociales, sanidad, educación, medio ambiente, protección civil y cultura; tres representantes de las organizaciones sindicales más representativas de la Comunidad Autónoma; y un representante de la Confederación de Empresarios de Galicia. Su Secretaría estará ocupada, de acuerdo con el número 2 de dicha norma, por el responsable del Servicio Gallego de Voluntariado, con voz pero sin voto, pudiendo asistir a las reuniones de dicho órgano, a efectos simplemente informativos o de asesoramiento, personas expertas en la materia de que se trate, como reconoce su número 3.

*3) La Comisión de Arbitraje del Voluntariado.-*

De acuerdo con el número 1 del artículo 27 de la Ley, la Comisión de Arbitraje del Voluntariado se crea adscrita al Servicio Gallego de Voluntariado, configurándose como instrumento de protección y defensa de las partes que llevan a cabo actuaciones de voluntariado, cuya organización, funciones y procedimiento se determinarán reglamentariamente, de conformidad con su número 2.

## **V.- LAS DISPOSICIONES ADICIONALES, TRANSITORIA, DEROGATORIA Y FINALES.**

De acuerdo con la Disposición Adicional Primera, la Ley será de aplicación también al voluntariado social regulado en la Ley 4/1993, de 14 de abril, de Servicios Sociales de Galicia, así como a las agrupaciones de voluntarios de protección civil, sin perjuicio de la aplicación de su normativa específica reguladora en todo lo que no la contradiga.

Además, a las personas que participen de forma voluntaria y gratuita en programas de Entidades de acción voluntaria inscritas en el Registro de la Comunidad Autónoma gallega y que se desarrollen en el extranjero será de aplicación lo establecido en la Disposición Adicional Primera de la Ley estatal, tal y como dispone la Disposición Adicional Segunda de la Ley gallega.

En cuanto a los voluntarios de cooperación para el desarrollo, la Disposición Adicional Tercera de la Ley gallega los define, en su número 1, como las personas que, cumpliendo los requisitos del artículo 13 de la presente Ley, realicen actividades a través de Entidades públicas o privadas sin ánimo de lucro inscritas en el Registro de la Xunta de Galicia y gestionen programas o proyectos de cooperación para el desarrollo, los cuales, de acuerdo con su número 2, se registrarán por lo dispuesto en el artículo 37 de la Ley 23/1998, de 7 de julio, de cooperación y desarrollo, y, en lo no contemplado expresamente en el mismo, por las

disposiciones de la presente Ley. A lo que añade, en su número 3, que la cooperación para el desarrollo que se realice desde la Comunidad Autónoma gallega y desde las Entidades locales se inspirará en los principios, objetivos y prioridades establecidos en la sección 2 del Capítulo I de la Ley 23/1998, de 7 de julio.

Por su parte, la Disposición Transitoria Única señala que las Entidades de acción voluntaria que desarrollan programas y proyectos de voluntariado habrán de ajustarse a lo dispuesto en la presente Ley en el plazo máximo de un año desde su entrada en vigor.

Mientras que la Disposición Derogatoria Única deroga todas las disposiciones legales o reglamentarias que se opongan a lo establecido en la presente Ley.

En cuanto al desarrollo reglamentario de esta Ley, la Disposición Final Primera faculta al Consello de la Xunta de Galicia para su aprobación.

La Disposición Final Segunda establece que en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la Ley, el Consello de la Xunta de Galicia, a propuesta del titular de la Consellería con competencias en materia de Administración local, aprobará el reglamento de funcionamiento del Servicio Gallego de Voluntariado, del Registro de Entidades de Voluntariado y de la Comisión de Arbitraje del Voluntariado. A lo que la Disposición Final Tercera añade que el Consejo Gallego del Voluntariado elaborará, en el plazo de seis meses desde su constitución, su reglamento de funcionamiento.

Y ya por último, decir que, de acuerdo con la Disposición Final Cuarta, la Ley gallega del voluntariado entró en vigor a los veinte días de su publicación en el *DOGA*..

*Lei 3/2000, do 22 de decembro, do voluntariado de Galicia.*

1. A participación da sociedade civil nos asuntos de interese xeral, e máxime naquelas situacións que redunden na erradicación de situacións de discriminación, é un feito que ten cada vez maior incidencia na comunidade, debendo considerarse esta participación como o recoñecemento dun dereito que efectivamente a asiste e como unha necesidade que ten o Estado e, neste caso, a CA de Galicia para darlles resposta a necesidades da poboación.

Isto é máis determinante coa aparición de novas necesidades dos cidadáns, sexan as manifestadas ou aquelas sentidas pero non expresadas, e ante as limitacións do esforzo público e conscientes de que a atención e melloría da calidade de vida esixe unha participación pública que debe complementarse coa participación privada. Non se trata de deixar actuacións públicas que van seguir sendo necesarias, senón de atopar un espacio de colaboración coa actuación privada que participe, nunha manifestación de solidariedade, na atención de necesidades que afectan a sociedade.

O voluntariado é unha forma de participación, da sociedade na atención de necesidades na que conflúen a liberdade de actuación, a solidariedade e o altruismo. Nesta lei considerase desde unha



organización, superando o puro voluntarismo de carácter informal, que non entra dentro do seu obxecto de atención, e sempre dentro dun proxecto dirixido á atención concreta de necesidades de interese xeral.

Como forma de participación social preténdese o seu recoñecemento, promovendo e impulsando este voluntariado formal, cun respecto escrupuloso cara á liberdade dos cidadáns para constituír entidades que teñan unha finalidade de atención voluntaria de necesidades da sociedade, desligando estas situación de calquera forma de servicios retribuída, así como regulando a relación entre as persoas voluntarias e a organización a través dun cadro de dereitos e deberes que comporta esta relación.

2. A CE no seu art. 9.2 establece a obriga dos poderes públicos de promover-las condicións para que a liberdade e igualdade dos individuos e dos grupos nos que se integran sexan reais e efectivas, remove-los atrancos que impidan ou dificulten a súa plenitude e mais facilita-la participación de tódolos cidadáns na vida política, económica, cultural e social, como manifestación da solidariedade cidadá en beneficio da comunidade.

A nivel do Estado español promúlgase, consecuentemente con este mandato, a Lei 6/96, do 15 de xaneiro, do voluntariado, que regula as actuacións dos cidadáns dirixidas á satisfacción de necesidades de interese xeral e especialmente a erradicación de situacións de discriminación. O seu ámbito limitáase a entidades, tanto públicas coma privadas, de ámbito estatal ou internacional.

O EA de Galicia no seu art. 4.2 recolle en termos semellantes o precepto constitucional do art. 9.2 CE, así como en disposicións sectoriais normativa referida ó voluntariado, dirixida preferentemente a regula-las relacións entre as persoas voluntarias e as entidades do voluntariado. Así, tanto a Lei 3/87, do 27 de maio, de servicios sociais, coma a máis recente Lei 4/93, do 14 de abril, de servicios sociais, reflicten disposicións que afectan o voluntariado.

Preténdese agora unha regulación máis ampla do voluntariado, na que se recollan tódolos posibles campos de actuación do voluntariado, máis alá do nido social, dictando unhas normas comúns de aplicación a tódalas entidades de voluntariado, que permitan unha coordinación e planificación que afecte, dentro da Xunta de Galicia, as distintas consellerías que teñen intereses neste ámbito, así como da Administración autonómica coas administracións locais e coas propias entidades de acción voluntaria.

A regulación que se pretende a través desta Lei do voluntariado proporciona unha resposta concreta ás peculiaridades desta actividade desenvolvida no ámbito territorial propio de Galicia, atendendo a idiosincrasia da sociedade galega e os seus sectores máis deficitarios e a través dunhas institucións ou organismos creados en atención á estrutura das competencias que constitucionalmente esta CA ten atribuídas.

Supérase, deste xeito, a Lei estatal 6/96, do 15 de xaneiro, do voluntariado, cando establece o seu ámbito de aplicación ás persoas voluntarias e entidades que participen ou desenvolvan programas de ámbito estatal ou supraautonómico, así como ós que participen en programas que desenvolvan actividades de exclusiva competencia do Estado; e dótase a Galicia dun marco normativo propio de regulación das actividades das persoas voluntarias e entidades de voluntariado aquí desenvolvidas, de igual xeito que outros lexisladores autonómicos coa promulgación de diferentes leis autonómicas que regulan con carácter xeral esta actividade no ámbito territorial de cada CA.

3. A Lei galega do voluntariado ten por obxecto a regulación xeral deste tipo de actividade no ámbito propio da CA galega, facendo fincapé naqueles aspectos importantes que definen e delimitan

a condición de voluntario, sen necesidade, por outra banda, de comprometer nin desvirtua-la esencia desta acción.

O lexislador autonómico, fundamenta a súa regulación nos seguintes puntos básicos:

a) Garanti-la liberdade de traballo voluntario fronte ós atrancos que poidan opoñerse a este, así como favorece-lo recoñecemento deste labor a nivel social.

b) Supera-lo concepto tradicional de voluntario, moitas veces asimilado ó ámbito puramente asistencial e a determinados campos de acción, fundamentalmente ó social, para abranguer outros eidos de participación cidadá, como poden se-lo ocio, a cultura, o deporte, o servicio sanitario, a cooperación ó desenvolvemento, a dinamización cidadá, a defensa do medio ambiente ou calquera outro de natureza análoga.

c) Supera-lo puro voluntarismo, entendido como a acción individual e illada, loable pero pouco eficaz, para reconducilo cara a entidades estables e democráticas con capacidade para canaliza-lo esforzo dun xeito colectivo e con maiores garantías de eficacia.

d) Deslinda-lo traballo voluntario de calquera forma retribuída de servicios, sen que poidan cubrirse con persoal voluntario postos de traballo que deban ser cubertos por persoal asalariado. A experiencia do voluntariado ó que este xera empregos, en tanto descobre necesidades nas que poida existir unha demanda solvente. En ningún caso poderá utilizarse para vulnera-los dereitos laborais ou destruír postos de traballo.

e) Deslinda-lo traballo voluntario do asalariado, partindo do principio de complementariedade do voluntariado.

4. Partindo desta base, o contido da lei estrutúrase en oito capítulos con 28 arts., tres disp. adic., unha trans., unha derogatoria e tres derradeiras.

O capítulo I establece disposicións xerais sobre o obxeeto da lei, delimitando o ámbito de aplicación a toda actividade de voluntariado organizada e que se desenvolva no ámbito territorial da CA galega ou no ámbito de competencias da Xunta de Galicia. Define o voluntariado e regula as áreas de interese xeral, así como os fins e os principios básicos polos que deben rexerse as actuacións das persoas voluntarias.

O capítulo II prevé a existencia dunha organización pública ou privada, constituída legalmente e con personalidade xurídica, que, sen ánimo de lucro, realice programas no marco de actividades de interese xeral, e configúrase así como o requisito básico do que vai deriva-la posibilidade, se é o caso, de poder contar coa colaboración de voluntariado. Estrúctúrase en seis arts.: 1) Entidades de acción voluntaria. 2) Obrigas das organizacións coas persoas voluntarias. 3) Incumprimento de obrigas. 4) Responsabilidade extracontractual fronte a terceiros. 5) O acordo ou compromiso de incorporación. 6) Arbitraje do voluntariado.

O capítulo III regula o estatuto do voluntariado, establecendo un concepto amplo, que permite a participación de tódolos cidadáns cando de xeito libre e responsable lle dediquen o seu tempo libre a realizar actividades de interese xeral para a comunidade, no seo de entidades públicas ou privadas sen ánimo de lucro, excluíndo as situacións nas que medie relación laboral, funcional, administrativa ou mercantil, así como familiar ou de boa veciñanza. Tamén se detallan neste capítulo os dereitos e os deberes das persoas voluntarias.

O capítulo IV regula a promoción e o fomento do voluntariado.

Establece as competencias da Xunta de Galicia e das corporacións locais na aplicación desta lei, para facer efectiva unha política de fomento da actividade voluntaria e de participación dos cidadáns e cidadás.

Regúlanse medidas de promoción mediante a acción concertada, sinalando os requisitos que terán que reuni-los programas e proxectos e establecendo un Plan galego para a promoción e fomento da acción voluntaria. A elaboración e seguimento deste levarase a cabo a través do organismo previsto no art. 24 e someterase ó informe do Consello Galego do Voluntariado.

Faise un recoñecemento explícito dos concellos no campo do voluntariado, nun marco xurídico no que poderán exercer libremente a súa iniciativa no seu ámbito local. Respóndese así ó principio da autonomía local para a xestión dos seus respectivos intereses e no ámbito das súas competencias, que lles permite promover toda clase de actividades e prestar cantos servicios contribúan a satisfacer necesidades e aspiracións da súa comunidade veciñal.

A actuación do concello no campo do voluntariado ten na lei unha dobre vertente, en canto se lle recoñece a súa capacidade para dispoñer de agrupacións propias de voluntarios e se determina o amparo que lle debe prestar á iniciativa privada sen ánimo de lucro, colaborando con ela mediante o asesoramento técnico, a coordinación, a planificación no seu ámbito municipal e o apoio económico.

Finalmente, preténdese buscar unha coordinación de actuacións a nivel público, tanto dentro da Xunta de Galicia coma coa Administración local.

O capítulo V crea o Servicio Galego de Voluntariado, como organismo especializado en materia de voluntariado ó que se adscribe a Comisión de Arbitraxo. Encoméndanselle a elaboración e o seguimento do Plan galego de fomento e promoción da acción voluntaria e a xestión do sistema de rexistro autonómico de entidades, así como desenvolve-las actuacións técnicas de promoción, investigación, asistencia e formación.

O capítulo VI regula o Consello Galego do Voluntariado, en canto órgano consultivo e asesor, adscrito á consellería con competencias en materia de Administración local, onde estarán representadas a Xunta de Galicia, as entidades locais e as entidades de acción voluntaria, entre outros.

O capítulo VII regula a Comisión de Arbitraxo, como instrumento de protección e defensa das partes que levan actuacións de voluntariado.

O capítulo VIII regula o Rexistro de entidades de voluntariado; a inscrición neste será requisito para que as entidades de voluntariado poidan acollerse ás axudas que na lei se prevén. A non inclusión no Rexistro de entidades de voluntariado non exime das obrigas que se establecen na relación delas cos voluntarios adscritos ós seus, programas.

5. En definitiva, o importante servizo que as entidades de voluntariado lle prestan á comunidade, desenvolvendo o espírito de iniciativa, responsabilidade e solidariedade entre os seus membros, servindo con eficacia ó interese xeral e de xeito complementario á acción dos poderes públicos e cumprindo unha función insubstituíble de mediación, intercambio e equilibrio social fundamenta a promulgación desta lei que regula os aspectos xerais da actividade do voluntariado na CA galega, impulsando unha maior participación na vida comunitaria.

O recoñecemento normativo da acción voluntaria quere fomenta-la solidariedade en tódolos niveis da sociedade galega, facilitando unha vía de participación dos cidadáns neste ámbito e potenciando os valores que derivan da nosa CE e EA, como son os de liberdade, xustiza, igualdade, pluralismo e dignidade da persoa e os dereitos inviolables que lle son inherentes.

Por todo o exposto, o Parlamento de Galicia aprobou e eu, de conformidade co art. 13.21 EA de Galicia e co art. 24 da Lei 1983, do 23 de febreiro reguladora da Xunta e do seu presidente, promulgo en nome de El-Rei a Lei do voluntariado de Galicia.

## CAPÍTULO I

### Disposicións xerais

#### **Artigo 1º. Obxecto.**

Esta lei ten por obxecto regular, promover e fomenta-la participación solidaria dos cidadáns en actuacións organizadas de voluntariado por medio de entidades públicas ou privadas estables e democráticas sen ánimo de lucro, así como ordena-las relacións entre as administracións públicas e as ditas entidades.

#### **Artigo 2º.- Ámbito de aplicación.**

1. Esta lei élle aplicable a toda a actividade de voluntariado que constitúe o seu obxecto, no ámbito territorial da CA.

2. Seralles igualmente aplicable ás actuacións en materia de voluntariado que desenvolvan programas ou proxectos de interese. xeral no ámbito de competencias da CA.

#### **Artigo 3º.- O voluntariado.**

1. Para os efectos desta lei, enténdese por voluntariado o conxunto de actividades,desenvolvidas en áreas de interese xeral sempre que se realicen:

- De maneira altruista, desinteresada e solidaria.
- Con carácter voluntario e libre, sen que teñan por causa unha obriga persoal ou deber xurídico.
- Sen contraprestación económica.
- Por medio de entidades públicas ou privadas estables e democráticas sen ánimo de lucro e de acordo con concretos programas ou proxectos de interese xeral.

2. Quedan excluídas do concepto de voluntariado as actividades:

- Desenvolvidas como consecuencia dunha relación laboral, mercantil o u funcional de calquera tipo.
- Illadas, esporádicas ou realizadas por razóns de benevolencia, amizade ou boa veciñanza.

#### **Artigo 4º.-Areas de interese xeral.**

Para os efectos do disposto no art. 2, enténdense por áreas de interese xeral as de servizos sociais, saúde, protección civil, medio ambiente, educación, cultura, ocio e tempo libre, consumo, defensa dos dereitos humanos, xuventude, cooperación internacional, defensa e fomento da economía e calquera outra que responda á natureza e ós fins da actuación de voluntariado.

#### **Artigo 5º.-Fins do voluntariado.**

As actuacións de voluntariado poderán ter por finalidade:

- a) Contribuír a elimina-los obstáculos que impidan a igualdade, eliminando calquera tipo de violencia e favorecendo o avance da sociedade.
- b) Promove-los valores sociais, culturais, deportivos e ecolóxicos.
- c) Previr e remove-las situacións causantes de feitos que producen exclusión.
- d) Promove-la defensa dos dereitos e intereses dos cidadáns.
- e) Desenvolver programas nas áreas de interese xeral con especial incidencia no ámbito educativo e sociocomunitario.

**Artigo 6º.-Principios básicos.**

A actuación do voluntariado fundaméntase nos seguintes principios básicos:

- a) A participación libre, altruista e responsable, dos cidadáns en actividades de interese xeral.
- b) A solidariedade coas persoas e cos grupos sociais, procurando a integración activa de todos na sociedade.
- c) O respecto ás conviccions e crenzas das persoas, loitando contra as distintas formas de exclusión.
- d) A colaboración entre as entidades e as administracións públicas.
- e) A autonomía e a independencia das entidades de acción voluntaria respecto dos poderes públicos.
- f) A gratuidade e a proximidade, de tal xeito que as actividades de voluntariado se realicen o máis preto posible dos cidadáns e do seu medio.
- g) A complementariedade respecto do traballo profesional.
- h) En xeral, todos aqueles principios inspiradores dunha sociedade democrática, pluralista e participativa.

**CAPÍTULO II****Das entidades de acción voluntaria e das súas relacións coas persoas voluntarias****Artigo 7º.-Entidades de acción voluntaria.**

Son entidades de acción voluntaria as legalmente constituídas e dotadas de personalidade xurídica, así como as agrupacións de voluntariado integradas no seo das administracións públicas, que, sen ánimo de lucro, desenvolven programas ou proxectos de voluntariado no marco das áreas de interese xeral do art. 4, a través de persoas voluntarias.

**Artigo 8º.-Obrigas das entidades coas persoas voluntarias.**

As entidades de acción voluntaria deberán:

- a) Responder a principios democráticos e participativos na composición dos seus órganos e no seu funcionamento.
- b) Cumprirlos compromisos adquiridos coas persoas voluntarias no acordo de incorporación daquelas á Organización de acción voluntaria.
- c) Proporcionarlles ás persoas voluntarias a formación específica e a orientación necesaria para o exercicio das súas actividades.
- d) Acredita-la subscripción dunha póliza de seguro que cubra tanto os danos ocasionados ás persoas voluntarias coma a terceiros no exercicio da actividade de voluntariado, coas características e polos capitais que se establezan regulamentarmente.
- e) Cubri-los gastos das persoas voluntarias derivados do desenvolvemento da súa actividade.
- f) Dota-las persoas voluntarias dos medios e recursos axeitados para o cumprimento das súas funcións.
- g) Garantirlles ós voluntarios as debidas condicións de seguridade e hixiene no desenvolvemento da súa actividade, así como o establecemento das correspondentes medidas de prevención de riscos.
- h) Facilitarlles ás persoas voluntarias unha acreditación que as habilite e identifique para o desenvolvemento da súa actividade.
- i) Certifica-la actividade das persoas voluntarias con constancia dos seus datos persoais identificativos e a duración e natureza da actividade desenvolvida.

- j) Levar un rexistro de altas e baixas das persoas voluntarias.
- k) Informa-las persoas voluntarias sobre os fins e o réxime de funcionamento da entidade.
- l) Facilita-la participación do voluntariado na elaboración, deseño, execución e avaliación dos programas nos que interveñan.
- m) Efectua-lo seguimento e a avaliación das actividades programadas, garantindo a consecución dos obxectivos previstos.
- n) As demais que deriven desta lei e do resto do ordenamento xurídico.

**Artigo 9º.-Incumprimento de fins e obrigas.**

O incumprimento reiterado polas entidades de acción voluntaria dos seus fins e das obrigas establecidas no artigo anterior, verificado polo órgano competente da Xunta de Galicia mediante expediente contradictorio, poderá determinar:

- a) A baixa no Rexistro de entidades de acción voluntaria.
- b) A revogación de toda subvención concedida polas administracións públicas.
- c) A resolución de calquera convenio suscrito coas administracións para a execución de programas e proxectos.
- d) O cesamento, se é o caso, como membro do Consello Galego do Voluntariado.

**Artigo 10º.-Responsabilidade extracontractual fronte a terceiros.**

As entidades as que se refire este capítulo responderán civilmente fronte a terceiros polos danos e perdas causados, por acción ou omisión, polas persoas voluntarias que participen nos seus programas, nos seguintes termos:

- a) Cando se trate de entidades privadas, de acordo co establecido no CC.
- b) Cando se trate de entidades públicas, de conformidade co establecido na Lei 30/92, do 26 de novembro, de réxime xurídico das administracións públicas e do procedemento administrativo común.

**Artigo 11º.-O acordo ou compromiso de incorporación.**

A incorporación das persoas voluntarias ás entidades deberá formalizarse por escrito mediante acordo ou compromiso no que se determinará o carácter altruista da relación e no que se detallará:

- a) O conxunto de dereitos e deberes que, conforme esta lei, lles correspondan a ámbalas dúas partes.
- b) O contido das funcións, actividades e tempo de dedicación a elas que se comprometen a realiza-las persoas voluntarias.
- c) A formación requirida para o desenvolvemento das actividades encomendadas e, se é o caso, o procedemento que se debe seguir para adquirirla.
- d) A duración do compromiso e as causas e formas de resolución deste polas dúas partes.
- e) Os fins e obxectivos da entidade na que se integra.

**Artigo 12º.-Arbitraje.**

Os conflitos que poidan xurdir entre as entidades de acción voluntaria e as persoas voluntarias poderán, antes de acudir á orde xurisdiccional que correspondá, ser sometidos á Comisión de Arbitraje do Voluntariado á que se refire o art. 27 desta lei.

### CAPÍTULO III

#### Das persoas voluntarias

##### Artigo 13º.-Concepto

1. Para os efectos desta lei, enténdese por persoa voluntaria toda persoa física que de modo libre, altruista e responsable realiza actividades en favor dos demais ou de interese colectivo, no seo de entidades de acción voluntaria públicas ou privadas e democráticas sen ánimo de lucro e sen recibir ningún tipo de contraprestación económica. A condición de persoa voluntaria será compatible coa de socio na mesma entidade.

2. Os menores de idade poderán participar en programas e proxectos de voluntariado especificamente adaptados ás súas características, mediante autorización expresa dos seus pais, tutores ou da institución que os teña ó seu cargo, con respecto en todo caso á vontade do menor.

3. A autorización expresa acompañará necesariamente o acordo ou compromiso de incorporación que se subscriba.

##### Artigo 14º.-Dereitos das persoas voluntarias.

Son dereitos das persoas voluntarias:

- a) Participaren activamente na organización na que estean integradas de acordo cos seus estatutos, colaborando na planificación, deseño, execución e avaliación dos programas nos que colaboren.
- b) Seren tratadas sen discriminación, respectando a súa liberdade, dignidade, intimidade e crenzas.
- c) Recibiren a orientación, apoio e formación necesarios para o exercicio da súa actividade.
- d) Estaren aseguradas polos riscos que poidan derivar do exercicio da actividade voluntaria, polos capitais que regulamentariamente se establezan.
- e) Dispoñeren dunha acreditación identificativa da súa condición de voluntarios.
- f) Realizaren as súas actividades en condicións de seguridade e hixiene.
- g) Seren reembolsadas dos gastos que lles poida ocasiona-la actividade de voluntariado.
- h) Dispoñeren dos medios e recursos necesarios para o desenvolvemento da súa actividade.
- i) Recibiren certificacións da súa participación nos programas e proxectos de voluntariado, que poderán, se é o caso, como recoñecemento do seu valor social, ser obxecto de valoración no seu currículo.
- j) Cesaren libremente na súa condición de persoas voluntarias.
- k) Obteren o cambio de programa asignado cando existan causas que o xustifiquen, dentro das posibilidades da entidade.
- l) En xeral, os demais que deriven desta lei e do resto do ordenamento xurídico.
- m) Non seren asignadas á execución de tarefas alleas ós fins e á natureza da entidade.

##### Artigo 15º.-Deberes das persoas voluntarias.

Son deberes das persoas voluntarias:

- a) Cumpriren os compromisos acordados coas entidades nas que se integran, respectando o disposto nos seus estatutos.
- b) Gardaren a confidencialidade respecto da información recibida e coñecida no desenvolvemento da súa actividade.

- c) Rexeitaren toda clase de contraprestación económica ou material que poida serlles ofrecida polo beneficiario ou por outras persoas en virtude da súa actuación.
- d) Actuaren de forma dilixente, responsable e solidaria na execución das tarefas que lles señan encomendadas seguindo as instrucións que se impartan.
- e) Respectaren os dereitos e as crenzas das persoas beneficiarias.
- f) Participaren nas actividades de formación establecidas pola organización.
- g) Observaren as medidas de seguridade e hixiene que se adopten.
- h) Coidaren e faceren bo uso dos recursos materiais que poñan á súa disposición as entidades para o desenvolvemento da súa actividades así como empregaren debidamente as acreditacións e os distintivos da organización que se lles outorguen.

#### **CAPÍTULO IV**

#### **Da promoción e do fomento do voluntariado**

##### **Artigo 16º.-Competencias da Xunta de Galicia.**

1. Coa finalidade de desenvolver a acción de voluntariado, a Xunta de Galicia levará a cabo as seguintes actuacións:

- a) Promover e fomenta-la participación dos cidadáns e cidadás nas actuacións de voluntariado a través das entidades legalmente constituídas.
- b) Fomenta-la coordinación e planificación de accións conxuntas da administración e das entidades de acción voluntaria ou destas entre si.
- c) Subscribir convenios ou outras formas de colaboración coas entidades de acción voluntaria para a execución e o desenvolvemento de programas e proxectos de voluntariado.
- d) Establecer bolsas de estudos de formación e colaboración para o deseño, a execución e a elaboración de proxectos de interese xeral en materia de voluntariado que regulamentariamente se establezan.
- e) Proporcionarlles información, formación xeral, asesoramento técnico e apoio material e económico ás corporacións locais e ás entidades, de acción voluntaria.
- f) Realizar estudos e investigacións, así como elaborar estatísticas en materia de voluntariado.
- g) Crear e xestiona-lo Rexistro de entidades de acción voluntaria.
- h) Establecer medidas de recoñecemento público das entidades e das persoas que colaboren no desenvolvemento da acción voluntaria.
- i) Crear un fondo documental e unha base de datos sobre voluntariado que integrará o contido dos diferentes programas de acción voluntaria.
- j) Establece-los criterios para o seguimento e a inspección das entidades de acción voluntaria no relativo ó cumprimento dos fins, obrigas e programas que se leven a cabo ó abeiro desta lei financiados con cargo ós fondos públicos.
- k) Impulsa-la cooperación con organismos de ámbito estatal ou internacional.
- l) Establecer ofertas formativas para potenciar un voluntariado de calidade.
- m) En xeral, calquera outra competencia que esta lei ou outras normas xurídicas poidan establecer.

2. As competencias que se lle atribúen á Xunta de Galicia nesta lei serán exercidas pola consellería competente en materia de Administración local a través do Servicio Galego de Voluntariado, sen prexuízo das actuacións que lles correspondan a cada unha das demais consellerías por razón da materia.



**Artigo 17º.-Competencias das corporacións locais.**

Correspóndelles ás corporacións locais:

- a) Programar e promover a coordinación das actuacións en materia de voluntariado dentro do seu ámbito territorial.
- b) Facilitarlles ás entidades de acción voluntaria a información, formación e asistencia técnica necesaria para o desenvolvemento da súa actividade.
- c) Promover estudos e investigacións sobre voluntariado e colaborar coa Xunta de Galicia na elaboración de estatísticas sobre voluntariado.
- d) Realiza-lo seguimento o a inspección das entidades de acción voluntaria no relativo ó cumprimento das súas obrigas legais e dos programas e proxectos de voluntariado que se realicen no ámbito das súas competencias con cargo ós fondos públicos.
- e) Colaborar coas demais administracións públicas no aproveitamento dos recursos orientados á cooperación internacional para o desenvolvemento.
- f) Promove-la creación de oficinas municipais de voluntariado, ben por si mesmas ou mediante agrupacións entre elas.
- g) Calquera outra función que se lles encomende por delegación da Xunta de Galicia.

**Artigo 18º.-Programas e proxectos de voluntariado.**

1. Son programas ou proxectos de voluntariado os especificamente elaborados nas áreas de interese xeral do art. 4 desta lei e gestionados polas entidades de acción voluntaria.
2. Os programas ou proxectos de voluntariado poderán ser financiados polas administracións públicas a través de axudas concedidas de conformidade cos principios de publicidade, concorrencia e obxectividade.
3. Nas correspondentes convocatorias públicas de axudas estableceranse os criterios e a proporción cos que as entidades responsables dos programas deberán contribuir ó seu financiamento.
4. As entidades de acción voluntaria poderán computar parte da actividade das persoas voluntarias como contribución ó financiamento dos programas. A dita participación determinarase regulamentariamente.
5. A concesión das axudas levará consigo a formalización dun convenio entre a correspondente administración pública e a organización adxudicataria para a execución do programa específico de que se trate.

**Artigo 19º.-Axudas e subvencións.**

As administracións públicas concederán axudas e subvencións para o fomento dos programas e proxectos de voluntariado de conformidade cos criterios e coas directrices do plan galego ó que se refire o art. 23 desta lei.

**Artigo 20º.-Programas experimentais.**

As administracións públicas fomentarán, por iniciativa propia ou en colaboración coas entidades de voluntariado, actuacións propias de voluntariado, naquelas áreas de interese xeral nas que non existan actividades de acción social.

**Artigo 21º.-Póliza de seguro.**

A Xunta de Galicia subscribirá unha póliza de seguro que cubrirá os riscos derivados da acción dos voluntarios tanto a responsabilidade civil derivada das súas actuacións coma os accidentes sufridos polos mesmos voluntarios cando participen nas actividades organizadas pola dita administración. A esta poderán adherirse as entidades de acción voluntaria que reúnan as condicións que se establezan no Plan galego de voluntariado.

**Artigo 22º. Participación das entidades de acción voluntaria.**

1. As entidades de acción voluntaria serán recoñecidas como instrumentos de participación cidadá no deseño e na execución das políticas públicas nas áreas de interese xeral do art. 4.

2. Para os ditos efectos, estarán representadas nos órganos de consulta e participación constituídos para estes efectos en cada unha das ditas áreas, de conformidade co previsto nos seus respectivos regulamentos.

**Artigo 23º.-Plan galego para a promoción e o fomento da acción voluntaria.**

1. O plan galego comprenderá o conxunto de accións que en materia de promoción e fomento do voluntariado desenvolvan os distintos departamentos da Xunta de Galicia a fin de lograla súa coordinación. Así mesmo, posibilitará a integración nas ditas accións das actividades e iniciativas das administracións locais e das entidades de acción voluntaria que, cumprindo os requisitos esixidos nesta lei e estando inscritas no Rexistro de entidades de acción voluntaria, soliciten a súa incorporación.

2. A elaboración e o seguimento do plan correspóndenlle ó Servizo Galego de Voluntariado, e a súa aprobación competelle ó Consello da Xunta de Galicia, logo do informe do Consello Galego do Voluntariado.

**CAPÍTULO V****Do Servizo Galego de Voluntariado****Artigo 24º.-O Servizo Galego de Voluntariado.**

1. Créase o Servizo Galego de Voluntariado como organismo especializado en materia de voluntariado adscrito á consellería con competencias en materia de Administración local.

2. Correspóndelle ó Servizo Galego de Voluntariado o exercicio das competencias en materia de promoción e coordinación da acción voluntaria de conformidade co establecido nesta lei.

**CAPÍTULO VI****Do Consello Galego de Voluntariado****Artigo 25º.-O Consello Galego de Voluntariado.**

1. Créase o Consello Galego de Voluntariado da CA galega como órgano consultivo e asesor en materia de voluntariado, adscrito á consellería con competencias en materia de Administración local.

2. Exercerá as funcións de informe e análise das actividades de voluntariado, así como as que determine a súa normativa de desenvolvemento.

**Artigo 26º.-Composición.**

1. O Consello Galego do Voluntariado estará integrado por:

- a) Presidencia: o presidente da Xunta de Galicia.
- b) Vicepresidencia: o conselleiro con competencia en materia de Administración local.
- c) Vocais:

\* Un representante dos órganos superiores ou organismos autónomos da Xunta de Galicia, con rango de director xeral, das seguintes áreas:

- Administración local.
- Comunicación social.
- Consumo.
- Cultura.
- Deportes.
- Educación.
- Estatística.
- Familia.
- Medio ambiente.
- Muller.
- Protección civil.
- Relacións coas comunidades galegas fóra de Galicia.
- Sanidade.
- Servicios sociais.
- Vivenda.
- Xuventude.

\* Catro representantes de entidades locais designados pola Federación Galega de Municipios e Provincias.

\* Un representante do Consello da Xuventude Galicia.

\* Seis representantes das entidades de acción voluntaria nomeados polo presidente do Consello Galego do Voluntariado, por proposta dos consellos galegos das seguintes áreas: servios sociais, sanidade, educación, medio ambiente, protección civil e cultura.

\* Tres representantes das organizacións sindicais máis representativas da CA.

\* Un representante da Confederación de Empresarios de Galicia.

2. A secretaría estará ocupada polo, responsable do Servicio Galego de Voluntariado, con voz pero sen voto.

3. Poderán asistir ás reunións do Consello Galego do Voluntariado, para efectos simplemente informativos ou de asesoramento, persoas expertas na materia de que se trate.

## **CAPÍTULO VII**

### **Da Comisión de Arbitraje**

**Artigo 27º.-A Comisión de Arbitraje do Voluntariado.**

1. Créase a Comisión de Arbitraje do Voluntariado, adscrita ó Servicio Galego de Voluntariado, configurándose como instrumento de protección e defensa das partes que levan a cabo actuacións de voluntariado.

2. A súa organización, funcións e procedemento determinaranse regulamentariamente de conformidade co disposto nesta lei.

## **CAPÍTULO VIII**

### **Do rexistro de entidades**

#### **Artigo 28º.-O rexistro de entidades de acción voluntaria.**

1. Créase o Rexistro público de entidades de acción voluntaria da CA de Galicia, adscrito á consellería competente en materia de Administración local e xestionado polo Servicio Galego de Voluntariado.

2. A inscrición no rexistro será condición indispensable para integra-las accións, actividades e iniciativas das entidades de acción voluntaria no Plan galego para a promoción e fomento da acción voluntaria e acceder ás axudas e subvencións, así como para subscribir convenios coas administracións públicas en materia de voluntariado.

3. A organización e o procedemento de acceso ó rexistro determinaranse regulamentariamente.

### **Disposicións adicionais**

#### **Primeira.-**

Esta lei seralles aplicable ó voluntariado social regulado na Lei 44/93 do 14 de abril, de servizos sociais de Galicia, así como ás agrupacións de voluntarios de protección civil, sen prexuízo da aplicación da súa normativa específica reguladora en todo o que non contradiga esta lei.

#### **Segunda.-**

Ás persoas que participen de forma voluntaria e gratuíta en programas de entidades de acción voluntaria inscritas no Rexistro da CA galega e que se desenvolvan no estranxeiro seralles aplicable o establecido, na disp. adic. primeira da Lei 6/96, do 16 de, xullo, do voluntariado.

#### **Terceira.-**

1. Son voluntarios de cooperación para o desenvolvemento as persoas que, cumprindo os requisitos do art. 13 desta lei, realicen actividades a través de entidades públicas ou privadas sen ánimo de lucro inscritas no Rexistro da Xunta de Galicia e xestionen programas ou proxectos de cooperación para o desenvolvemento. Estes rexeranse polo disposto no art. 37º da Lei 93/98, do 7 de xullo, de cooperación e desenvolvemento e, no non previsto expresamente nel, polas disposicións desta lei.

2. A cooperación para o desenvolvemento que se realice desde a CA galega e desde as entidades locais inspirarase nos principios, obxectivos e prioridades establecidos na sección 2.0 do capítulo I da Lei 23/98, do 7 de xullo.

### **Disposición transitoria**

#### **Única.-**

As entidades, de acción voluntaria que desenvolven programas e proxectos de voluntariado deberán axustarse ó disposto nesta lei no prazo máximo dun ano desde a súa entrada en vigor.

**Disposición derogatoria****Unica.-**

Quedan derogadas tódalas disposicións legais ou regulamentarias que se opoñan ó establecido nesta lei.

**Disposicións derradeiras****Primeira.-**

Facúltase o Consello da Xunta de Galicia para que proceda ó desenvolvemento regulamentario desta lei.

**Segunda.-**

No prazo de seis meses desde a entrada en vigor desta lei, o Consello da Xunta de Galicia, por proposta do titular da consellería con competencias en materia de Administración local, aprobará o regulamento de funcionamento do Servizo Galego de Voluntariado, do Rexistro de Entidades de Voluntariado e da Comisión de Arbitraje do Voluntariado.

**Terceira.-**

O Consello Galego do Voluntariado elaborará, no prazo de seis meses, desde a súa constitución, o seu regulamento de funcionamento.

**Cuarta.-**

Esta lei entrará en vigor os vinte días da súa publicación no *Diario Oficial de Galicia*.

Santiago de Compostela, vintedous de decembro de dous mil.

**MANUEL FRAGA IRIBARNE**  
*Presidente*