

Valoración  
de la

**LEY**

DE

VOLUNTARIADO



**entreculturas**

ONG JESUITA PARA LA EDUCACIÓN Y EL DESARROLLO

# I. Algunas cuestiones introductorias relativas a la exposición de motivos

## 1. Voluntariado adaptado a la realidad del siglo XXI

Una ley que tiene que ver con **la solidaridad es relevante**, aunque los valores en los que se inspira no son precisamente los que cotizan en los mercados. El voluntariado es expresión de participación, del tipo de sociedad que somos y queremos ser. Una sociedad moderna, cohesionada y solidaria tiene que propiciar y garantizar cauces para la promoción de ciudadanía en voluntariado, dentro y fuera de nuestro país.

**Han pasado casi 20 años de la primera Ley de Voluntariado de ámbito estatal**, y se reconoce que la misma se ha visto desbordada por la realidad de la acción voluntaria. Desde la anterior Ley se ha producido un cambio notable en la ciudadanía, en la maduración de las organizaciones sociales y también en sus plataformas de representación que las agrupan. En los noventa, el grado de institucionalización del tejido asociativo era mucho menor, existía la objeción de conciencia, casi no había Internet... por lo que la ley pretende tener en cuenta estos cambios y plantear un marco legal acorde con **un voluntariado adaptado al siglo XXI**.

La acción voluntaria es una realidad no siempre fácilmente catalogable, muy próxima a veces al activismo, con el que se confunde y se solapa en ocasiones. En nuestro país, el voluntariado tiene una trayectoria de muchísimo recorrido; en el ámbito internacional se reconoce de forma particular la labor misionera.

## 2. Un voluntariado sin adjetivos

La nueva Ley de Voluntariado procura incluir las diferentes realidades que se dan en la participación voluntaria –anteriormente estaba muy enfocada en el ámbito social que se realizaba en nuestro país–. Como novedad, también incluye otros actores, como son las empresas, las universidades y el Sector Público, y se alude al “voluntariado a lo largo de toda la vida”, teniendo en cuenta el factor intergeneracional como un elemento clave en la presencia que nutre a las organizaciones y los colectivos de voluntariado.

La Ley se ha gestado en un proceso muy significativo de consulta y participación con las organizaciones del sector. Esta sensibilidad ha permitido tener en cuenta las diferentes visiones y ámbitos del voluntariado, acercando más la norma a la realidad social. También se han producido presiones, producto de intereses y visiones parciales, dado que la realidad social está también afectada por concepciones que no siempre están orientadas hacia el interés general de mejora de las condiciones de vida y de transformación social que persigue el voluntariado.

### 3. El voluntariado es una de las posibles expresiones de la participación

La acción voluntaria responde al ejercicio de un Derecho Humano: de ahí emana su importancia en la dimensión social y personal. Hay muchas definiciones de voluntariado, tantas como personas voluntarias, aunque tomamos esta ya clásica de Ariño (“La rosa de las solidaridades”, 1999), porque incorpora nociones fundamentales del voluntariado que tienen implicaciones jurídicas: un voluntario es *“aquella persona que se compromete (**noción de compromiso**), por iniciativa propia (**noción de libertad**), de manera desinteresada (**noción de acto sin finalidad lucrativa**) en una acción organizada (noción de pertenencia a un grupo o una estructura) al servicio de la comunidad (**noción de interés común**)”*.

## II. ¿Qué son acciones de voluntariado y cuáles no? ¿Para qué la Ley y dónde se aplica? (Objeto y ámbito de aplicación)

### 1. ¿Qué son acciones de voluntariado?

La definición de voluntariado se mantiene respecto a la de 1996: se trata de actividades de interés general que se realizan con carácter solidario, libre, sin contraprestación (salvo los gastos reembolsables de la acción), y que se desarrollan a través de entidades de voluntariado con arreglo a programas concretos (y, se incluye, dentro o fuera del territorio español). Es importante que se precise la compensación de gastos vinculados a la acción, como lo hacen otras legislaciones europeas.

### 2. ¿Qué no son acciones de voluntariado?

No son acciones de voluntariado las actividades que tienen que ver con aquellas que se realizan por razones familiares, de amistad, buena vecindad; por relación laboral, en las que media contraprestación; becas, prácticas. **La Ley deja claro que no podrán sustituir a las Administraciones Públicas en sus funciones o prestación de servicios.** En este sentido, hubiera sido mejor dejar claro que no se puede realizar voluntariado cuando hay una relación laboral de por medio: no parece lógico que, aunque sea en tiempo fuera de la jornada laboral, no quede mediatizada la colaboración en estos casos.

### 3. Además, son actividades de voluntariado...

Aquellas que se realizan a través de una entidad de voluntariado, aunque no estén incluidas en programas (globales, a largo plazo). También son actividades de voluntariado las que se realizan de manera online, dando cabida a este voluntariado no presencial que crece y que supone un potencial para el tejido asociativo.

### 4. ¿Para qué la Ley de Voluntariado? (Objeto)

Los artículos 17 y 18 recogen las funciones que las Administraciones del Estado tienen con el fin de contribuir a la mejora de la acción voluntaria.

1. Promover y facilitar la participación solidaria de la ciudadanía;
2. Fijar los requisitos, el régimen jurídico de las relaciones de voluntariado (personas voluntarias, entidades y personas destinatarias);
3. Describir la cooperación que, en el ámbito competencial, pueden llevar las Administraciones;
4. Determinar las funciones de la Administración General del Estado en el ámbito de sus competencias en materia de voluntariado.

### 5. ¿Dónde y a quiénes se aplica la Ley?

A personas voluntarias, entidades de voluntariado y personas beneficiarias en programas de ámbito estatal o supra autonómico, en España o fuera de España. En aquellos programas donde el Estado tenga la competencia atribuida.

## III. Nuestra valoración: es un paso importante, pero solo estamos a mitad de camino

En gran medida, el desafío consistía en conseguir un marco acorde al contexto europeo, respetando los marcos competenciales autonómicos y teniendo como objetivo lo que se recoge como interés general: que la acción voluntaria mejore la vida de las personas a las que se dirige, y que éstas más que destinatarias sean partícipes activos de estos cambios.

En el texto queda mejor definido el concepto de voluntariado, desligado de relaciones laborales; se recogen las diferentes modalidades de voluntariado; se establece el rol de los diferentes agentes y se expresan los derechos y deberes de las personas voluntarias.

La Ley plantea **un marco que, en algunos aspectos, resulta insuficiente y pendiente de desarrollar en muchas cuestiones que son críticas**. En relación con las tres esferas necesarias para dotar de un nuevo marco legal a la realidad del voluntariado:

1. Los derechos y deberes de las personas voluntarias y las entidades de voluntariado;
2. Las obligaciones de las Administraciones Públicas;
3. Las medidas de fomento.

Existe un desequilibrio notable entre el desarrollo y detalle de la primera con la ambigüedad de la segunda y de la tercera; **de este modo, se corre el riesgo de dejar una relación exclusiva de la persona voluntaria y de la entidad del voluntariado, sin mecanismos de protección y fomento por parte de las Administraciones Públicas**.

La esfera de los derechos y los deberes de las personas voluntarias y de las entidades de voluntariado está muy desarrollada, y se describe con excesivo detalle en algunos casos. Se incluyen avances legítimos, como el derecho a recibir la formación necesaria, tomando el “aprendizaje” como clave en la acción voluntaria. También se refleja la participación de las personas voluntarias y su reconocimiento.

Aunque la Ley menciona dentro de las obligaciones de las Administraciones Públicas (artículo 18) “proveer lo necesario para adaptar las previsiones de la normativa sobre seguridad y salud en el trabajo”, es necesario precisar cómo se va a llevar a cabo en los diferentes ámbitos.

En el caso del **voluntariado internacional de cooperación al desarrollo, creemos que AECID debería ser el garante de derechos en aspectos claves**, reconociendo en primer lugar a estas personas –hasta ahora prácticamente ignoradas por nuestra cooperación–, y a las entidades que en determinadas condiciones de rigor, calidad y derechos lo promueven. De igual manera, entendemos que se tiene que garantizar la prestación y seguro social de este colectivo, como se ha insistido en recomendaciones frecuentes del Consejo de Europa: dado que es una labor que implica el compromiso con la cooperación exterior, es una política pública. De igual manera que se realiza con los cooperantes, cabría demandar el apoyo a un seguro colectivo para las personas voluntarias con la cobertura de AECID.

### **Un concepto de voluntariado más inclusivo**

La Ley recoge el derecho a las oportunidades, a la accesibilidad universal a las personas con discapacidad –es crucial promover la participación inclusiva también en el ámbito de voluntariado– y dar cabida tanto mayores como a menores de edad (a partir de 12 años con una autorización expresa, y con el consentimiento a partir de los 16).

Es destacable que también se incorpore a las personas destinatarias, pero se hace quizás de manera finalista, casi más como receptoras que como agentes. La realidad, como tantas veces, supera a la norma y, en muchos casos, las propias personas beneficiarias colaboran en los programas. Son tan diversas las posibles acciones que parece que se ha reflejado una visión pasiva de las personas beneficiarias.

La Ley incorpora el **voluntariado internacional de cooperación al desarrollo** y, de esta manera, la dimensión internacional de la acción voluntaria queda recogida de forma explícita y reconocida por primera vez. Aunque solo son dos artículos en los que se menciona este ámbito concreto, toda la Ley se aplica también a este voluntariado. Cabe señalar que la definición no es exclusiva del voluntariado internacional, entendido solo como el que se realiza fuera de España, sino que recoge también al voluntariado involucrado en cooperación al desarrollo, así como al que se orienta a la educación para el desarrollo.

Como ámbito novedoso se recoge asimismo el voluntariado ambiental, incluido también en el interés general de manera explícita, como reflejo de la importancia que ha ido cobrando este compromiso con la protección y la defensa del medio ambiente. Como hemos mencionado anteriormente, como novedad también se considera al voluntariado no presencial, que colabora de manera online.

### Algunas alertas y precauciones

- La realidad del voluntariado es muy plural y diversa, tanto en lo relativo a las personas que realizan las acciones, como a las que se benefician de ellas y a las organizaciones que las promueven. En ese sentido, consideramos que **tiene que haber un necesario equilibrio entre la regulación que pauta derechos y deberes, y evitar una excesiva burocratización**. Hay algunas cuestiones que pensamos que podrían haberse dejado abiertas, en función de la tipología, tamaño o ámbito concreto.
- **¿Qué son los programas de voluntariado?** Parece que la ley se refiere a los programas de voluntariado como unidades de planificación con cierta relevancia. Se establece una serie de requisitos precisos (fechas, fines, descripción, lugar, duración, número, recursos...) que, dependiendo de a qué se apliquen, pueden suponer una carga administrativa que no aporte mucho valor. Esperemos que la práctica deje a criterio de la entidad definir estos programas, y considerar en qué casos es necesario y tiene sentido precisar esta información tan detallada.
- Uno de los aspectos más polémicos de la ley es **la obligación de solicitar en los programas con menores el certificado de penales** en los casos de delitos contra la libertad e indemnidad sexual, trata y explotación de menores. Quedan muchas dudas de cómo se podrá aplicar esta obligación de la mejor manera posible.

- La **gratuidad del voluntariado condiciona que haya que estar alerta de todo lo que suponga una contraprestación**. ¿Lo es el reconocimiento? En algunos ámbitos, como el universitario, consideramos que puede llegar a serlo. Se incluye una mención precisa sobre el **certificado de competencias** más allá de la acreditación y servicio que se realice. Valoramos que pudiera dejarse en función del tipo de acción voluntaria, que la acreditación podría ser suficiente en muchos casos, y cuidar que no se distorsione el ánimo de gratuidad del voluntariado.
- La ley pone en el centro de la acción voluntaria a las “entidades de voluntariado”. Consideramos positiva esta orientación, aunque tiene sus riesgos si se **distorsiona el concepto “sin ánimo de lucro”**, porque en el contexto actual esta definición ambigua de “entidades de voluntariado” puede ser una entrada a otras figuras que no persiguen el interés general, con la mejora de calidad de vida y de transformación social como el objetivo primordial de sus acciones. No está claro, por tanto, si a través de fundaciones pueden darse “entidades de voluntariado” de nuevo cuño, vinculadas a Administraciones Públicas y empresas, y que el resultado genere un mapa confuso.
- El voluntariado es una expresión que conviene ser conocida y reconocida. Consideramos que **es relevante activar medidas de fomento posibles y concretas**. Tan solo se mencionan subvenciones y acciones para facilitar reducción o adecuación de jornada. Entendemos que hay muchas más medidas posibles en cada uno de los ámbitos de voluntariado. En el de voluntariado internacional, como parte de la Coordinadora de ONGD, hemos propuesto reiteradamente que exista un reconocimiento del voluntariado por parte de AECID, con un registro de las mismas tal y como se hace en otros procesos de acreditación, que se facilite a las entidades de voluntariado el acceso a líneas de subvenciones específicas de fomento del voluntariado internacional y que se establezcan, desde las Oficinas Técnicas de Cooperación y Consulados, medidas para facilitar la gestión de visados, trámites, protección de seguridad ante determinadas situaciones.
- Nos parece muy positiva la inclusión de dos organismos que pueden apoyar en la coordinación e interrelación en la realidad plural y dinámica que es el voluntariado: **una Comisión Interministerial para coordinar la actuación y un Observatorio Estatal con las Comunidades Autónomas y la Federación Española de Municipios y Provincias**.

Está prevista, e incluida en la ley, la elaboración de un reglamento, que estimamos que es pertinente para precisar algunas cuestiones. Aun así, la adaptación se llevará a cabo en el plazo de un año a partir del 15 de octubre de 2015, por lo que comienza un periodo para ir conociendo el texto y para incidir en que sea un marco que favorezca y promueva el ejercicio de la ciudadanía y de la acción voluntaria.