

Pablo Benlloch Sanz
pablo.benlloch@urjc.es

UNA NUEVA OPORTUNIDAD PARA REPENSAR EL
VOLUNTARIADO: ¿HACIA UNA NUEVA CONFIGURACIÓN
LEGAL DE LA ACCIÓN VOLUNTARIA ORGANIZADA?
A NEW OPPORTUNITY TO RETHINK VOLUNTEERING:
TOWARDS A NEW LEGAL CONFIGURATION OF THE
ORGANIZED VOLUNTEERING ACTION?

P **Pablo Benlloch**, licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Madrid. Doctor en Derecho por la Universidad Rey Juan Carlos. En la actualidad es Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social y Vicedecano de Practicum y Relaciones Institucionales en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Rey Juan Carlos. Abogado en ejercicio durante 10 años. Formó parte como técnico del Departamento de Cooperación Internacional de Cáritas Española durante la Campaña del Jubileo 2000 y de la Condonación de la Deuda Externa. Asimismo, fue técnico del Departamento de acción social de la Fundación CIPIE. Es autor de numerosas publicaciones sobre el voluntariado y el Tercer Sector.

RESUMEN

La doble conmemoración del Año Europeo del Voluntariado y del décimo aniversario del Año Internacional del Voluntariado brinda una nueva oportunidad para repensar el actuar voluntario. En un contexto de crisis de transformación se trata de comprobar si esta forma de participación tiene el grado de consolidación y autonomía necesaria para responder a los retos que se le presentan. El artículo analiza las debilidades del modelo legal y propone su reforma. Una Ley estatal ampliada en su ámbito de aplicación como ley marco, una nueva regulación de los voluntariados especiales y un estatuto del voluntario mejorado con la aportación de otros órdenes normativos, constituyen las líneas básicas de esa configuración legal propuesta.

PALABRAS CLAVE

voluntariado, modelo legal, repensar, estatuto del voluntariado

ABSTRACT

The double celebration of the European Year of Volunteering and the 10th anniversary of the International Year of Volunteering give a new chance to rethink the volunteering action. In a transformation crisis context the aim is to check whether this way of participation has reached an enough level of consolidation and autonomy needed to face the coming challenges.

This paper analyzes the weaknesses of the legal model and proposes its reformation. A State Law extended in its appliance as a framework law, a new regulation of the special volunteers, and a statute of volunteering improved with the contribution of other regulations orders, are the main basic guidelines of this proposed legal configuration.

KEY WORDS

Volunteering, legal model, rethink, statute of volunteering

SUMARIO:

1. NOTAS PREVIAS
2. LA ORDENACIÓN DEL VOLUNTARIADO
3. ¿HACIA UN NUEVA CONFIGURACIÓN LEGAL DE ACCIÓN VOLUNTARIA ORGANIZADA?
4. EL ESTATUTO JURÍDICO DEL VOLUNTARIO

1. NOTAS PREVIAS

La Unión Europea mediante Decisión del Consejo 2010/37/CE, de 27 de noviembre de 2009, designó 2011 como el Año Europeo de las Actividades de Voluntariado que fomenten una Ciudadanía Activa, con los siguientes objetivos: 1) trabajar para lograr un entorno que favorezca el voluntariado; 2) ofrecer medios de actuación a las organizaciones e voluntariado; 3) reconocimiento de las actividades de voluntariado y 4) sensibilizar sobre el valor y la importancia del voluntariado.

Por su parte, la ONU decide en 2008 celebrar en el presente año, el décimo aniversario del Año Internacional de los Voluntarios o "AIV+10". Como se sabe, el año 2001 fue declarado por la ONU el Año Internacional de los Voluntarios (AIV) como forma de reconocer su trabajo en todo el mundo y subrayar la importancia que tienen en el desarrollo económico y social de los países, así como en el logro de los Objetivos del Milenio.

Al hilo de la celebración del Año Internacional del Voluntariado, un número monográfico de *Documentación Social* titulado "Repensar el voluntariado" abrió hace diez años un debate sobre la situación y el papel que debería revestir esta institución social, al poco tiempo de haber entregado en vigor la Ley 6/1996, de 15 de enero. Pues bien, esa doble conmemoración brinda una nueva posibilidad para la reflexión que, en este caso además, es continuación de otros procesos ya iniciados, sea de diagnóstico tras la conclusión del último Plan de Estatal de Voluntariado en 2010, sea de debate interno en el seno del Tercer Sector ante la continua y necesaria adaptación a los requerimientos de un mercado de prestación de servicios cada vez más expansivo.

Pese a que nuestro país ocupa con un 18%, en función del porcentaje de población que realiza actividades de voluntariado, uno de los últimos lugares entre los Estados miembros de la Unión Europea¹, no hay duda en la actualidad de su importancia social

¹ Dato extraído de la Estrategia Estatal de Voluntariado 2010-2014 aprobada por Acuerdo del Consejo de Ministros de 23 de diciembre de 2010. Su texto puede consultarse en http://www.msps.es/politicaSocial/ongVoluntariado/docs/estrategiaVoluntariado2010_2014.pdf.

-colaborando como agente complementario en la satisfacción de necesidades sociales, necesidades derivadas del Estado del Bienestar-, económica² y política como “paradigma oficial de la participación social responsable y solidaria” lo que acredita la oportunidad y la necesidad de ese nuevo proceso de reflexión.

La coyuntura es especialmente favorable a ese “repensar” de la acción voluntaria. La “crisis de transformación”³ en la que estamos inmersos permitirá valorar en su justa medida si el voluntariado tiene la suficiente capacidad para enfrentarse de manera autónoma a los retos que tiene planteado, en un escenario cada vez más competitivo, con mayor presencia del sector privado y con recursos limitados, en el que los modelos de relaciones económicas, sociales y laborales, con seguridad, serán distintos a los actuales.

Repárese en que el alcance y la gravedad de la situación es tal, que el actuar voluntario puede perder su condición de principal exponente de las formas de trabajo no retribuido. Cada vez más gente está dispuesta a prestar sus servicios sin la contrapartida salarial. No se trata solo de pasantías, prácticas voluntarias no retribuidas o jóvenes que acceden por primera vez al mercado de trabajo. Son profesionales más o menos cualificados, que persiguen la promesa de una futura colocación, una experiencia profesional o un impulso a su autoestima, todo ello sin cobrar y, por supuesto, sin el menor atisbo de una motivación solidaria o altruista.

No se olvide, por otro lado que han aparecido nuevas formas de voluntariado con difícil encaje en las actuales normas. En concreto, a partir de los Juegos Olímpicos de Barcelona en 1992 se comenzó a considerar un nuevo modelo de voluntariado, especialmente centrado en lo deportivo, que quedaba enmarcado dentro de una categoría mucho más amplia, a la que se viene denominando “voluntariado cívico”. Se trata de un modo de actuar voluntario que se compromete con su entorno más inmediato, la ciudad, que se moviliza para la realización de acciones concretas y específicas, sin implicarse en proyectos globales a largo plazo, pero siempre dentro del marco de una Entidad de voluntariado o de una Administración Pública⁴. Por su parte, se han identificado actuaciones voluntarias como el plurivoluntariado o el voluntariado convergente que, por sus características, no tendrían encaje en el campo de aplicación de la vigente normativa.

² Por citar los datos más actuales con los que se cuenta, según se refleja en el Diagnóstico de la situación del voluntariado de acción social en España (Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, 2011), el Estudio sobre la Contribución del Voluntariado de la Comunitat Valenciana a la Contabilidad Nacional (Serra Yoldi & Sajardo Moreno, 2007) demostraba que por cada euro que las organizaciones invierten en apoyo a las personas que se insertan en programas para realizar voluntariado, estas personas devuelven a la sociedad un servicio por un valor equivalente a 7 euros. Por su parte, en el Libro Blanco del Tercer Sector de Bizkaia (Canto & López-Aróstegui, 2010), se estima que el conjunto de su actividad podría movilizar cerca de 500 millones de euros al año, lo que supone un 1,58% del PIB de Bizkaia.

³ AA.VV. Los retos del Tercer Sector ante la crisis, IV Foro del Tercer Sector, Fundación Luis Vives, Madrid, Madrid, 2009 http://www.fundacionluisvives.org/upload/78/91/Cuaderno_VI_bja2.pdf.

⁴ No hay que desconocer, sin embargo, el hecho de que ya en el ámbito del voluntariado de protección civil se conocía el denominado “voluntariado singular”, que con amparo en la propia normativa reguladora, permitía actuaciones aisladas en situaciones de emergencia o catástrofe. Esa es la línea que siguen también algunos Planes de Voluntariado, que han contemplado el desarrollo de protocolos de intervención masiva de voluntarios en situaciones de grandes emergencias, siempre en el marco de las Planes de Protección Civil.

En definitiva, se abre una nueva oportunidad para verificar si los elementos que definen y estructuran la actuación voluntaria en la actualidad son los más idóneos o, por el contrario, necesitan modificarse, cualquiera que sea el alcance de los cambios que se realicen, sobre todo si se quiere que el voluntariado siga siendo instrumento para el desarrollo de las políticas de solidaridad, y elemento indispensable para el mantenimiento del Estado del Bienestar.

Las líneas siguientes pretenden poner de manifiesto algunas de dimensiones del actuar voluntario en las que es necesario abrir ese proceso de reflexión y, en su caso, intervenir en mayor o menor medida para modificar los instrumentos actualmente existentes.

2. LA ORDENACIÓN DEL VOLUNTARIADO

Es conocido el hecho que la regulación del voluntariado suscitó controversia en la doctrina⁵. Al mismo tiempo, su singularidad, su especial idiosincrasia, impide hablar, como acontece en otros ámbitos jurídicos, de un “sistema normativo del voluntariado”.

En cualquier caso, en la actualidad existe un elenco de normas jurídicas en los tres ámbitos competenciales, con el que coexisten otros instrumentos reguladores, como los códigos éticos o Declaraciones asumidas por los diferentes agentes que intervienen en el Tercer Sector, de las que se han derivado compromisos con distinto alcance⁶.

Como se sabe, el proceso de consolidación normativa del voluntariado se inicia en el año 1991, probablemente la época de mayor expansión del voluntariado, con el Decreto 1991, de 8 de enero, por el que se regula el Registro de Agrupaciones de Voluntarios de Protección Civil y con la Ley 25/1991, de 13 de diciembre, por la cual se crea el Instituto Catalán del Voluntariado (INCAVOL), proceso que desemboca en la aprobación de las 16 Leyes de voluntariado actualmente vigentes y que, pese a tiempo transcurrido, todavía no ha concluido.

⁵ Junto a posiciones radicalmente contrarias por considerar que supone una “colonización jurídica con la que el Estado pretenden instrumentalizar una realidad que le era esencialmente ajena e incluso extraña, acabando con la capacidad crítica del voluntariado” (Susín Beltrán, 1999), se encuentran quienes opinan que se trata de una “legislación neutra que no se traduce en una voluntad reguladora real y, que se presenta, de momento, como ese tipo de leyes efímeras, dictadas para cumplir una cierta función de imagen y destinadas a no aplicarse nunca” (Trujillo Díez, 2002) o, los que sin dejar de reconocer su utilidad, advierten del “inevitable riesgo de que el nivel jurídico acabe pervirtiendo, fagocitando o eliminando el nivel social” (García Iñda, 1999) o, por fin, quienes defienden que “el control más o menos descarado de la fuerza social que representa el voluntariado supone en realidad el control de la iniciativa social y, lo que es más importante aún, el control de las orientaciones de estas iniciativas” (Madrid López, 2001).

⁶ Por ejemplo, la Declaración de compromiso por la Calidad en el Tercer Sector se presentó en Madrid en el año 2006 dentro del Congreso sobre Calidad, Tercer Sector y Política Social y a día de hoy se ha suscrito por 73 organizaciones.

En efecto, algunas de las normas autonómicas han sido desarrolladas con posterioridad⁷; al mismo tiempo, se han creado órganos específicos en las diferentes Administraciones con competencia en materia de voluntariado⁸ o directamente encaminados a favorecer la participación y consulta de las Entidades de voluntariado y, por último, se han dictado innumerables disposiciones de ámbito más concreto, en especial las que aprueban las bases para la concesión de subvenciones para la realización de programas de voluntariado. A ello hay que añadir las normas que han venido a conformar el régimen jurídico de cada uno de los voluntariados especiales⁹.

El proceso de configuración legal del voluntariado se ha ido completando además, con la elaboración de los Planes de Voluntariado. Desde que en 1997 se aprobase el I Plan Estatal de Voluntariado, se han sucedido otros dos – el de 2001-2004 y el de 2005-2009- que tiene su continuidad en la Estrategia Estatal de Voluntariado 2010-2014. Por su parte, en el ámbito autonómico cuentan con Planes de Voluntariado, Andalucía (III Plan de Voluntariado 2010-2014), la Comunidad de Madrid (Plan Regional de Voluntariado de la Comunidad de Madrid 2006-2010), País Vasco (II Plan Vasco de Voluntariado 2008-2010), Comunidad Valenciana (Plan Director del Voluntariado del Comunidad Valenciana y Plan de Acción del Voluntariado 2009-2012), Castilla La Mancha (II Plan de Voluntariado de Castilla La Mancha 2005-2009), Galicia (II Plan de Voluntariado de Galicia 2006-2010), Cataluña (Plan Nacional de Asociacionismo y Voluntariado 2008-2009) y Canarias (Plan Canario del Voluntariado 2008-2012).

Por otra parte, al hilo de la ejecución y desarrollo de los Planes estatales de voluntariado, se han suscrito entre el Estado –Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, hoy Ministerio de Sanidad, Igualdad y Políticas Sociales- y prácticamente todas las Comunidades Autónomas, cuenten o no con Planes propios, convenios de colaboración dirigidos al desarrollo de actuaciones encaminadas al desarrollo de los mismos. Con amparo en la Ley General Presupuestaria, se contempla la financiación conjunta de diversos programas a desarrollar por la propia Comunidad Autónoma por sí misma, o en colaboración con otras Administraciones Públicas o entidades privadas¹⁰.

No hay que olvidar, por último, aquella normativa estatal, sea de carácter general o especial que, con distinta incidencia, conforma también el entramado normativo

⁷ Por citar las más recientes pueden traerse a colación, el Decreto 43/2009, de 6 de marzo por el que se regula el estatuto del voluntariado social extremeño y el Decreto 40/2009, de 13 de marzo por el que se aprueba el Reglamento que desarrolla la Ley 41/2001 de 16 de junio de 2001 del Voluntariado de la Comunidad Valenciana.

⁸ Además del INCAVOL pueden citarse, entre otros, la Agencia Andaluza del Voluntariado; en Castilla La Mancha, la Oficina Regional de Voluntariado; en Canarias, la Comisión Intersectorial de Voluntariado; en Galicia la Dirección Xeral de Xuventude e Solidaridade; en la Comunidad de Madrid, la Dirección General de Voluntariado y Promoción Social.

⁹ Véase por más reciente, el Decreto 104/2007, de 22 de mayo, por el que se regula el voluntariado ambiental en Extremadura.

¹⁰ Los suscritos en desarrollo del III Plan Estatal de Voluntariado 2005-2009 con las Ciudades de Ceuta y Melilla y las Comunidades Autónomas de Andalucía, Aragón, Canarias, Cantabria, Castilla La Mancha, Cataluña, Extremadura, Galicia, Murcia, La Rioja, Illes Balears, Asturias, Castilla León y Comunidad Valenciana, aparecen consignados en la Resolución de 23 de enero de 2006, de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Trabajo.

regulador. Así, pueden citarse entre otras, la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación¹¹, la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de Régimen Fiscal de las Entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo, Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones, Ley 38/2003, de 17 de noviembre General de Subvenciones, el Real Decreto 1270/2003 de 10 de octubre de 2003 por el que se aprueba el Reglamento para la aplicación del Régimen Fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo o, más recientemente la Ley de Economía Social 5/2011, de 29 de marzo. Merece especial mención, un tipo de disposición cada vez más frecuente en nuestro sistema jurídico, con clara incidencia en nuestro entorno y, cuyo ámbito de aplicación, por tratarse de normas transversales, se resiste a ser encuadrado en uno solo de los sectores más clásicos del ordenamiento (Valdés Dal-Ré, 2006: 32). El Real Decreto 519/2006, de 28 de abril, por el que se establece el Estatuto del Cooperante o la Ley 39/2006, de 14 de diciembre de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de Dependencia, se constituirían en paradigmas de esa tipo de normas.

El resultado de ese proceso iniciado en el año 1991, es un ingente número de disposiciones de aplicación y un buen número de órganos estatales, de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales con competencia para incidir en la actividad de voluntariado.

Los riesgos que trae consigo un panorama normativo como el actual son evidentes. Desde luego lo que parece claro es que si lo que se pretendía era contar con un marco jurídico adecuado, que clarificase y delimitase la figura del voluntario, estableciese su estatuto jurídico y promocionase el voluntariado en nuestra sociedad, el objetivo no se ha conseguido o no al menos en la medida necesaria.

Por el contrario, estamos en presencia de un conjunto de disposiciones dispersas, no estructuradas y sin un modelo o modelos de referencia para acometer una regulación global del actuar voluntario. De ahí que, aunque pueda apreciarse una aparente sintonía en lo que son las notas configuradoras y principios básicos del voluntariado, existen diferencias lo suficientemente importantes que permiten hablar de varios modelos normativos¹² que, además, han establecido un régimen jurídico que no responde a todas sus necesidades.

¹¹ En este caso, debe tenerse presente la normativa autonómica tanto en esa materia como en lo relativo a la regulación de las Fundaciones.

¹² Las primeras tres normas consagran dos maneras diferentes de abordar la regulación de la actividad del voluntariado. La Ley 25/1991, de 13 de diciembre, por la cual se crea el Instituto Catalán del Voluntariado, se decanta por un modelo de voluntariado para la sociedad no circunscrito a la acción social, pero sin establecer una regulación de la actividad voluntaria sino creando un organismo ad hoc para su fomento y promoción. Por el contrario, tanto la Ley 9/1992, de 7 octubre, de Voluntariado en la Comunidad de Aragón, como la Ley 3/1994, de 19 mayo, del Voluntariado Social en la Comunidad de Madrid, sí son normas de reguladoras del actuar voluntario, pero se apartan del resto en cuanto que conciben el voluntariado desde la estricta óptica social.

Por otra parte, como se comprobará, determinados aspectos de la ordenación del actuar voluntario solo se regulan en algunas normas y no siempre con idéntica solución. Sirva de muestra el hecho de que la figura del beneficiario o destinatario de la acción voluntaria se regule solo en tres Leyes o que, un extremo en la práctica tan importante, como es la compatibilidad entre el actuar voluntario y el desarrollo de una actividad remunerada, solo se haya tratado en determinadas normas y con distinta solución.

Por último, con frecuencia se olvida que la Ley 6/1996, de 15 de enero, del Voluntariado cuenta a la hora de fijar su ámbito de aplicación, con la existencia de normas autonómicas, en ese momento cinco, y con la posibilidad de que, como ha ocurrido, el resto de las Comunidades Autónomas tuviesen su propia regulación. Es cierto que inspiró a alguna de las normas posteriores, por ejemplo, la Ley del Principado de Asturias 10/2001, de 12 noviembre, del Voluntariado, pero otras, singularmente las del País Vasco, Canarias y Extremadura, establecieron su propia impronta. No es por tanto una Ley marco, por mucho que se refiera a todos los aspectos del estatuto del voluntario, sino que su ámbito de aplicación se circunscribe a los voluntarios que participen en programas de ámbito estatal o supraautonómico y a las correspondientes organizaciones en cuanto desarrollen dichos programas, así como a los voluntarios y organizaciones que participen en programas que desarrollen actividades de competencia exclusiva estatal.

El panorama expuesto aconseja acometer una operación normativa que reduzca el número de disposiciones, clarifique conceptos, principios básicos y ámbitos de intervención, y sienta las bases para dar una respuesta unívoca y suficiente a los retos que tiene planteado el voluntariado en la actualidad.

Es cierto que no hay una opción constitucional en favor de una ordenación común y que el silencio de nuestra Carta Magna abocó a una incardinación del voluntariado en la asistencia social, que es ámbito competencial exclusivo de las Comunidades Autónomas. Pero igualmente puede afirmarse, que la sobreabundancia de normas y organismos aumenta el recelo de organizaciones y voluntarios hacia la regulación jurídica del voluntariado ya que puede acabar “pervirtiendo, fagocitando o eliminando el nivel social” (García Inda, 2003: 151). En otras palabras, hay que evitar que la ordenación del voluntariado pueda llegar a percibirse como una “colonización jurídica” con la que el Estado (léase Administraciones Públicas de cualquier nivel) pretenden instrumentalizar una realidad que le era esencialmente ajena e incluso extraña (Susín Beltran, 1999: 153).

El reto es conjugar equilibradamente la libertad y espontaneidad del voluntariado, con la necesidad de su ordenación, que en la actualidad no se discute y que está implícita en cualquier modelo de voluntariado institucionalizado.

Por descontado, que no se trata de alterar el esquema de competencias amparado constitucionalmente, sino de alimentar un proceso consensuado de reforma de la Ley

6/1996, de 15 de enero que mediante una elaboración sosegada, desemboque en una ampliación de su ámbito de aplicación y pueda albergar las bases, el núcleo fijo de certeza, el marco en definitiva, del modelo o modelos de voluntariado con el que nos queramos dotar. Con ello se evitaría la dispersión, la falta de claridad y, en algunos casos, de respuesta uniforme que caracterizan a la situación actual.

Se trata de una propuesta seguramente “contra corriente”, que no se compadece en absoluto del actual recelo de las Comunidades Autónomas a que se invadan o se reduzca el contenido de sus ámbitos competenciales, máxime en una esfera de exclusividad como es la asistencia social. Pero mantener la actual situación puede convertir al entramado normativo del voluntariado en instrumento útil para acceder a fuentes de financiación pública y, por ende, a someterse a los controles e intereses de las Administraciones Públicas subvencionadoras, pero inútil para garantizar la libertad y los derechos del voluntario y, a su vez, la autonomía e independencia de las organizaciones frente a la Administración, lo que al final redundará en perjuicio de la calidad de la acción voluntaria.

3. ¿HACIA UN NUEVA CONFIGURACIÓN LEGAL DE ACCIÓN VOLUNTARIA ORGANIZADA?

3.1. Las razones que justifican el cambio

Como quedó expuesto en líneas anteriores no existe en la normativa reguladora ni una concepción, ni un modelo legal unívoco. A ello han contribuido diversas razones:

a) La dificultad de definir el voluntariado

La definición de una realidad como el voluntariado no es tarea sencilla. Por un lado, el propio término no cubre la diversidad y complejidad de la acción solidaria y altruista a principios del siglo XXI, presidida por nuevas formas de solidaridad y autoayuda, con centros de interés probablemente diferentes, y bajo formas organizativas distintas¹³; por otro lado, la actuación voluntaria no dispone de un “acta fundacional” que de manera explícita y unívoca haya marcado sus tareas, su destino o su territorio (Marbán Gallego y Rodríguez Cabrero, 2001). De ahí que en muchos casos los conceptos que se han aportado tanto por la doctrina, como por la propia normativa, puedan calificarse como imprecisos y ambivalentes.

¹³ AA.VV. Los retos del Tercer Sector ante la crisis, IV Foro del Tercer Sector, Fundación Luis Vives, Madrid, Madrid, 2009 http://www.fundacionluisvives.org/upload/78/91/Cuaderno_VI_bja2.pdf, pág. 21.

b) La diferencia de criterios a la hora de abordar la regulación del voluntariado

En efecto, el grueso de las normas enfocan las relaciones existentes entre las Administraciones Públicas, las Entidades y las personas voluntarias como un voluntariado para la sociedad, con la posibilidad de intervenir en multitud de ámbitos, pero –excepcionalmente– las Leyes aragonesa (9/1992, de 7 octubre, de Voluntariado) y madrileña (Ley 3/1994, de 19 mayo, del Voluntariado Social) se inclinan de manera expresa por una concepción limitada de su ámbito de actuación, refiriéndolo en exclusiva a la acción social. Por su parte, la norma catalana (Ley 25/1991, de 13 de diciembre, por la cual se crea el Instituto Catalán del Voluntariado) se limita a crear un organismo ejecutivo especializado que efectúa una labor de planificación, coordinación, gestión, explotación, creación y mantenimiento de los recursos, los equipamientos y los servicios necesarios para su fomento y desarrollo.

c) La opción por el voluntariado para la sociedad

La preferencia de la mayoría de las normas por un “voluntariado para la sociedad” ha permitido ampliar, superando los estrictos márgenes de la “acción social” y probablemente más allá de lo razonable, los campos de intervención del actuar voluntario. El único límite es que esos ámbitos de actuación puedan ser incluidos dentro del concepto de actividades de interés general, presidido, como en su momento acreditamos, por la idea de la calidad de vida (Benlloch Sanz, 2007: 235).

d) La adscripción del voluntariado a la asistencia social como materia competencial

Ese encaje o encuadramiento hace partícipe al actuar voluntario de cuantas dudas se predicen de la asistencia social, no solo conceptualmente sino en cuanto título competencial, pleno y exclusivo, de las Comunidades Autónomas.

e) Las prevenciones respecto a la relación laboral

La regulación del actuar voluntario se lleva a cabo por referencia a lo que no es –en particular, una relación laboral– y no por lo que realmente se quiera que sea. El temor a que la relación de voluntariado pueda adquirir el perfil o sustituir a un contrato de trabajo ha provocado que algunos aspectos de su régimen jurídico no estén tratados, como se anticipó, o que su regulación se haga de forma incompleta. La contractualización –el compromiso o acuerdo de incorporación– de la relación que vincula al voluntario con la Entidad, lógica consecuencia de su regulación jurídica, no tiene necesariamente que suponer su laboralización.

f) Las diferencias entre el voluntariado general y los voluntariados especiales

Por último, es evidente que cada vez es mayor la separación entre el voluntariado “general” o de acción social regulado por las diferentes Leyes de voluntariado y las actuaciones voluntarias “especiales” -el voluntariado docente, el cultural, el deportivo, el de protección civil, el medioambiental y el de cooperación al desarrollo- que cuentan con su propia normativa, sin perjuicio de que las normas generales de voluntariado actúen en la mayor parte de los casos, como derecho supletorio.

3.2. El primer paso hacia un nuevo modelo normativo: un nuevo marco para los voluntariados especiales

Aunque sin duda existe sintonía en algunos principios básicos o generales, es indudable que el voluntariado general y los voluntariados especiales se desenvuelven por caminos paralelos, pero separados. Adecuar la norma a la realidad, haciendo totalmente independiente la normativa reguladora de ambas formas de voluntariado, sería un primer paso necesario para acometer la reforma de la Ley 6/1996, de 15 de enero.

De ahí que pueda proponerse que la Ley estatal y las Leyes autonómicas de “voluntariado” continúen regulando, si bien ahora en exclusiva, el voluntariado social o de intervención social y las nuevas formas de voluntariado a las que se hizo mérito, con el modelo o diseño actual reformado. Por su parte, la regulación futura de los voluntariados especiales, deber mantener su actual separación de la normativa general e ir enfocada hacia su contractualización y no necesariamente bajo el amparo de la normativa laboral.

En el caso de algunos voluntariados especiales, como el de cooperación al desarrollo, ese paso ya se dio con el Estatuto del Cooperante, aprobado por Real Decreto 519/2006, de 28 de abril, que ha identificado dos formas distintas de vinculación en este ámbito: el cooperante y el voluntario de cooperación al desarrollo.

En la Exposición de Motivos del Real Decreto se justificaba la intervención del legislador por “la impostergable necesidad” de ese nuevo marco jurídico, al tratarse de una medida esencial para apoyar desde la Administración General del Estado el trabajo de nuestros cooperantes, que “se realiza, frecuentemente, en lugares y condiciones de notable dureza (deficientes condiciones sanitarias, enfermedades endémicas, conflictos bélicos abiertos o «de baja intensidad », etc.), que pueden suponer situaciones de riesgo para su salud y, en no pocas ocasiones, para su integridad física”. Además, se leía en la norma, no puede olvidarse que “la labor de los cooperantes contribuye a difundir en el exterior uno de los aspectos más positivos de la proyección internacional de la sociedad civil (...) la solidaridad internacional”.

Téngase en cuenta, por otro lado, que el Estatuto del Cooperante ha supuesto la clarificación de la posición y de las funciones del cooperante, pero paralelamente se ha traducido en una progresiva pérdida de importancia, y en una sensible limitación de las funciones de los voluntarios de cooperación al desarrollo.

Las razones esgrimidas en aquella ocasión por el Real Decreto 519/2006, de 28 de abril, justificarían sobradamente en la actualidad una intervención legislativa en el sentido que se propone con los voluntarios de protección civil. También aquí los voluntarios actúan en situaciones que pueden suponer un riesgo para su salud y, en no pocas ocasiones, para su integridad física, y su participación e intervención contribuyen igualmente a visualizar su compromiso solidario y altruista.

Pero es que además, su régimen es sensiblemente diferente al de otros voluntariados, lo que ha sido reconocido por la propia normativa de aplicación.

Cualquiera que sea el ámbito en el que se desenvuelvan, su régimen de incorporación, desvinculación de la Entidad y formación difiere en mucho del voluntariado general de intervención social. La singularidad es todavía más evidente en relación con las indemnizaciones que tienen derecho a percibir los voluntarios. En algunas Comunidades Autónomas¹⁴ la Organización puede reembolsar al voluntario no solo los gastos efectivamente desembolsados por aquel, sino las cantidades dejadas de percibir por el abandono del puesto de trabajo habitual; todo ello sin perjuicio de que puedan establecerse otro tipo de gratificaciones o compensaciones, siempre que carezcan de periodicidad y de carácter remuneratorio.

Aunque la normativa reguladora se afane en declarar que la relación del voluntariado con su organización "en ningún caso generará vínculo alguno de naturaleza contractual o funcionarial, derivando sus obligaciones de la aceptación de las normas internas de la organización por su voluntaria incorporación"¹⁵, no hay duda que el régimen jurídico de estos voluntarios se asemeja muchos más a una relación contractual de prestación de servicios que a un compromiso de actuación voluntaria.

Por otro lado, la realidad de los hechos ha demostrado que, en algunos casos, la vinculación de los voluntarios con la Organización se convierte, en muchos casos de manera fraudulenta, en indefinida y a tiempo completo, ya que aquellos compatibilizan un doble *status* de voluntariado y asalariado¹⁶. Si además, la relación que les une con la

¹⁴ Artículo 30 de la Ley 2/1998, de 13 marzo de Ordenación de Emergencias de las Illes Balears. En el mismo sentido, si bien referido a los voluntarios de protección civil, puede verse el artículo 47 de la Ley 1/1996, de 3 abril de Protección Civil del País Vasco y el artículo 3 del Decreto 35/1998 de 21 de abril de Cantabria.

¹⁵ Artículo 30 de la Ley 2/1998, de 13 marzo de Ordenación de Emergencias de las Illes Balears.

¹⁶ Son conocidos los problemas que plantearon un grupo de bomberos voluntarios en la Isla de la Palma que precisamente simultaneaban su condición de bomberos voluntarios y la de contratados laborales por la Agraupación. El conflicto dio lugar a varios pronunciamientos judiciales del Tribunal Superior de Justicia de Canarias. En extenso sobre el tema puede verse BENLLOCH SANZ, P: "Problemas derivados de la simultaneidad

Entidad desemboca en un posterior acceso a la función pública, su tiempo de prestación de servicios en la organización -cualquiera que sea su modalidad- puede tenerse en cuenta como mérito en los procesos de selección o, su caso, de acceso por oposición o concurso¹⁷.

Al margen de ello, la singularidad y trascendencia de los ámbitos en que se desenvuelve este voluntariado especial (emergencias, protección civil, bomberos voluntarios) constituyen un argumento añadido para que los actuales voluntarios se vinculen a la organización a través de otras fórmulas distintas a las actuales, que se acompañen mejor con la exigencia de mayor disponibilidad, formación y profesionalización, en definitiva, de mayor calidad y eficacia de la acción voluntaria organizada.

De ahí que sea más oportuno dar carta de naturaleza a una fórmula de prestación de servicios única y a medio camino entre el compromiso voluntario, altruista y gratuito y la relación laboral estable y en exclusiva, sometida al Estatuto de los Trabajadores.

Los voluntarios de protección civil serían contratados con contratos civiles de duración limitada, en los que el voluntario perciba una indemnización/compensación mensual, siempre tasada y por debajo del SMI, que sustituya al actual régimen de reembolso y compensación, y en el que tenga encaje el actual régimen de aseguramiento. Dichos contratos no podrían suponer en ningún caso amortización de empleo asalariado, ni sustitución de servicios públicos y debería ser compatible con la realización de actividades laborales sometidas al Estatuto de los Trabajadores.

El régimen que se propone no tendría por qué desvirtuar la importancia de acción organizada de los voluntarios de protección civil como instrumento de canalización y expresión de la solidaridad de la sociedad civil.

Por supuesto que en aras a evitar que vuelva a producirse una situación como la actual, sería deseable una norma estatal marco adaptada, posteriormente si es necesario, a las circunstancias particulares de cada Comunidad Autónoma.

Esta fórmula es la que se ha seguido en otros países de nuestro entorno, en los que junto a modelos de voluntariado similares al nuestro, coexisten otras manifestaciones que se canalizan a través de esta vía contractual.

de la condición de voluntario con la de trabajador asalariado: un caso especial, los bomberos voluntarios" en Aranzadi Social núm. 3/2007, BIB 2007\532 y "A vueltas con la figura del bombero voluntario ¿trabajador asalariado o voluntario?" en Aranzadi Social núm. 7/2009, BIB 2009/658.

¹⁷ Véanse, entre otros, el artículo 8 del Decreto 96/2003, de 21 de mayo, por el que se regula la creación e implantación de la Unidad Canaria de Apoyo ante Desastres (UCADE) y, en el ámbito de los voluntarios de protección civil, el artículo 41 del Decreto 49/1993, de 28 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de las Agrupaciones de Voluntarios de Protección Civil en la Comunidad Autónoma de La Rioja.

El ejemplo francés puede ser ilustrativo al respecto. Junto al *bénévolat* y los *bénévoles* similares a nuestro voluntariado general o de intervención social y, hoy por hoy, sin normativa de aplicación, coexisten otro tipo de voluntarios cuya vinculación a las organizaciones se articula a través de contratos civiles de duración limitada (6 a 24 meses según los casos), que perciben una indemnización mensual, siempre tasada y por debajo del SMI, y que gozan de cierto grado de protección social¹⁸.

El resto de los voluntariados especiales (educativo, deportivo, cultural y medioambiental), no cuentan en la actualidad con el suficiente grado de desarrollo que reclame una norma marco de regulación que recoja ese nuevo régimen de vinculación a que se ha hecho referencia. Lo que no impide, que sigan manteniendo su normativa especial de aplicación, separada de la normativa general de voluntariado y que en un futuro puedan acceder a ese nuevo régimen de vinculación contractual.

3.3. Las debilidades del diseño actual del voluntariado para la sociedad

Con anterioridad se anticipó que el momento actual podría ser el idóneo para iniciar un proceso de reforma de la Ley estatal de voluntariado. El objetivo, como se dijo, es ampliar su ámbito de aplicación para convertirse en una Ley marco que incorporase una configuración legal nueva o, por lo menos, modificada del modelo normativo actual, más clara y con mayor capacidad para resolver los problemas que se han suscitado tras más de 10 años de vigencia, y afrontar los retos que tiene planteado el voluntariado en los albores del siglo XXI.

Si como se ha propuesto la Ley 6/1996, de 15 de enero, se limita a regular en esas condiciones solo el voluntariado general o de intervención social, resulta necesario poner de relieve sus debilidades, ya que serían esos los aspectos en los que más énfasis habría que poner para conseguir los objetivos a los que se ha hecho alusión.

3.3.1. El concepto legal de voluntariado

La referencia al concepto de voluntariado está plenamente justificada si se tiene en cuenta, por un lado, que el que se incorpora en la normativa reguladora es una noción válida a los solos efectos de aplicación de la ley¹⁹; por otro, que acreditado que concurren

¹⁸ Después de la Ley núm. 2010-241 de 10 de marzo de 2010 de Service Civique Volontaire, las formas más sobresalientes de voluntariado son el Service Civique que unifica y hace desaparecer modalidades anteriores y que se ofrece para "servir los valores de la República y comprometerse en un proyecto colectivo efectuando una actividad de interés general en determinadas Entidades"; le Volontariat de Solidarité Internationale (VSI) que admite tres modalidades, le volontariat d'initiation et d'échange, le volontariat de solidarité internationale regulado por la Ley de febrero de 2005 y le volontariat d'échange et de compétences; el Voluntariado internacional de empresas (VIE) que consiste una misión profesional remunerada durante un periodo de entre 6 y 24 meses, que se desarrolla en empresas francesas fuera de Francia gozando al mismo tiempo de la cobertura de un régimen público. y el Voluntariado internacional en Administración (VIA) reservado para jóvenes entre 18 y 28 años que deseen colaborar con el Servicio Exterior Francés en embajadas y consulados.

¹⁹ Baste como muestra, el hecho de que utilizan la expresión "a los efectos de la presente Ley" nueve de las 16 normas reguladoras del voluntariado.

en una determinada actividad las notas configuradoras del actuar voluntario, se produce automáticamente su inclusión en el ámbito de aplicación de la normativa reguladora.

Expuesto lo anterior, los aspectos del concepto legal en los que sería necesaria esa intervención del legislador serían los siguientes:

- a) Suprimir la reseña a la actividad laboral como elemento del concepto de voluntariado.

Un primer elemento de distorsión, pese a no tratarse de un recurso generalizado, es el hecho de que algunas Leyes de voluntariado consideran como uno más de los elementos del concepto la reseña a la actividad laboral, ya sea al formularlo -como en el caso de la Ley 6/1996, de 15 de enero, del Voluntariado²⁰-, ya sea al determinar las “condiciones” en las que ha de desarrollarse el trabajo voluntario²¹. El modelo de voluntariado ha de diseñarse, no por referencia a lo que no se quiere que sea, sino sentando las bases de lo que realmente se quiera que sea. De ahí que sería deseable que desapareciese en el concepto legal de voluntariado, la referencia a la relación laboral o a cualquier otra que pueda ser similar al actuar voluntario y de la que sea necesario deslindarla.

- b) El altruismo

Todas las normas reguladoras hacen referencia al altruismo dentro de los elementos que integran el concepto de voluntariado. Su relación con el voluntariado es evidente. De hecho, resulta habitual referirse al actuar voluntario como “altruismo organizado”. Pues bien, no está de más poner de relieve que, en la actualidad, el altruismo solo tiene sentido como elemento integrante del concepto, si se razona que “ha quedado objetivado -diluido- en la prestación no remunerada de servicios” (Trujillo Diez, 2002: 581). Así, el sujeto voluntario será aquel que ha objetivado su voluntariedad en la gratuidad de su colaboración, entendida como ausencia de contraprestación por su trabajo. Por eso, satisface mejor a la comprensión del voluntariado la ausencia de remuneración que la existencia de motivaciones altruistas -condiciones subjetivas- del voluntario (Madrid López, 2001: 129).

²⁰ En su artículo 3.1 se señala: “A los efectos de la presente Ley, se entiende por voluntariado 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...”. En parecidos términos se pronuncia el artículo 2 de la Ley 3/1998, de 18 de mayo, del Voluntariado en las Islas Baleares.

²¹ Sirva como ejemplo, la Ley 5/2004, de 22 de octubre, del Voluntariado de la Región de Murcia en su artículo 3.1.c) establece: 1. A los efectos de la presente Ley, se entiende por voluntariado el conjunto de actividades dirigidas a la satisfacción de áreas de interés general, desarrolladas por personas físicas, a través de entidades públicas o privadas inscritas en el registro de asociaciones de voluntariado sin ánimo de lucro debidamente organizadas, siempre que se realicen en las siguientes condiciones: c) Que se realicen fuera del ámbito de una relación laboral, funcionarial, mercantil o de cualquier otro tipo de relación retribuida. En similares términos se pronuncia el artículo 2.1.e) de la Ley 17/1998, de 25 de junio, de Voluntariado en el País Vasco 1.

El altruismo así concebido no debe perder, sin embargo, su función de substrato axiológico de referencia, incardinado dentro de lo que las diferentes normas denominan “principios de actuación del voluntariado”, acentuando así con ello su dimensión colectiva, bien por su identificación con la solidaridad, bien porque adjetiva otros principios como la participación.

Esa concepción del altruismo ha de tener su reflejo en el entramado normativo regulador. En este sentido, sería defendible que en la ordenación formal del compromiso o acuerdo de incorporación que se efectúa en las diferentes Leyes reguladoras, se suprima la necesidad de acreditar el “carácter altruista de la relación”²². Es indudable que no puede exigirse a cada Entidad de voluntariado que pruebe la motivación altruista de cada uno de los voluntarios que la integran. Es más, dicha prueba sería de una dificultad innegable y supondría, a la luz del artículo 16 CE, un apremio dudosamente admisible sobre la faceta negativa de la libertad ideológica de la persona del voluntario, es decir, sobre su derecho a no verse obligado a declarar sobre su creencia, sobre la esfera más profunda de su conciencia y de su libertad de pensamiento.

c) La gratuidad

Con todo, el elemento del concepto legal de voluntariado que más problemas suscita y donde es más necesaria la intervención legislativa que se reclama, es el de la gratuidad.

En su momento defendimos que pese a que tradicionalmente se ha incluido al voluntariado dentro de la categoría de los contratos gratuitos, en puridad constituye un *tertium genus* entre aquellos y los onerosos. Lo que se justifica por el hecho de que lo que la normativa prohíbe es que se “remunere” el trabajo del voluntario lo que supone, *a sensu contrario*, que existen otras “percepciones económicas”, distintas del simple reembolso de los gastos ocasionados, que el voluntario puede recibir. Estas percepciones económicas nunca tendrán valor equivalente a la prestación de trabajo del voluntario, ni serán recíprocas en sentido jurídico; en consecuencia, no podrán tener su causa directa en el trabajo del voluntario, de ahí que su concurrencia se presente como una circunstancia accesorio no determinante de la disposición del voluntario a desarrollar su actividad.

Esa consideración del contrato de voluntariado –compromiso o acuerdo de incorporación- como un *tertium genus* se aviene mejor tanto con la objetivación

²² Véanse, entre otras, la Ley 3/1998, de 18 mayo, del Voluntariado de las Islas Baleares, la Ley 5/2004, de 22 de octubre, del Voluntariado de la Región de Murcia, la Ley 4/1998, de 15 de mayo, de Voluntariado en Canarias y la Ley 6/1996, de 15 de enero, del Voluntariado.

del altruismo en la ausencia de remuneración, como con la consideración del voluntariado como un fenómeno plurimotivacional.

La existencia de esas percepciones económicas no impide que el voluntario pueda renunciar expresamente a ellas, siempre que no lo haga de manera generalizada, sino individualmente para cada caso concreto (Casares Villanueva, 1994: 243) o compatibilizar su actuar voluntario con la condición de socio de la Entidad o, en determinadas condiciones, con el propio trabajo por cuenta ajena. Lo trascendental es que en su tiempo disponible y en su relación con la Organización de voluntariado y con el beneficiario, el voluntario no reciba contraprestación alguna que sea el contravalor de su trabajo.

No hay obstáculo legal, por tanto, en admitir la existencia de percepciones económicas a favor del voluntario, sea para la preservación de su indemnidad patrimonial a través del reembolso de los gastos ocasionados, sea para el reconocimiento de su *status* como voluntario por su pertenencia a la organización. Hasta el momento, y excepción hecha del Decreto 40/2009, de 13 de marzo por el que se aprueba el Reglamento por el que se desarrolla la Ley 4/2001, de 19 de junio de la Comunidad de Valencia, la normativa reguladora no las identifica, sino que se ha limitado a fijar unas pautas mínimas, remitiéndose en todo lo demás a lo pactado, o cuando dicho acuerdo no se admita, a lo establecido con carácter previo por la Entidad. Al tratarse de un tema especialmente sensible en la práctica²³, sería recomendable que el legislador se pronunciase con claridad, al menos sobre los siguientes extremos:

- Determinar cuáles son las concretas percepciones económicas que puede percibir el voluntario o por lo menos establecer criterios que permitan identificarlas con claridad. En este sentido, podría ser útil acudir al elenco de percepciones extrasalariales que se recogen en el ámbito laboral, ya que sin perjuicio del tratamiento que a efectos tributarios o de cotización a la Seguridad Social

²³ Repárese en que la cuantía y regularidad de esas cantidades ha determinado que la doctrina judicial haya calificado la relación como laboral o como de voluntariado. Hasta el momento, no es posible apreciar una línea uniforme. Así, mientras que en unos casos la existencia de una percepción mensual fija además de las dietas ha llevado a los Tribunales a considerar que nos encontramos ante una auténtica relación laboral (STSJ de Cataluña de 6 de octubre de 2003 [AS 2004, 12], en otros, “la apreciable regularidad periódica de los ingresos” no ha constituido un indicio suficiente para proceder a dicho encuadramiento [STSJ de Asturias de 5 de noviembre de 1999 (Rec. núm. 1756/1999)]. Las mismas consideraciones pueden efectuarse respecto de la cuantía de los ingresos o percepciones donde puede constatarse que, junto a supuestos donde ha prevalecido la finalidad pretendida con el actuar voluntario sobre la cantidades que percibía el voluntario (STSJ de Cataluña de 18 de mayo de 2000 [AS 2000, 1933]), aparecen otros en los que, aunque el propio Tribunal reconoce que no podía considerarse como un “sueldo normal de mercado”, posteriormente afirma que sí que tenía entidad y cuantía suficiente para valorarla como una auténtica retribución salarial y por tanto, considerar la relación como laboral STSJ de Cataluña de 24 de mayo de 2005 [AS 2005, 2042] o, por fin, también decantándose por la calificación laboral cuando los supuestos voluntarios percibían importes diarios que, por su cuantía, superaban con mucho lo que puede entenderse como compensación de los gastos correspondientes (STSJ de Murcia de 30 de julio de 1994 [AS 1994, 3200]) .

otorgue el ordenamiento jurídico (Sempere Navarro, 2004: 3), lo decisivo para su consideración radica en el título a virtud del cual son satisfechas y además, su tipificación no pueden erigirse en factor autosuficiente a la hora de realizar tal calificación. Es cierto que el Decreto 40/2009, de 13 de marzo, citado ha dado un paso, solo en una Comunidad Autónoma, mencionando expresamente a los gastos de alojamiento, locomoción y transporte. No obstante a continuación menciona los “gastos fungibles y cualesquiera otros que sean necesarios para el ejercicio de la actividad voluntaria” lo que no colabora precisamente a aclarar el tema.

- Fijar un criterio uniforme respecto a la exigencia de acreditar la relación causal con el hecho que origina el gasto originado, decantándose por un entendimiento estricto del mismo admitiendo solo los “efectivamente contraídos” o “directamente ocasionados” o, por el contrario, posibilitar la ruptura del nexo causal, al permitir también el reembolso de los “generados con ocasión” de la actividad llevada a cabo.

Directamente relacionada con la nota de la gratuidad, y como instrumento para preservarla, la normativa reguladora prohíbe remunerar económica o materialmente al voluntario, y a este rechazar cualquier contraprestación, ya provenga del beneficiario o de un tercero, no de la Administración.

La rotundidad del mandato legal no se aviene, sin embargo, con la regulación que se hace de las consecuencias que el incumplimiento de ambas previsiones legales puede acarrear. Sería necesario un régimen uniforme y, sobre todo, más efectivo. Un breve repaso de lo establecido en las diferentes normas reguladoras confirma la necesidad de intervención también en esta materia.

En el caso de la obligación impuesta al voluntario, solo son tres las normas que expresamente se refieren a ello y lo hacen con distinto alcance; así en referencia al voluntario la Ley 8/2006, de 10 de octubre de voluntariado en Castilla y León, se establece la pérdida de su condición de tal y en la Leyes de 4/2001, de 19 junio, del Voluntariado en la Comunidad Valenciana y 5/2004, de 22 octubre, del Voluntariado de la Región de Murcia, la suspensión. Sorprendentemente, sin embargo, no se determina ni el periodo, ni las condiciones para recuperar aquella condición una vez transcurrido ese periodo. Por otro lado, nada se establece tampoco respecto a cómo articular la devolución de las cantidades indebidamente percibidas o, en su caso, el cese en el disfrute de los beneficios o privilegios que se le hubiesen atribuido al voluntario.

Respecto al beneficiario, solo hay una norma, la Ley 5/2004, de 22 octubre, del Voluntariado de la Región de Murcia, artículo 17, en la que se favorece la

intervención de la Entidad para la resolución de las cuestiones o conflictos surgidos con las personas voluntarias, todo ello sin perjuicio del recurso a la vía judicial competente.

Por lo que hace a la Entidad, el mandato legal solo se recoge en las Leyes de Canarias, Aragón, Castilla y León y Extremadura-. En los tres supuestos, la sanción que se contempla es la pérdida de la condición de Entidad de voluntariado y de los “beneficios” que dicha condición lleva consigo –en la mayoría de los casos circunscritos a actividades de subvención, fomento y reconocimiento-. El incumplimiento de la previsión no lleva consigo ni la extinción de la personalidad jurídica de la Entidad, ni tampoco que la misma pueda seguir contando con voluntarios, si bien ya sin la condición de Entidad de voluntariado.

d) La vinculación a la organización

Otro de los caracteres que configuran el concepto legal de voluntario es la pertenencia a la organización. El legislador parte de la entidad y, sin dejar de reconocer la existencia de otras formas de actuación altruista, regula en exclusiva el régimen de la acción voluntaria organizada. Consecuencia inmediata de ello es que la actividad voluntaria desarrollada al margen de organizaciones públicas o privadas no merece el calificativo de voluntariado.

A salvo de las intervenciones en casos de emergencia o grave riesgo donde la actuación voluntaria individual no vinculada a una Organización está prevista en algunos planes de protección civil²⁴, se excluyen de su ámbito de aplicación a las actividades aisladas, esporádicas o realizadas al margen de una organización²⁵. El legislador la valora²⁶, pero la tacha de ineficaz, ante su falta de capacidad “para canalizar el esfuerzo de una forma colectiva y con mayores garantías de eficacia”²⁷.

Está claro que se ha puesto el énfasis en un modelo ideal de voluntariado ubicado con exclusividad en el seno de organizaciones, buscando la optimización de los recursos voluntarios, con la vista puesta tanto en el beneficiario, como en el actuar

²⁴ Expresamente lo establece así, por ejemplo, el artículo 18 de la Ley 7/2001, de 12 de julio, de Voluntariado en la Comunidad Autónoma de Andalucía, cuando establece: “Solo de forma excepcional ante situaciones imprevistas de catástrofes y emergencia general, y a falta de otras posibilidades de actuación, podrán las Administraciones Públicas promover acciones voluntarias, estableciendo los mecanismos para que tales iniciativas se organicen de forma independiente en el plazo de tiempo más breve posible y, en cualquier caso, debiendo atenerse a lo establecido en esta Ley en materia de derechos y deberes de las personas voluntarias”.

²⁵ Entre otros, pueden verse por ejemplo el artículo 7.1 de la Ley 3/1998, de 18 mayo, del Voluntariado en las Islas Baleares, el artículo 3.2 c) de la Ley 4/1998, de 15 de mayo, de Voluntariado en Canarias y el artículo 4.1 del Decreto 59/2000, de 26 de julio, por el que se regula el Voluntariado Cultural en Cantabria.

²⁶ Véase el artículo 7 de la Ley 3/1998, de 18 mayo, del Voluntariado en las Islas Baleares, que de forma muy gráfica señala que: “Sin desmerecer, quedan excluidas de la aplicación de esta Ley las acciones solidarias o de ayuda aisladas, esporádicas o ejercidas al margen de organizaciones...”.

²⁷ Véase la Exposición de Motivos de la Ley 3/2000, de 22 de diciembre, del Voluntariado de Galicia y la de la Ley 6/1996, de 15 de enero, del Voluntariado.

voluntario en su conjunto en aras de la función social que ha de cumplir como “complemento” de la actividad estatal.

La realidad de los hechos demanda, sin embargo, la necesidad de flexibilizar este elemento legal del concepto, para dar cabida a otras formas de acción voluntaria que sin ser propiamente actividades aisladas o esporádicas, distan mucho de una vinculación a la organización como se ha entendido hasta al momento. Por otro lado, el trabajo en red, tan importante para las organizaciones como se ha puesto de manifiesto en numerosas ocasiones, obliga igualmente a revisar esa visión organicista y de agregación y el alcance de esta nota configuradora del actuar voluntario, sin que por ello quede mermada la calidad de la acción voluntaria. En definitiva, el reto es combinar e integrar la “cultura de la gestión” y la “cultura de la participación” orientada a lo que se ha denominado como discurso de la “calidad total”.

3.3.2. Las Entidades u Organizaciones de voluntariado

Otra de las dimensiones del voluntariado necesitada de reforma en este proceso que se propone es la relativa las Entidades u organizaciones de voluntariado. Al igual que ocurre con el Tercer Sector en su conjunto, las organizaciones de voluntariado participan, todavía hoy, de un importante grado de indefinición²⁸ que, sin duda, ha repercutido en su regulación jurídica²⁹.

De hecho, nada más aparecer las primeras normas de voluntariado, y especialmente tras la entrada en vigor de la Ley 6/1996, de 15 de enero, del Voluntariado, se advirtió de la presencia de algunos riesgos que planeaban sobre la regulación de las Entidades de voluntariado (García Inda, : 153). Advertencias que siguen siendo hoy perfectamente válidas. En efecto, además de su posible instrumentalización por el poder político con la consiguiente pérdida de su función alternativa de crítica y denuncia, se ha hecho cada vez más evidente a discrecionalidad administrativa a la hora de definir quién es y quién no es Entidad de voluntariado, y se ha institucionalizado un modelo que parece estar pensado para las grandes organizaciones, que serán las únicas con capacidad para cumplimentar los requisitos y obligaciones establecidas por la normativa reguladora.

²⁸ Esta idea es la asumida por el Plan de Voluntariado de la Comunidad de Madrid, pues en el proceso de su elaboración se demandó que “el Plan arroje luz frente a la confusión existente a la hora de definir qué es y qué no es un voluntario y qué es y qué no es una Entidad de Acción Voluntaria”. (Plan de Voluntariado de la Comunidad de Madrid 2006-2010. Claves para una nueva ciudadanía. http://gestiona.madrid.org/volu_web/html/web/PlanRegional.htm?ESTADO_MENU=6,pág. 21).

²⁹ Las propias normas reguladoras no adoptan una denominación uniforme. En efecto, utilizan tanto el término “Entidad” como el de “Organización”, o, ambos de forma indistinta. Aun decantándose por una u otra opción, no siguen una línea uniforme; así, las Leyes que prefieren el vocablo “Entidad”, las designan como “Entidad de voluntariado”, “Entidades del voluntariado” o “Entidades que desarrollen la acción voluntaria o programas de acción de voluntaria”; excepcionalmente, las que optan por el de “Organización de voluntariado” se refieren a ellas también como “Organizaciones que cuenten con la presencia de voluntarios”.

Debe tenerse en cuenta por otro lado, que la coexistencia de voluntarios y trabajadores asalariados en la Entidad u Organización de voluntariado determinara que esta ostente simultáneamente la condición de empleador, lo que contribuye todavía más a desdibujar su perfil.

Sobre la base de las consideraciones anteriores, en las líneas siguientes se pondrán de relieve alguno de los aspectos necesarios de reforma en esta materia.

a) La forma jurídica de las organizaciones

Es una afirmación generalizada que si bien todas las Organizaciones o Entidades de Voluntariado forman parte del Tercer Sector, no todas las organizaciones incluidas en el mismo podrán llegar en la práctica a ejercer su actividad como Entidad u Organización de Voluntariado.

Siendo eso así, parece razonable limitar las formas jurídicas que pueden revestir aquellas. En la actualidad, al silencio de algunas normas³⁰ se une el hecho de la mayoría se ha limitado a efectuar una referencia general a la exigencia de personalidad jurídica o de constitución legal³¹ o, por el contrario, admiten expresamente la validez de cualquier fórmula jurídica³² o, en fin, consideran legítima la más adecuada para la obtención de sus fines³³.

Tampoco colabora a la claridad el hecho de que las tres organizaciones que cuenta con mayor número de voluntarios en nuestro país (Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE), Cruz Roja y Cáritas Española) se denominan usualmente como "entidades singulares" debido precisamente su peculiar régimen jurídico y a sus especiales características.

No debe perderse de vista, por último, el debate doctrinal suscitado sobre si determinadas entidades u organizaciones, por ejemplo, en el caso de sindicatos, asociaciones empresariales y partidos políticos, podrían llegar a adquirir la condición de organización de voluntariado³⁴.

Lo que es indudable es que hay formas jurídicas que en todo caso pueden ser

³⁰ Así, puede verse el Decreto 12/1995, de 19 de enero, por el que se regula el Voluntariado de Castilla y León; la Ley 9/1992, de 7 de octubre, de Voluntariado en la Comunidad de Aragón; la Ley 3/2000, de 22 de diciembre, del Voluntariado de Galicia y la Ley 25/1991, de 13 de diciembre, por la cual se crea el Instituto Catalán del Voluntariado nada establecen al respecto.

³¹ Véanse en esta línea, por ejemplo, el artículo 8 de la Ley 1/1998, de 5 de febrero, reguladora del Voluntariado Social en Extremadura o lo artículos 5 y 9 de la Ley 4/1998, de 15 de mayo, de Voluntariado en Canarias.

³² Artículo 8 de la Ley 17/1998, de 25 de junio, de Voluntariado en el País Vasco.

³³ Consúltense, entre otras, el artículo 7 de la Ley 3/1998, de 18 de mayo, del Voluntariado en las Illes Balears, el artículo 10 Ley del Principado de Asturias 10/2001, de 12 noviembre, del Voluntariado y el artículo 8 Ley 7/1998, de 6 mayo, del Voluntariado en La Rioja.

³⁴ En este caso, la cuestión se circunscribía a determinar cuál es la forma jurídica que revisten y si pueden perseguir intereses distintos a los que son "propios" que, además, puedan considerarse incluidos dentro del concepto de actividades de interés general.

entidades u organizaciones de voluntariado, como las asociaciones o fundaciones. A partir de ese dato, será el legislador quien tendrá que confirmar si han de ser excluidas expresamente por ejemplo, los colegios profesionales, las cámaras de comercio, las asociaciones profesionales, los sociedades anónimas laborales o los centros especiales de empleo. Asimismo sería muy conveniente que la norma fijase, por ejemplo, en qué condiciones pueden considerarse organizaciones de voluntariado a las cooperativas o las empresas de inserción.

b) La condición de organización de voluntariado

Además de exigirse que la Entidad de voluntariado sea una persona jurídica legalmente constituida y que revista alguna de las formas a las que se ha hecho mérito, la normativa requiere de otra serie de requisitos para que aquellas adquieran la condición añadida de organización de voluntariado.

Al margen de que su tratamiento es desigual e impreciso, en muchos casos tendrán que ser replanteados o reconsiderados. De lo contrario se seguirán fomentando organizaciones poco dinámicas e inadecuadas para actuar en un ámbito cada vez más competitivo, en el que la supervivencia, en la mayoría de los casos dependiente de una financiación ajena y pública, se constituye en su principal objetivo, relegando los que le son consustanciales.

En concreto, requieren de una profunda reflexión:

a) La ausencia de ánimo de lucro

Se sabe que en un principio este requisito se identificó con la prohibición absoluta de ejercer cualquier actividad económica, punto de visto progresivamente abandonado, siquiera sea porque la acción social ya no es patrimonio exclusivo de las Entidades sin ánimo de lucro, ni todas las organizaciones del Tercer Sector tienen un perfil en exclusiva benéfico social. Al margen de ello, han aparecido formas de empresa y de asociación que desvirtúan la adscripción exclusiva del ánimo de lucro a las primeras. Se impone por tanto, una flexibilización de esta exigencia so pena de que este elemento característico de la Entidad de Voluntariado genere un patrimonio congelado, poco dinámico e inadecuado para actuar en un ámbito cada vez más competitivo.

b) El carácter privado de las organizaciones

Aunque a la postre la cuestión se reduzca a determinar si es posible que la Administración juegue a la vez el doble papel de ser Entidad de volun-

tariado e instancia encargada de fomentar y regular las Organizaciones de voluntariado, lo cierto es que el debate sobre el carácter público o privado de las Entidades no es nuevo ni está solucionado. La falta de criterios comunes en las Leyes de voluntariado vigentes exigiría pronunciarse sobre uno u otro, o por admitir las dos posibilidades.

c) Las actividades de interés general

Ya se anticipó que aunque residenciado en la calidad de vida como núcleo de referencia, esta exigencia legal está cada vez más necesitada de concreción, como así lo han hecho ya algunas normas.³⁵ Sería por ello recomendable un esfuerzo de racionalización, que dibujase un panorama más claro en esta materia.

d) La participación de voluntarios en las organizaciones y las limitaciones a la contratación de personal no remunerado

La afirmación de que las organizaciones deberían de actuar por medio de personal mayoritariamente voluntario y que el personal retribuido de la organización no debe exceder del estrictamente necesario para el adecuado cumplimiento de sus fines, ha sido una afirmación ampliamente compartida.

Pese a ello, la normativa reguladora no sigue un criterio uniforme al respecto. Así, solo las Leyes de Madrid, Extremadura, Navarra, Canarias, Castilla La Mancha, Cataluña, Murcia, Aragón y Cataluña exigen que se integren, utilicen o desarrollen sus actividades mayoritariamente por voluntarios. Por el contrario, las Leyes de Andalucía, Illes Balears, Castilla León, Estatal, País Vasco y Galicia, se limitan a requerir la presencia de voluntarios sin cuantificarla. No se pronuncian las Leyes de La Rioja, Valencia, Asturias, ni tampoco el Decreto 59/2000, de 26 de julio, por el que se regula el voluntariado cultural en Cantabria.

Por otra parte, tampoco la regulación del Registro de Entidades introduce criterios objetivos que permitan justificar una u otra opción legislativa. Es más, resulta especialmente significativo que en Canarias y Castilla La Mancha, donde se exige que esa participación sea mayoritaria, la normativa sobre el Registro de Entidades no solo no introduce ningún criterio para

³⁵ De hecho algunas normas ya han empezado a concretarlas. Buena muestra de ello es, por ejemplo, la Disposición Adicional Sexta del Decreto 13/2002, de 13 de febrero, por el que se desarrolla la Ley 4/1998, de 15 de mayo, de Voluntariado de Canarias, y se modifica el Decreto 329/1995, de 24 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Consejería de Empleo y Asuntos Sociales.

aclarar la cuestión sino que no lo menciona como uno de los exigidos para conseguir la acreditación y/o inscripción.

En el fondo y como pusimos de relieve (Benlloch Sanz, 2007: 61), la dificultad radica en interpretar el término “mayoritaria”. De ahí que la solución estaría no tanto en exigir un número determinado de voluntarios, como en controlar que el personal remunerado de la Entidad sea el estrictamente necesario para garantizar su adecuado funcionamiento, lo que ha de ponerse en relación con las limitaciones que la propia normativa establece en orden a su contratación

Tampoco en este tema todas las normas han adoptado una solución al respecto. Las que lo hacen³⁶ limitan la contratación de personal remunerado por las Entidades de voluntariado, parece que con el propósito de favorecer que la Organización de voluntariado cuente con una mínima estructura estable y eficaz y que para integrarla se contrate a trabajadores remunerados

A la vista de las expresiones utilizadas por el legislador no queda claro si cabe o no la contratación de trabajadores remunerados para fines distintos a los allí establecidos, aunque no se limite cuantitativamente su contratación.

Los criterios que condicionan la contratación son el funcionamiento estable de la Entidad y la necesidad de un específico grado de profesionalización o especialización. En ambos casos, la ausencia de una mayor definición por parte de entramado normativo remite a la autoridad administrativa competente para proceder al registro de la Entidad, que será quien deberá determinar caso por caso, cuál ha de ser esa estructura administrativa o los profesionales especializados necesarios y no solo en el momento de procederse a la inscripción, sino que la Entidad estará sometido al permanente control del propio órgano. El incumplimiento de las previsiones legales está sancionado con la revocación de la inscripción de la Entidad y la consiguiente pérdida de la condición de Entidad de Voluntariado³⁷.

Como puede comprobarse, tanto en uno y otro caso las soluciones que proporciona la normativa de voluntariado distan mucho de ser eficaces. Al mar-

³⁶ Ley 3/1994, de 19 de mayo, del Voluntariado Social en la Comunidad de Madrid; Ley 7/1998, de 6 de mayo, del voluntariado en La Rioja; Ley 4/1998, de 15 de Mayo, de Voluntariado en Canarias; Ley 3/1998, de 18 de mayo del Voluntariado en las Islas Baleares; Ley del Principado de Asturias 10/2001, de 12 de noviembre, del Voluntariado y Ley 5/2004, de 22 de octubre, del Voluntariado de la Región de Murcia.

³⁷ Pese a que el legislador guarda silencio al respecto, los artículos 9.2 de la Ley 7/1998, de 6 de mayo, del Voluntariado en La Rioja, 13.1 de la Ley de 4/1998, de 15 de mayo, del Voluntariado en Canarias, 14.3 c) de la Ley del Principado de Asturias 10/2001, de 12 de noviembre, del Voluntariado y 22,3 c) de la Ley 5/2004, de 22 de octubre, del Voluntariado en la Región de Murcia recogen expresamente la posibilidad de revocar la inscripción en el Registro de Entidades de Voluntariado por incumplimiento de las obligaciones establecidas en las Leyes reguladoras o las que resulten de aplicación.

gen de ello, el silencio o la diferencia en la respuesta, puede generar contrastes carentes de justificación objetiva entre Comunidades Autónomas y, en consecuencia, difíciles de asumir.

En el actual contexto no puede pensarse en organizaciones exclusivamente integradas por voluntarios, ni en entidades en las que el número de asalariados relegue a los voluntarios a un papel puramente testimonial. En un escenario como el actual, donde la calidad y la profesionalización se han erigido en elementos de supervivencia, es necesaria la coexistencia de uno y otro tipo de trabajadores.

Sin perder la esencia de la acción voluntaria, se debe construir un modelo de organización en el que se combine el objetivo de la calidad y de la profesionalización, con un estatuto claro del voluntario, sin perder de vista que como empleadora de trabajadores asalariados, se le puede limitar a la Organización su libertad de empresa, pero no dejarla vacía de contenido imponiendo el número de trabajadores y la modalidad de contratación.

e) El registro de entidades y el programa de voluntariado

Probablemente estos dos requisitos son las que más críticas han suscitado, sobre todo en el caso de la inscripción registral.

La actividad registral está presente en las diferentes normas reguladoras que abordan la cuestión, como es una constante en la normativa reguladora, con enfoques y procedimientos distintos (acreditación del cumplimiento de los requisitos e inscripción, inscripción a instancia de las entidades y notificación e inscripción). Al mismo tiempo, en cada Comunidad Autónoma se ha creado un Registro ad hoc o se ha utilizado otra ya existente.

Pese a que la inscripción no tiene carácter constitutivo y como tal es voluntaria, la mayoría de las Leyes de voluntariado anudan una serie de efectos a la misma. Así se reservan en exclusiva a las Entidades de voluntariado inscritas: a) la colaboración con las Administraciones correspondientes mediante la formalización de convenios o conciertos; b) el acceso a las medidas de financiación y subvención; c) la intervención en órganos colegiados de participación; d) la posibilidad de beneficiarse de las medidas de fomento establecidas por las Administraciones competentes y e) la participación en Planes de voluntariado con el fin de integrar las acciones, actividades e iniciativas previstas

En cuanto a la exigencia de que la Entidad cuente con un programa de voluntariado puede afirmarse que para la actual normativa reguladora su pre-

sencia es trascendental. En efecto, no solo es un elemento característico de la Entidad o del propio concepto de voluntariado, sino que aparece también en el estatuto jurídico del voluntario, en cuanto que se le reconoce el derecho al cambio de programa o a no realizar tareas ajenas a los fines de la Entidad. Asimismo, en la relación jurídica que vincula a la Entidad con las Administraciones Públicas, la existencia de un programa no solo se erige, junto al elemento de la inscripción registral, en el presupuesto para que esa relación jurídica se formalice, sino que origina, una vez nacida aquella, obligaciones a cargo de la misma.

Probablemente sea excesiva la importancia que se le ha dado a ambos requisitos, visto el alcance de las medidas que se anudan a su cumplimiento. Esta forma de proceder del legislador confirma que la ordenación del voluntariado se ha hecho más pensando en grandes organizaciones. En particular, en este tema la realidad demuestra que si la mayoría de las Entidades no acceden a los Registros o no cuentan con Programa es por falta de información o de medios.

No se olvide, por otro lado, que determinadas formas de actuación voluntaria a las que se hizo referencia en páginas anteriores, se acompañan mal, si se quiere que formen parte del voluntariado institucionalizado, con un cumplimiento riguroso de estos requisitos.

De ahí que quizá haya llegado el momento de plantearse qué medidas o efectos necesarios para el desenvolvimiento del actuar voluntario deberían condicionarse al cumplimiento de ambos requisitos y cuáles no. ¿Tiene sentido, por ejemplo, seguir exigiendo la inscripción previa o un programa de voluntariado para poder suscribir convenios con Administraciones o para participar en planes de voluntariado?

4. EL ESTATUTO JURÍDICO DEL VOLUNTARIO

Como se anticipó, uno de los objetivos del legislador al ordenar el voluntariado era establecer un estatuto jurídico del voluntario. Todas las normas de voluntariado han establecido un elenco de derechos y deberes de Entidades y voluntarios que debidamente canalizados a través del compromiso o acuerdo de incorporación se deberían de haber erigido en el armazón jurídico de referencia para regular las relaciones entre unos y otros dentro de las organizaciones.

Si ese objetivo no se ha conseguido, probablemente sea porque no se ha tenido en cuenta en la medida necesaria que el trabajo no remunerado, en el que se incluye la actividad de voluntariado, se ha constituido en una categoría heterogénea de indudable importancia socioeconómica, que puede calificarse como una “zona gris” cada vez más cercana al ordenamiento laboral.

Al mismo tiempo, el afán del legislador en deslindar, precisamente a través de su regulación jurídica, el trabajo voluntario de cualquier forma de prestación de servicios retribuida, ya sea civil, laboral, funcionarial o mercantil, no se acompasa, incluso resulta contradictorio, con el recurso quizá excesivo, que la normativa reguladora hace a la relación laboral estatutaria como modelo de referencia³⁸.

Las diferencias entre el trabajo voluntario y el trabajo asalariado no vienen por los presupuestos sustantivos de lo laborable laboralidad -dependencia y carácter ajeno- que también concurren en el trabajo voluntario, sino por la combinación de la ausencia de retribución salarial con una clara y firme determinación de voluntario y organización de consignar libremente su voluntad de definir la colaboración como un forma de prestación de servicios altruista y solidaria, pero no remunerada.

Por último, no está de más recordar también que en el actual contexto, el trabajo voluntario ha encontrado su ubicación no solo como una vía de formación pre-profesional válida para el posterior desarrollo de una actividad laboral, sino como instrumento de mejora de la ocupabilidad. De ahí, que sea necesario seguir cuestionándose sobre cuál ha de ser el papel que ha de jugar el ordenamiento laboral y de seguridad social respecto al actuar voluntario.

Sentado lo anterior, la mejora del estatuto jurídico del voluntariado ha de venir tanto por la reforma de la normativa de voluntariado, como por la aportación de otros órdenes normativos,

³⁸ Con una defectuosa técnica legislativa, algunas normas de voluntariado se remiten a las “condiciones y circunstancias legalmente contempladas para el personal asalariado” para regular los derechos del voluntario. Pueden verse, en ese sentido, la Ley 4/1995, de 16 de marzo, del Voluntariado en Castilla La Mancha; la Ley 7/1998, de 6 mayo, del Voluntariado en La Rioja y la Ley 1/1998, de 5 de febrero, reguladora del Voluntariado Social en Extremadura.

4.1. La compatibilidad entre el trabajo voluntario y asalariado

Con anterioridad se ha señalado que pese a su trascendencia práctica no todas las normas hacen referencia a esta cuestión y si lo hacen es con criterios distintos. Por otro lado, parece que el legislador se está refiriendo en exclusiva a supuestos en que el trabajador remunerado pretende realizar labores de voluntariado dentro de la misma Entidad en la que presta sus servicios.

El tratamiento es distinto en las normas donde se regula. Así, mientras que en La Rioja, País Vasco y Asturias resulta imposible compatibilizar la actividad de voluntariado con el desempeño de actividades remuneradas dentro de la misma Organización, en otros normas, como la de la Región de Murcia se admite siempre que se realice fuera de la jornada laboral o, como ocurre en la Ley de la Comunidad Valenciana cuando no coincida con el objeto de la relación laboral o de los servicios profesionales remunerados que presta quien lleve a cabo ambas actividades.

4.2. El complemento del estatuto jurídico del voluntariado

Si la delimitación funcional de las actividades del voluntario está clara, no debería existir inconveniente, ni prevención alguna, en trasladar determinadas previsiones del ordenamiento laboral que son perfectamente aplicables al trabajo voluntario, visto que como quedó expresado, en la relación de voluntariado existe una atribución por ministerio de ley de los frutos del trabajo del voluntario a la Entidad y que la actividad del voluntario, si se pretende que sea de calidad, se debe articular a través de una relación dependiente que le vincule con cierta intensidad a la Organización, en términos similares a los que presiden la relación entre trabajador y empleador.

Buena muestra de ello es la descripción que hacen algunas Leyes de voluntariado de los deberes del voluntario, cuya similitud con el Estatuto de los Trabajadores resulta evidente. Puede citarse por ejemplo, el artículo 8 de la Ley 4/1998, de 15 mayo, de Voluntariado en Canarias, cuando establece que el voluntario está obligado a “desarrollar la actividad a que se hayan comprometido con la máxima diligencia y conforme a las exigencias del principio de buena fe, en los términos del compromiso aceptado y de las indicaciones que para el cumplimiento de la misma pudieran recibir de la entidad en que colaboren”.

Vista la semejanza de términos empleados por la norma estatutaria y la canaria puede considerarse, al igual que en sede laboral, que la buena fe del voluntario no implica un genérico deber de lealtad, pero sí la obligación de cumplir fiel y honestamente lo acordado no solo en el momento de formalizar el acuerdo o compromiso de incorporación, sino en su desarrollo y cumplimiento, siempre con la referencia última de los fines de interés general de la Organización.

Así entendida, derivan de la buena fe para el voluntario, al igual que al trabajador estatutario, obligaciones de hacer y de no hacer. Manifestaciones de las primeras que se reproducen en el actuar voluntario son la obligación de colaborar activamente con la Entidad y con el resto de los voluntarios en la mejora y eficiencia de los programas que se apliquen, o de preavisar en caso de cese o renuncia, continuando en su actividad hasta tanto puedan adoptarse las medidas necesarias para evitar un perjuicio en la labor encomendada. Si se trata de las obligaciones de no hacer se concretan, entre otras, en la de confidencialidad respecto de la información recibida tanto de los beneficiarios como de la Entidad y conocida en el desarrollo de la actividad³⁹.

Lo mismo podría decirse de otros deberes del voluntario como la lealtad.

Por último, y aunque la normativa sobre prevención de riesgos laborales no menciona a voluntarios y organizaciones de voluntariado, la doctrina laboral⁴⁰ declaró aplicable su contenido, por remisión de lo establecido en el artículo 6 g) de la Ley 6/1996, de 15 de enero, del Voluntariado que consigna el derecho del voluntario a realizar su actividad en las debidas condiciones de seguridad e higiene. Como se ponía de manifiesto “no parece razonable, de acuerdo con la naturaleza y pretensiones de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, distinguir entre las condiciones de seguridad que deben rodear una prestación dependiendo de la índole económica, del vínculo entre la organización que recibe los servicios y el sujeto que los presta”. Es indudable, que el voluntario como ciudadano y, por ende titular de derechos fundamentales, estaría igualmente incluido en ese abanico protector conformado por los artículos 10.1, 15 y 43 CE. De ahí que sería bienvenida su reforma para incluir expresamente a los voluntarios como destinatarios de la misma y para adecuar determinadas parcelas de su régimen jurídico a lo que es la realidad de las organizaciones voluntarias.

4.3. Actividad de voluntariado, tiempo de trabajo y tiempo disponible

La negociación colectiva, si bien de manera incipiente y en muchos casos orientada por la actividad de fomento de las Administraciones Públicas, comienza a tener en cuenta el fenómeno del voluntariado estableciendo instrumentos que favorecen su desarrollo. La toma de postura es dispar y va desde la exclusión expresa del ámbito de aplicación del convenio correspondiente hasta el reconocimiento de permisos retribuidos para ejercer labores de voluntariado.

³⁹ Véase, en este sentido, entre otras la Ley Foral 2/1998, de 27 de marzo, del Voluntariado en la Comunidad de Navarra; la Ley 7/1998, de 6 mayo, del Voluntariado en La Rioja; la Ley 6/1996, de 15 de enero, del Voluntariado y la Ley 3/2000, de 22 de diciembre, del Voluntariado de Galicia.

⁴⁰ Con anterioridad a la entrada en vigor, tanto de la Ley 6/1996, de 15 de enero, del Voluntariado y de la propia Ley de Prevención de Riesgos Laborales, ya lo había defendido GARCÍA NINET, J. I.: “Régimen jurídico del personal voluntario”, cit., pág. 147. Vigente ya la Ley 6/1996, de 15 de enero, del Voluntariado, SEMPERE NAVARRO, A.V., GARCÍA BLASCO, J., GONZÁLEZ LABRADA, M. y CARDENAL CARRO, M.: Derecho de la Seguridad y Salud en el Trabajo, Cívitas, 1998, pág. 59.

Una de las parcelas en las que se ha intervenido con mayor decisión ha sido la que atañe a las suspensiones de la relación laboral o interrupciones del contrato de trabajo retribuidas o no, en el entendimiento que favorece que el trabajador por cuenta ajena lleve a cabo sus labores de voluntariado. Pese a que hay un predominio de Convenios del Personal Laboral de las Administraciones Públicas, también en el sector privado empieza a valorarse la utilidad de estas medidas de fomento privado del voluntariado.

Pues bien, a semejanza de lo que acontece en otros países de nuestro entorno⁴¹, el ordenamiento español podría reconocer esas situaciones tanto en el ámbito privado como en el público, en favor de los asalariados, empleados públicos o contratados por las Administraciones Públicas, que lleven a cabo labores de voluntariado.

En concreto, podría reconocerse un permiso específico retribuido o no, para labores de voluntariado que podrán solicitar, previa justificación de su condición de voluntario, los trabajadores con un cierto tiempo de antigüedad en la empresa. Los supuestos en las que podría basarse es interrupción autorizada de la relación laboral, podrían ser por ejemplo, que se ostente un cargo de dirección o de representación en una organización o entidad de voluntariado o cuando se justifique la necesidad de asistir a cursos de formación relacionados con la actividad voluntaria o, en fin, cuando se forme parte de un organismo colegiado público o privado con relación con el voluntariado.

No es posible determinar *a priori* qué duración han de tener en cada caso y tampoco parece que sea razonable hacer recaer en exclusiva en el empresario el coste de dicha licencias, si al final se decidiese que fuesen retribuidas. En cualquier caso, y como instrumento de sensibilización, deberían denominarse haciendo concreta referencia al actuar voluntario.

La negociación colectiva ha reconocido igualmente supuestos de excedencia voluntaria para labores de voluntariado o de cooperación internacional⁴², que también podrían ser reconocidas por el legislador, cubriendo las carencias del incipiente régimen convencional en lo que atañe al período mínimo de permanencia en la empresa necesario para poder solicitarla, a si el trabajador solicitante tiene o no derecho a la reserva de puesto de trabajo y al plazo de tiempo a partir del cual podrá solicitarla de nuevo.

⁴¹ En el derecho francés se reconocen a los *bénévoles* los *congés de représentation* (su duración es de 9 días y los organismos en los que se reconoce están reconocidos por Decreto), de *formation de cadres de d'animateurs pour la jeunesse* (tienen una duración máxima de 6 días por año que pueden disfrutarse en una o dos veces por trabajadores o aprendices de menos de 25 años, para realizar periodos de formación como animadores o monitores en el ámbito deportivo, cultural o social en organismos vinculados con el Ministerio de Juventud y Deportes y pour l'exercice d'une fonction publique o professionnelle (la participación en la gestión de determinados organismos públicos puede dar lugar a licencias o permisos).

⁴² En extenso sobre el tema, véase BENLLOCH SANZ, P.: La actividad de voluntariado, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2007, págs. 417 y ss.

Por lo demás, sería muy conveniente implementar las medidas necesarias que favorezcan el actuar voluntario en tiempos de no trabajo. En esa línea será bien recibida cualquiera iniciativa del legislador que promueva la realización de actividades voluntarias en los tiempos de disponibilidad de quienes voluntariamente o movidos por las circunstancias trabajan temporalmente o a tiempo parcial o para flexibilizar la transición entre la vida activa y la jubilación combinando la actividad profesional y el compromiso voluntario no retribuido.

4.4. Avanzar hacia el reconocimiento del voluntario como instrumento de mejora de la empleabilidad

En un contexto como el actual de fuerte recesión económica, con un incesante aumento del desempleo, la realización de actividades voluntarias, que conllevan la adquisición no reglada de competencias y destrezas, se erigen en un instrumento de gran utilidad social como vía de mejora de la empleabilidad de quienes todavía no han accedido al mercado de trabajo o de quienes están en situación de desempleo⁴³.

Sentado lo anterior, tanto el Real Decreto Ley 1/2011, de 11 de febrero, de medidas urgentes para promover la transición al empleo estable y a la recualificación profesional de las personas desempleadas, como el Real Decreto 3/2011, de 18 de febrero de medidas urgentes para la mejora de la empleabilidad y la reforma de las políticas activas de empleo, deberían de haber hecho referencia al voluntariado como “medida de política activa de empleo encaminada a la recualificación profesional y/o reinserción profesional” (artículo 2.3 RD Ley 1/2011), o como una “acción de mejora de la empleabilidad” que facilita en el caso de los jóvenes, la “transición de la educación al trabajo” (art. 3 del RD Ley 1/2011).

Con esa calificación las acciones de voluntariado podían haber sido incluidas dentro de los “itinerarios individualizados y personalizados de empleo” (artículo 7 del Real Decreto 3/2011 que añade un nuevo capítulo a la Ley 56/2003 de Empleo) y pasar a integrar el “Acuerdo Personal de Empleo” al que se refiere el nuevo artículo 19 *septies* de la Ley 56/2003 en su redacción dada por el Real Decreto 3/2011.

⁴³ Resolución del Consejo y de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo de 14 de febrero de 2002 sobre el valor añadido del voluntariado juvenil en el marco del desarrollo de la acción comunitaria en materia de juventud (2002/C 50/02). Con mayor claridad, el Documento de Trabajo de la Comisión de Desarrollo Regional del Parlamento Europeo sobre la función del voluntariado como contribución a la cohesión económica y social, de 3 de diciembre de 2007 señala al respecto lo siguiente (PE <NoPE>396.679 </NoPE><Version>v 01-00): „Como experiencia informal y no formal, el voluntariado ofrece oportunidades reales a los excluidos del sistema de educación formal y a los desempleados de larga duración. Algunos datos actualmente disponibles indican que las personas que han participado en actividades de voluntariado tienen menos probabilidades de quedar desempleadas [...] Dado que casi uno de cada seis jóvenes de la UE abandona los estudios prematuramente y uno de cada cuatro adultos jóvenes (de entre 25 y 29 años) no ha concluido el segundo ciclo de enseñanza secundaria, las capacidades adquiridas por los voluntarios pueden resultar extremadamente valiosas para el acceso al empleo y la promoción de la inclusión social“.

Si así se hubiese procedido, el ejercicio de actividades de voluntariado debería ser compatible con el *status* legal de demandante de empleo o de desempleado, siempre que se hubiesen incluido con anterioridad en el Acuerdo Personal de Empleo o, si no es así, cuando se hubiese acreditado que las labores de voluntariado no se estaban realizando en la Entidad donde el trabajador hubiese perdido su empleo con anterioridad, no suponen sustitución de un empleo remunerado, son compatibles con la acciones de búsqueda de empleo y, en fin, no sirven de excusa para rechazar una oferta de empleo.

Por otro lado, no estaría de más reclamar la recuperación del voluntariado en los diferentes programas de rentas de inserción, ya que como instrumento de mejora de la empleabilidad, facilita y colabora decisivamente a la inclusión de las personas beneficiarias de los mismos. Así lo recogió el artículo 7 del Real Decreto 781/2001, de 26 de julio, por el que se establecía el Programa de Renta Activa de Inserción para el año 2001, que consignaba entre las acciones de inserción la de que los trabajadores admitidos al Programa pudieran incorporarse a las acciones de voluntariado reguladas en la Ley o en las correspondientes normas dictadas por las Comunidades Autónomas, sin perjuicio del desarrollo de las acciones de inserción laboral adecuadas.

4.5. Consolidar y reforzar el reconocimiento de las competencias que se adquieren con el ejercicio de la acción voluntaria

Ya se ha avanzado la virtualidad del actuar voluntario como instrumento de formación permanente, complementario de la educación formal. Como se ha reconocido, se trata de una experiencia educativa en la que pueden adquirirse competencias y conocimientos específicos muy apreciados en el mercado laboral⁴⁴.

Sin embargo, esa importancia no va acompañada todavía de medidas que den carta de naturaleza al reconocimiento formal de las competencias y experiencia adquirida. Para avanzar en esa línea sería necesaria una acción combinada de la normativa laboral y de la voluntariado.

En efecto, el Real Decreto 1224/2009, de 17 de julio, de reconocimiento de las competencias profesionales adquiridas por experiencia laboral establece un procedimiento único, tanto para el ámbito educativo como para el laboral de aplicación estatal. No obstante, determina que corresponde a las Comunidades Autónomas la gestión de los procesos de evaluación y acreditación de competencias. Pues bien, en el mismo no se hace mención alguna al voluntariado como vía no formal de adquisición de competencias, lo que en la actual coyuntura de fuerte desempleo juvenil podría ser muy beneficioso para jóvenes de demandantes de primer empleo o en situación de desempleo con una trayectoria de implicación en la acción voluntaria.

⁴⁴ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El voluntariado, su papel en la sociedad europea y su impacto» (2006/C 325/13).

No obstante, aunque se hubiese producido ese reconocimiento, facilitaría mucho las cosas que se impusiese a la Entidad de voluntariado la obligación de proporcionar a los voluntarios un certificado, a imagen de lo que ocurre en sede laboral en los contratos formativos, donde se haga constar no solo la duración de la formación y el nivel adquirido, sino las competencias, habilidades y destrezas adquiridas en el puesto o puestos desempeñados de manera que las mismas puedan ser reconducidas hacia las diferentes cualificaciones profesionales, para luego poder ser reconocidas por el procedimiento establecido en el Real Decreto 1224/2009, de 17 de julio.

4.6. La realización de actividades de voluntariado como instrumento de integración de inmigrantes extranjeros no comunitarios

Como se sabe, la condición de extranjero no comunitario, ya sea referida a personas físicas o jurídicas, lleva consigo una serie de limitaciones a la hora de residir y desarrollar cualquier actividad en nuestro país. Centrándonos en las que atañen a las personas físicas, esas restricciones se concretan en lo que se ha denominado como la "lógica básica de extranjería", es decir, entrada con visado (como instrumento de control), permanencia autorizada en España (autorización de residencia) y necesidad de autorización previa para desarrollar actividades lucrativas, laborales o profesionales. Limitaciones que desaparecen una vez que el extranjero ha superado el proceso de incorporación progresiva que culmina, tras cinco años de residencia legal, con la obtención de la autorización de residencia permanente que habilita al extranjero para residir en España indefinidamente y trabajar en igualdad de condiciones que los españoles.

La vigente Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero de Derechos y Libertades de los extranjeros y su integración social (en su redacción dada por las Leyes orgánicas 8/2000, de 22 de diciembre, 11/2003, de 29 de septiembre, 14/2003, de 20 de noviembre y 2/2009, de 11 de diciembre) en su artículo 33 y el artículo 37 de su Reglamento de ejecución aprobado por Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, se refieren específicamente a la autorización de estancia del extranjero que haya sido habilitado a permanecer en España por un periodo superior a noventa días con el fin único o principal de prestar un servicio de voluntariado dentro de un programa que persiga objetivos de interés general.

Para obtener dicha autorización será necesario: a) presentar un convenio firmado con la organización encargada del programa de voluntariado, que incluya una descripción de las actividades y de las condiciones para realizarlas, del horario a cumplir, así como de los recursos disponibles para cubrir su viaje, manutención y alojamiento durante su estancia y b) que la organización haya suscrito un seguro de responsabilidad civil por sus actividades.

Al margen de ello, los extranjeros que dispongan de dicha autorización podrán desarrollar simultáneamente actividades laborales en instituciones públicas o entidades

privadas, siempre que sean compatibles con la realización de las actividades de voluntariado para la que fueron autorizados. Los ingresos obtenidos por la actividad laboral no podrán tener el carácter de recurso necesario para su sustento o estancia, ni serán considerados para una prórroga de la autorización de estancia.

Los contratos deberán formalizarse por escrito y se ajustarán a la modalidad de contrato de trabajo a tiempo parcial. En el supuesto de ser a jornada completa, o en caso de actividades por cuenta propia a jornada completa, su duración no podrá superar los tres meses ni coincidir con los periodos en que se realicen el voluntariado.

El régimen jurídico expuesto trasunto en buena parte de la trasposición que hizo la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre de la Directiva 2004/114/CE, de 13 de diciembre de 2004, del Consejo, relativa a los requisitos de admisión de los nacionales de terceros países a efectos de estudios, intercambio de alumnos, prácticas no remuneradas o servicios de voluntariado, ha supuesto un avance respecto al silencio de la normativa anterior respecto al ejercicio de actividades de voluntariado por extranjeros no comunitarios.

No obstante, la reforma operada por la citada Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, hubiese constituido una inmejorable oportunidad para considerar a la realización de actividades de voluntariado como un elemento de mejora de la empleabilidad y, por tanto, como un supuesto de búsqueda activa de empleo, a efectos de renovación de la autorización para trabajar. Como se sabe, de acuerdo con lo establecido en el artículo 38 Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero y 71 del Reglamento aprobado por Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, consignan como uno de los supuestos de renovación de la autorización para trabajar cuando el trabajador haya tenido un periodo de actividad laboral de al menos tres meses por año, siempre y cuando acredite, acumulativamente: a) que la relación laboral que dio lugar a la autorización cuya renovación se pretende se interrumpió por causas ajenas a su voluntad; b) que ha buscado activamente empleo, mediante su inscripción en el Servicio Público de Empleo competente como demandante de empleo; c) que en el momento de solicitud de la renovación tiene un contrato de trabajo en vigor.

De haberse procedido en esa línea se hubiese reconocido expresamente la relevancia del papel de las actividades voluntarias como instrumento, no solo de de inserción laboral, sino de integración en la sociedad de acogida⁴⁵.

⁴⁵ La relación entre voluntariado e integración de los inmigrantes fue abordada en profundidad por el Proyecto INVOLVE, publicado por el Centro Europeo de Voluntariado, que se creó precisamente para explorar soluciones innovadoras ante la cuestión de la "integración social" y la "participación activa" de nacionales de terceros países, prestando especial atención al voluntariado como instrumento integración.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BENLLOCH SANZ, P:
 - *La actividad en régimen de voluntariado*, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2007.
 - Problemas derivados de la simultaneidad de la condición de voluntario con la de trabajador asalariado: un caso especial, los bomberos voluntarios" en *Aranzadi Social* núm. 3/2007, BIB 2007\532.
 - "A vueltas con la figura del bombero voluntario ¿trabajador asalariado o voluntario?" en *Aranzadi Social* núm. 7/2009, BIB 2009\658.
- CASARES VILLANUEVA, M^a.L.: "Voluntariado social y derecho. Análisis de la Ley Aragonesa 9/1992, de 7 de octubre de Voluntariado Social" en *Revista Aragonesa de Administración Pública* núm. 5, 1994.
- GARCIA INDA, A.: "El voluntariado: recursos y normativas" en AA.VV.: *Voluntariado: la lógica de la ciudadanía*, MONTAGUT, T. (coord), Ariel Sociología, Barcelona, 2003.
- GARCÍA NINET, J. I.: "Régimen jurídico del personal voluntario" en *Revista de Seguridad Social*, núm.19, 1983.
- MADRID LÓPEZ, A.: *La institución del voluntariado*, Trotta, Madrid, 2001.
- MARBÁN GALLEGU, V. y RODRÍGUEZ CABRERO, G.: "El voluntariado: prácticas sociales e impactos económicos" en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales* núm. 31, 2001.
- SEMPERE NAVARRO, A.V.: "Perfil general del salario (Un comentario al artículo 26 ET)" *Aranzadi Social* núm. 22, 2004, www.westlaw.es.
- SEMPERE NAVARRO, A.V., GARCÍA BLASCO, J., GONZÁLEZ LABRADA, M. y CARDENAL CARRO, M.: *Derecho de la Seguridad y Salud en el Trabajo*, Cívitas, 1998
- SUSÍN BELTRÁN, R.: "La institucionalización jurídica del voluntariado. La normalización de un proyecto radicalmente democrático" en AA.VV.: *El voluntariado: regulación jurídica e institucionalización social*, MARTÍNEZ DE PISÓN, J. y GARCÍA INDA, A. (coord.), Egido Editorial, Zaragoza, 1999.
- TRUJILLO DÍEZ, I. J.: "El voluntariado y las organizaciones de voluntariado *secundum legem*" en *Revista de Derecho Privado*, julio-agosto, 2002.