

# El régimen jurídico del voluntariado social en la Comunidad Autónoma de Extremadura

*Vicente Álvarez García*

Catedrático de Derecho Administrativo  
Universidad de Extremadura  
Antiguo Letrado del Tribunal Constitucional

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. NORMATIVA ESTATAL Y NORMATIVA AUTONÓMICA EXTREMEÑA EN MATERIA DE VOLUNTARIADO: 1. *Las competencias estatales en materia de voluntariado y su desarrollo normativo.* 2. *Las competencias estatutarias de la Comunidad Autónoma de Extremadura en la esfera del voluntariado y su desarrollo normativo.*—III. EL ESTATUTO DEL VOLUNTARIADO SOCIAL EN EXTREMADURA: 1. *Planteamiento general.* 2. *La figura del voluntario y su regulación jurídica por el Derecho autonómico extremeño.* 3. *La figura de las entidades de voluntariado social y su regulación jurídica por el Derecho autonómico extremeño.*—IV. LAS RELACIONES DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EXTREMEÑAS CON LAS ESTRUCTURAS DE VOLUNTARIADO SOCIAL DE ÁMBITO AUTONÓMICO: 1. *Las competencias en materia de voluntariado social de la Comunidad Autónoma de Extremadura y su ejercicio por la Administración extremeña.* 2. *El Registro Central de Entidades de Voluntariado Social.* 3. *El Consejo Extremeño del Voluntariado.*—V. LAS MEDIDAS DE FOMENTO DEL VOLUNTARIADO: 1. *El fomento del voluntariado como tarea estatal y autonómica.* 2. *Las medidas específicas de fomento del voluntariado.*

## I. Introducción

Existen una multiplicidad de organizaciones que realizan de manera altruista tareas de interés común o de interés general, que, como explica el Profesor Muñoz Machado, sitúan su actividad «en un lugar distinto del Estado y del mercado», que se ha venido a denominar «tercer sector», separado, por tanto, en el mundo de los principios —aunque, ciertamente, menos en el mundo de las realidades—. La separación del Estado viene propiciada, en palabras de nuestro Profesor, «por el peso muerto y la lentitud de las estructuras burocráticas y sus respuestas a las necesidades sociales; también por la crisis financiera que obliga a buscar alternativas de gestión más baratas y eficientes». El distanciamiento con el mercado está originado por el hecho de que «la cultura y la ideología común de los ciudadanos de la Europa occidental no acepta el dismantelamiento del Estado de Bienestar para sustituir sus sistemas de prestaciones por fórmulas mercantiles basadas en la competencia y el beneficio» (S. Muñoz Machado: «La contribución de las organizaciones sociales a la

transformación del Estado del Bienestar», en S. Muñoz Machado/J. L. García Delgado/L. González Seara (dirs.), *Las estructuras del bienestar. Propuestas de reforma y nuevos horizontes*, Civitas/Escuela Libre Editorial, 2002, pp. 710 y 711).

Aunque las organizaciones del tercer sector pueden revestir formas jurídicas heterogéneas, la mayor parte de ellas se acomodan a los modelos de asociación o de fundación. En todo caso, revistan una u otra forma jurídica dichas entidades, es característico que participen en estas organizaciones voluntarios: «Es característico —escribe Muñoz Machado— que la pertenencia a ellas no esté legalmente impuesta y que, sin embargo, atraigan aportaciones voluntarias de tiempo o de dinero» (ob. cit., p. 716).

En la edición anterior de este Anuario nos centramos en el estudio del régimen jurídico existente en la Comunidad Autónoma de Extremadura para regular las fundaciones propias de este territorio. Dado que, salvo error, no ha existido ningún desarrollo normativo o jurisprudencial nuevo mínimamente relevante durante este último año sobre la materia «fundaciones», entendida en un sentido estricto, en el marco del Derecho Autonómico extremeño, me ha parecido oportuno centrar las líneas que siguen a continuación en la semblanza jurídica del referido elemento del «voluntariado», propio de las entidades integrantes del tercer sector, y, por tanto, también de las fundaciones.

## **II. Normativa estatal y normativa autonómica extremeña en materia de voluntariado**

### **1. Las competencias estatales en materia de voluntariado y su desarrollo normativo**

El Estado ha regulado esta cuestión a través, esencialmente, de la Ley de las Cortes Generales 6/1996, de 15 de enero, del Voluntariado (BOE núm. 15, de 17 de enero de 1996).

Es cierto que en esta Ley no se cita título competencial alguno *ex* artículo 149.1 de la Constitución. No obstante, en su Exposición de Motivos hay una apelación expresa a nuestra norma fundamental, en concreto a su artículo 9.2. En efecto, en dicho texto, tras afirmar, en primer término, que el «moderno Estado de Derecho debe incorporar a su ordenamiento jurídico la regulación de las actuaciones de los ciudadanos que se agrupan para satisfacer los intereses generales, asumiendo que la satisfacción de los mismos ha dejado de ser considerada como una responsabilidad exclusiva del Estado para convertirse en una tarea compartida entre Estado y sociedad», y, en segundo tér-

mino, que la «acción voluntaria se ha convertido hoy en día en uno de los instrumentos básicos de actuación de la sociedad civil en el ámbito social y, como consecuencia de ello, reclama un papel más activo que se traduce en la exigencia de mayor participación en el diseño y ejecución de las políticas públicas sociales», se proclama que:

«Esta participación, por otro lado, es la que reconoce expresamente nuestra Constitución a los ciudadanos y a los grupos en que éstos se integran, en el artículo 9.2, y la que, en razón del mismo artículo, están obligados a promover, impulsar y proteger los poderes públicos. Abordar legislativamente desde el Estado esta triple tarea supone, de un lado, garantizar la libertad de los ciudadanos a expresar su compromiso solidario a través de los cauces que mejor se acomoden a sus más íntimas motivaciones. En segundo lugar, implica, como se ha dicho anteriormente, la obligación del Estado de reconocer, promover e impulsar eficazmente la acción voluntaria en sus diversas modalidades. Finalmente, implica la obligación de respetar el orden constitucional de distribución de competencias y, por tanto, las normas que sobre esta misma materia hayan dictado o puedan dictar en un futuro las Comunidades Autónomas».

Por otra parte, la propia Exposición de Motivos se refiere expresamente al reparto constitucional de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de voluntariado, indicando que, por un lado, las competencias en materia de promoción y fomento del voluntariado no son exclusivas del Estado, cuya normativa, consecuentemente, y por otro lado, ve limitado su ámbito de aplicación bien «a los voluntarios y organizaciones que participen o desarrollen programas de ámbito estatal o supraautonómico», bien «a los que participen en programas que desarrollen actividades de competencia exclusiva estatal»<sup>1</sup>.

Afirmadas y acotadas expresamente las competencias estatales en materia de voluntariado, la Ley estatal regula en sus cuatro Títulos: a) Los conceptos, estrechamente ligados en dicha norma, de voluntariado y de actividades de interés general (Título I); b) La noción de voluntario, así como su catálogo de derechos y deberes (Título II); c) Las relaciones entre los voluntarios y las or-

---

<sup>1</sup> Esta idea, expresada en la Exposición de Motivos de la Ley estatal, encuentra su reflejo en el propio articulado de esta norma legal, en concreto en el precepto destinado a regular el ámbito de aplicación de la misma, que es su artículo 2, cuyo texto es el siguiente:

«1. Esta Ley será de aplicación a los voluntarios que participen en programas de ámbito estatal o supraautonómico, así como a las correspondientes organizaciones en cuanto desarrollen dichos programas.

2. También será de aplicación a los voluntarios y organizaciones que participen en programas que desarrollen actividades de competencia exclusiva estatal».

ganizaciones en que se integran (Título III), y d) Las medidas de fomento del voluntariado (Título IV).

## **2. *Las competencias estatutarias de la Comunidad Autónoma de Extremadura en la esfera del voluntariado y su desarrollo normativo***

El voluntariado en la Comunidad Autónoma extremeña ha sido regulado por distintas normas, siendo la de cabecera, ciertamente, la Ley de la Asamblea de Extremadura 1/1998, de 5 de febrero, del Voluntariado Social en Extremadura (DOE núm. 29, de 12 de marzo de 1998). Esta Ley apela en su Exposición de Motivos como títulos competenciales habilitantes para la adopción de la misma a tres preceptos del Estatuto de Autonomía de Extremadura <sup>2</sup>: los artículos 6.2.c) <sup>3</sup>, 7.1.19) <sup>4</sup> y 7.1.20) <sup>5</sup>. Dice, en concreto, el segundo inciso de dicha Exposición de Motivos que «el Estatuto de Autonomía de Extremadura atribuye competencias exclusivas a la Comunidad Autónoma en materia de asistencia y bienestar social incluida la política juvenil, como se establece en el artículo 7.1.19) y 20), así como en el artículo 6.2.c) de nuestro Estatuto de Autonomía, donde queda impreso que uno de los objetivos básicos de las instituciones de la Comunidad Autónoma será facilitar la participación de todos los extremeños en la vida política, económica, cultural y social de Extremadura».

Los objetivos básicos de esta norma legal están explicitados sintéticamente en la referida Exposición de Motivos, y persiguen, como finalidad última, el logro de una regulación jurídica de este tipo de prestación de voluntariado que «la prestigie socialmente y la impulse». Estos objetivos son: a) El establecimiento de una normativa que propugne la participación de los ciudadanos en

---

<sup>2</sup> El Estatuto de Autonomía de Extremadura fue aprobado por la Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero, habiendo sido modificado, sustancialmente, por la Ley Orgánica 5/1991, de 13 de marzo; por la Ley Orgánica 8/1994, de 24 de marzo, y por la Ley Orgánica 12/1999, de 3 de mayo.

<sup>3</sup> El artículo 6.2 del Estatuto de Autonomía de Extremadura dispone que: «Las instituciones de la Comunidad Autónoma de Extremadura, dentro del marco de su competencia, ejercerán sus poderes con los siguientes objetivos básicos: (...) c) Facilitar la participación de todos los extremeños, y, en particular, de los jóvenes y mujeres, en la vida política, económica, cultural y social de Extremadura en un contexto de libertad, justicia y solidaridad entre todos los extremeños».

<sup>4</sup> El artículo 7.1 del Estatuto de Autonomía de Extremadura establece que: «Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en las siguientes materias: (...) 19) Promoción de la participación libre y eficaz de la juventud y de la mujer en el desarrollo político, social, económico y cultural».

<sup>5</sup> El artículo 7.1 del Estatuto de Autonomía de Extremadura prevé que: «Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en las siguientes materias: (...) 20) Asistencia y bienestar social».

esta materia; b) el desarrollo del voluntario en el campo de los Servicios Sociales; c) la salvaguarda de los derechos del voluntario, y d) la puesta de manifiesto de vías de colaboración entre las organizaciones de voluntarios y la propia Administración Pública.

Esta norma legal está estructurada en tres Títulos:

A) El Título I, que, salvo error, carece de toda rúbrica, regula las cuatro siguientes cuestiones:

1.<sup>a</sup> El objeto de la Ley, que se extiende a «la ordenación, fomento y protección del voluntariado social que se ejerza en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Extremadura», además de a la regulación de «las relaciones entre las distintas Administraciones Públicas, las Organizaciones que desarrollen actividades de aquella naturaleza y los voluntarios sociales» (art. 1).

2.<sup>a</sup> Diversas definiciones necesarias para la comprensión de la Ley (art. 2). En concreto, las de voluntario, de voluntario social y de entidades de voluntariado social.

3.<sup>a</sup> Los principios rectores de la actividad de los voluntarios (art. 3). A saber: a) La «libertad», como opción personalísima de compromiso social; b) la «solidaridad» con otras personas o grupos, que se traduzca en acciones concretas que intentan erradicar o modificar las causas de necesidad o marginación social; c) la «gratuidad», no buscando beneficio material en el desarrollo del servicio que se presta; d) la «autonomía» respecto a los poderes públicos, y e) la «complementariedad» respecto al trabajo realizado en el ámbito de la acción social por las Administraciones Públicas.

4.<sup>a</sup> El ámbito de actuación de las actividades de voluntariado (art. 4), que habrán de desarrollarse en virtud de «programas o proyectos concretos», promovidos por entidades sin ánimo de lucro e inscritas como tales en los correspondientes registros, en las siguientes áreas de actuación: a) Los servicios sociales; b) la protección civil; c) la cultura y educación; d) el deporte, ocio y tiempo libre; e) la salud; f) la cooperación internacional; g) la economía e investigación; h) el medio ambiente; i) los derechos humanos, y j) cualesquiera otras de naturaleza análoga que se desarrollen mediante el trabajo voluntario, ajustándose a lo dispuesto en la Ley autonómica reseñada.

B) El Título II ordena el «estatuto del voluntariado social», estando integrado, a su vez, por dos capítulos:

1.º Uno primero, referido al «voluntario», y, en particular, a la regulación de sus «derechos» (art. 5), de sus «deberes» (art. 6), y del llamado «compromiso del voluntario» (art. 7).

2.º Otro segundo, relativo a las «entidades de voluntariado social», y, en concreto, a su conceptualización (art. 8), a su organización y funcionamiento (art. 9), a sus deberes (art. 10), y a su registro (art. 11).

C) El Título III prevé diversas medidas de «fomento del voluntariado», estando dirigidas sus previsiones a la ordenación de las técnicas de fomento en general (art. 12), y al concreto mecanismo de las subvenciones en particular (art. 13).

Esta Ley autonómica ha sido desarrollada por dos Decretos de la Junta de Extremadura:

A) El Decreto 104/2007, de 22 de mayo, por el que se regula el voluntariado ambiental en Extremadura (DOE núm. 61, de 29 de mayo de 2007).

Esta norma reglamentaria, que se centra exclusivamente en una de las «áreas de actuación del voluntariado social» previstas en el artículo 4 de la Ley extremeña de voluntariado social como es el «medio ambiente», ha sido aprobada, según su Preámbulo, en un contexto en el que, por un lado, y de manera general, la «conservación de la naturaleza y protección del medio constituyen hoy un reto para el conjunto de la sociedad en general, y de la sociedad extremeña en particular», y en el que, por otro, y de manera más particular, el voluntariado ambiental se ha afianzado en nuestro país como movimiento de suma importancia práctica para la defensa de la naturaleza, promoviendo a través de él «acciones concretas de defensa y conservación de los recursos naturales y de educación y sensibilización medioambiental para inculcar la idea de una sociedad sostenible en equilibrio con el medio ambiente».

En este contexto, este Decreto tiene como objeto expresamente declarado<sup>6</sup>: a) El reconocimiento, la ordenación y la promoción del voluntariado ambiental en la Comunidad Autónoma de Extremadura; b) el fomento de la participación ciudadana en acciones para la mejora del medio ambiente; c) la formación, información y sensibilización ambiental de la población, y d) la regulación de las relaciones que se establezcan entre la Junta de Extremadura, las entidades de voluntariado ambiental y los voluntarios ambientales<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Téngase en cuenta el artículo 1 del citado Decreto autonómico 104/2007 relativo al Objeto de dicha norma autonómica.

<sup>7</sup> Con independencia de la regulación de su Objeto (art. 1), el meritado Decreto 104/2007 regula: a) Los objetivos de las actividades de voluntariado ambiental (art. 2); b) el ámbito de aplicación de esta norma reglamentaria; c) los conceptos de «voluntario ambiental», de «entidad de voluntariado ambiental», y de «voluntariado ambiental» (arts. 4, 5 y 6, respectivamente); d) los derechos y deberes del voluntario ambiental (art. 7); e) las campañas y demás acciones de protección, conservación y/o sensibilización medioambiental (arts. 8 a 11); f) las

La Administración autonómica persigue la potenciación del voluntariado ambiental en la Comunidad extremeña a través de tres líneas de actuación subrayadas en el Preámbulo del Decreto comentado y desarrolladas en su articulado. A saber: «La primera, se ocupa de actividades subvencionables para que las entidades de voluntariado presenten proyectos. En la segunda línea, será la propia Administración quien plantee o impulse campañas de voluntariado específicas, que estarán abiertas a todos los interesados. La tercera línea, establecerá la creación de la Red Extremeña de Voluntariado Ambiental<sup>8</sup>, que incluye una base de datos que permitirá la inscripción de todas las personas y entidades de voluntariado interesadas».

B) El Decreto 43/2009, de 6 de marzo, por el que se regula el estatuto del voluntariado social extremeño (DOE núm. 49, de 12 de marzo de 2009). Este Decreto ha sido desarrollado, a su vez, por la Orden de 10 de septiembre de 2009, de la Consejería de Igualdad y Empleo, mediante la que se dictan normas de organización y funcionamiento del Registro Central de Entidades del Voluntariado Social (DOE núm. 185, de 24 de septiembre de 2009).

A diferencia del carácter ciertamente sectorial que presenta la regulación de la actividad de voluntariado por el citado Decreto 104/2007, puesto que se centra en la ordenación del voluntariado ambiental exclusivamente, en desarrollo de la Ley autonómica de voluntariado de 1998, el Decreto 43/2009 que ahora corresponde reseñar tiene (también en desarrollo de la citada norma legal autonómica) una vocación generalista, pues se refiere al voluntariado en todos sus campos de actuación<sup>9</sup> (siempre, naturalmente, que «las personas voluntarias» y «las entidades de voluntariado social» desarrollen su actividad «dentro del territorio de la Comunidad Autónoma de Extremadura»), que, según el artículo 4 del propio Decreto de 2009, son: a) El ámbito social (derechos humanos; desarrollo comunitario; discapacidad; drogodependencias y otras conductas adictivas; infancia; inmigrantes, refugiados y asilados; juventud;

---

subvenciones (art. 12); g) la Red Extremeña de Voluntariado Ambiental (art. 13), y h) el portal del voluntariado ambiental (art. 14).

<sup>8</sup> La Red Extremeña de Voluntariado Ambiental se concibe «como una plataforma de colaboradores con un compromiso y una capacidad para el desarrollo de actividades concretas y como medio para agilizar la difusión de las acciones a emprender y poder informar rápida y eficazmente», pudiendo solicitar su inscripción en la Red cualquier persona física o jurídica que cumpla los requisitos exigidos por el Decreto 104/2007 (art. 13 de esta última norma reglamentaria).

<sup>9</sup> El artículo 4.1.i) del Decreto 43/2009 refiere, entre los campos de actuación del voluntariado social en Extremadura, incluso el «medio ambiente y el desarrollo sostenible». Ahora bien, esta referencia se hace matizando que la actividad de voluntariado en este campo se efectuará «conforme a lo desarrollado en el Decreto 104/2007, de 22 de mayo, por el que se regula el voluntariado ambiental en Extremadura».

minorías étnicas; mujer; parados; reclusos y ex-reclusos; personas afectadas por el VIH y SIDA; personas mayores; promoción de la autonomía personal y atención a la dependencia; otros colectivos en exclusión o en riesgo de exclusión o marginación); b) la protección civil; c) la cultura y educación; d) el deporte, ocio y tiempo libre; e) la salud y servicios sanitarios; f) el consumo; g) la cooperación internacional; h) la economía e investigación, o j) cualquier otro de naturaleza análoga a los que se acaban de citar.

La justificación de la adopción de este Decreto de 2009 de desarrollo de la Ley autonómica de Voluntariado Social de 1998 se contiene en el Preámbulo de la norma reglamentaria referida. Y es doble: por un lado, la potenciación de diversas previsiones de la Ley, principalmente en el ámbito referido «al Estatuto de los/as voluntarios/as», necesaria en la medida en que «la acción del voluntariado ha ido adquiriendo cada vez mayor protagonismo y asumiendo mayores funciones dentro de nuestra sociedad, alejándose de actuaciones espontáneas, improvisadas y voluntaristas, y contando actualmente este fenómeno con importantes delimitaciones sobre su concepto y el papel que asume como agente social»; y por otro lado, deben añadirse «las demandas realizadas por la sociedad civil extremeña organizada en entidades sin ánimo de lucro que quieren avanzar en el impulso y promoción del voluntariado, solicitando a los poderes públicos una mayor atención sobre el colectivo voluntario».

El Decreto autonómico comentado es, como ya se ha señalado hace unos instantes, un reglamento ejecutivo de la Ley extremeña de Voluntariado Social, teniendo como objetivos concretamente explicitados: a) La regulación de las relaciones entre las personas voluntarias y las entidades de voluntariado social respecto a los derechos y los deberes que les asisten; b) la ordenación de la implicación de las Administraciones Públicas para el fomento y coordinación del voluntariado social en Extremadura; c) el desarrollo del Registro Central de Entidades del Voluntariado Social, y d) la creación del Consejo Extremeño del Voluntariado (art. 1 del Decreto).

Con la finalidad de hacer realidad este objeto, la norma autonómica de naturaleza reglamentaria está dotada de una estructura que gira en torno a cinco Capítulos: a) El Capítulo I, rubricado «Disposiciones generales», que, además de referirse al objeto (art. 1) y al ámbito de aplicación de la norma (art. 2), ordena los «caracteres de la actividad voluntaria» (insistiendo en que este tipo de actividades, por un lado, no desplazarán a los servicios públicos, sino que los complementarán, y, por otro, «no sustituirán al trabajo remunerado» —art. 3—), así como los campos de actuación del voluntariado social y sus cauces de desarrollo (art. 4); b) el Capítulo II se centra en la «organización del voluntariado social», regulando, en concreto, la incorporación o integración

de las personas voluntarias en las entidades de voluntariado social (art. 5), la acreditación identificativa de la persona voluntaria (art. 6), y la anotación de las altas y las bajas de las personas voluntarias en el registro del que deberán disponer cada una de las entidades de voluntariado social (art. 7); c) el Capítulo III se consagra a la enumeración de los derechos (art. 8) y de los deberes (art. 9) de las personas voluntarias; d) el Capítulo IV se centra en las entidades de voluntariado social, regulando, sucesivamente, sus derechos (art. 10), sus deberes (art. 11), así como su organización y funcionamiento (art. 12), y e) el Capítulo V ordena las relaciones entre las Administraciones públicas de Extremadura y las estructuras de voluntariado social, refiriéndose, en particular, a las competencias de la Administración Autonómica (art. 13), al Registro Central de Entidades de Voluntariado Social (art. 14), y al Consejo Extremeño del Voluntariado (art. 15).

### III. El estatuto del voluntariado social en Extremadura

#### 1. *Planteamiento general*

La regulación del estatuto del voluntariado social en Extremadura es objeto, como se ha avanzado con anterioridad, del Título II de la citada Ley autonómica 1/1998, de 5 de febrero, desarrollada en este ámbito de manera particular por el Decreto del Consejo de Gobierno de esta Comunidad Autónoma 43/2009, de 6 de marzo, por el que se regula (precisamente, según su propia denominación) «el estatuto del voluntariado social extremeño».

La Ley define el voluntariado social como «el conjunto de voluntarios que, a través de entidades de voluntariado, desarrollan actividades de interés general para la comunidad, complementando los servicios públicos» (art. 2.3) <sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> La Ley estatal del Voluntariado de 1996 define este concepto de voluntariado como «el conjunto de actividades de interés general, desarrolladas por personas físicas, siempre que las mismas no se realicen en virtud de una relación laboral, funcionarial, mercantil o cualquier otra retribuida y reúna los siguientes requisitos: a) Que tengan carácter altruista y solidario; b) que su realización sea libre, sin que tengan su causa en una obligación personal o deber jurídico; c) que se lleven a cabo sin contraprestación económica, sin perjuicio del derecho al reembolso de los gastos que el desempeño de la actividad voluntaria ocasione; d) que se desarrollen a través de organizaciones privadas o públicas y con arreglo a programas o proyectos concretos» (art. 3.1).

Están excluidas del ámbito del voluntariado contemplado por la Ley estatal todas aquellas «actuaciones voluntarias aisladas, esporádicas o prestadas al margen de organizaciones públicas o privadas sin ánimo de lucro, ejecutadas por razones familiares, de amistad o buena vecindad», sin que, por lo demás, pueda la actividad de voluntariado sustituir, en ningún caso, al trabajo retribuido (art. 3, apartados 2 y 3).

Esta definición está integrada por dos tipos de figuras: la del voluntario, y la de las entidades de voluntariado. Con el objeto de regular ambas figuras, el Título II (arts. 5 a 11) de la meritada Ley autonómica consagra sus dos Capítulos al estudio individualizado de cada uno de estos componentes. No obstante, el referido artículo 2 de la Ley procede a la definición tanto de lo que debe entenderse por voluntario como a lo que son las entidades de voluntariado social.

## **2. *La figura del voluntario y su regulación jurídica por el Derecho autonómico extremeño***

A) El concepto de voluntario: la Ley extremeña de Voluntariado Social de 1998 considera voluntario a toda «aquella persona física que, libre y responsable, dedica parte de su tiempo a desarrollar actividades de interés general para la comunidad, en el seno de organizaciones privadas o públicas y con arreglo a programas y proyectos concretos, siempre que acepte y cumpla las siguientes condiciones: a) El voluntario no será retribuido de modo alguno, ni por las organizaciones en cuyo seno realiza su actividad, ni por el beneficiario de la misma; b) No tendrán la condición de voluntarios las personas físicas que mantengan relación laboral, funcional o mercantil con la entidad a la que pertenezcan (...); c) La actividad de voluntariado no podrá en ningún caso sustituir al trabajo retribuido» (art. 2.1).

B) Los derechos del voluntario: estos derechos del voluntario en relación con las entidades de voluntariado social están recogidos en el artículo 5 de la Ley extremeña comentada, desarrollada en este ámbito por el artículo 8 del Decreto 43/2009. Estos derechos son, según el precepto legal citado, los siguientes: «a) Recibir, inicial y permanentemente, la información, apoyo y formación necesarias para el ejercicio de sus actividades; b) Respeto, en todo caso, a su libertad, dignidad, intimidad y creencias ideológicas y religiosas; c) Participar activamente en la entidad de la que forman parte, de conformidad con sus estatutos, colaborando en la elaboración, diseño y evaluación de los programas y proyectos; d) Realizar su actividad en unas condiciones y circunstancias similares a las legalmente establecidas para el personal asalariado; e) Ser asegurados contra los riesgos de accidente y enfermedad que del ejercicio de su actividad voluntaria pudieran derivarse; f) Ser reembolsados por los gastos realizados en el desarrollo de su actividad, así como recibir de la entidad los medios materiales necesarios para la misma; g) Disponer de acreditación identificativa de su condición de voluntario; h) No realizar aquellas tareas ajenas a la naturaleza y fines de la entidad; i) Cesar libremente en su condición de voluntario;

j) Cualquier otro derecho que se derive de la presente Ley y del resto del ordenamiento jurídico»<sup>11</sup>.

C) Los deberes del voluntario: estos deberes están enumerados en el artículo 6 de la Ley extremeña (precepto este desarrollado reglamentariamente en el art. 9 del Decreto 43/2009) en los términos siguientes: «a) Cumplir los compromisos adquiridos con las organizaciones en las que se integran, respetando los objetivos y fines de las mismas; b) Respetar los derechos de los beneficiarios de la actividad voluntaria; c) Actuar de forma diligente y solidaria en los términos del compromiso aceptado con la organización en la que se integra; d) Rechazar toda clase de contraprestación por los servicios prestados en el desarrollo de su actividad; e) Observar las medidas de seguridad e higiene que se adopten; f) Guardar, cuando proceda, la confidencialidad de la información recibida y conocida en el ejercicio de la actividad voluntaria; g) Utilizar debidamente la acreditación y distintivos de organización de la que forma parte; h) Participar en todas las tareas de formación, desarrolladas por la organización, con el fin de capacitar a los voluntarios para un adecuado desarrollo de sus actividades; i) Cualesquiera otros de análoga naturaleza que conlleven a una mejora en la eficacia y eficiencia de los programas y proyectos que se apliquen»<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Las previsiones del artículo 5 de la Ley extremeña (que tiene su equivalente en el art. 6 de la Ley estatal del Voluntariado de 1996) se han visto, como ya se ha indicado en el texto, en parte reproducidas y en parte completadas por el artículo 8 del Decreto 43/2009, que hace la siguiente enumeración de derechos de las personas voluntarias en el ámbito territorial extremeño: «a) Acceder a la acción voluntaria sin discriminación alguna por su condición social, raza u origen étnico, religión, sexo, discapacidad, edad o preparación cultural; b) Obtener información de los fines, organización y funcionamiento de la entidad en la que se integre; c) Recibir información sobre todas las características y condiciones de la acción voluntaria a realizar: objetivos, antecedentes, lugar, riesgos, duración, colectivo o ámbito de intervención; d) Acordar libremente, de acuerdo a las necesidades de las entidades, las condiciones de su acción voluntaria, el ámbito de actuación, el tiempo y el horario que puedan dedicar a la actividad voluntaria, y, siempre que sea posible, a realizarla en su entorno más próximo; e) No realizar aquellas funciones y actividades que no se encuentren recogidas en el compromiso firmado con la entidad, así como las que sean ajenas a los fines y naturaleza de ésta; f) Variar las características de la actividad desarrollada, si las circunstancias de la entidad lo permiten, sin modificar las características constituyentes de una actividad voluntaria; g) Obtener el cambio de programa o, en su caso, de la persona o ente beneficiario asignado, cuando existan causas que lo justifiquen y de acuerdo con las posibilidades de la entidad; h) Tener acceso a la participación en los actos de reconocimiento y divulgación de la acción voluntaria que organice la entidad en la que se encuentre integrado/a».

<sup>12</sup> Los deberes de las personas voluntarias reconocidos en el artículo 6 de la Ley extremeña (que tiene como precepto concordante a nivel estatal el art. 7 de la Ley de las Cortes Generales 6/1996, de 15 de enero) han encontrado su desarrollo en el artículo 9 del Decreto 43/2009, que dispone: «En desarrollo de lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley 1/1998, de 5

D) La vinculación del voluntario con las entidades de voluntariado social: aunque es cierto que el artículo 7 de la Ley extremeña regula la formalización de la integración del voluntario en programas o proyectos mediante «un compromiso de incorporación» con la correspondiente entidad, existe una regulación más extensa en los artículos 5 a 7 del Decreto 43/2009, que abordan, respectivamente, las cuestiones relativas a la incorporación del voluntario a la entidad, a la acreditación identificativa de la persona voluntaria y al registro de altas y bajas de las personas voluntarias<sup>13</sup>. Siguiendo este orden, debemos referirnos, sucesivamente, a:

a) El acuerdo de incorporación (art. 5): la integración del personal voluntario en las entidades de voluntariado social para el desarrollo de los pertinentes programas y proyectos exigirá la suscripción del correspondiente acuerdo de incorporación. Este acuerdo habrá de: a) formalizarse por escrito conteniendo las correspondientes firmas; b) definir de forma clara y precisa el compromiso que ambas partes desean contraer, determinando de manera expresa el carácter altruista de la relación, además de los restantes elementos mínimos exigidos al acuerdo de incorporación por la normativa reglamentaria aplicable<sup>14</sup>, y c) quedar archivado en la entidad, además de extenderse un duplicado para el voluntario.

---

de febrero, de Voluntariado Social en Extremadura, son deberes de las personas voluntarias: a) Conocer y respetar los fines, objetivos y normas internas de la entidad a la que pertenece; b) Respetar el buen uso de las instalaciones de la entidad y de los materiales que le sean confiados para el desarrollo de sus actividades; c) Participar en las actividades formativas previstas por la organización y, concretamente, en aquellas dirigidas a ofrecer una preparación para las actividades y funciones acordadas, así como en aquellas de carácter permanente que sean necesarias para mantener la calidad de los servicios que se prestan; d) Colaborar con la entidad, sus profesionales y el resto de voluntarios/as en la mejor eficacia y eficiencia de los programas en los que intervenga y en la consecución de los objetivos de los mismos; e) Participar en la entidad con sus ideas y conocimientos y en los órganos de la misma, según se contemple en sus Estatutos y Reglamentos; f) Notificar con antelación, siempre que sea posible, su renuncia con el fin de que puedan adoptarse las medidas oportunas para evitar un perjuicio en el servicio encomendado».

<sup>13</sup> Esta cuestión está contemplada en el artículo 9 de la Ley estatal del Voluntariado de 1996, precepto rubricado «(I)ncorporación de los voluntarios».

<sup>14</sup> Los apartados 2 y 3 del artículo 5 recogen cuál habrá de ser el contenido mínimo del acuerdo de incorporación, que deberán suscribir, en cada caso, la persona voluntaria y la correspondiente entidad de voluntariado social. A saber: a) Los objetivos y las directrices de la entidad en la que se integra; b) el conjunto de derechos y deberes que corresponden a ambas partes en virtud de lo establecido por la normativa autonómica en materia de voluntariado; c) el contenido de las funciones, actividades, duración y tiempo de dedicación a los que se compromete la persona voluntaria; d) el proceso de formación necesario para la realización de las funciones objeto del voluntariado; e) la duración del compromiso, y las causas y las formas de desvinculación por ambas partes; f) los criterios y aspectos legales sobre el voluntariado e

b) La acreditación identificativa (art. 6): cada persona voluntaria deberá poseer un documento acreditativo que le habilite y le identifique como tal en el desarrollo de su actividad, que será expedido por la propia entidad en cuyo ámbito desarrolla la labor voluntaria <sup>15</sup>.

c) El registro de altas y bajas del personal voluntario (art. 7): este registro, con el que necesariamente habrán de contar las entidades de voluntariado social, deberá contener, al menos, la siguiente información: los datos personales de las personas voluntarias; la fecha de ingreso y de finalización en su colaboración; y los programas y/o proyectos en los que interviene.

### **3. *La figura de las entidades de voluntariado social y su regulación jurídica por el Derecho autonómico extremeño***

A) El concepto de entidad de voluntariado social: se entiende por este tipo de entidades, según la Ley extremeña de voluntariado social, toda «aquella persona jurídica, legalmente constituida, sin ánimo de lucro, que desarrolla programas o proyectos de acción social, fundamentalmente a través de voluntarios, dentro del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Extremadura» (art. 8) <sup>16</sup>.

B) Los derechos de las entidades de voluntariado social: estos derechos no están regulados ni en la Ley estatal del Voluntariado ni en su homóloga extremeña. La enumeración sistemática de estos derechos, que tienen como fin la garantía del «correcto desarrollo de los programas o proyectos de acción social», aparece relegada a la normativa reglamentaria autonómica, en concreto

---

información sobre protección de la imagen y de los datos de carácter personal, de conformidad con la Ley Orgánica de protección de datos de carácter personal, y g) el responsable del proyecto en que colabora la persona voluntaria.

<sup>15</sup> Este documento acreditativo deberá contener, como mínimo, la información siguiente: a) Los datos de identificación de la entidad de voluntariado social; b) los datos de la persona voluntaria; c) la fecha de emisión y caducidad; d) la fotografía de la persona voluntaria (art. 6, inciso final).

<sup>16</sup> En términos muy similares, véase el artículo 2.2 de la propia Ley extremeña. En relación con la conceptualización de «las organizaciones en que se integren» los voluntarios, la Ley estatal del Voluntariado precisa que: «Las organizaciones que cuenten con la presencia de voluntarios habrán de estar legalmente constituidas, dotadas de personalidad jurídica propia, carecer de ánimo de lucro y desarrollar programas en el marco de las actividades de interés general recogidas en el artículo 4 de esta Ley» (art. 8.1, inciso inicial). Las actividades de interés general a las que alude el citado artículo 4 son: «[...] las asistenciales, de servicios sociales, cívicas, educativas, culturales, científicas, deportivas, sanitarias, de cooperación al desarrollo, de defensa del medio ambiente, de defensa de la economía o de la investigación, de desarrollo de la vida asociativa, de promoción del voluntariado, o cualesquiera otras de naturaleza análoga».

al artículo 10 del Decreto 43/2009, precepto éste que recoge de manera expresa los siguientes derechos: a) La selección de las personas voluntarias de acuerdo con las tareas a realizar y las condiciones fijadas en sus Estatutos; b) la solicitud de apoyo e información a la Comunidad Autónoma de Extremadura para el desarrollo de las actividades de voluntariado; c) la suspensión de la colaboración voluntaria de las personas que incumplan los compromisos adquiridos con la entidad; d) la participación, a través de los cauces de representación que se establezcan, en las actuaciones que se puedan llevar a cabo por la Junta de Extremadura, en relación a la promoción del voluntariado en la Comunidad Autónoma; e) la elaboración de sus propias normas de funcionamiento interno, de acuerdo con la normativa autonómica reguladora del voluntariado social, y f) cualquier otro que se derive de lo dispuesto en la Ley reguladora del Voluntariado Social en Extremadura.

C) Los deberes de las entidades de voluntariado social: estos deberes están enumerados en el artículo 10 de la Ley extremeña sobre la materia (precepto éste desarrollado reglamentariamente en el art. 11 del Decreto 43/2009) en los términos siguientes: «a) Cumplir los compromisos adquiridos con el voluntario; b) Establecer los adecuados sistemas internos de información y orientación, garantizando así una correcta ejecución de las tareas encomendadas a los voluntarios; c) Facilitar al voluntario una acreditación que le habilite e identifique como tal; d) Cubrir los gastos derivados de la prestación del servicio o las generadas con ocasión del mismo, así como dotar a los voluntarios de los medios adecuados para el cumplimiento de sus funciones; e) Garantizar las condiciones higiénicas, sanitarias y de seguridad en los mismos términos o características que los exigidos en la normativa laboral vigente para aquellos que desarrollen una actividad laboral; f) Proporcionar a los voluntarios una formación suficiente para el correcto desarrollo de sus funciones; g) Constituir un registro de altas y bajas del personal voluntario, así como expedir a éstos certificación de los servicios llevados a cabo en la organización; h) Remitir a la Junta de Extremadura, además de la documentación acreditativa del cumplimiento de los requisitos exigidos en la presente Ley, memoria justificada de los proyectos y programas realizados, que acrediten que las ayudas o subvenciones recibidas han sido destinadas a la finalidad que motivó su concesión»<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Los deberes de las entidades de voluntariado social reconocidos en el artículo 10 de la Ley extremeña (que tiene como precepto concordante a nivel estatal el artículo 8.2 de la Ley de las Cortes Generales 6/1996, de 15 de enero) han encontrado su desarrollo en el artículo 11 del Decreto 43/2009, que dispone que: «En concordancia con lo establecido en el artículo 10 de la Ley 1/1998, de 5 de febrero, las entidades de voluntariado social tendrán los siguientes deberes con el fin de asegurar a las personas voluntarias el ejercicio de sus derechos: a) Conce-

D) Los principios para la organización y el funcionamiento de las entidades de voluntariado social están recogidos en el artículo 9 de la Ley extremeña reguladora de la materia que venimos comentando <sup>18</sup>. Estos principios, según los recoge el precepto citado, son los siguientes:

a) La organización y el funcionamiento de estas entidades conforme a «los principios básicos democráticos», lo que se traduce en que deberá asegurarse «la máxima participación de los voluntarios en los órganos de gobierno y en los procesos de formación e información, así como en la toma de decisiones sobre temas referentes a sus propios programas, proyectos, fines u objetivos» (art. 9.1).

b) La suscripción por estas entidades de una «póliza de seguros» que deberá servir para la cobertura de los posibles daños ocasionados tanto a los propios voluntarios como a terceras personas, durante el ejercicio de la tarea de voluntariado encomendada (art. 9.2) <sup>19</sup>.

c) La expedición de una acreditación identificativa «suficiente» para el personal voluntario (art. 9.2).

---

der a las personas voluntarias un trato basado en el respeto y en la no discriminación; b) Proporcionar a la persona voluntaria toda la información necesaria para el conocimiento de la entidad y toda aquella que sea de interés para su acción voluntaria; c) Consensuar con la persona voluntaria su acuerdo de incorporación; d) Establecer los mecanismos de participación de las personas voluntarias en la entidad y en el diseño y evaluación de los programas en los que intervengan; e) Cumplir con los compromisos adquiridos con la persona voluntaria, recogidos en el acuerdo de incorporación; f) Emitir certificado, siempre que se solicite, de la actividad voluntaria, donde conste, como mínimo, la duración y la naturaleza de la prestación efectuada por la persona voluntaria».

<sup>18</sup> Este precepto encuentra su desarrollo en el artículo 12 del Decreto 43/2009, que literalmente establece que: «Para lograr una correcta organización y funcionamiento, las entidades de voluntariado social deberán cumplir con las siguientes obligaciones: a) Efectuar el seguimiento y evaluación de las actividades programadas, garantizando la consecución de los objetivos previstos conforme a los principios de eficacia y rentabilidad social; b) Prever mecanismos que posibiliten la continuidad de la actividad desarrollada por algún miembro de la entidad, en el supuesto de cesar la persona voluntaria en su labor; c) Impedir que se reemplacen a través de las actividades que realicen las personas voluntarias, puestos de trabajo que debieran ser retribuidos; d) Recibir la colaboración de trabajadores/as por cuenta ajena o autónomos/as para llevar a término actividades que requieran un grado de profesionalidad determinado, o bien actividades necesarias para asegurar el funcionamiento regular de la entidad, cuando la situación así lo requiera; e) Adoptar cualquier otra medida que contribuya a la buena organización y funcionamiento de la entidad respecto a la promoción y organización del voluntariado social».

<sup>19</sup> El artículo 10 de la Ley estatal del Voluntariado de 1996, al regular la responsabilidad extracontractual frente a terceros de las organizaciones que integren a voluntarios, dispone, en lo que aquí interesa, que: «Las organizaciones responderán frente a terceros por los daños y perjuicios causados por los voluntarios que participen en sus programas, como consecuencia de la realización de actuaciones de voluntariado».

d) El mal funcionamiento de estas entidades puede conducir a la revocación de su condición, entendiéndose la Ley extremeña que se produce este tipo de situaciones cuando o bien existiera un incumplimiento del deber de notificación de los proyectos de voluntariado, falsedad e inexactitud de los datos aportados, o bien se estuvieran otorgando remuneraciones encubiertas a la actividad voluntaria desarrollada (art. 9.3).

#### **IV. Las relaciones de las Administraciones públicas extremeñas con las estructuras de voluntariado social de ámbito autonómico**

##### **1. *Las competencias en materia de voluntariado social de la Comunidad Autónoma de Extremadura y su ejercicio por la Administración extremeña***

La normativa autonómica específica sobre la materia de voluntariado atribuye a la Comunidad Autónoma de Extremadura la competencia sobre la ordenación, fomento y protección del voluntariado social que se ejerza en su ámbito territorial<sup>20</sup>. Estas competencias genéricas, que se refieren indudablemente tanto a la esfera normativa como a la ejecutiva, se concretan, entre otras, en las siguientes funciones de «promoción del voluntariado» en la Comunidad Autónoma, enumeradas reglamentariamente: «a) Promover la participación ciudadana en las entidades de voluntariado social; b) Orientar y fomentar los cauces de participación de la acción voluntaria, removiendo los obstáculos existentes con pleno respeto a la autonomía e independencia de las entidades de voluntariado; c) Establecer políticas globales de fomento del voluntariado social y la solidaridad en el seno de la sociedad extremeña; d) Fomentar las campañas de información y divulgación de las actividades voluntarias; e) Promover el reconocimiento público de la labor realizada por las personas voluntarias; f) Fomentar la formación de las personas voluntarias en colaboración con aquellas Entidades cuya labor sea la de coordinar las diversas organizaciones voluntarias en la Comunidad Autónoma; g) Apoyar la realización de programas y actividades de voluntariado social que se lleven a cabo en la Comunidad Autónoma; h) Fomentar la coordinación del ejercicio de competencias que en materia de voluntariado puedan desarrollarse por diversas entidades, públicas o privadas, en el territorio de la Comunidad Autónoma de Extremadura; i) Consultar a las entidades de voluntariado sus iniciativas en

---

<sup>20</sup> Véanse el artículo 1 de la Ley de la Asamblea de Extremadura 1/1998, de 5 de febrero, de Voluntariado Social, y el artículo 1 del Decreto de la Junta de Extremadura 43/2009, de 6 de marzo, por el que se regula el Estatuto del Voluntariado Social Extremeño.

materia de voluntariado, facilitando que éstas participen en la gestión, seguimiento y evaluación de dichas actuaciones; j) Inscribir a las entidades de voluntariado que lo soliciten en el Registro que a tales efectos se crea; k) Establecer los criterios para la concesión de ayudas, subvenciones y firmas de convenios de colaboración destinadas al fomento y promoción del voluntariado social; l) Apoyar la creación de redes y plataformas autonómicas de voluntariado; m) Realizar, o apoyar la realización, de jornadas, congresos, encuentros y seminarios sobre voluntariado»<sup>21</sup>.

El ejercicio de las funciones normativas puede corresponder bien al poder legislativo extremeño atribuido estatutariamente a la Asamblea de Extremadura, que tiene confiada la aprobación de las Leyes formales de alcance autonómico, bien al ejecutivo autonómico que puede bien aprobar normas con rango de Ley (mediante Decretos Legislativos) bien normas reglamentarias en el ejercicio del poder reglamentario en los términos establecidos en la Ley autonómica 1/2002, de 28 de febrero, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

La realización de las tareas ejecutivas corresponde, naturalmente, al Ejecutivo autonómico. Y, en concreto, al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma y a la Consejería que tiene atribuida de manera preferente la competencia en materia de voluntariado en el ámbito de esta Administración Territorial: la Consejería de Igualdad y Empleo.

Precisamente mediante Decreto autonómico 64/2010, de 12 de marzo (DOE núm. 53, de 18 de marzo de 2010), se ha establecido la estructura orgánica de la Consejería de Igualdad y Empleo, que cuenta entre sus órganos directivos con la Dirección General de Inclusión Social, Infancia y Familias, órgano éste que tiene expresamente atribuida la competencia relativa al «impulso y desarrollo del voluntariado social», así como la gestión del Registro de Entidades de Voluntariado Social<sup>22</sup>.

## ***2. El Registro Central de Entidades de Voluntariado Social***

La Ley extremeña de voluntariado social contempla, en su artículo 11, la creación de un Registro Central de Entidades de Voluntariado Social.

Las previsiones realmente mínimas de esta norma legal sobre la inscripción de este tipo de entidades y la cancelación de esta inscripción se ven completa-

---

<sup>21</sup> Artículo 13 del Decreto de la Junta de Extremadura 43/2009, de 6 de marzo, por el que se regula el Estatuto del Voluntariado Social Extremeño.

<sup>22</sup> Artículo 3.1 del citado Decreto autonómico 64/2010.

das por el artículo 14 del Decreto autonómico 43/2009 y por la Orden de 10 de septiembre de 2009, de la Consejería de Igualdad y Empleo.

Este Registro está adscrito, como ya hemos visto, a la citada Consejería de Igualdad y Empleo, a través de la Dirección General de Inclusión Social, Infancia y Familias, disponiendo de un carácter autonómico, público <sup>23</sup> y gratuito, y asumiendo las siguientes funciones: a) La aportación de la información necesaria sobre su funcionamiento y de los requisitos de inscripción; b) la realización de las actuaciones necesarias para la calificación e inscripción de las entidades de voluntariado, la actualización de los datos registrales y, en su caso, la cancelación; c) la expedición de certificaciones de los asientos que consten en el mismo, y d) la constitución de un instrumento de consulta en materia de entidades de voluntariado social.

En cuanto a su organización y a su funcionamiento rigen las siguientes normas:

1.<sup>a</sup> Su estructura: el Registro está conformado por dos secciones, una para las entidades de naturaleza individual y otra para las de naturaleza colectiva, entendiéndose éstas como las que agrupan a varias entidades individuales de voluntariado. A su vez, cada una de las secciones se clasificarán por la actividad que realicen en una o varias áreas de actuación del voluntariado social <sup>24</sup>.

2.<sup>a</sup> La inscripción de entidades de voluntariado social responde a las siguientes reglas: a) Es voluntaria <sup>25</sup>; b) pueden inscribirse aquellas entidades que se ajusten a la legislación extremeña en materia de voluntariado social de ámbito autonómico, pero incluyendo también las entidades de carácter nacional, que acrediten disponer de «delegaciones permanentes en el territorio de la Comunidad Autónoma de Extremadura» <sup>26</sup>; c) es requisito necesario para recabar asistencia técnica y/o demás apoyos específicos <sup>27</sup>; d) la inscripción deberá reflejar los siguientes datos: el código de inscripción en el registro; la fecha de inscripción; la denominación o razón social y/o abreviatura; el Código de Identificación Fiscal; el domicilio social y delegaciones; el teléfono, fax y

---

<sup>23</sup> La publicidad del Registro tiene como límite el hecho de que, «en ningún caso, puedan proporcionarse los datos que afecten a la intimidad de las personas» [art. 14.2 b) del Decreto 43/2009 y art. 6 de la Orden autonómica de 10 de septiembre de 2009].

<sup>24</sup> Artículo 14.2.a) del Decreto 43/2009 y artículo 4 de la Orden autonómica de 10 de septiembre de 2009.

<sup>25</sup> Artículo 5 de la Orden autonómica de 10 de septiembre de 2009.

<sup>26</sup> Artículo 14.2.c) del Decreto 43/2009 y artículo 5 de la Orden autonómica de 10 de septiembre de 2009.

<sup>27</sup> Artículo 14.2.d) del Decreto 43/2009.

correo electrónico; el ámbito territorial; las áreas de actuación; el colectivo de atención; la naturaleza de la entidad: individual y colectiva; el número de entidades que la conforman y número de voluntarios registrados; los datos del representante de la entidad y del responsable técnico de los proyectos <sup>28</sup>, y e) el procedimiento de inscripción se iniciará mediante la correspondiente solicitud en modelo normalizado <sup>29</sup> —que, en su caso, podrá ser objeto de subsanación <sup>30</sup>—, resolviéndose positiva o negativamente la solicitud de inscripción por la autoridad que tenga en cada caso atribuida la competencia en la materia mediante el correspondiente acto, que pone fin a la vía administrativa <sup>31</sup>.

3.<sup>a</sup> La cancelación de la inscripción de las entidades de voluntariado social se efectuará por el órgano competente mediante el correspondiente procedimiento que se iniciará bien de oficio, o bien a instancia de parte. En todo caso, la cancelación se acordará de oficio, previa audiencia de la entidad interesada, en los supuestos siguientes: a) La extinción de la personalidad jurídica o disolución de la entidad; b) la revocación de la inscripción por el órgano competente para acordar la misma, cuando o bien exista un incumplimiento del deber de notificación de los proyectos de voluntariado o falsedad e inexactitud de los datos aportados, o bien se estén otorgando remuneraciones encubiertas a la actividad voluntaria desarrollada; c) el incumplimiento de los requisitos exigidos en la normativa reguladora del voluntariado social en Extremadura; d) la falta de comunicación de las alteraciones que conlleven modificación de los datos inscritos, en los términos exigidos por la Orden de 10 de septiembre de 2009, y e) la pérdida de la condición de entidad de voluntariado social <sup>32</sup>.

### 3. *El Consejo Extremeño del Voluntariado*

El artículo 15 del Decreto 43/2009 crea el llamado Consejo Extremeño del Voluntariado —conformado por agentes públicos y privados extremeños

<sup>28</sup> Artículo 5 de la Orden autonómica de 10 de septiembre de 2009.

<sup>29</sup> Artículos 14.2.e) y 14.3 del Decreto 43/2009 y artículo 7 de la Orden autonómica de 10 de septiembre de 2009.

<sup>30</sup> Artículo 8 de la Orden autonómica de 10 de septiembre de 2009.

<sup>31</sup> Artículo 9 de la Orden autonómica de 10 de septiembre de 2009. Téngase en cuenta que mediante la Resolución de 22 de marzo de 2010 (DOE núm. 64, de 7 de abril de 2010), de la Consejería de Igualdad y Empleo, por la que se delegan competencias en diversas materias, se establece que «se delegan en la Directora General de Inclusión Social, Infancia y Familias, las competencias atribuidas a la Consejera de Igualdad y Empleo para la resolución de los procedimientos administrativos derivados de inscripción en el Registro Central de Entidades de Voluntariado Social» (art. 1).

<sup>32</sup> Artículo 11 de la Orden autonómica de 10 de septiembre de 2009.

especializados en materia de voluntariado social y adscrito a la Consejería que tenga encomendadas las competencias en esta materia (que, en la actualidad, es, como sabemos, la de Igualdad y Empleo)— «como órgano de participación y consulta de la Administración Autonómica», teniendo por objeto: a) La promoción y la defensa de los intereses del voluntariado; b) la vigilancia de la coordinación de los programas y proyectos de promoción del voluntariado social que se desarrollen en la Comunidad Autónoma, y c) el asesoramiento y la emisión de informes en materia de voluntariado a las entidades y organizaciones que lo soliciten <sup>33</sup>.

Con la finalidad de conseguir la realización de este objeto, el Decreto 43/2009 atribuye al citado Consejo las siguientes funciones: «a) Servir de cauce permanente de diálogo y facilitar el encuentro entre las entidades que desarrollan programas de voluntariado y la Junta de Extremadura; b) Elevar a las administraciones públicas extremeñas propuestas e iniciativas con relación a los distintos campos en los que se desarrolla la acción voluntaria; c) Proponer los criterios y prioridades que deben regir la actividad del voluntariado; d) Analizar las necesidades básicas del voluntariado; e) Elevar propuestas a las administraciones públicas sobre medidas de fomento del voluntariado; f) Emitir un informe anual sobre el estado del voluntariado en la Comunidad Extremeña; g) Aquellas otras que por la Presidencia le sean encomendadas» (art. 15.4).

## V. Las medidas de fomento del voluntariado

### 1. *El fomento del voluntariado como tarea estatal y autonómica*

Tanto la Ley estatal del Voluntariado de 1996 como la autonómica de 1998 prevén diversas medidas de fomento del voluntariado, con la particularidad de que la norma estatal prevé la eventual «extensión del reconocimiento de los servicios voluntarios» previstos en dicha norma <sup>34</sup> a aquellas personas voluntarias que participen en programas que desarrollen actividades de competencia de las Comunidades Autónomas o de los Entes locales, en el seno de organizaciones legalmente constituidas, dotadas de personalidad jurídica propia, que carezcan de ánimo de lucro y desarrollen programas en el marco de las actividades de interés general previstos por la ley (o, utilizando la terminología del ordenamiento jurídico extremeño, «entidades de voluntariado social»).

<sup>33</sup> Artículo 15, apartados 1 y 2, del Decreto 43/2009.

<sup>34</sup> Véase la disposición adicional 3.ª de la Ley estatal del Voluntariado de 1996, rubricada, precisamente, «(E)xtensión del reconocimiento de los servicios voluntarios».

Las dos leyes referidas (esto es, la estatal y la autonómica) contienen una previsión general de que, respectivamente, tanto la Administración General del Estado como la Comunidad Autónoma de Extremadura procederán a adoptar medidas de fomento del voluntariado. Así, el artículo 13 de la Ley estatal de 1996 prevé que:

«La Administración General del Estado fomentará el establecimiento de mecanismos de asistencia técnica, programas formativos, servicios de información y campañas de divulgación y reconocimiento de las actividades de voluntariado».

Y en términos no muy distintos, precisamente, el artículo 12 de la Ley extremeña de 1998 dispone que:

«La Comunidad Autónoma de Extremadura fomentará las campañas de información dirigidas a la opinión pública con el fin de facilitar la participación ciudadana. Además fomentará la organización de cursos de formación para el voluntario, los cuales serán llevados a cabo en estrecha colaboración con aquellas entidades cuya labor sea la de coordinar las diversas organizaciones voluntarias en la Comunidad Autónoma de Extremadura».

## **2. *Las medidas específicas de fomento del voluntariado***

Las referidas normas legales estatal y autonómica prevén distintas técnicas de fomento del voluntariado. A saber:

a) El mecanismo tradicional de fomento han sido las subvenciones. Y, precisamente, la Ley extremeña de 1998 ha establecido un precepto específico (su art. 13) relativo a la concesión de subvenciones en la esfera del voluntariado, que dispone que:

«La Comunidad Autónoma de Extremadura podrá, dentro de los cauces presupuestarios habilitados a tal efecto, conceder subvenciones a las entidades de voluntariado social que cumplan los requisitos siguientes: a) Explicar de forma exhaustiva los programas o proyectos, así como el sistema de desarrollo de los mismos; b) Quedar constancia expresa de la identidad de los voluntarios que intervengan y su cometido en los programas o proyectos de la entidad de voluntariado; c) La composición de los órganos de gobierno y el funcionamiento de éstos».

De manera mucho más tangencial, pero no muy distinta en cuanto a su contenido, el inciso final del artículo 8.1 de la Ley estatal de 1996 prevé que:

«Los distintos Ministerios, dentro de los créditos habilitados a tal fin, podrán conceder subvenciones o establecer convenios con las entidades

de voluntariado siempre que se cumplan los requisitos exigidos en la legislación general sobre subvenciones y se realicen de acuerdo con criterios de transparencia y equidad, de la forma que reglamentariamente se establezca».

b) El segundo de los mecanismos de fomento previstos en la normativa legal estatal (pero extensible al ámbito autonómico <sup>35</sup>) era el reconocimiento expreso por su artículo 15 del tiempo prestado como voluntario a los efectos previstos por la vieja normativa reguladora del servicio militar <sup>36</sup> y del derecho a la objeción de conciencia y la prestación social sustitutoria <sup>37</sup>.

<sup>35</sup> Véase la ya citada disposición adicional 3.ª de la Ley estatal del Voluntariado de 1996.

<sup>36</sup> El artículo 15.1 de la Ley estatal del Voluntariado de 1996 prevé (aunque este precepto debe entenderse tácitamente derogado) que: «El tiempo prestado como voluntario podrá surtir los efectos del servicio militar, en la forma prevista en la disposición final segunda de la Ley Orgánica 13/1991, de 20 de diciembre, del Servicio Militar».

La recién citada disposición final 2.ª de la Ley Orgánica del Servicio Militar disponía, en relación con el «(S)ervicio en organizaciones con fines de interés general», que: «1. El Gobierno, teniendo en cuenta las necesidades del planeamiento de la defensa militar, podrá asignar efectivos al servicio en la Cruz Roja u otras organizaciones con fines de interés general. Dicho servicio se ajustará a las normas reglamentarias vigentes y a las que dicte el Gobierno, teniendo en cuenta que el encuadramiento de este personal y la dirección del servicio que realicen será efectuada por las organizaciones a las que vayan destinados con independencia de la Administración Militar. 2. La prestación de este servicio tendrá los mismos efectos que los del servicio militar. Su duración será de once meses si se realiza con carácter voluntario y la misma que el servicio militar obligatorio en caso contrario».

Partiendo de estas previsiones normativas, debe tenerse en cuenta que: a) Por un lado, la Ley Orgánica 13/1991, de 20 de noviembre, del Servicio Militar, ha sido expresamente suprimida por la disposición derogatoria única, apartado 1.b), de la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional, y b) por otro lado, la Ley estatal 17/1999, de 18 de mayo, de Régimen del Personal de las Fuerzas Armadas, previó la suspensión de la prestación del servicio militar a partir del 31 de diciembre de 2002, pero añadiendo a esta previsión la autorización al Gobierno para que, en función del proceso de profesionalización de los ejércitos, pudiese anticipar esa fecha, informando al Congreso de los Diputados (disposición transitoria 18.ª). Haciendo uso de dicha autorización, el Gobierno dictó el Real Decreto 247/2001, mediante el que se adelantó, según su artículo 1, la suspensión de la prestación del servicio militar al 31 de diciembre de 2001.

<sup>37</sup> El artículo 15.2 de la Ley estatal del Voluntariado de 1996 establece (aunque este precepto debe entenderse tácitamente derogado) que: «Asimismo, 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, siempre que:

Se trate de actividades de voluntariado realizadas con posterioridad al reconocimiento como objetor de conciencia, [y]

La prestación de servicios se realice por un tiempo continuado de al menos seis meses, integrado en una entidad u organización que tenga suscrito convenio con el Ministerio de Justicia e Interior para la realización de la prestación social sustitutoria, en los términos previstos en

Este mecanismo de fomento extraordinariamente importante en el momento de aprobarse la normativa legal estatal rectora del voluntariado ha perdido su virtualidad con la desaparición del servicio militar obligatorio y de la prestación social sustitutoria.

c) Otros mecanismos de incentivo del voluntariado: la Ley estatal prevé dentro de esta categoría que podríamos catalogar de residual (y que eventualmente resulta también extensible a la Comunidad Autónoma de Extremadura <sup>38</sup>) beneficios tales como «bonificaciones o reducciones» en el uso de medios de transporte públicos, en la entrada a museos gestionados por la Administración General del Estado, etc., o «cualesquiera otros beneficios que reglamentariamente puedan establecerse como medida de fomento, reconocimiento y valoración social de la acción voluntaria» (art. 14 de la Ley estatal de 1996).

---

la Ley 48/1984, de 26 de diciembre, reguladora de la Objeción de Conciencia y de la Prestación Social Sustitutoria, y disposiciones de desarrollo».

La referida Ley estatal 48/1984 fue expresamente suprimida por la Ley estatal 22/1998, de 6 de julio, reguladora de la Objeción de Conciencia y de la Prestación Social Sustitutoria, cuya disposición derogatoria única dispuso que: «Queda derogada la Ley 48/1984, de 26 de diciembre, reguladora de la Objeción de Conciencia y de la Prestación Social Sustitutoria, así como cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en la presente Ley».

Esta Ley 22/1998 desplegó plenamente sus efectos en tanto pervivió el servicio militar obligatorio. En todo caso, por Real Decreto 342/2001, de 4 de abril, se suspendió, según su artículo 1, la prestación social sustitutoria al servicio militar a partir del 31 de diciembre de 2001. En cuanto al establecimiento de esta fecha, el Preámbulo de la citada norma reglamentaria indicaba que: «[...] el Gobierno, mediante el Real Decreto 247/2001, de 9 de marzo, adelanta al 31 de diciembre de 2001 la fecha de suspensión de la prestación del servicio militar. Establecida la fecha definitiva de suspensión de la prestación del servicio militar, procede adaptar el régimen de la prestación social sustitutoria a la nueva situación, debiendo coincidir la fecha de inicio de la suspensión de la misma con la del inicio de la suspensión del servicio militar obligatorio en cumplimiento de lo previsto en la disposición adicional cuarta de la Ley 22/1998, de 6 de julio».

<sup>38</sup> Véase la ya citada disposición adicional 3.ª de la Ley estatal del Voluntariado de 1996.