



Informe 12/2024, de 25 de abril, de la Junta Consultiva de Contratación Pública de Cataluña (Comisión Permanente), sobre la participación de personas voluntarias en la ejecución de los contratos del sector público

ANTECEDENTES

I. Desde el Ayuntamiento de Aitona se ha solicitado el informe de esta Junta Consultiva de Contratación Pública en relación con la posibilidad de prever en la licitación de un contrato del sector público que una parte de las prestaciones la lleven a cabo personas voluntarias.

De acuerdo con el artículo 4.5 del Decreto 118/2023, de 27 de junio, por el cual se establece la composición y el régimen jurídico de la Junta Consultiva de Contratación Pública de Cataluña, al escrito de petición se adjunta el informe de la secretaría del Ayuntamiento en el cual se expone, entre otros antecedentes de la cuestión, que se ha suscrito un convenio de colaboración entre la Administración de la Generalitat de Catalunya, a través del Departamento de Educación, y varios ayuntamientos, para el Plan educativo de entorno, y que en la última de las adendas al mismo se establece, entre los diferentes objetivos, el de llevar a término 3 parejas de mentoría socioeducativa las cuales, según se indica, se constituyen entre una persona voluntaria, mentora, y una persona adolescente, mentorada, con un perfil de alumnado con un riesgo elevado de abandono del sistema educativo y de entrar en una situación personal de riesgo.

Para desarrollar este proyecto de mentoría socioeducativa con participación de voluntariado, el Ayuntamiento de Aitona ha diseñado una licitación que, de acuerdo con el borrador del pliego de prescripciones técnicas –adjunto, parcialmente, a la petición–, tiene por objeto “la contratación desde una entidad/empresa, de la coordinación de un profesional con las funciones de seleccionar y formar a los adultos mentores, supervisar y orientar el rol y las tareas a desarrollar por parte de las personas mentoras voluntarias y llevar a cabo el seguimiento de las personas mentoradas”. En este sentido, se plantea la cuestión de si “es posible prever en la licitación de un contrato del sector público, que una parte de las prestaciones la llevarán a cabo voluntarios”.

II. De acuerdo con los artículos 3.1.a y 4.1.d del mencionado Decreto 118/2023, de 27 de junio, esta Junta Consultiva informa sobre las cuestiones que, en materia de contratación pública, le sometan, entre otros, las entidades que integran la Administración local en Cataluña. Por otra parte, el artículo 11.1.a del mismo Decreto atribuye a la Comisión Permanente la aprobación de los informes sobre las cuestiones relativas a la interpretación de la normativa de contratación pública que le sometan las personas legitimadas.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

I. Como punto de partida de la cuestión que debe analizarse, relativa a la posibilidad de que participen personas voluntarias en la ejecución de los contratos del sector público, es necesario tener presente que el voluntariado tiene una regulación específica en el

ordenamiento jurídico, de manera que conviene hacer previa referencia a dicha normativa para concebir las particularidades que se originan en la conexión o interrelación entre el voluntariado y la contratación pública.

En el ámbito de Cataluña, la Ley 25/2015, del 30 de julio, del voluntariado y el asociacionismo, establece un modelo catalán de voluntariado y define este término como “el conjunto de acciones y actividades de interés general motivadas por el altruismo y la voluntad de transformación social que llevan a cabo personas físicas, denominadas voluntarios, que participan en proyectos en el marco de una actividad asociativa o bien en programas específicos de voluntariado de una entidad sin ánimo de lucro, de acuerdo con lo que establece esta ley”. Al mismo tiempo, entre otros aspectos a destacar, el artículo 14 dispone que “la acción voluntaria no sustituye en ningún caso las prestaciones de trabajos o servicios profesionales remunerados”.

Asimismo, la mencionada ley establece un amplio abanico de actuación del voluntariado en actividades de interés general como, por ejemplo y entre otros, en los servicios sociales, los servicios sanitarios, la atención y el apoyo a las familias, la juventud y las personas mayores. No obstante, estas actuaciones no pretenden sustituir las competencias que, en pro del interés general, corresponden ejercer a la administración pública correspondiente – ya sea con sus medios propios o, ante la insuficiencia de estos, recurriendo a la gestión indirecta a través de la contratación pública o a través de modalidades no contractuales, como la acción concertada, cuando el ordenamiento jurídico lo faculta–, ya que, como dispone el artículo 14 de la citada ley, las relaciones entre las administraciones públicas y las entidades de voluntariado no se inspiran en un principio de supletoriedad o sustitución, sino en los principios de colaboración, complementariedad y participación. En definitiva, el ámbito de actuación del voluntariado o la acción voluntaria no se superpone ni colisiona con la prestación de servicios propia de la administración pública competente.¹

En el ámbito normativo de la contratación pública, ni la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero, sobre contratación pública, ni la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP, en adelante), contienen ninguna alusión específica a la figura del voluntariado.

¹ En el ámbito estatal, la Ley 45/2015, de 14 de octubre, de Voluntariado, acota muy claramente el campo de actuación del voluntariado en relación con lo que corresponde a la Administración pública, estableciendo en el artículo 4 los límites de la acción voluntaria, que en su apartado segundo establece que “la realización de actividades de voluntariado tampoco podrá sustituir a las Administraciones públicas en el desarrollo de funciones o en la prestación de servicios públicos a los que están obligadas por ley”. Por otra parte, desde la Dirección General de Acción Cívica y Comunitaria del Departamento de Derechos Sociales, se impulsó un documento de [“recomendaciones para la adaptación de las administraciones públicas a la ley 25/2015, del voluntariado y el fomento del asociacionismo.”](#) en el cual, entre otras cuestiones de interés para la correcta aplicación de dicha norma y, en consecuencia, del modelo de voluntariado en Cataluña, también se subraya que el voluntariado actúa “de manera complementaria al papel y a las funciones propias de las Administraciones Públicas, en cualquiera de los ámbitos”.

II. Para dar respuesta a la cuestión que se analiza, de entrada hay que tener presentes dos elementos que ya se han anticipado por referencia a la normativa sectorial. El primero, que la forma habitual de vehicular la acción de las personas voluntarias es a través de entidades sin ánimo de lucro o de base asociativa y, el segundo, que el servicio que pueden realizar las personas voluntarias no sustituye en ningún caso las prestaciones de trabajos o servicios profesionales remunerados, ni suple los servicios propios de la Administración pública competente.²

Sobre la base de lo anterior, hay que hacer referencia a los principios que rigen la contratación pública expresamente recogidos en el artículo 132.1 de la LCSP, entre otros, el de igualdad y no discriminación y el de libertad de acceso a las licitaciones con independencia de la forma jurídica o el ánimo de lucro en la contratación, en consonancia con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.³

Así, del deber de respeto de estos principios se deriva una primera conclusión con una doble vertiente, por un lado, que no se puede reservar el acceso a las licitaciones a las entidades sin ánimo de lucro, más allá de los supuestos expresamente previstos en la LCSP.⁴ Por otra parte, deriva también el hecho de que no se puede impedir el acceso a las

² En la [Sentencia 6623/2021, de 15 de diciembre](#), el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña analiza la distinción entre una relación de voluntariado y una relación laboral afirmando que “no es por tanto el modo de realización de sus funciones por parte de los voluntarios en relación con un horario, jornada o sometimiento a las órdenes y directrices de la asociación o entidad con la que colaboran, lo que permitirá en todos los casos distinguir esta situación jurídica de una relación laboral, sino que en muchas ocasiones habrá de estarse únicamente al elemento subjetivo y finalista que lleva al ciudadano a realizar estas tareas para llegar a la correcta calificación jurídica” y que “es por ello que la existencia o no de una contraprestación económica constituye el criterio fundamental para distinguir ambas situaciones, teniendo en cuenta el problema que plantea el que también los voluntarios pueden recibir una compensación económica por los gastos realizados para desempeñar su actividad y tienen derecho a reclamar el reembolso de los mismos”.

³ El TJUE se ha pronunciado específicamente sobre la imposibilidad de limitar la participación de determinadas personas por motivo de su concreta forma jurídica en múltiples ocasiones, por ejemplo, en las sentencias, de 23 de diciembre de 2009, [asunto C-305/08](#), de 6 de octubre de 2015, [asunto C-203/14](#) y de 11 de junio de 2020, [asunto C-219/19](#).

⁴ En la [nota informativa 1/2022](#) de la Secretaría Técnica de esta Junta Consultiva de Contratación Pública se recuerda que “únicamente se puede limitar la participación en un procedimiento de adjudicación a las empresas que cumplan los requisitos para contratar con el sector público – establecidos en nuestro Derecho interno en el artículo 65 de la LCSP, ya mencionado–, si se trata de contratos o lotes reservados a determinadas entidades en los casos previstos por dicha normativa”. Los supuestos previstos en la LCSP en los cuales se puede reservar el acceso a las licitaciones a determinadas entidades son, de acuerdo con la disposición adicional cuarta, la posibilidad de reserva a Centros Especiales de Empleo de iniciativa social y a empresas de inserción y, de acuerdo con la disposición adicional cuarenta y octava, la posibilidad de reserva de ciertos contratos de servicios sociales, culturales y de salud –enumerados en el anexo IV de la LCSP–, a determinadas organizaciones que cumplan los requisitos que se indican en la misma disposición.

licitaciones públicas a estas entidades sin ánimo de lucro por el simple hecho de que dispongan de personas voluntarias.⁵

Además, de acuerdo con la normativa sectorial que regula el voluntariado, cabe afirmar que la participación de las personas voluntarias en los contratos del sector público debe formularse en términos de complementariedad de los medios humanos requeridos para la prestación objeto del contrato, es decir, sin sustituir las prestaciones de trabajos o servicios profesionales remunerados⁶. Al mismo tiempo, teniendo en cuenta la subordinación de toda la contratación pública a los principios de igualdad y libertad de acceso a las licitaciones y de conformidad con el principio de complementariedad de la acción voluntaria –añadido al hecho de que sólo determinadas entidades pueden disponer de personas voluntarias– es necesario señalar que el personal voluntario no puede exigirse para la ejecución del contrato, ya que hacerlo comportaría entender que su participación es necesaria para el desarrollo del servicio. Asimismo, y en consonancia con lo anterior, la aportación de personas voluntarias no es susceptible de valoración de las ofertas presentadas, ya que lo

⁵ En la [Resolución 50/2019, de 27 de febrero](#), el Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público (TCCSP), tras recordar que “de acuerdo con la normativa sectorial que es de aplicación, el voluntariado desarrolla sus actividades de interés general a través de entidades sin ánimo de lucro” y que “resulta pacífico que las entidades sin ánimo de lucro pueden ser adjudicatarias de contratos públicos dado que la legislación de contratación no las excluye (...) y no se puede supeditar el acceso a las licitaciones públicas a la forma jurídica de las entidades participantes”, señala que “no se puede impedir el acceso a las licitaciones públicas a las entidades sin ánimo de lucro por el hecho de que dispongan de voluntarios para la ejecución del contrato, porque comportaría un trato discriminatorio y afectaría a la libre concurrencia, principios que deben estar presentes en toda licitación pública y tienen que guiar la actuación de los poderes y entidades adjudicadores/se”.

⁶ En la citada Resolución del TCCSP 50/2019, de 27 de febrero, y en relación con la redacción de un pliego de cláusulas técnicas –que, considera, lleva a confusión en tanto que la participación de los voluntarios puede ser interpretada bien como proclive a la sustitución de los medios humanos requeridos o bien como complementaria de estos–, el Tribunal afirma la necesidad de que el órgano de contratación clarifique la redacción por razones de seguridad jurídica “en el sentido de adecuar esta prescripción técnica a los límites fijados por la normativa sectorial aplicable, con el fin de garantizar que el personal voluntario no podrá sustituir, en ningún caso, las prestaciones de trabajos o servicios profesionales remunerados de los medios humanos requeridos en los pliegos”. En este mismo sentido, el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC), en la [Resolución 151/2021, de 19 de febrero](#), partiendo de la base de que “la posibilidad de emplear en la ejecución del contrato a personal voluntario únicamente estaría disponible para entidades sin ánimo de lucro”, afirma que “entiende este Tribunal que ello no supone en este caso ninguna vulneración del principio de igualdad en la concurrencia en la licitación pública como afirma el recurrente (...) de acuerdo con los pliegos, cualquier entidad que resulte adjudicataria del contrato deberá emplear al personal indicado, siendo la posibilidad de emplear voluntariado meramente complementaria. Por ello, la eventual posibilidad de que el Ayuntamiento o una entidad sin ánimo de lucro que resulte adjudicataria puedan incorporar personal voluntario para coadyuvar o complementar las labores propias del contrato u otras anejas, no vulnera la igualdad en la concurrencia a la licitación”.

contrario puede comportar una vulneración del deber de valoración de las ofertas en condiciones de competencia efectiva, de acuerdo con el artículo 145.6 de la LCSP.⁷ En todo caso, si en los términos expuestos se prevé la participación de personas voluntarias en un contrato objeto de licitación, es recomendable estipularlo así en los pliegos y, adicionalmente, prever de qué manera se tiene que producir.⁸

Por lo tanto, de acuerdo con lo que se ha expuesto, se puede afirmar que la forma habitual de vehicular la acción de las personas voluntarias es a través de entidades sin ánimo de lucro o de base asociativa y que el servicio que pueden realizar las personas voluntarias no sustituye en ningún caso las prestaciones de trabajos o servicios profesionales remunerados, ni suple los servicios propios de la Administración pública competente. Este hecho conlleva que la participación de las personas voluntarias en los contratos públicos se tenga que formular en términos de complementariedad de los medios humanos requeridos para la prestación objeto del contrato, que el personal voluntario no puede exigirse para la ejecución del contrato y que la aportación de personas voluntarias no es susceptible de valoración de las ofertas presentadas. Asimismo, hay que tener presente que no se puede reservar el acceso a las licitaciones a las entidades sin ánimo de lucro –más allá de los supuestos expresamente previstos en la LCSP– y tampoco se les puede impedir el acceso a estas por el simple hecho de que dispongan de personas voluntarias.

Adicionalmente, hay que apuntar que en el supuesto de hecho que motiva la petición de informe se hace referencia al hecho de que el contrato tiene por objeto “la contratación desde una entidad/empresa, de la coordinación de un profesional con las funciones de seleccionar y formar a los adultos mentores, supervisar y orientar el rol y las tareas a desarrollar por parte de las personas mentoras voluntarias y llevar a cabo el seguimiento de las personas mentoradas”, de manera que, aunque el contrato se plantea en el marco de un proyecto de mentoría que se desarrolla con personas voluntarias, no parece que el objeto del contrato tenga que incluir propiamente el trabajo desarrollado por las personas voluntarias, pues las tareas contratadas se limitan al ejercicio profesional de la coordinación,

⁷ En la [Resolución 6/2018, de 1 de febrero](#), el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León considera contraria a los principios de igualdad y libre competencia recogidos en la normativa de contratación pública –en el caso objeto de análisis, en el entonces vigente TRLCSP– la previsión que una de las actividades básicas de un determinado servicio de teleasistencia domiciliaria pueda realizarse con voluntarios y que esta circunstancia se pueda valorar dentro del objeto principal del contrato.

⁸ En la [Resolución 579/2015, de 19 de junio](#), el TACRC da la razón al órgano de contratación, que señala que en el pliego no se prevé la participación del voluntariado, sino sólo del personal profesional, y que la oferta presentada en la cual se configura el voluntariado como personal propio del servicio, se valora negativamente, añadiendo que si la participación se hubiera presentado como una mejora independiente, no se habría valorado. El tribunal fundamenta su pronunciamiento sobre la base de la doctrina de la discrecionalidad técnica de los órganos de contratación y concluye afirmando que “la puntuación está motivada suficientemente y formalmente justificada la consideración de que el empleo de voluntarios puede no ser beneficioso para el desempeño del servicio”.

formación y supervisión de aquellas personas que ejercerán la mentoría socioeducativa, la cual se ejecutará en el marco de un negocio jurídico diferente.⁹

Sobre la base de las anteriores consideraciones, la Comisión Permanente de la Junta Consultiva de Contratación Pública formula la siguiente

CONCLUSIÓN

La eventual participación de personas voluntarias en los contratos del sector público debe plantearse como complementaria de los medios humanos requeridos para la prestación que constituya su objeto, sin que pueda exigirse obligatoriamente para la ejecución del contrato, ni ser objeto de valoración. Por otra parte, en el supuesto de preverse la participación de personas voluntarias en el contrato correspondiente, es recomendable estipularlo así en los pliegos y, adicionalmente, prever de qué manera se tiene que producir la participación.

Barcelona, 25 de abril de 2024.

⁹ Tanto la Resolución EDU/1931/2022, de 17 de junio –mencionada en el escrito de petición de informe–, como la vigente Resolución EDU/3139/2023, de 12 de septiembre, por la cual se regula el Plan de mejora de oportunidades educativas (PMOE) durante el curso 2023-2024, establecen que la mentoría socioeducativa debe articularse a través de “programas de mentoría socioeducativa, con entidades especializadas.” En este sentido, son diversos los ejemplos de entes locales que han optado por desarrollar la mentoría mencionada a través de la suscripción de convenios de colaboración con entidades especializadas en este ámbito –que son, al mismo tiempo, entidades de voluntariado. Sobre este aspecto conviene tener presente [el Informe, de 14 de junio de 2021](#), de la Secretaría Técnica de esta Junta Consultiva de Contratación.