



Revista de Fomento Social, 52 (1997), 237-247

La Ley del voluntariado y la «privatización» de la prestación social sustitutoria ⁽¹⁾

Análisis del reconocimiento de los servicios voluntarios en el seno de organizaciones sin ánimo de lucro a efectos de la prestación social sustitutoria (PSS), tal como está previsto en la Ley del Voluntariado. Subraya que este reconocimiento puede llevar a una “privatización” de la PSS, con el posible riesgo de transformar las organizaciones de voluntarios en un cómodo camino para cumplir la prestación. Según el autor, el carácter de estas instituciones como instrumento transformador de la sociedad puede verse en peligro.

Andrés GARCIA INDA (*)

(*) Profesor ayudante de Filosofía del Derecho, Moral y Política en la Universidad de Zaragoza.

(1) Este texto tiene su origen en un breve material de reflexión elaborado para el Programa de Voluntariado de Cáritas-Zaragoza. Una segunda versión fue debatida en las «Primeras jornadas aragonesas de prevención del militarismo» organizadas por el Consejo de la Juventud de Zaragoza los días 21 a 23 de mayo de 1997.

ESTUDIOS

La «Privatización» de la Prestación Social Sustitutoria

Uno de los aspectos más discutidos en la elaboración de la Ley «estatal» del voluntariado (Ley 6/1996, de 15 de enero, en adelante LV) fue el relativo a las medidas de fomento que establece dicha norma. El objetivo de la Ley, según reza su artículo 1 era (y es) el de «promover y facilitar la participación solidaria de los ciudadanos en actuaciones de voluntariado en el seno de organizaciones sin ánimo de lucro públicas o privadas», contribuyendo así a un modelo pluralista de división social del bienestar en el que el sector voluntario juegue un papel específico, subsidiario, complementario y suplementario, en la provisión de servicios sociales, junto a sectores ya consolidados como el estado y el mercado. Se trataba, en definitiva, de dar un paso más en la redefinición del Estado de bienestar configurando al voluntariado como un «cauce institucional» de participación y acción social.

A estos efectos, el Título IV de la Ley establece las *medidas de fomento* del voluntariado. En primer lugar, la LV dispone el compromiso genérico de que la administración fomentará la asistencia técnica, la formación e información y el reconocimiento de las actividades de voluntariado (art. 13), en línea parecida a como lo hacen otras normativas autonómicas existentes sobre este tema. Pero además, la Ley introduce otras dos medidas con carácter general: primero, incentivos consistentes en bonificaciones o reducciones en el uso de medios de transporte público estatales, entrada a museos y otros beneficios que puedan establecerse reglamentariamente (art.14); segundo, (y es esto lo que aquí nos interesa comentar) la posibilidad de que el tiempo prestado como voluntario pueda convalidarse a efectos del Servicio Militar o de la Prestación Social Sustitutoria (art.15).

Como ya hemos dicho, éste fue uno de los aspectos más discutidos en la elaboración de la Ley (2), sobre todo por parte de las entidades de voluntariado agrupadas en torno a la Plataforma para la Promoción del Voluntariado en España que entendían que la confusión del voluntariado con la objeción de conciencia y los incentivos a los voluntarios venían a poner en cuestión las dos

(2) Seguramente porque, a efectos prácticos, es uno de los pocos aspectos que dan una entidad sustantiva o material a la LV que, despojada de los mismos, no queda claro cual vaya a ser su eficacia real, más allá de la importancia política y simbólica del texto.

notas características fundamentales de la actividad voluntaria: la libertad y la gratuidad. Sin embargo, el Proyecto de la LV no fue modificado en su tramitación en este punto, y únicamente atemperó la propuesta del Anteproyecto, que incluía otros incentivos como préstamos cualificados para realización de estudios y acceso a la vivienda, méritos en la obtención de becas y ayudas públicas, e incluso en el acceso a la función pública estatal.

No vamos a plantear aquí toda la problemática referente a esos incentivos (3), y únicamente vamos a referirnos al reconocimiento de los servicios voluntarios a efectos de la PSS que hace el artículo 15. Así, el párrafo segundo de dicho artículo establece que «el tiempo prestado como voluntario debidamente acreditado podrá ser convalidado total o parcialmente por el Consejo Nacional de Objeción de Conciencia, por el tiempo de duración de la prestación social sustitutoria que corresponda proporcionalmente». Y establece cuatro condiciones para esa posible convalidación:

- 1º. Que las actividades de voluntariado reconocidas sean posteriores al reconocimiento como objeto de conciencia.
- 2º. Que la prestación de servicios voluntarios se realice por un tiempo continuado de al menos seis meses.
- 3º. Que la entidad en la que se desarrolle la actividad haya suscrito convenio con el Ministerio de Justicia para la realización de la PSS.
- 4º. Que dicha entidad acredite, mediante certificación en forma, la prestación de los servicios voluntarios (art. 16).

Además, la disposición Adicional Tercera de la Ley extiende el reconocimiento de los servicios voluntarios, a efectos de los incentivos, a los programas autonómicos o locales: «Lo previsto en los artículos 14 y 15 de esta Ley -dice dicha Disposición- podrá ser de aplicación a los voluntarios que participen en programas que desarrollen actividades de competencia de las Comunidades Autónomas o de los Entes locales, en el seno de organizaciones que reúnan los requisitos previstos en el artículo 8 de la presente Ley».

De entrada, actualmente podemos pensar que se trata de una medida o una fórmula de «transición», cuya eficacia práctica estaría destinada a agotarse en un

(3) Pueden encontrarse opiniones de diferentes entidades, así como una aproximación a ese y otros aspectos de la Ley del voluntariado en el número monográfico de la revista *Documentación Social* 104 (1996), pág. 237 ss.

plazo no muy lejano si se cumplen las expectativas de profesionalización del Servicio Militar y la consiguiente desaparición del régimen actual de la objeción de conciencia y la PSS. Sin embargo, las posibilidades y los riesgos de incentivar al voluntariado mediante la exención o reducción del cumplimiento de obligaciones legales es algo que va más allá de la sola convalidación a efectos de la PSS, además de tratarse de una cuestión que puede reaparecer, de una u otra manera, si por ejemplo se materializa la previsión constitucional de un hipotético servicio civil (art. 30.3 CE).

Así las cosas, podemos hacer sintéticamente una triple lectura de la medida de convalidación establecida en el art. 15.2 de la Ley del voluntariado:

- a) En primer lugar, y en consonancia con el resto de los incentivos de los art. 14 y 15, la LV apuesta por *un modelo de fomento del voluntariado consistente en incentivar a los voluntarios*, un modelo que encuentra su sentido o justificación en la tendencia hacia un altruismo individualista e indoloro, característico de las sociedades más desarrolladas. Un modelo que corre el riesgo de olvidar que la auténtica promoción del voluntariado pasa más bien por el desarrollo de las condiciones políticas, sociales, económicas, etc., que hagan posible, en términos de capital laboral, económico, temporal, etc., «la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social» (art. 9.3 CE). De acuerdo a ese modelo, la LV pone en el centro de la actividad un determinado interés explícito del voluntario: la exención o cumplimiento de la obligación legal.
 - b) En segundo lugar, la LV contribuye a la identificación o *confusión de formas de solidaridad voluntaria e incentivada (el voluntariado) y formas de solidaridad obligada (la PSS)*, siempre y cuando se considere realmente que dichas actividades son formas de solidaridad, cuestión que evidentemente no vamos a discutir aquí. Así, se identifica o confunde también las lógicas diferentes de funcionamiento de cada uno de esos modelos o formas de solidaridad, intercambiando sus criterios de organización e implicación en la actividad.
 - c) En tercer lugar, podemos decir que se «privatiza» la PSS, al configurar al voluntariado como el cauce institucional habitual para el cumplimiento de la misma. Y, por lo tanto, se traslada a ese cauce, es decir a las organizaciones de voluntariado, las ventajas y los problemas que supone la Prestación social.
- Algunos datos más pueden ayudar a entender esta lectura crítica del proceso

de «privatización» de la PSS originado en el art. 15 de la Ley. Entre ellos está el *Reglamento sobre convalidación de servicios voluntarios a efectos de la PSS*, aprobado mediante Real Decreto 1248/1997, de 24 de julio (BOE de 25 de julio). Además de establecer las condiciones procedimentales para la solicitud de dicha convalidación y su resolución por parte del Consejo Nacional de Objeción de Conciencia (CNOC), dicho Real Decreto amplía las posibilidades de convalidación de los servicios voluntarios en algunos aspectos que merece la pena reseñar:

- a) La nueva normativa introduce modificaciones en la regulación de la objeción de conciencia y la PSS, de manera que la prestación de servicios de voluntariado aparece no sólo como causa de convalidación a efectos de reducción o exención en el cumplimiento de la PSS, sino también como uno de los casos que permiten la concesión de aplazamientos (4). Así, el «ingreso» en una entidad de voluntariado puede ser una forma de conseguir un aplazamiento en la incorporación a la PSS. El Real Decreto establece algunas condiciones para evitar, se supone, que la actividad voluntaria sea simplemente una rápida vía de escape a dicha incorporación:
 - Es necesario que en los dos meses anteriores a la solicitud se hayan realizado al menos 160 horas de prestación de servicios voluntarios.
 - El aplazamiento se hace por periodos de seis meses, renovables hasta que se cumplan los 27 años de edad o por un máximo de dos años. Para proceder a la renovación del aplazamiento se exigen un mínimo de 400 horas de prestación durante esos seis meses.
- b) Dicho *Reglamento sobre convalidación de servicios voluntarios* concreta además algunas de las condiciones de la Ley, a efectos del cómputo de los servicios prestados como voluntario para su convalidación. Así establece que:
 - El tiempo de prestación mensual como voluntario durante los seis meses continuados posteriores al reconocimiento como objetor no debe ser inferior a 30 horas (art.2.3. Regl.).
 - Cada 133 horas de prestación de servicios voluntarios acreditados en las condiciones establecidas, se convalidarán por un mes de PSS (art. 2.4 Regl.).

(4) Disposiciones Finales Segunda y Tercera del RD 1248/1997, que modifican el art. 23 del *Reglamento de la Objeción de Conciencia y de la PSS* (aprobado por RD 266/1995, de 24 de febrero), e introducen un nuevo art. 44bis en el mismo.

c) También se flexibilizan otras medidas establecidas en la Ley, aunque de forma pretendida y calculadamente ambigua (que en el fondo encubre una legislación vía reglamentaria, puesto que apunta claramente a una modificación de las condiciones del art. 15 de la Ley). Así, entre las condiciones para la convalidación, el art. 2.3 del Reglamento establece que «También serán convalidables los servicios voluntarios desarrollados en el seno de organizaciones que reúnan los requisitos previstos en el artículo 8 de la Ley 6/1996, de 15 de enero, del Voluntariado, siempre que la prestación del voluntario haya consistido en participar en programas que desarrollen actividades de competencia de las Comunidades Autónomas o de las entidades locales. Los servicios voluntarios realizados en el seno de estas organizaciones que no hayan consistido en la participación en los referidos programas no serán convalidables». En realidad lo que, a nuestro juicio, pretende la normativa es incluir aquí a efectos de convalidación, a cualesquiera entidades de voluntariado que, reuniendo los requisitos legales del art. 8 de la LV, *no hayan suscrito convenio con el Ministerio de Justicia* para la realización de la PSS, tal como establecía el art. 15 de la misma Ley (5).

En suma, puede decirse que las medidas que el Real Decreto 1248/1977

(5) De otra forma, se trataría de una disposición superflua o redundante de lo ya establecido en la DA 3ª de la Ley, anteriormente mencionada. El primer borrador del Reglamento lo reconocía expresamente, al proponer como «convalidables los servicios voluntarios desarrollados en el seno de *organizaciones (...) que no tengan suscrito convenio con el Ministerio de Justicia*, siempre que...». La redacción definitiva del Reglamento ha omitido esa afirmación (que de mantenerse no sería jurídicamente válida, a nuestro juicio), pero parece tratar de establecer una interpretación de la normativa que apunte en esa dirección. Además, seguramente se quiere justificar técnicamente esta modificación aludiendo a la DA 3ª de la Ley; sin embargo, a nuestro entender, esa disposición no excluye el requisito del art. 15.2. esto es, la existencia de convenio de la entidad con el Ministerio de Justicia a efectos de la PSS, sino que lo que hace es ampliar el ámbito de aplicación de la Ley previsto en el art. 2 de la misma. De otro modo, nos encontraríamos con que para unas organizaciones se exige un requisito que no se exige para otras. En resumen, lo que se pretende objetivamente es eliminar por vía reglamentaria el requisito del convenio que establece el art. 15, para ampliar así las posibles organizaciones cuya actividad fuera susceptible de convalidación prácticamente a todas las entidades existentes ya que, de un modo u otro, todas tendrían una conexión directa o indirecta en el desarrollo de actividades de competencia de las Comunidades Autónomas o los Entes Locales.

establece parecen orientar a una mayor flexibilización de las condiciones de convalidación, y por lo tanto a una orientación de los objetores hacia su inserción en programas y entidades de voluntariado. Ello se deduce tanto de la posible ampliación de las organizaciones susceptibles de servir de marco a los servicios convalidables, como de la consideración del voluntariado como causa de aplazamiento a la incorporación a la PSS.

Un segundo dato o ejemplo en esa misma línea de privatización o desplazamiento de la PSS al voluntariado está en la promoción que desde la Administración encargada de la Objeción de conciencia y la Prestación social se viene haciendo de las medidas de convalidación del art. 15 de la LV como alternativa al cumplimiento de la PSS. En ese sentido, la Dirección General de Objeción de Conciencia del Ministerio de Justicia llevó a cabo recientemente una campaña sobre «*La Objeción de conciencia y el Voluntariado*», al objeto de fomentar la actividad del voluntariado como un medio válido para el cumplimiento de la PSS. Dicha campaña se plasmó en la distribución de folletos informativos donde se explica en qué consiste esa posibilidad de realizar la PSS a través del voluntariado, cuáles son las condiciones y requisitos para llevarla a cabo y cuáles las ventajas de esa opción. Con ello, se invita expresamente a quienes se encuentran en situación de realizar la PSS a canalizar su deber de prestación por «*el camino más cómodo y flexible*», (tal como se dice literalmente en el folleto), a saber: el de los Servicios prestados como voluntario.

Ciertamente, puede tratarse del camino más cómodo y flexible no sólo para el objetor/prestacionista, sino también para la propia Administración. Y el más económico, suponemos. Eso, que en principio no es de por sí criticable, evidencia la intención objetiva de todo ese conjunto de medidas, como se sospechaba claramente con la elaboración de la Ley no es sobre todo o fundamentalmente (por no decir que en modo alguno) la de fomentar el voluntariado, sino más bien la de solucionar el problema administrativo y burocrático de gestión de la PSS, sobre todo ante el crecimiento desmesurado del número de objetores que se ha producido en los últimos años. La cuestión que se nos plantea es hasta qué punto esa solución de un problema se está llevando a cabo simplemente descargándolo en otro lado e introduciendo así en el campo del voluntariado un elemento que puede alterar y transformar profundamente su propia lógica de funcionamiento.

En suma, todos los datos orientan a la configuración del voluntariado como el cauce institucional para la realización de la Prestación social Sustitutoria. El

voluntariado, de acuerdo con ese modelo, no sólo se define como un fenómeno social que merece la pena tener en cuenta o reconocer de cara al cumplimiento del deber de la PSS, sino que se convierte en la vía «natural», habitual e institucionalmente establecida, a través de un conjunto de medidas cuyo origen está en el mencionado artículo 15 de la LV, en el cumplimiento de la PSS. Dicho de otro modo: no se trata tan sólo de que se incorporen o reconozcan los servicios de voluntariado a los efectos de la PSS, sino que se desplaza la PSS al interior de los programas de voluntariado. A ese fenómeno es al que hemos llamado «privatización» de la PSS.

Del voluntariado al voluntarismo

La principal (y la única) ventaja que puede aportar ese proceso de fomento/privatización es, evidentemente, la posibilidad de que un buen número de objetores escoja la vía del voluntariado para realizar la PSS y, con ello, se produzca un incremento en el número de voluntarios. Sin embargo, la cantidad de voluntarios no es necesariamente directamente proporcional a la calidad de un programa de voluntariado y en ocasiones esa posible avalancha o «desembarco» de objetores reconocidos y en espera de realizar la PSS, en los programas de voluntariado puede generar otros problemas o riesgos añadidos (los derivados precisamente de la lógica de funcionamiento de la PSS). Así, es razonable sospechar que esa confusión de formas de solidaridad obligada (la PSS) con formas de solidaridad voluntaria e incentivada (el voluntariado) suponga cambios importantes en la organización y las relaciones que se establecen en las actividades desarrolladas por entidades de voluntariado. Dicho gráficamente, el voluntariado se puede acabar convirtiendo en voluntarismo. Y ello por razones diversas, que pueden tener que ver tanto con el uso como con el abuso del art. 15 de la LV.

- a) En primer lugar por esa avalancha de personas que quieran participar como voluntarios en una organización que reúna los requisitos que permitan luego obtener los beneficios de la ley, y la posibilidad de que ello colapse en alguna medida o altere la organización de la actividad y la misma actividad.
- b) En segundo lugar, por la posible participación en actividades de voluntariado de un número importante de personas cuyo *único interés* sea obtener dicha convalidación, como decía el folleto de la campaña ministerial, por «el

camino más cómodo y flexible». No es que pensemos que la certificación y convalidación de las actividades de voluntariado sea en sí misma una práctica perversa del voluntariado. Pensamos que lo es cuando ese es «el único interés» u objetivo del voluntario en su actividad. Sobre todo, porque la relación basada en la libertad, la gratuidad, la responsabilidad y el compromiso personal en que consiste la acción voluntaria, puede verse sustituida por una relación basada en la dialéctica derechos/obligaciones, que es la lógica de la ley. Con lo cual, dicho llanamente, la entidad de voluntariado puede acabar transformándose en una fábrica o en un cuartel.

- c) Y, tercero, la ausencia de unas motivaciones o intereses más amplios que el cumplimiento «cómodo y flexible» de dicho deber de prestación, también puede generar alteraciones en las actividades propias del voluntariado (y redundar, por tanto, en los servicios prestados a los destinatarios por las entidades), por cuanto dichos prestacionistas/voluntarios se ven «obligados» (la lógica de la PSS) a realizar una tarea que más bien deberían «elegir» (la lógica del voluntariado) aunque, formalmente la eligen, ya que haciendo de necesidad virtud, la ley transforma, por un acto de magia jurídica, la obligación de la prestación en elección libre del voluntariado.

No se trata, por tanto, de que el posible «interés» introducido por las medidas de fomento del art. 15 de la LV vaya a pervertir el ideal de pureza de un voluntariado totalmente gratuito y desinteresado. El problema es que ese proceso desvirtúe la lógica de funcionamiento de determinadas actividades y programas y ello altere los propios programas y los objetivos de desarrollo y promoción de derechos al que éstos están dirigidos, al extender los posibles problemas del modelo de solidaridad «obligatoria» de la PSS (desmotivación, falta de interés o implicación personal, falta de formación, necesidad de establecer mecanismos de control, vaciamiento de la actividad ante la necesidad de ocupar a un mayor número de prestacionistas o voluntarios, etc.) (6) en el marco de los servicios y

(6) A falta de algún estudio global que permita dar cuenta sociológica del funcionamiento de la PSS en España y su impacto en la prestación y desarrollo de servicios sociales, existen estudios de indudable interés que, aunque más particulares geográficamente, pueden servir para dar cuenta de dicho funcionamiento. A tal efecto, remitimos a dos investigaciones realizadas por Juan Carlos Galtier y por José Antonio Monguilot, respectivamente, en el contexto del Consejo de la Juventud de Zaragoza. Las conclusiones provisionales de dichos

la acción social desarrollados en espacios de solidaridad «voluntaria» (7).

En los últimos años, hemos asistido a todo un proceso de transformaciones de lo que se ha dado en llamar acción voluntaria. Un proceso encaminado a dotar de nuevas características, de acuerdo además a los nuevos tiempos, a ese voluntariado, que hiciera de él precisamente un instrumento transformador de la sociedad actual, un fermento de solidaridad y participación que superara los viejos resabios de asistencialismo, paternalismo o elitismo con que a veces, históricamente, se ha caracterizado al asociacionismo voluntario. La cuestión, que queda abierta necesariamente, es si determinadas «apuestas» por el voluntariado como la del art. 15 de la LV suponen un avance y una profundización en la configuración de una ciudadanía responsable y equilibrada o más bien implican una vuelta al voluntarismo que se trataba de superar.

Las entidades de voluntariado en general discrepan de la utilización que se está haciendo del voluntariado como fórmula de cumplimiento de la PSS, pero en cierto modo pueden verse «obligadas» a someterse a los parámetros de la Ley. Independientemente de la interpretación jurídica que pudiera hacerse, una

estudios se expusieron en las «Primeras Jornadas aragonesas de prevención del militarismo» anteriormente mencionadas (nota 1), en el caso del primero; y en el seminario «Jóvenes sociólogos del derecho II», celebrado en el Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñati los días 7 y 8 de julio de 1997, en el caso del segundo.

(7) A todo ello, además, podría añadirse otra posible disfunción, esta vez desde la óptica de la propia organización de la PSS. En ese sentido, algunos han puesto de relieve las posibles desigualdades a que puede conducir el mecanismo del art. 15 de la LV entre quienes puede ser voluntarios y quienes no pueden serlo. Así, el *Informe sobre la situación de la prestación social sustitutoria en Aragón*, elaborado por el Justicia de Aragón, reconocía que mediante el instrumento previsto en el artículo 15.2 de la LV «se consigue (...) que muchos jóvenes que habitualmente se dedican a labores sociales, vean éstas reconocidas posteriormente por su convalidación con los periodos que deberían cumplir en la prestación social», y se logra «descongestionar la grave situación de carencia de puestos de actividad, con lo que el número de objetores pendientes de una plaza puede verse claramente reducido»; pero también alertaba sobre las posibles discriminaciones a que diera lugar: «el uso de esta fórmula, en la que es el ciudadano el que suplanta la posición organizadora de la Administración, llenando las carencias por ésta producidas, puede llevar a que se produzcan situaciones de desigualdad entre aquellos jóvenes que esperan la llamada para ocupar un puesto y aquellos que, llevados por la necesidad de cumplir cuanto antes con su deber legal, optan por el voluntariado fuera de la estructura de la prestación social sustitutoria».

entidad no puede negarse, por razones de carácter político-institucional, a colaborar con los voluntarios que participan en la organización para el reconocimiento de sus derechos de acuerdo con las condiciones establecidas en la Ley (acuerdo formal, certificado de las actividades realizadas, acreditación, etc.). Y ello, sobre todo, por razones político-institucionales que hacen que el trabajo al margen del modelo legal de voluntariado puede suponer determinadas desventajas en cuanto a la participación y colaboración en la política social, dado que ésta pasa necesariamente por un entendimiento (no necesariamente acrítico) con las diversas Administraciones (subvenciones, conciertos, etc.). El único recurso, de cara a estas organizaciones, para garantizar el normal funcionamiento de las actividades y los programas, y evitar los posibles perjuicios derivados del mecanismo del art. 15 de la Ley, es establecer cautelas tanto en la selección como en la formación de los voluntarios para garantizar la madurez de la actividad, y evitar que ésta se convierta, única y exclusivamente, en un camino «cómodo y flexible» para convalidar la obligación legal de la PSS.

Bibliografía

- CODURAS, P. (1995), *Voluntarios: discípulos y ciudadanos*, Barcelona, Cristianisme i Justícia.
- DELUCAS, J. (1994), «La polémica sobre los deberes de solidaridad», *Revista del Centro de Estudios Constitucionales* 19, pp. 9-88.
- Documentación Social* 104 (1996), monográfico sobre «Voluntariado».
- GARCÍA INDA, A. (1995), «La regulación del voluntariado en el contexto de las transformaciones del Estado social», *Revista de Fomento Social* 50/200, 493-514.
- GARCÍA ROCA, J. (1994), *Solidaridad y voluntariado*, Santander, Sal Terrae.
- MADRID, A. (1996), «Algunos interrogantes sobre el fenómeno del voluntariado», en Varios, *En el límite de los derechos*, Barcelona, EUB, pp. 243-275.
- WUTHNOW, R. (1996), *Actos de compasión. Cuidar de los demás y ayudarse a uno mismo*, Madrid, Alianza.