



## **Informe 12/2024, de 25 d'abril, de la Junta Consultiva de Contractació Pública de Catalunya (Comissió Permanent), sobre la participació de persones voluntàries en l'execució dels contractes del sector públic**

### **ANTECEDENTS**

I. Des de l'Ajuntament d'Aitona s'ha sol·licitat l'informe d'aquesta Junta Consultiva de Contractació Pública en relació amb la possibilitat de preveure en la licitació d'un contracte del sector públic que una part de les prestacions la duguin a terme persones voluntàries.

D'acord amb l'article 4.5 del Decret 118/2023, de 27 de juny, pel qual s'estableix la composició i el règim jurídic de la Junta Consultiva de Contractació Pública de Catalunya, a l'escrit de petició s'adjunta l'informe de la secretaria de l'Ajuntament en el qual s'exposa, entre altres antecedents de la qüestió, que s'ha subscrit un conveni de col·laboració entre l'Administració de la Generalitat de Catalunya, mitjançant el Departament d'Educació, i diversos ajuntaments, per al Pla educatiu d'entorn, i que en la darrera de les addendes al mateix s'estableix, entre les diferents fites, la de dur a terme 3 parelles de mentoria socioeducativa les quals, segons s'indica, es constitueixen entre una persona voluntària, mentora, i una persona adolescent, mentorada, amb un perfil d'alumnat amb un risc elevat d'abandonament del sistema educatiu i d'entrar en una situació personal de risc.

Per desenvolupar aquest projecte de mentoria socioeducativa amb participació de voluntariat, l'Ajuntament d'Aitona ha dissenyat una licitació que, d'acord amb l'esborrany del plec de prescripcions tècniques –adjunt, parcialment, a la petició–, té per objecte “la contractació des d'una entitat/empresa, de la coordinació d'un professional amb les funcions de seleccionar i formar els adults mentors, supervisar i orientar el rol i les tasques a desenvolupar per part de les persones mentores voluntàries i dur a terme el seguiment de les persones mentorades”. En aquest sentit, es planteja la qüestió de si “és possible preveure en la licitació d'un contracte del sector públic, que una part de les prestacions la duran a terme voluntaris”.

II. D'acord amb els articles 3.1.a i 4.1.d del Decret 118/2023, de 27 de juny, esmentat, aquesta Junta Consultiva informa sobre les qüestions que, en matèria de contractació pública, li sotmetin, entre altres, les entitats que integren l'Administració local a Catalunya. D'altra banda, l'article 11.1.a del mateix Decret atribueix a la Comissió Permanent l'aprovació dels informes sobre les qüestions relatives a la interpretació de la normativa de contractació pública que li sotmetin les persones legitimades.

### **CONSIDERACIONS JURÍDIQUES**

I. Com a punt de partida de la qüestió que s'ha d'analitzar, relativa a la possibilitat que participin persones voluntàries en l'execució dels contractes del sector públic, cal tenir present que el voluntariat té una regulació específica a l'ordenament jurídic, de manera que

cal fer referència prèvia a la dita normativa per concebre les particularitats que s'originen en la connexió o interrelació entre el voluntariat i la contractació pública.

En l'àmbit de Catalunya, la Llei 25/2015, del 30 de juliol, del voluntariat i l'associacionisme, estableix un model català de voluntariat i defineix aquest terme com “el conjunt d'accions i activitats d'interès general motivades per l'altruisme i la voluntat de transformació social que acompleixen persones físiques, denominades voluntaris, que participen en projectes en el marc d'una activitat associativa o bé en programes específics de voluntariat d'una entitat sense ànim de lucre, d'acord amb el que estableix aquesta llei”. Alhora, entre d'altres aspectes a destacar, l'article 14 disposa que “l'acció voluntària no substitueix en cap cas les prestacions de treballs o serveis professionals remunerats”.

Així mateix, la llei esmentada estableix un ampli ventall d'actuació del voluntariat en activitats d'interès general com, per exemple i entre d'altres, en els serveis socials, els serveis sanitaris, l'atenció i el suport a les famílies, la joventut i la gent gran. No obstant això, aquestes actuacions no pretenen substituir les competències que, en pro de l'interès general, pertocuen exercir a l'administració pública corresponent –ja sigui amb els seus mitjans propis o, davant la insuficiència d'aquests, recorrent a la gestió indirecta a través de la contractació pública o a través de modalitats no contractuals, com l'acció concertada, quan l'ordenament jurídic ho faculti–, atès que, tal com disposa l'article 14 de la llei esmentada, les relacions entre les administracions públiques i les entitats de voluntariat no s'inspiren en un principi de supletorietat o substitució, sinó en els principis de col·laboració, complementarietat i participació. En definitiva, l'àmbit d'actuació del voluntariat o l'acció voluntària no se superposa ni col·lideix amb la prestació de serveis pròpia de l'administració pública competent.<sup>1</sup>

En l'àmbit normatiu de la contractació pública, ni la Directiva 2014/24/UE del Parlament Europeu i del Consell, de 26 de febrer, sobre contractació pública, ni la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic (LCSP, en endavant), contenen cap al·lusió específica a la figura del voluntariat.

**II.** Per donar resposta a la qüestió que s'analitza, d'entrada cal tenir presents dos elements que ja s'han anticipat per referència a la normativa sectorial. El primer, que la forma habitual de vehicular l'acció de les persones voluntàries és a través d'entitats sense ànim de lucre o de base associativa i, el segon, que el servei que poden realitzar les persones voluntàries no

---

<sup>1</sup> En l'àmbit estatal, la Llei 45/2015, de 14 d'octubre, de voluntariat, acota molt clarament el camp d'actuació del voluntariat en relació amb el que correspon a l'Administració pública, establint a l'article 4 els límits de l'acció voluntària, en l'apartat segon del qual s'assenyala 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”. D'altra banda, des de la Direcció General d'Acció Cívica i Comunitària del Departament de Drets Socials, es va impulsar un document de [“recomanacions per a l'adaptació de les administracions públiques a la llei 25/2015, del voluntariat i el foment de l'associacionisme”](#), en el qual, entre d'altres qüestions d'interès per a la correcta aplicació de dita norma i, en conseqüència, del model de voluntariat a Catalunya, també es subratlla que el voluntariat actua “de manera complementària al paper i a les funcions pròpies de les Administracions Públiques, en qualsevol dels àmbits”.

substitueix en cap cas les prestacions de treballs o serveis professionals remunerats, ni supleix els serveis propis de l'Administració pública competent.<sup>2</sup>

Sobre la base de l'anterior, cal fer referència als principis que regeixen la contractació pública expressament recollits en l'article 132.1 de la LCSP, entre d'altres, el d'igualtat i no discriminació i el de llibertat d'accés a les licitacions amb independència de la forma jurídica o l'ànim de lucre en la contractació, en consonància amb la jurisprudència del Tribunal de Justícia de la Unió Europea.<sup>3</sup>

Així, del deure de respecte d'aquests principis en deriva una primera conclusió amb una doble vessant, d'una banda, que no es pot reservar l'accés a les licitacions a les entitats sense ànim de lucre, més enllà dels supòsits expressament previstos a la LCSP.<sup>4</sup> D'altra banda, en deriva també el fet que no es pot impedir l'accés a les licitacions públiques a aquestes entitats sense ànim de lucre pel simple fet que disposin de persones voluntàries.<sup>5</sup>

---

<sup>2</sup> En la [Sentència 6623/2021, de 15 de desembre](#), el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya analitza la distinció entre una relació de voluntariat i una relació laboral afirmant 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” i 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”.

<sup>3</sup> El TJUE s'ha pronunciat específicament sobre la impossibilitat de limitar la participació de determinades persones per motiu de la seva concreta forma jurídica en múltiples ocasions, per exemple, en les sentències, de 23 de desembre de 2009, [assumpte C-305/08](#), de 6 d'octubre de 2015, [assumpte C-203/14](#) i d'11 de juny de 2020, [assumpte C-219/19](#).

<sup>4</sup> En la [nota informativa 1/2022](#) de la Secretaria Tècnica d'aquesta Junta Consultiva de Contractació Pública es recorda que “únicament es pot limitar la participació en un procediment d'adjudicació a les empreses que compleixin els requisits per contractar amb el sector públic –establerts en el nostre Dret intern en l'article 65 de la LCSP, ja esmentat–, si es tracta de contractes o lots reservats a determinades entitats en els casos previstos per dita normativa”. Els supòsits previstos a la LCSP en els quals es pot reservar l'accés a les licitacions a determinades entitats són, d'acord amb la disposició addicional quarta, la possibilitat de reserva a centres especials d'ocupació d'iniciativa social i a empreses d'inserció i, d'acord amb la disposició addicional quaranta-vuitena, la possibilitat de reserva de certs contractes de serveis socials, culturals i de salut –enumerats en l'annex IV de la LCSP–, a determinades organitzacions que compleixin els requisits que s'indiquen en la mateixa disposició.

<sup>5</sup> En la [Resolució 50/2019, de 27 de febrer](#), el Tribunal Català de Contractes del Sector Públic (TCCSP), després de recordar que “d'acord amb la normativa sectorial que és d'aplicació, el voluntariat desenvolupa les seves activitats d'interès general a través d'entitats sense ànim de lucre” i que “resulta pacífic que les entitats sense ànim de lucre poden ser adjudicatàries de contractes públics atès que la legislació de contractació no les exclou (...) i no es pot supeditar l'accés a les licitacions públiques a la forma jurídica de les entitats participants”, assenyala que “no es pot impedir l'accés a les licitacions públiques a les entitats sense ànim de lucre pel fet que disposin de voluntaris per a l'execució del contracte, perquè comportaria un tracte discriminatori i afectaria a la lliure

A més, d'acord amb la normativa sectorial que regula el voluntariat, escau afirmar que la participació de les persones voluntàries en els contractes del sector públic s'ha de formular en termes de complementarietat dels mitjans humans requerits per la prestació objecte del contracte, és a dir, sense substituir les prestacions de treballs o serveis professionals remunerats<sup>6</sup>. Al mateix temps, tenint en compte la subordinació de tota la contractació pública als principis d'igualtat i llibertat d'accés a les licitacions i de conformitat amb el principi de complementarietat de l'acció voluntària –afegit al fet que només determinades entitats poden disposar de persones voluntàries– cal assenyalar que el personal voluntari no pot exigir-se per a l'execució del contracte, atès que fer-ho comportaria entendre que la seva participació és necessària per al desenvolupament del servei. Així mateix, i en consonància amb l'anterior, l'aportació de persones voluntàries no és susceptible de valoració en les ofertes presentades, ja que el contrari pot comportar una vulneració del deure de valoració de les ofertes en condicions de competència efectiva, d'acord amb l'article 145.6 de la LCSP.<sup>7</sup>

---

concurrència, principis que han d'estar presents en tota licitació pública i han de guiar l'actuació dels poders i entitats adjudicadors/es”.

<sup>6</sup> En la Resolució del TCCSP 50/2019, de 27 de febrer, ja citada, i en relació amb la redacció d'un plec de clàusules tècniques –que, considera, porta a confusió en tant que la participació dels voluntaris pot ser interpretada bé com a procliu a la substitució dels mitjans humans requerits o bé com a complementària d'aquests–, el Tribunal afirma la necessitat que l'òrgan de contractació clarifiqui la redacció per raons de seguretat jurídica “en el sentit d'adequar aquesta prescripció tècnica als límits fixats per la normativa sectorial aplicable, per tal de garantir que el personal voluntari no podrà substituir, en cap cas, les prestacions de treballs o serveis professionals remunerats dels mitjans humans requerits en els plecs”. En aquest mateix sentit, el Tribunal Administratiu Central de Recursos Contractuals (TACRC), en la [Resolució 151/2021, de 19 de febrer](#), partint de la base 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 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 licitación”.

<sup>7</sup> En la [Resolució 6/2018, d'1 de febrer](#), el Tribunal Administratiu de Recursos Contractuals de Castella i Lleó considera contrària als principis d'igualtat i lliure competència recollits a la normativa de contractació pública –en el cas objecte d'anàlisi, en el vigent TRLCSP aleshores– la previsió que una de les activitats bàsiques d'un determinat servei de teleassistència domiciliària pugui realitzar-se amb voluntaris i que aquesta circumstància es pugui valorar dins de l'objecte principal del contracte.

En tot cas, si es preveu la participació de persones voluntàries en un contracte objecte de licitació, en els termes exposats, és recomanable estipular-ho així en els plecs i, addicionalment, preveure de quina manera s'ha de produir.<sup>8</sup>

Per tant, d'acord amb el que s'ha exposat, es pot afirmar que la forma habitual de vehicular l'acció de les persones voluntàries és a través d'entitats sense ànim de lucre o de base associativa i que el servei que poden realitzar les persones voluntàries no substitueix en cap cas les prestacions de treballs o serveis professionals remunerats, ni supleix els serveis propis de l'Administració pública competent. Aquest fet comporta que la participació de les persones voluntàries en els contractes públics s'hagi de formular en termes de complementarietat dels mitjans humans requerits per la prestació objecte del contracte, que el personal voluntari no pot exigir-se per a l'execució del contracte i que l'aportació de persones voluntàries no és susceptible de valoració de les ofertes presentades. Així mateix, cal tenir present que no es pot reservar l'accés a les licitacions a les entitats sense ànim de lucre –més enllà dels supòsits expressament previstos a la LCSP– i tampoc se'ls pot impedir l'accés a aquestes pel simple fet que disposin de persones voluntàries.

Addicionalment, cal apuntar que en el supòsit de fet que motiva la petició d'informe es fa referència al fet que el contracte té per objecte “la contractació des d'una entitat/empresa, de la coordinació d'un professional amb les funcions de seleccionar i formar els adults mentors, supervisar i orientar el rol i les tasques a desenvolupar per part de les persones mentores voluntàries i dur a terme el seguiment de les persones mentorades”, de manera que, malgrat que el contracte es planteja en el marc d'un projecte de mentoria que es desenvolupa amb persones voluntàries, no sembla que l'objecte del contracte hagi d'incloure pròpiament el treball desenvolupat per les persones voluntàries, en el benentès que les tasques contractades es limiten a l'exercici professional de la coordinació, formació i supervisió d'aquelles persones que exerciran la mentoria socioeducativa, la qual s'executarà en el marc d'un negoci jurídic diferent.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> En la [Resolució 579/2015, de 19 de juny](#), el TACRC dona la raó a l'òrgan de contractació, que assenyalava que en el plec no es preveu la participació del voluntariat, sinó només del personal professional, i que l'oferta presentada en la qual es configura el voluntariat com a personal propi del servei, es valora negativament, afegint que si la participació s'hagués presentat com una millora independent, no s'hauria valorat. El tribunal fonamenta el seu pronunciament sobre la base de la doctrina de la discrecionalitat tècnica dels òrgans de contractació i conclou afirmant 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”.

<sup>9</sup> Tant la Resolució EDU/1931/2022, de 17 de juny –esmentada en l'escrit de petició d'informe–, com la vigent Resolució EDU/3139/2023, de 12 de setembre, per la qual es regula el Pla de millora d'oportunitats educatives (PMOE) durant el curs 2023-2024, estableixen que la mentoria socioeducativa s'ha d'articular a través de “programes de mentoria socioeducativa, amb entitats especialitzades”. En aquest sentit, són diversos els exemples d'ens locals que han optat per desenvolupar la mentoria esmentada a través de la subscripció de convenis de col·laboració amb entitats especialitzades en aquest àmbit –que són, alhora, entitats de voluntariat. Sobre aquest aspecte convé tenir present [l'Informe, de 14 de juny de 2021](#), de la Secretaria Tècnica d'aquesta Junta Consultiva de Contractació.

Sobre la base de les consideracions anteriors, la Comissió Permanent de la Junta Consultiva de Contractació Pública formula la següent

## **CONCLUSIÓ**

La participació eventual de persones voluntàries en els contractes del sector públic s'ha de plantejar com a complementària dels mitjans humans requerits per la prestació que en constitueixi l'objecte, sense que pugui exigir-se obligatòriament per a l'execució del contracte, ni ser objecte de valoració. D'altra banda, en cas de preveure's la participació de persones voluntàries en el contracte corresponent, és recomanable estipular-ho així en els plecs i, addicionalment, preveure de quina manera s'ha de produir la participació.

**Barcelona, 25 d'abril de 2024**