

Sobre el Anteproyecto de Ley de Voluntariado

De conformidad con las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social por la Ley 21/1991, de 17 de junio, previo análisis y tramitación por la Comisión de Trabajo de Salud, Consumo, Asuntos Sociales, Educación y Cultura, y de acuerdo con el procedimiento previsto en el Reglamento de organización y funcionamiento interno, el Pleno del Consejo Económico y Social aprueba en su sesión ordinaria del día 25 de febrero de 2015 el siguiente dictamen:

1. Antecedentes

Con fecha de 28 de enero tuvo entrada en el CES escrito del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, por el que se solicitaba la emisión de dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Voluntariado, de conformidad con lo establecido en el artículo 7.1.1.a) de la Ley 21/1991, de Creación del Consejo Económico y Social. El encargo de elaboración de la propuesta de dictamen se trasladó a la Comisión de Trabajo de Salud, Consumo, Asuntos Sociales, Educación y Cultura.

El Anteproyecto objeto de dictamen viene acompañado de una Memoria de

análisis de su impacto normativo, conforme a lo establecido en el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, que justifica la oportunidad de la propuesta, incorporando una descripción de su contenido, análisis jurídico y proceso de tramitación. Incluye asimismo la Memoria el análisis de los diferentes impactos de la norma, desde el punto de vista de su adecuación al orden de distribución de competencias, de su impacto económico general, la competencia del mercado, las cargas administrativas y el ámbito presupuestario, así como de su impacto de género e impacto en materia de

igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

La regulación del voluntariado, como instrumento de participación de la ciudadanía en los asuntos de interés general, encuentra su fundamento en el artículo 9.2 de la Constitución española que establece, entre los principios rectores de la actuación de los poderes públicos, la obligación de estos últimos de facilitar la participación de toda la ciudadanía en la vida política, económica, cultural y social.

En este periodo postconstitucional, cabe citar como una de las primeras referencias legales expresas a la figura del voluntariado la que contiene en su artículo 64 la Ley 13/1982, de 7 de abril, estatal de Integración social de los minusválidos (LISMI), que comprometía al Estado a fomentar la colaboración del voluntariado en la atención a ese colectivo, promoviendo la constitución y funcionamiento de instituciones sin fin de lucro que agrupen a personas interesadas en esta actividad para que puedan colaborar con los profesionales en este ámbito.

Posteriormente, si bien hacían también referencia al voluntariado algunas de las leyes reguladoras de los servicios sociales, que las comunidades autónomas fueron dictando al amparo de sus Estatutos, las primeras normas que específicamente se ocupaban de la participación ciudadana a través de la acción voluntaria surgieron también en el ámbito autonómico a comienzos de los años noventa (Ley 9/1992,

de 7 de octubre, del Voluntariado social de la Comunidad Autónoma de Aragón; Ley 3/1994, de 19 de mayo, del Voluntariado social en la Comunidad de Madrid y Ley 4/1995, de 16 de marzo, del Voluntariado en Castilla-La Mancha).

La Ley 6/1996, de 15 de enero, del Voluntariado, a la que el Anteproyecto objeto de dictamen viene a sustituir, constituye la primera norma de carácter estatal que, sin tener el carácter de básica, define los principios comunes al voluntariado organizado; amplía el concepto de persona voluntaria más allá de lo puramente asistencial, dando cabida a otros ámbitos de la participación ciudadana complemento de la actividad pública, como la educación o el deporte; define un conjunto de derechos y deberes reflejo de los que con carácter general se recogían en diversos documentos internacionales de aquella época (como la Carta Europea para los voluntarios [*Volonteuropé*] o la Declaración Mundial del Voluntariado, aprobada en el Congreso Mundial de París de 1990); contemplaba la situación de las personas voluntarias en el extranjero y preveía una serie de medidas de fomento del voluntariado, como por ejemplo, mecanismos de asistencia técnica, programas formativos, servicios de información y campañas de divulgación y reconocimiento de las actividades de voluntariado.

La Ley 6/1996 es de aplicación a las personas voluntarias y organizaciones que participen en programas de ámbito estatal o supraautonómico o que desarrollen

actividades de competencia exclusiva estatal. Con posterioridad a su aplicación, las comunidades autónomas que todavía no la tenían han proseguido la regulación de este ámbito de la acción social aprobando sus propias Leyes del voluntariado o modificando las ya existentes hasta el año 2011 (Ley 10/2011, de Voluntariado social de Galicia).

La aprobación de la Ley 6/1996 trajo consigo la aprobación de sucesivos Planes o Estrategias Estatales del Voluntariado, la última de las cuales abarca el periodo 2010-2014. Entre los objetivos de esta estrategia, se contempla: difundir los valores y logros de la acción voluntaria; profundizar en el conocimiento del voluntariado; promover la participación ciudadana en el voluntariado; prestar apoyo técnico y económico a las iniciativas de formación de las personas que trabajan con el voluntariado; impulsar la modernización, transparencia y sostenibilidad de las entidades de voluntariado; fortalecer la colaboración entre todos los agentes implicados en el voluntariado, prestando especial atención a la participación de las entidades de voluntariado en redes de trabajo autonómicas, nacionales e internacionales; apoyar el uso de las TIC en el tercer sector; promover el estudio de las nuevas formas de ejercer el voluntariado e impulsar su desarrollo.

Dos Órdenes ministeriales —que el Anteproyecto viene también a derogar— se dictaron en desarrollo de la Ley 6/1996 para regular, en un caso, la actividad de voluntariado en los centros públicos que im-

parten enseñanzas de régimen general (Orden de 11 de octubre de 1994) y, en otro, el voluntariado cultural (Orden de 9 de octubre de 1995).

En las últimas décadas, el voluntariado ha vivido un importante crecimiento en España en paralelo a los cambios demográficos, económicos y sociales, la emergencia de nuevos perfiles de personas voluntarias, nuevas demandas y necesidades —en especial a raíz del estallido de la crisis económica—, nuevos valores y formas de participación, junto con el desarrollo de las nuevas tecnologías. Diversas instituciones y organismos internacionales a los que España pertenece han ido dando cuenta de este proceso, impulsando iniciativas para una revisión e impulso del voluntariado.

Así, cabe mencionar el estudio de referencia sobre el voluntariado en la Unión Europea: *Study on Volunteering in the European Union. Final Report*, elaborado a instancia de la Dirección General de Educación y Cultura de la Comisión Europea y presentado el 17 de febrero de 2010, que incorpora nuevas perspectivas de actuación en la acción voluntaria. Dicho informe incide en aspectos como el impulso al reconocimiento público de la acción voluntaria; la necesidad de incrementar el grado de participación social en la acción voluntaria y superar la corta duración temporal de los compromisos asumidos, la falta de planificación y estrategia institucional, las deficiencias de los registros públicos para conocer si una entidad está o no en activo, la conveniencia de hacer un

seguimiento de los indicadores que evalúen la consecución de objetivos y la mejora del conocimiento estadístico, la implicación en la misma de personas mayores, exprofesionales o la adquisición de hábitos de participación en la edad escolar, y la concienciación de la importancia de la acción voluntaria en el sistema educativo.

En el ámbito de las instituciones europeas, valga recordar el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo (soc/243), de 13 de diciembre de 2006, sobre “El voluntariado, su papel en la sociedad europea y su impacto”, con diversas propuestas para el reconocimiento e impulso del voluntariado en los Estados miembros. También numerosas Decisiones y Resoluciones del Parlamento Europeo y del Consejo apuntan a la promoción de una ciudadanía europea activa, en sentido amplio, a la función del voluntariado como contribución a la cohesión económica y social (Resolución del Parlamento europeo de 22 de abril de 2008), o a las actividades de voluntariado juvenil, o el reconocimiento y el fomento de las actividades voluntarias transfronterizas en la Unión Europea (Resolución del Parlamento europeo de 12 de junio de 2012). Cabe destacar la declaración del año 2011 como Año Europeo de las Actividades de Voluntariado que fomenten una ciudadanía activa. En este contexto, cabe situar, entre otras iniciativas, la aprobación de la Comunicación de la Comisión de 23 de noviembre sobre “Cómo expresar la solidaridad del ciudadano de la Unión Europea a través del

voluntariado: primeras reflexiones sobre un Cuerpo Voluntario Europeo de Ayuda Humanitaria”, de 23 de noviembre de 2010, o la “Comunicación sobre políticas de la Unión Europea y voluntariado: reconocimiento y fomento de actividades voluntarias transfronterizas en la Unión Europea”, de 20 de septiembre de 2011.

En el ámbito de la Unión Europea y su Estrategia 2020, la potenciación del voluntariado entre los jóvenes es un objetivo al que se destinan fondos europeos a través del Programa Voluntariado Europeo, puesto en marcha por la Comisión.

En el contexto de las políticas abordadas en España en los últimos años, junto a la última Estrategia Estatal del Voluntariado 2010-2014, cabe señalar como uno de los antecedentes más inmediatos de este Anteproyecto el compromiso contenido en el PNAIN 2013-2016 de fomentar la movilización y la participación de la sociedad civil y del tercer sector y, en concreto, de elaborar y aprobar una nueva Ley estatal del voluntariado. También la Estrategia Juventud 2020 y el Plan de Acción 2014-2016 contemplan entre sus ejes estratégicos la potenciación del voluntariado entre los jóvenes.

El Anteproyecto, asimismo, guarda relación con otras normas de alcance general a las que alude, como el Real Decreto-ley 7/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes de naturaleza tributaria, presupuestaria y de fomento de la investigación, el desarrollo y la innovación a las actividades de interés general, respecto a las entidades colaboradoras de la acción

social; la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, sobre Protección de datos personales; el capítulo II del título XVI del libro IV del Código Civil respecto a la responsabilidad de las entidades del voluntariado o las Leyes 38/2003, de 17 de noviembre, general de Subvenciones y 15/2014, de 16 de septiembre, de Racionalización del sector público y otras medidas de reforma administrativa en cuanto a los programas o proyectos de voluntariado subvencionados con fondos públicos.

Valga señalar que, simultáneamente a la solicitud de dictamen de este Anteproyecto se remitió también al CES solicitud de dictamen sobre el Anteproyecto de Ley del Tercer sector, un texto que guarda evidente conexión con el objeto del presente dictamen.

El Anteproyecto de Ley de Voluntariado se propone abordar la revisión del marco normativo estatal vigente que, en muchos aspectos, ha quedado desbordado por la realidad mientras que, en otros, se ha revelado insuficiente al haber surgido lagunas en su aplicación práctica. Con el nuevo texto legal se aspira, así, a diseñar un modelo de voluntariado abierto, participativo, intercultural e intergeneracional que ampare las actuaciones de organizaciones y personas voluntarias diferenciándolas de otras formas de participación social. Al mismo tiempo se pretende dar cobertura a una acción voluntaria no solo en el ámbito del tercer sector, sino en otros como las empresas, las universidades o las propias Administraciones públicas. Asimismo, se

impone como objetivo incorporar nuevas y crecientes formas de voluntariado diferentes de las tradicionales, consistentes en la realización de acciones concretas y por un plazo de tiempo determinado, o las llevadas a cabo por personas voluntarias a través de las tecnologías de la información y comunicación. Y procura, por último, en el marco de la vigente distribución competencial, fijar medios y sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la cooperación técnica y la acción conjunta de las distintas Administraciones.

Conocer la realidad del voluntariado en España en términos cuantitativos resulta complejo, dada la inexistencia de un sistema de información permanente y actualizado con arreglo a parámetros e indicadores de medición homogéneos y comparables con otros países, carencia a la que apuntan los distintos estudios y cuya subsanación se proponía en la Estrategia Estatal del Voluntariado 2010-2014.

Con la cautela impuesta por las dificultades de comparabilidad, según los datos del Eurobarómetro elaborado en 2011 con motivo del Año Europeo del Voluntariado, alrededor de un 15 por 100 de la población en España desarrollaba regularmente o en alguna ocasión actividades de voluntariado, proporción bastante alejada de la media europea (24 por 100) y del grupo de países con mayor participación en actividades de voluntariado (Holanda 57 por 100 y países nórdicos en torno al 40 por 100).

Asimismo, el ya mencionado estudio *Volunteering in the European Union*, a partir

del Eurobarómetro y la Encuesta Europea de Valores, ponía de relieve algunas tendencias comunes en la UE. En el caso de España constataba una tendencia al aumento de la participación en actividades de voluntariado, así como la creciente participación de personas jóvenes y de la tercera edad; por otro lado, destacaba el impacto de la crisis en la financiación de las actividades de voluntariado, tanto por el descenso de los donativos como de las subvenciones públicas a las entidades.

Según datos del Centro de Investigaciones Sociológicas (Barómetro de marzo de 2011, que incluyó una extensa batería de preguntas sobre el tema; y Barómetro de noviembre de 2013), los ámbitos con mayor participación de voluntariado serían: salud, discapacidad y dependencia, y educación. Las asociaciones (32 por 100) y las ONG (27

por 100) fueron las entidades donde los encuestados afirmaron en 2011 realizar voluntariado en mayor medida.

Aunque el CES no tuvo ocasión de pronunciarse sobre la normativa que deroga el Anteproyecto, sí lo ha hecho sobre algunas modificaciones normativas que guardan conexión con la acción social desarrollada desde el ámbito del sector no lucrativo. Cabe señalar al respecto el Dictamen 2/2002, sobre el Anteproyecto de Ley de Fundaciones; el Dictamen 3/2002, sobre el Anteproyecto de Ley de Régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo; el Dictamen 4/2005, sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Fundaciones de competencia estatal y, más recientemente, el Dictamen 6/2014, sobre el Anteproyecto de Ley de Fundaciones.

2. Contenido

El texto objeto de dictamen se compone de veinticinco artículos organizados en siete títulos, dos disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y seis disposiciones finales.

Título I. Objeto y ámbito de aplicación

Artículo 1. Objeto

El artículo 1 establece el objeto de la Ley en cinco letras.

La primera de ellas expone el objeto de promover y facilitar la participación solidaria de la ciudadanía en actuaciones de voluntariado que ya contemplaba la derogada Ley 6/1996. En cambio, puesto que el Anteproyecto incorpora el concepto legal de “entidad de voluntariado” (artículo 14), la participación solidaria de la ciudadanía se limita aquí a la realizada a través de dichas entidades y no a la canalizada por “organizaciones sin ánimo de lucro” como hacía la Ley anterior. Además, se especifica

que la actividad voluntaria podrá acontecer tanto dentro como fuera del territorio nacional y deberá respetar los valores y principios del voluntariado (artículo 5).

Las letras subsiguientes amplían el objeto de la Ley de Voluntariado, respecto a su antecesora, a varias cuestiones: fijar el régimen jurídico de las personas voluntarias y el de sus relaciones tanto con las entidades de voluntariado como con las personas destinatarias de la acción voluntaria; establecer el marco jurídico de las relaciones de la Administración General del Estado con las entidades de voluntariado; describir los ámbitos propios de actuación de las Administraciones públicas en materia de voluntariado y establecer los mecanismos de cooperación entre ellas; y determinar las competencias de la Administración General del Estado en el ámbito de sus competencias.

Artículo 2. Ámbito de aplicación

Al igual que en la derogada Ley 6/1996, la aplicación de la norma atañe tanto a las personas voluntarias como a las entidades de voluntariado que llevan a cabo programas de ámbito estatal o supraautonómico. Como novedad, el Anteproyecto advierte que la Ley será de aplicación a dichas entidades independientemente del lugar donde radique su sede o domicilio social, de su titularidad y de que su actividad se centre exclusivamente o no en el voluntariado.

Respecto a las personas voluntarias y entidades que participen en actividades

definidas como de competencia estatal, el Anteproyecto introduce que la Ley será de aplicación tanto si la actividad tiene lugar en territorio nacional como si se lleva a cabo en el extranjero.

Título II. Del voluntariado

Artículo 3. Concepto de voluntariado

Recoge el concepto de voluntariado tal y como hacía la norma precedente pero con algunas modificaciones. Entre dichas novedades destaca, en la referencia a los requisitos que las actividades de voluntariado deben reunir para ser consideradas como tales, la exigencia de que dicha actividad se lleve a cabo, no solo sin contraprestación económica, sino también sin contraprestación material de ningún tipo.

En lo que se refiere a las actividades que quedan excluidas del concepto de voluntariado, se enumeran, como novedad, los trabajos de colaboración social referidos en el Real Decreto 1445/1982, las becas con o sin prestación de servicios o cualquier actividad análoga cuyo objetivo principal sea la formación, y las prácticas no laborales en empresas. La advertencia de que la actividad voluntaria no podrá sustituir al trabajo retribuido queda sustituida en el Anteproyecto por la exclusión expresa de aquellas actividades realizadas en virtud de una relación laboral, funcionarial o mercantil.

Otra novedad respecto a la derogada Ley 6/1996 es la inclusión explícita en el concepto de voluntariado de las actividades

y programas de voluntariado llevados a cabo tanto dentro como fuera del territorio del Estado.

Artículo 4. Actividades de interés general

Se definen como actividades de interés general todas las que contribuyan a mejorar la calidad de vida de las personas destinatarias de la acción voluntaria y de la sociedad en general, así como a conservar y proteger el entorno, en cada uno de los ámbitos de actuación del voluntariado recogidos en el artículo 6. A diferencia de la norma anterior, que en la propia definición mencionaba posibles ámbitos de actuación, el Anteproyecto hace referencia a un artículo dedicado exclusivamente a esa cuestión.

Artículo 5. Valores y principios de la actividad de voluntariado

Recoge los valores y principios propios de la acción voluntaria, introduciendo en la norma principios que no estaban expresamente mencionados en la Ley anterior. Entre ellos, la igualdad de oportunidades y trato entre hombres y mujeres, la accesibilidad de personas mayores o con discapacidad, y la no discriminación por ninguna condición o circunstancia personal o social.

Artículo 6. Ámbitos de actuación del voluntariado

Este artículo establece y define los ámbitos de actuación del voluntariado: el volun-

tariado social, el internacional de cooperación al desarrollo, el ambiental, el cultural, el deportivo, el educativo, el socio-sanitario, el de ocio y tiempo libre, el comunitario y el de protección civil; dejando abierta la posibilidad de ampliar dichos ámbitos en el futuro.

A la novedad de dedicar un artículo de la norma a esta cuestión se añade la mención expresa de nuevas formas de voluntariado dentro de dichos ámbitos, estableciendo que tendrán consideración de actividades de voluntariado las acciones concretas y específicas que, sin incluirse en programas globales o a largo plazo, se realicen a través de una entidad de voluntariado, y las actividades que se realicen a través de las tecnologías de la información y la comunicación y que no requieran la presencia física de las personas voluntarias en las entidades de voluntariado.

Artículo 7. Dimensiones del voluntariado

Se enumeran las dimensiones que, entre otras, se deben considerar propias de la acción voluntaria sin perjuicio de las particularidades de cada ámbito de actuación; cuestión que no se recogía en la ley anterior.

Artículo 8. De los programas de voluntariado

Se define el contenido mínimo que deben tener todos los programas o proyectos de

voluntariado, contemplando la posibilidad de que las Administraciones públicas que financien dichos programas o proyectos exijan contenidos adicionales de acuerdo con la normativa autonómica y estatal de aplicación. El establecimiento de unos contenidos mínimos también es novedoso respecto a la norma anterior.

Título III. De las personas voluntarias

Artículo 9. De las personas voluntarias

Se abordan aquí los requisitos que debe reunir la persona voluntaria. Como novedad respecto al artículo 5 de la derogada Ley 6/1996, se concretan unos requisitos específicos para los menores de edad; se hace referencia a las personas mayores, con discapacidad o en situación de dependencia en lo que a la igualdad de oportunidades, trato y acceso a la actividad de voluntariado se refiere; y se establece el impedimento de ser persona voluntaria a aquellos individuos condenados por sentencia firme por delitos relacionados con menores cuando el voluntariado implique el contacto con estos, y a aquellos individuos cuya condena esté relacionada con la violencia doméstica o de género cuando el voluntariado esté dirigido a la intervención con familias, mujeres o jóvenes.

Artículo 10. Incompatibilidades

Este artículo regula el régimen de incompatibilidades, cuestión que no se abordaba

en la Ley anterior. Marca los criterios según los cuales la figura de persona voluntaria es compatible con la de trabajadora por cuenta ajena que desarrolla actividades remuneradas en una entidad de voluntariado. En cuanto a las empleadas y empleados públicos, advierte que solo podrán realizar actividades de voluntariado fuera de la jornada laboral. Establece la compatibilidad asimismo entre la figura de persona voluntaria y la de socio o individuo que participa en los órganos de gobierno de una entidad de voluntariado.

Artículo 11. Derechos de las personas voluntarias

El artículo 11 recoge los derechos de las personas voluntarias. Como novedad respecto al artículo 6 de la derogada Ley 6/1996 del Voluntariado, en el derecho de la persona voluntaria a recibir formación, se puntualiza que esta debe ser adaptada a sus condiciones personales y adecuada para el concreto desarrollo de las actividades que se le asignen. Además, se incorpora el derecho a que sus datos personales sean tratados y protegidos de acuerdo a lo establecido en la Ley Orgánica 15/1999.

Artículo 12. Deberes de las personas voluntarias

El artículo 12 recoge los deberes de las personas voluntarias. Como novedad respecto al artículo 7 de la derogada Ley

6/1996 del Voluntariado el término “persona beneficiaria de la actividad voluntaria” se sustituye por “persona destinataria de la actividad voluntaria”, y la obligación de respetar los derechos de la persona destinataria se completa con una referencia al artículo 18 de la Ley, donde dichos derechos son regulados. Además, incorpora la obligación de observar las normas sobre protección y tratamiento de datos personales de acuerdo a lo establecido en la Ley Orgánica 15/1999.

Artículo 13. De las relaciones entre personas voluntarias y la entidad de voluntariado

El artículo 13 establece el acuerdo de incorporación como el instrumento principal de definición y regulación de las relaciones entre las personas voluntarias y las entidades de voluntariado, tanto en el momento de incorporación de la persona voluntaria como posteriormente durante el desarrollo de su actividad voluntaria. Define el contenido mínimo del acuerdo, pauta que debe formalizarse por escrito en duplicado ejemplar y prevé que los conflictos que pudieran surgir entre las partes se dirimirán por la jurisdicción competente cuando la vía arbitral no haya sido pactada en el acuerdo.

Este artículo del Anteproyecto viene a sustituir el título III sobre las relaciones entre los voluntarios y las organizaciones en que se integran de la todavía vigente Ley 6/1996.

Título IV. De las entidades de voluntariado

Artículo 14. De las entidades de voluntariado

En este artículo se definen las entidades de voluntariado y se establecen sus requisitos, siendo características esenciales entre las que deben reunir estas entidades el carecer de ánimo de lucro y el dedicarse a actividades de interés general.

Se amplía el concepto de entidad de voluntariado. A tal efecto tendrán tal consideración:

- Las entidades del tercer sector colaboradoras con las Administraciones públicas a que se refiere el artículo 3 del Real Decreto-ley 7/2013.
- Las asociaciones de alumnos, padres de alumnos y antiguos alumnos, legalmente constituidas y que, de acuerdo con sus estatutos o reglamentos, promuevan o lleven a cabo actividades de voluntariado.
- Las asociaciones culturales, sin ánimo de lucro, anteriormente reguladas por Órdenes ministeriales en el ámbito del voluntariado cultural y educativo.
- Las federaciones, confederaciones o uniones de entidades de voluntariado en el ámbito estatal o autonómico.

Se establece que los Departamentos Ministeriales y organismos o entidades adscritos o vinculados a la Administración General del Estado puedan promover

actuaciones de voluntariado en colaboración con las entidades descritas siempre que se respete el principio de no sustitución de funciones o servicios públicos que la Administración esté obligada a prestar por Ley.

Finalmente, se pospone para un ulterior desarrollo reglamentario la determinación de las condiciones y requisitos que deben reunir las entidades de voluntariado en aquellos campos de actuación que requieran de un tratamiento diferenciado.

Artículo 15. Régimen jurídico de las entidades de voluntariado

Las entidades de voluntariado, siempre que atiendan a los principios democráticos, participativos y de transparencia, tienen el derecho y la obligación de elaborar sus propias normas de funcionamiento interno de acuerdo con el presente Anteproyecto de Ley y con la normativa que le sea de aplicación.

Como novedad, este Anteproyecto introduce una serie de derechos de las entidades voluntarias, entre los que cabe destacar: la selección y suspensión de la actividad de las personas voluntarias, el derecho a concurrir a las medidas de fomento de la actividad voluntaria establecidas por las Administraciones públicas o entidades privadas, y de participar en el diseño y ejecución de las políticas públicas.

Este artículo establece de forma similar a la Ley 6/1996, las obligaciones de estas entidades, aunque el Anteproyecto introduce algunas obligaciones nuevas, como la

de efectuar el seguimiento y evaluación de las actividades programadas, la de facilitar la participación de las personas voluntarias en la elaboración, diseño, ejecución y evaluación de los programas, o el cumplimiento de la normativa respecto al tratamiento y protección de datos personales de las personas voluntarias o de las personas destinatarias de las actividades de voluntariado.

Finalmente, se traslada al desarrollo reglamentario la determinación de las condiciones de salud y seguridad en las que las personas voluntarias deben llevar a cabo su función, así como su inclusión en los planes de igualdad y de prevención del acoso sexual o por razón de sexo de las entidades de voluntariado que estuviesen obligadas por Ley a formular.

Artículo 16. De la promoción del voluntariado desde las empresas

Este artículo establece que las empresas pueden promover y participar en programas de voluntariado siempre de acuerdo con lo establecido en el título II del presente Anteproyecto, y sin perjuicio de lo establecido en el artículo 23 del mismo sobre medidas de fomento del voluntariado.

Artículo 17. De la promoción de las actividades de voluntariado desde las universidades

En este artículo se establece que las universidades pueden promover el voluntariado

dentro de sus ámbitos de actuación propios: la formación, la investigación y la sensibilización de acuerdo con la normativa sectorial de aplicación.

También se determinan las actuaciones de voluntariado de las universidades. Estas actuaciones tendrán como objetivo la formación y sensibilización de la comunidad universitaria en el voluntariado, y la intervención de los integrantes de la comunidad universitaria en estos programas deberá respetar el principio de no sustitución de la Administración en las funciones o servicios públicos que esté obligada a prestar por Ley.

Finalmente, se posibilita que las universidades puedan establecer fórmulas de reconocimiento académico de las acciones de voluntariado realizadas por sus estudiantes, siempre y cuando se cumplan los requisitos académicos en materia de ordenación universitaria.

Título V. De las personas destinatarias de la acción voluntaria

Artículo 18. De las personas destinatarias de la acción voluntaria

Este artículo establece quiénes tendrán la consideración de personas destinatarias, y el principio de que en la determinación de las mismas no podrá producirse discriminación alguna por razón de sexo, nacionalidad, origen racial o étnico, religión, convicciones ideológicas o sindicales, discapacidad, edad, orientación sexual o

cualquier otra condición o circunstancia personal o social.

Artículo 19. Derechos y deberes de las personas destinatarias de la acción voluntaria

Este artículo regula por primera vez los derechos y deberes de las personas destinatarias de la acción voluntaria.

Los derechos de las personas destinatarias de la acción voluntaria incluyen desde que la actuación de voluntariado sea desarrollada de acuerdo a programas que garanticen la calidad de las actuaciones, a recibir información y orientación sobre las características de los programas de los que sean destinatarios. De modo más concreto, las personas destinatarias pueden: solicitar y obtener la sustitución de la persona voluntaria asignada, prescindir o rechazar la acción voluntaria, y solicitar la intervención de la entidad de voluntariado para solucionar los conflictos surgidos con las personas voluntarias.

Pero también este artículo establece los deberes de las personas destinatarias, entre los que se encuentran: no ofrecer satisfacción económica o material alguna a las personas voluntarias o a las entidades de voluntariado, observar las medidas técnicas y de seguridad y salud que se adopten, o la obligación de notificar a la entidad de voluntariado con antelación suficiente su decisión de prescindir de los servicios de un determinado programa de voluntariado.

Título VI. De las Administraciones públicas

Este título está dedicado a las Administraciones públicas como promotoras de los programas de voluntariado, en un marco de colaboración entre las diferentes AAPP.

Con este propósito se fijan los ámbitos de cooperación efectivos (artículo 20), las competencias de la Administración General del Estado (artículo 21), que amplían lo ya establecido en la Ley 6/1996, de 15 de enero, y finalmente, se establece el papel de las entidades locales (artículo 22).

Artículo 20. De las Administraciones públicas

Con la finalidad de mejorar la acción voluntaria y la participación solidaria de la ciudadanía, este artículo establece que las Administraciones públicas con competencia en esta materia deberán suministrar lo necesario para fijar los medios y sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la cooperación técnica y la acción conjunta en el ejercicio de sus competencias con el fin de integrar sus actuaciones.

Para hacer efectivos estos fines, el artículo establece unos ámbitos de cooperación, respetando las competencias de las comunidades autónomas definidas en sus Estatutos de Autonomía, de las entidades locales, y la libertad de acción y a la autonomía de las entidades de voluntariado.

Otro ámbito de la financiación efectiva se refiere a la financiación de los programas

o proyectos de voluntariado subvencionados con fondos públicos. En este sentido, este artículo establece que la determinación de criterios comunes de evaluación, inspección y seguimiento de los programas o proyectos de voluntariado de acuerdo con la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de Subvenciones y la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de Racionalización del sector público y otras medidas de reforma administrativa, y la normativa de las comunidades autónomas.

Otros ámbitos de cooperación, incluyen: la sensibilización a la sociedad sobre el valor de la acción voluntaria y el interés de su contribución a la construcción del capital social; la promoción y el fomento de la participación social de la ciudadanía; el diseño y desarrollo de planes y estrategias de voluntariado; el establecimiento de los instrumentos de asesoramiento, información, asistencia técnica y material a las entidades de voluntariado; el apoyo a las entidades de voluntariado en su labor de formación de las personas voluntarias; el impulso del trabajo en red y de la creación de espacios y herramientas de colaboración; y finalmente, la contribución a la eficacia de la acción voluntaria, mediante la simplificación, agilización los procedimientos administrativos que afecten a las entidades de voluntariado.

Por último, se pospone para su desarrollo reglamentario los términos en que se llevará a cabo el fomento entre las empleadas y empleados públicos de la participación en programas de voluntariado.

Artículo 21. Funciones de la Administración General del Estado

Este artículo amplía las competencias de la Administración General del Estado (AGE) establecidas en el artículo 13 de la Ley 6/1996, de 15 de enero.

Entre estas competencias se encuentran las de fijar las líneas generales de las políticas públicas en materia de voluntariado, coordinar las actuaciones de los diferentes órganos de la Administración General del Estado en los diferentes ámbitos de actuación del voluntariado, y establecer los mecanismos de cooperación en materia de voluntariado.

Otras competencias de la AGE serían las de favorecer la formación en los principios y valores del voluntariado en el sistema educativo, o la creación de un sistema de información común sobre el voluntariado.

Finalmente, el actual Anteproyecto no establece la forma de la colaboración de las personas voluntarias en la Administración General del Estado y en las entidades de derecho público con personalidad jurídica propia, vinculadas o dependientes de aquélla, que no tengan ánimo de lucro, cuestión que sí abordaba la Ley 6/1996 (artículo 12).

Artículo 22. Las entidades locales

Este artículo establece el papel de las entidades locales en los términos establecidos en el artículo 6 del Anteproyecto objeto de dictamen, y de la Ley 7/1985, Reguladora de las bases del régimen local.

Título VII. Del fomento y reconocimiento de la acción voluntaria

Artículo 23. Medidas de fomento del voluntariado

El apartado Uno dispone, tal y como se hacía en el artículo 8.1 de la todavía vigente Ley 6/1996 del Voluntariado, que los distintos Ministerios podrán conceder subvenciones o establecer convenios con las entidades de voluntariado.

En el apartado Dos, a estos mecanismos tradicionales de fomento del voluntariado se añade, como novedad, que tanto las Administraciones públicas como las empresas o instituciones privadas podrán promover y facilitar fórmulas de adaptación del tiempo de trabajo (reducción o adaptación de jornada, suspensión de la relación laboral con reserva del puesto de trabajo o interrupciones de la prestación retribuidas o no) para que los trabajadores y trabajadoras por cuenta ajena así como las empleadas y empleados públicos puedan conciliar y compatibilizar sus obligaciones laborales con la prestación de servicios de voluntariado. A este respecto, en la exposición de motivos del Anteproyecto se alude a la negociación colectiva como el cauce más apropiado para concretar y regular dichos mecanismos.

Artículo 24. Medidas de reconocimiento y valoración social del voluntariado

Este artículo establece que las personas voluntarias podrán disfrutar de los beneficios

que reglamentariamente se establezcan para el fomento, reconocimiento y valoración social del voluntariado. A diferencia de la norma anterior, donde se concretaban incentivos al voluntariado (artículo 14) y fórmulas de reconocimiento de los servicios voluntarios (artículo 15), el Anteproyecto de Ley deja abierta la cuestión a su desarrollo reglamentario.

Artículo 25. Acreditación y reconocimiento de las actuaciones de voluntariado

El apartado Uno establece que la prestación de servicios voluntarios deberá ser acreditada por la entidad de voluntariado y concreta unos mínimos de contenido que dicha acreditación debe cumplir, sin apenas cambios respecto al artículo 16 sobre acreditación de las prestaciones efectuadas de la derogada Ley 6/1996 del Voluntariado.

La novedad se introduce en el apartado Dos, donde se dispone que reglamentariamente se establecerá un sistema objetivo de reconocimiento de las competencias adquiridas durante la prestación de servicios de voluntariado con vistas a la promoción personal de la persona voluntaria.

Disposición adicional primera. Voluntariado en el ámbito de la protección civil

Esta primera disposición adicional establece que el voluntariado en el ámbito de la protección civil se regulará por su nor-

mativa específica, siendo la presente Ley de carácter supletorio.

Disposición adicional segunda. Comisión interministerial de voluntariado y observatorio estatal de voluntariado

La disposición adicional segunda prevé la regulación por vía reglamentaria de dos nuevos organismos: la Comisión Interministerial de Voluntariado, cuya función será coordinar la actuación de los Departamentos Ministeriales con competencia sobre el voluntariado, y el Observatorio Estatal del Voluntariado, órgano colegiado de participación de las comunidades autónomas, la Federación Española de Municipios y Provincias y las federaciones, confederaciones y uniones de entidades de voluntariado.

Disposición transitoria única. Adaptación de las entidades de voluntariado

La disposición transitoria establece un plazo de un año desde la entrada en vigor de la presente Ley para que las entidades de voluntariado se ajusten a lo previsto en la misma.

Disposición derogatoria única

La Ley 6/1996 del Voluntariado queda totalmente derogada y, en cuanto se opongan a lo previsto en la presente Ley, también se derogan la Orden de 11 de octubre de 1994 del Ministerio de Educación y Ciencia sobre voluntariado educativo y la Orden de

9 de octubre de 1995 del Ministerio de Cultura sobre voluntariado cultural.

Disposición final primera. Respecto al ámbito competencial de las comunidades autónomas

La disposición final primera establece que la aplicación de la presente Ley se hará sin perjuicio de las competencias atribuidas a las comunidades autónomas en materia de voluntariado por sus Estatutos de Autonomía y su legislación específica.

Disposición final segunda. Modificación del Real Decreto-ley 7/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes de naturaleza tributaria, presupuestaria y de fomento de la investigación, el desarrollo y la innovación de actividades de interés general

La disposición final segunda advierte que la alusión efectuada en el artículo 4.1.c) del Real Decreto-ley 7/2013 a las actividades de interés general previstas en el artículo 4 de la Ley 6/1996 del Voluntariado queda sustituida por la remisión al artículo 4 de la presente Ley.

3. Observaciones generales

Desde la aprobación de la Ley 6/1996, de 15 de enero, del Voluntariado, la participación en actividades de voluntariado en Es-

Disposición final tercera. Justificación competencial

Según la disposición final tercera, la presente Ley se dicta al amparo del artículo 149.1.1º de la Constitución Española.

Disposición final cuarta. No incremento del gasto público

La disposición final cuarta condiciona las medidas incluidas en la presente norma a la ausencia de un incremento del gasto público.

Disposición final quinta. Habilitación para el desarrollo reglamentario

La disposición final quinta autoriza al Gobierno para que apruebe el Reglamento de ejecución de la presente Ley en el plazo de seis meses a partir de su entrada en vigor.

Disposición final sexta. Entrada en vigor

Finalmente se concreta la entrada en vigor de la Ley, que será al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial del Estado.

paña no solo ha ido en aumento –aunque todavía alejada de la media de los países europeos–, sino que se han diversificado

los ámbitos y los modos en que se lleva a cabo, en especial a partir de la irrupción de las nuevas tecnologías. Al igual que otras formas de asociacionismo y participación social, el voluntariado fomenta la ciudadanía activa, genera un compromiso por la protección del bien común y la solidaridad, al tiempo que alienta el sentido de pertenencia, componentes esenciales de la cohesión social. En estos términos, el CES reconoce la importante contribución social del voluntariado y valora positivamente el propósito de impulsarlo y conferirle mayor reconocimiento social. La diversidad de formas de altruismo que se manifiestan a través del voluntariado han ido creciendo en las últimas décadas, sumándose e interactuando con las de más larga tradición histórica, siendo destacable la contribución del conjunto de todas ellas en su esfuerzo colectivo. Ello debería ponerse en valor en la exposición de motivos, eludiendo referencias ejemplificantes a formas concretas de voluntariado que pudieran interpretarse en demérito de otras.

En opinión del CES, el Anteproyecto incorpora ciertas novedades reseñables respecto a la legislación vigente que reflejan el propósito de adaptación de la Ley a la realidad y a las normas aprobadas con posterioridad a la Ley 6/1996, como la inclusión explícita de ámbitos de voluntariado no contemplados expresamente por la anterior Ley; la incorporación de los derechos y deberes de las personas destinatarias de la acción voluntaria o la traslación de la normativa comunitaria e internacional en ma-

teria de prohibición a las personas condenadas por delitos contra los menores de participar en proyectos que impliquen contacto con ellos; el sometimiento explícito a las normas sobre protección y tratamiento de datos personales de acuerdo a lo establecido en la Ley Orgánica 15/1999 o la incorporación expresa del principio de igualdad y no discriminación por razón de sexo, nacionalidad, origen racial o étnico, religión, convicciones ideológicas o sindicales, discapacidad, edad, orientación sexual o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.

Como novedad destacable con respecto a la norma que deroga, el Anteproyecto incorpora explícitamente el principio de corresponsabilidad ciudadana en la atención a las personas en situación desfavorecida en todos los ámbitos a que se refiere el artículo 5 (artículo 5.2.d), así como el principio de complementariedad de la acción voluntaria respecto a las actuaciones de las Administraciones públicas (artículo 5.2.e). Se trata de nociones estrechamente vinculadas con el debate sobre la evolución y los límites del Estado social, en un contexto de profundos cambios sociales y económicos. Para evitar confusiones al respecto, el CES considera especialmente necesario deslindar de manera más adecuada los fundamentos mismos de la norma objeto de dictamen. Así, el CES estima, por una parte, que el voluntariado encuentra su primordial razón de ser en el principio de participación solidaria –que deriva directamente del derecho a la participación de toda la

ciudadanía en la vida política, económica, cultural y social-, y no en la denominada corresponsabilidad. Por otra, si bien es cierto que es deseable involucrar en mayor medida a la ciudadanía en desempeñar un papel más relevante en la comunidad, el voluntariado no puede suplir el ejercicio de las funciones que el Estado tiene encomendadas en el ámbito de las políticas públicas, pues ello desbordaría y desnaturalizaría la propia actuación de estas entidades. En este sentido, el Consejo considera que, aunque los Departamentos Ministeriales y organismos o entidades adscritos o vinculados a la Administración General del Estado puedan recurrir a promover actuaciones de voluntariado, debe prevalecer el principio de no sustitución de funciones o servicios públicos, no solo respecto a los que la Administración está obligada a prestar por Ley sino respecto de cualquier función o servicio público que corresponda al Estado en cumplimiento de los cometidos que tiene constitucionalmente atribuidos.

Debe procurarse, por tanto, un equilibrio entre impulsar el voluntariado y evitar su instrumentalización, priorizando la puesta en práctica y mantenimiento de unas políticas públicas que deben ser adecuadas y suficientes, garantizando la vertebración territorial del conjunto de respuestas a las necesidades sociales, sin perjuicio de las competencias que correspondan a los distintos niveles de la Administración.

Al margen de su carácter más bien programático, el CES considera que la redacción del Anteproyecto adolece de cierta

indefinición y falta de claridad, llamando la atención la ausencia de correspondencia entre algunas afirmaciones de la exposición de motivos (en adelante, EM) y el articulado.

Un ejemplo claro de ello viene dado por la llamada, en la EM, a la negociación colectiva “como el cauce más apropiado para concretar y regular mecanismos de adaptación del tiempo de trabajo que permitan a trabajadoras y trabajadores por cuenta ajena o empleadas y empleados públicos participar en labores de voluntariado”. Esta afirmación se realiza al margen de las previsiones existentes sobre los contenidos de la negociación colectiva en la legislación vigente, así como en los acuerdos suscritos por los agentes sociales sobre esta materia en el ámbito del diálogo social. Aunque posteriormente el Anteproyecto no haga alusión explícita a la negociación colectiva en el artículo 23, en el que se concreta dicha posibilidad de promover y facilitar la adopción de dicho tipo de medidas en el ámbito de las Administraciones públicas, las empresas e instituciones privadas, la sola mención en la EM permitiría intuir la intención de alterar las previsiones del título III del Real Decreto legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, en el sentido de introducir contenidos nuevos en la negociación colectiva en el marco de una norma reguladora del voluntariado y al margen de los procedimientos establecidos, lo que en opinión del CES resultaría a todas luces rechazable.

El Anteproyecto se adentra injustificadamente, en opinión del CES, en regular materias propias del ámbito de las relaciones laborales, que cuentan con normativa y cauces de interlocución propios, en lo que puede suponer una interferencia en el terreno de la autonomía colectiva y en los cauces del diálogo social, cuyos actores principales son los representantes de los trabajadores y los empresarios.

Muestra de ello es la afirmación de que “la Ley impide que la acción voluntaria organizada sea causa justificativa de la extinción de contratos de trabajo por cuenta ajena” contenida en la EM, que posteriormente se incorpora en el articulado (artículo 3.3) sin tener en cuenta la legislación laboral en vigor respecto a las causas de la extinción del contrato.

Asimismo, y sin ánimo de exhaustividad, valga referirse a la introducción tanto en la EM como en el articulado (artículo 25.2) de la referencia a un “sistema objetivo de reconocimiento de las competencias adquiridas por la persona voluntaria con vistas a su promoción personal”, a la que se hará alusión en las observaciones particulares.

Unido a lo anterior, el texto objeto de dictamen no resuelve satisfactoriamente las relaciones entre empleo y voluntariado, de modo que algunos artículos inducen a confusión respecto a la naturaleza de determinadas situaciones de prestación de servicios. El CES entiende que, por el contrario, el Anteproyecto debería contribuir a diferenciar con nitidez las fronteras entre

ambas situaciones, evitando dinámicas de sustitución de empleos que pudieran surgir en un contexto como el actual, en el que restricciones presupuestarias en diversos ámbitos de las políticas públicas confluyen con un elevado nivel de desempleo y necesidades sociales crecientes.

En otro orden de cosas, el CES considera que la remisión al ulterior desarrollo reglamentario, realizado con relativa frecuencia a lo largo del articulado, no resulta adecuada desde el punto de vista de la técnica jurídica e introduce incertidumbre sobre aspectos sustanciales de la norma. A título de ejemplo, cabe reseñar la remisión al desarrollo reglamentario contenida en la disposición adicional segunda, que prevé la creación de dos nuevos organismos, la Comisión Interministerial de Voluntariado y el Observatorio Estatal de Voluntariado, sin establecer una mínima regulación sobre los mismos.

En el otro extremo, en el ánimo de intentar abarcar todas las tipologías y dimensiones posibles del voluntariado, la norma se excede en el desarrollo de determinados contenidos, alcanzando una exhaustividad más propia de un desarrollo reglamentario que de una Ley. Es el caso del apartado 1 del artículo 6, donde se tratan de acotar los ámbitos de actuación del voluntariado sin lograr una clara definición de los mismos y, además, pudiendo limitar el desarrollo reglamentario específico que contempla el apartado 4 de dicho artículo. Lo mismo ocurre en el artículo 8 sobre programas de voluntariado, pues en opinión de este Consejo

el contenido mínimo de estos programas debería ser objeto de una reglamentación posterior.

En todo caso, dada la importancia que tendrá el desarrollo reglamentario de la Ley, parece oportuno solicitar que se sometan a dictamen del CES los proyectos normativos de esta naturaleza con especial relevancia en este ámbito.

En cuanto al objetivo de impulsar el voluntariado que persigue el Anteproyecto resulta contradictorio, en opinión del CES, con las previsiones contempladas tanto en la Memoria del Anteproyecto, donde se vincula a su aplicación un impacto presupuestario nulo, como en la disposición final cuarta, que establece que las medidas incluidas en esta norma no podrán suponer incremento del gasto público. Tales previsiones no resultan coherentes con una apuesta decidida por el voluntariado, apuesta cuyo impacto difícilmente resultará neutro. En efecto, aunque las actividades de voluntariado no sean remuneradas,

no cabe obviar el coste económico que conlleva el impulso a las mismas en sus distintas formas, ya sea el asesoramiento, la financiación de estudios y campañas de promoción, la puesta a disposición de las correspondientes infraestructuras específicas o cualquier otro tipo de apoyo.

Desde el punto de vista procedimental, es preciso señalar que el proceso de elaboración del Anteproyecto ha discurrido al margen de los cauces habituales de consulta previa a los interlocutores sociales, sin que estos hayan tenido oportunidad de conocer y analizar el texto desde la perspectiva de sus intereses. Además, simultáneamente a la petición de dictamen del CES sobre el Anteproyecto, se ha recabado el informe de otros organismos y órganos consultivos de distinta naturaleza. A este respecto, el CES considera que la preceptiva emisión de su dictamen debería solicitarse después de que se hayan cursado los trámites de audiencia pertinentes y una vez se hayan pronunciado, en su caso, otros órganos consultivos.

4. Observaciones particulares

Título I. Objeto y ámbito de aplicación

El título I establece el objeto (artículo 1) y ámbito de aplicación (artículo 2) de la Ley, sustituyendo la referencia a “organizaciones” u “organizaciones sin ánimo de lucro” empleada en la Ley 6/1996 por el concepto legal de “entidades de voluntariado”, que

más adelante se desarrolla en el artículo 14 (título IV) –al que también se hará referencia en estas observaciones– y que se utiliza en todo el articulado del Anteproyecto.

El CES estima necesario delimitar con claridad el objeto y el ámbito de aplicación de esta norma. Considerando el contenido de este título junto con la definición de

“entidades de voluntariado” que se realiza en el artículo 14, al CES se le plantean ciertas dudas sobre el alcance del Anteproyecto. Hay que tener en cuenta que, pese a que de su genérica denominación pudiera desprenderse un carácter más omnicomprendivo de la norma, en realidad su ámbito de aplicación queda restringido a la “participación solidaria de la ciudadanía en actuaciones de voluntariado realizadas a través de entidades de voluntariado”, dejando al margen tanto la participación voluntaria no organizada como el voluntariado realizado en organizaciones u asociaciones que no tienen la consideración de entidades de voluntariado. Si el propósito del Anteproyecto consiste en promover y regular el voluntariado en unas determinadas organizaciones, debería quedar explicitado con mayor claridad en estos primeros artículos del Anteproyecto.

Título II. Del voluntariado

Artículo 3. Concepto de voluntariado

El apartado 3.2 de este artículo, relativo a las actividades excluidas del ámbito de aplicación de la Ley, reviste gran importancia, en opinión del CES, planteando su redacción algunas dudas a este Consejo. Así, en la definición de las actividades que quedan excluidas del concepto de voluntariado, el Anteproyecto enumera, como novedad respecto a la Ley 6/1996, los trabajos de colaboración social referidos en el Real Decreto 1445/1982; las becas con o sin prestación de servicios o cualquier activi-

dad análoga cuyo objetivo principal sea la formación, las prácticas no laborales en empresas. También se excluyen aquellas actividades realizadas en virtud de una relación laboral, funcionarial o mercantil (apartado 3.2.c). Se ha eliminado, en cambio, la afirmación de que la actividad de voluntariado no podrá en ningún caso sustituir al trabajo retribuido, (artículo 3.3) de la Ley 6/1996, que en opinión del CES es un criterio fundamental que debe respetar la norma. En la redacción de este artículo debe establecerse con la suficiente claridad la delimitación entre el ámbito laboral y aquel en el que el voluntariado desarrolla su actividad, eludiendo expresiones ambiguas [como “o cualquier otra actividad análoga”, en la letra e)] que no permitan diferenciar unas situaciones de otras.

Asimismo, en el apartado 3 de este artículo se establece que la realización de actividades de voluntariado no podrá ser causa justificativa de la extinción de contratos de trabajo por cuenta ajena ni en el sector público ni en el privado, cualquiera que sea la modalidad de contratación. En coherencia con lo expresado en las observaciones generales, el CES considera que el Anteproyecto se adentra aquí en un terreno ajeno al objeto de su regulación, ignorando la legislación laboral en vigor que regula las causas de la extinción del contrato, así como los cauces de diálogo social por los que deben discurrir las reformas en un ámbito tan sensible de las relaciones laborales como el de la regulación del despido.

Artículo 4. Actividades de interés general

El CES entiende que resulta excesivamente genérica y abierta la definición que contempla este artículo de actividades de interés general, remitiéndose a la clasificación de tipologías del voluntariado que incorpora el artículo 6, y añadiendo una ambigua referencia a las actividades que contribuyan “a mejorar la calidad de vida de las personas destinatarias y la sociedad en general”. El CES entiende que un concepto tan relevante para definir el ámbito de aplicación de esta Ley merecería una definición más acotada y ajustada a los fines y principios de la norma.

Artículo 5. Valores y principios de la actividad de voluntariado

Este artículo recoge los valores y principios propios de la acción voluntaria, introduciendo en la norma principios que no estaban expresamente mencionados en la Ley anterior. Entre ellos, la igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres, la accesibilidad de personas mayores o con discapacidad, y la no discriminación por ninguna condición o circunstancia personal o social.

En el apartado 2.d) de este artículo, el Anteproyecto incorpora explícitamente el principio de corresponsabilidad ciudadana en la atención a las personas en situación desfavorecida en todos los ámbitos a que se refiere el artículo 6. A este respecto, como ya se ha anticipado en las ob-

servaciones generales, el CES estima que es en el principio de participación solidaria donde el voluntariado encuentra su fundamento primordial y no en la denominada corresponsabilidad.

Por otro lado, en el apartado 2.e) se incorpora el principio de complementariedad de la acción voluntaria respecto a las actuaciones de las Administraciones públicas. En opinión del CES, junto a lo expresado en las observaciones generales en relación a este punto, es importante hacer hincapié en que la acción de voluntariado no debe ser en ningún modo sustitutoria de las actuaciones que competen a la Administración en los distintos ámbitos de las políticas públicas, con independencia de si están o no reguladas por Ley.

En términos más generales, al CES le produce cierta confusión el modo en que se formulan los principios de la acción voluntaria. Unos parecen referirse a la propia acción, otros a todas las partes implicadas en ella, algunos parecen dirigidos a una de las partes en concreto, mientras en otros se hace explícito el destinatario o destinatarios del principio en cuestión. Se considera necesaria, por tanto, una formulación de principios más clara y concisa.

Además, el CES advierte que la aplicación de principios resulta en ocasiones restrictiva. Es el caso del apartado 2.j), donde se establece el principio de no discriminación entre personas voluntarias, sin tener en cuenta a las personas destinatarias de la acción voluntaria.

Artículo 6. Ámbitos de actuación del voluntariado

En este artículo se establecen y definen los ámbitos de actuación del voluntariado, dejando abierta la posibilidad de ampliarlos en el futuro y contemplando la previsión de un desarrollo reglamentario posterior para aquellos que, por su especificidad, necesitan un tratamiento diferenciado.

Respecto a uno de estos ámbitos en concreto, el voluntariado internacional previsto en la letra b), al CES le surgen algunos interrogantes. Por una parte, el Consejo entiende especialmente necesario que queden bien perfilados sus contornos, precisamente por el hecho de que hasta ahora esta forma de voluntariado carece de regulación y se lleva a cabo en la misma esfera en que confluyen otras figuras que intervienen en el marco de la cooperación internacional al desarrollo, como los cooperantes, que sí cuentan con su regulación específica. Por otro lado, entiende que en ese entorno de la cooperación internacional en el extranjero, en el que concurren personas y entidades de distintos países, el articulado de esta norma puede no resultar siempre fácilmente aplicable, por ejemplo, en lo que se refiere a la exigibilidad de los derechos de las personas destinatarias de la acción voluntaria.

En su conjunto, en opinión del CES, este precepto no logra una clara definición de los ámbitos de actuación del voluntariado y, en el ánimo de intentar abarcar todas las tipologías posibles, alcanza una exhaustividad más propia de un desarrollo reglamentario que de una Ley. Así, teniendo en

cuenta además la cláusula abierta de ampliación a nuevos ámbitos en el futuro (apartado 2) y de desarrollo reglamentario de los ámbitos que requieran un tratamiento diferenciado (apartado 4) que contempla el Anteproyecto, este Consejo considera que detallar tan minuciosamente el contenido de cada uno de ellos puede resultar innecesario y limitar el desarrollo reglamentario específico posterior.

Artículo 7. Dimensiones del voluntariado

La anterior observación es extensible a la nueva y exhaustiva enumeración de las dimensiones que se deben considerar propias de la acción voluntaria que contiene este artículo.

Artículo 8. De los programas de voluntariado

Este artículo define el contenido mínimo que deben tener todos los programas o proyectos de voluntariado y, en opinión del CES, guarda conexión directa con el artículo 2.1 del Anteproyecto, que restringe el ámbito de aplicación de la Ley a un tipo muy concreto de voluntariado y de entidades de voluntariado. Solo así se entiende la inclusión del requisito de contar con un programa y de regular por ley el contenido mínimo del mismo para todas las entidades de voluntariado y no solo para aquellas actuaciones financiadas por las Administraciones públicas. A este respecto, el CES

se remite a la observación ya realizada al título I respecto a la necesidad de explicar con mayor claridad el ámbito de aplicación efectivo de la norma.

Título III. De las personas voluntarias

Artículo 9. De las personas voluntarias

La delimitación de las personas que pueden tener la condición de voluntarias en el caso de los menores de edad suscita dudas a este Consejo respecto de la necesidad de la distinción, contenida en el apartado dos, entre mayores de 16 y menores de 18 años, por un lado, y menores de 16 años, por otro, siendo la única diferencia entre ambos el hecho de que en el caso de estos últimos no perjudiquen su desarrollo y formación integral, condición que en opinión del CES pudiera también ser aplicable a los primeros. Con respecto a esta última previsión, el CES echa en falta alguna referencia sobre el procedimiento de constatación de esa ausencia de perjuicio para su desarrollo y formación integral, con arreglo a la normativa de protección jurídica del menor.

El apartado 4 de este artículo establece la prohibición de que los condenados por sentencia judicial firme por delitos contra la libertad e indemnidad sexual, trata y explotación de menores puedan participar en entidades o programas de voluntariado cuyo ejercicio conlleve el contacto habitual con menores. El CES considera que debería bastar con una sentencia judicial de condena aunque esta no haya alcanzado firmeza, dado que, como bien jurídico pro-

tegido, el interés del menor es superior al eventual derecho de una persona a participar en actividades del voluntariado.

Por otro lado, el CES entiende que dicha prohibición debería extenderse a los condenados por tipologías penales relacionadas con la discriminación, odio y violencia.

Artículo 10. Incompatibilidades

El CES considera que el Anteproyecto pretende facilitar que los trabajadores y trabajadoras de las entidades de voluntariado realicen a su vez actividades de voluntariado para la entidad, como ocurre en la práctica habitual. Sin embargo, el Consejo estima que la redacción del apartado 1 de este artículo no resulta acertada y da lugar a confusión. En especial, su segunda frase, que contiene la previsión de que las empleadas y empleados públicos solo podrán realizar actividades de voluntariado “fuera de la jornada laboral”, genera varias dudas respecto a la interpretación de todo este primer apartado.

Por una parte, da a entender que, para el supuesto de personas que reúnan la doble condición de voluntarias y trabajadoras en una entidad de voluntariado, el acuerdo de incorporación puede prever su participación en actividades de voluntariado (por naturaleza no retribuidas) durante su tiempo de trabajo (cuya retribución es obligada conforme a la legislación laboral vigente). En opinión del CES, debe evitarse el riesgo de colisión con los principios básicos de la relación laboral, que no pueden obviarse

por el hecho de que las trabajadoras y trabajadores —vinculados por una relación de dependencia laboral— ostenten además la condición de personas voluntarias de la entidad para la que trabajan. Por tanto, el objeto de la actividad de voluntariado y el de la actividad laboral deben quedar claramente delimitados. Por otra parte, y a sensu contrario, esa misma segunda frase del apartado primero pudiera interpretarse en el sentido de que las personas asalariadas en empresas diferentes de las entidades de voluntariado sí podrían realizar actividades de voluntariado dentro de su jornada laboral, en lo que supondría una intromisión del Anteproyecto en la esfera de la organización de la empresa y las relaciones laborales.

Por tanto, en opinión del CES, es necesario modificar la redacción de este apartado, para una delimitación más clara de estos supuestos.

Artículo 11. Derechos de las personas voluntarias

Este artículo modifica y, en cierta medida, amplía la enumeración de derechos de las personas voluntarias contenido en el artículo 6 de la Ley 6/1996. En opinión del CES, al igual que otros apartados del Anteproyecto el precepto arroja cierta confusión entre la figura de persona voluntaria y la de trabajadora por cuenta ajena.

El apartado h) establece el derecho a realizar su actividad “de acuerdo a la normativa reguladora de seguridad y salud”,

habiendo desaparecido la mención que figura en la Ley 6/1996 “en función de las características de aquélla”. El CES comparte plenamente la necesidad de garantizar el derecho a la seguridad y la salud de las personas voluntarias en el contexto en el que desarrollan su actividad, en numerosas ocasiones expuesta a graves riesgos. Se incorpora una remisión a una normativa reguladora de seguridad y salud inexistente en el ámbito concreto del voluntariado, pero que cuenta con un marco legal propio y ampliamente desarrollado en el ámbito laboral, desde la aprobación de la Ley 31/1995, de Prevención de riesgos laborales. Pareciera así que el Anteproyecto pretendiera acomodarse a las previsiones de dicho marco legal, cuyo ámbito de aplicación se circunscribe a las relaciones de carácter laboral. La redacción introduce aquí de nuevo de forma confusa una aparente asimilación entre la figura de persona voluntaria y la de trabajadora por cuenta ajena, sin conseguir por ello que el primero mejore su situación en términos de seguridad y salud, lo que requeriría una legislación específica.

Valga referirse por último en este artículo a la ya mencionada confusa asimilación a que da lugar la letra i) entre el derecho al reconocimiento por la entidad de voluntariado de las competencias, aptitudes y destrezas adquiridas por la persona voluntaria como consecuencia del ejercicio de su labor de voluntariado, y el previsto en términos similares para las personas trabajadoras en el ámbito del reconocimiento de las

competencias profesionales adquiridas por la experiencia laboral, regulado por Real Decreto 1224/2009.

Artículo 13. De las relaciones entre las personas voluntarias y la entidad de voluntariado

Este artículo se dedica a regular el contenido mínimo del acuerdo de incorporación, principal instrumento de definición y regulación de las relaciones entre las personas voluntarias y las entidades de voluntariado. El Anteproyecto reproduce el listado de contenidos ya contemplado en la Ley 6/1996, ampliándolo en cuatro puntos más c), d), g), y h) e introduciendo como novedad en su apartado 3 el recurso a la vía arbitral para dirimir los conflictos entre las personas voluntarias y las entidades de voluntariado. La nueva redacción suscita dudas al CES en algunos aspectos, pudiendo dar lugar a una confusa asimilación de la relación de voluntariado a una relación laboral.

En particular, no considera adecuada la redacción del supuesto previsto en la letra c), que define como contenido mínimo del acuerdo el régimen por el que se regulará su intervención, en el supuesto de que trabajadoras y trabajadores asalariados participen en actividades de voluntariado dentro de la propia entidad. En opinión del CES, esta previsión puede inducir a confusión en la interpretación de lo que debe ser el marco regulador de la relación laboral de dichos trabajadores, en la que no pueden

interferir las previsiones del acuerdo de incorporación.

Por otro lado, tal y como está redactado el apartado 3, resulta excesivamente indefinido y puede generar dudas en su interpretación la introducción de una posible vía arbitral, si así se ha pactado en el acuerdo de incorporación, para dirimir los conflictos que surjan entre las personas voluntarias y las entidades de voluntariado en el ejercicio de las actividades propias de voluntariado.

Título IV. De las entidades de voluntariado

Artículo 14. De las entidades de voluntariado

El apartado 4 de este artículo prevé que los Departamentos Ministeriales y organismos o entidades adscritos o vinculados a la Administración General del Estado puedan promover actuaciones de voluntariado en colaboración con las entidades descritas siempre que se respete el principio de no sustitución de funciones o servicios públicos que la Administración esté obligada a prestar por Ley. El CES comparte la importancia de respetar escrupulosamente el principio de no sustitución de funciones o servicios públicos, por lo que debería quedar claro su alcance en este artículo. A este respecto, el CES entiende que la responsabilidad que corresponde a los poderes públicos a la hora de hacer efectivas todas las dimensiones del Estado social preconizado constitucionalmente es más amplia que la circunscrita a las funciones o servicios que

esté obligada a prestar por Ley, por lo que la introducción de este inciso pudiera dar lugar a una interpretación extensiva de la colaboración entre las entidades de voluntariado y la Administración que debiera evitarse.

Por otro lado, en opinión del CES, resulta demasiado abierta la remisión reglamentaria contenida en el apartado 5 a la regulación de las condiciones de las entidades que requieren un tratamiento diferenciado en atención al lugar en que se realizan, la especialidad de las actividades o el tiempo en que se desarrollan.

Artículo 15. Régimen jurídico de las entidades voluntarias

El CES considera necesario asegurar a las personas voluntarias las condiciones más adecuadas de seguridad y salud en el desempeño de su actividad de voluntariado, al igual que garantizar su no discriminación por razón de sexo y su protección contra el acoso sexual. Sin embargo, en opinión de este Consejo la redacción de este artículo es excesivamente ambigua y no garantiza efectivamente esos derechos, pues alude a una normativa de aplicación en materia de salud y seguridad, —lo que parece remitir a la normativa laboral de prevención de riesgos laborales, que no es aplicable a las personas voluntarias— así como a la inclusión de las personas voluntarias en los planes de igualdad y prevención del acoso sexual o por razón de sexo, instrumentos previstos únicamente en el marco de las relaciones laborales y la negociación colectiva.

Artículo 16. De la promoción del voluntariado desde las empresas

Compartiendo el objetivo de promoción del voluntariado, este Consejo estima que el Anteproyecto debería tener en cuenta las diferencias sustanciales entre los distintos ámbitos, público y privado, en que se pueda desarrollar dicha promoción. En concreto, este artículo suscita dudas al CES desde el punto de vista de lo que, en su opinión, supone un riesgo de intromisión en las facultades estratégicas de las empresas, incluyendo la decisión de adoptar medidas de responsabilidad social corporativa en el ámbito de aquéllas, no necesitando ser objeto de regulación. De hecho, en la actualidad, la promoción y participación de programas de voluntariado está ya presente en muchas empresas que han implantado esta opción en ejercicio de su autonomía y con arreglo a sus procesos de decisión internos.

Llama la atención en este mismo artículo la facultad de “adscribir” personas trabajadoras a programas de voluntariado, expresión que induce a confusión al remitir a las facultades intrínsecas al poder de dirección empresarial, que en ningún modo sería aplicable a la relación de voluntariado.

Artículo 17. De la promoción de las actividades de voluntariado desde las universidades

El CES comparte la necesidad de fomentar los valores de la participación solidaria, como

parte de las competencias transversales de los alumnos en todos los niveles educativos. Sin embargo, la redacción de este artículo resulta ambigua en opinión de este Consejo, que entiende que la facultad de las universidades para establecer fórmulas de reconocimiento académico de las acciones de voluntariado realizadas por sus estudiantes debería distinguirse con claridad de la facultad de reconocimiento de las prácticas académicas externas de los estudiantes universitarios, tal y como está regulada por Real Decreto el 592/2014, de 11 de julio.

Título V. De las personas destinatarias de la acción voluntaria

Artículo 18. De las personas destinatarias de la acción voluntaria

El apartado 1 de este artículo define a las personas destinatarias de la acción voluntaria como aquéllas para las que el desarrollo de una actividad de voluntariado representa “una mejora en su calidad de vida, ya sea a través del reconocimiento o defensa de sus derechos, la satisfacción de sus necesidades, el acceso a la cultura, la mejora de su entorno o su promoción o integración social”. En opinión de este Consejo, el concepto de calidad de vida es demasiado amplio, tal y como se ha señalado en la observación realizada al artículo 4, no siendo suficiente para delimitarlo la descripción de ámbitos en que puede proyectarse dicha calidad de vida contenida en este artículo.

Artículo 19. Derechos y deberes de las personas destinatarias de la acción voluntaria

Este artículo regula los derechos (apartado 1) y deberes (apartado 2) de las personas destinatarias de la acción voluntaria, novedad respecto a la todavía vigente Ley 6/1996.

Al CES le suscita dudas el hecho de que la norma legal contenga una relación de derechos y deberes de las personas destinatarias de la acción voluntaria, más aún cuando en ambos casos este artículo incorpora una fórmula abierta que permite ampliarlos a cualquier otro que se derive o pueda reconocer de acuerdo con la propia Ley, la normativa que derive de su aplicación y el ordenamiento jurídico existente. En todo caso, el CES considera insuficiente enumerar un catálogo de derechos sin contemplar un procedimiento de garantía de los mismos, no siendo sustitutivo del mismo, en su opinión, el derecho de las personas destinatarias de “solicitar la intervención de la entidad de voluntariado para solucionar los conflictos surgidos con las personas voluntarias” previsto en la letra f).

Título VI. De las Administraciones públicas

Artículo 20. De las Administraciones públicas

El artículo 20 establece, en el apartado 1, que las Administraciones públicas con competencia en materia de voluntariado establecerán los medios y sistemas de relación

que permitan la información recíproca, la cooperación técnica y la acción conjunta en el ejercicio de sus competencias. En el apartado 2 se recogen los ámbitos en los que dicha cooperación puede hacerse afectiva con pleno respeto tanto a la libertad de acción y autonomía de las entidades de voluntariado, como a las competencias de las comunidades autónomas y las entidades locales.

Hay que tener en cuenta que existe una abundante normativa autonómica ya aprobada en esta materia, por lo que debería procurarse la coherencia entre las distintas regulaciones, con pleno respeto al esquema competencial vigente.

Por otro lado, al CES le suscita dudas la naturaleza de la relación que se plantea el ámbito definido en la letra g), que se refiere al “impulso del trabajo en red y de la creación de espacios de colaboración que permitan una relación continuada y fluida con las organizaciones sociales, empresariales y sindicatos más representativos, las universidades y cualesquiera otras entidades e instituciones públicas o privadas que puedan tener incidencia en el voluntariado”.

Artículo 21. Funciones de la Administración General del Estado

El CES entiende que la redacción de este artículo, en la enumeración de funciones que competen a la Administración General del Estado, resulta excesivamente prolija.

Artículo 22. Las entidades locales

Hay que recordar que la promoción del voluntariado por parte de las entidades locales, como prevé este artículo, como instrumento para ampliar el conocimiento de la población respecto a los recursos comunitarios y vincular a la ciudadanía con su contexto más próximo, se va a producir a corto plazo en un contexto de disminución de dichos recursos comunitarios y coincidiendo con la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y sostenibilidad de la Administración local, a la que deberá adecuarse la redacción de este artículo. El CES se remite aquí a lo expresado en las observaciones generales con respecto a la necesidad de que el voluntariado no realice funciones sustitutivas de las funciones y servicios que competen a las Administraciones públicas.

Título VII. Del fomento y reconocimiento de la acción de voluntariado

Artículo 23. Medidas de fomento del voluntariado

El apartado segundo de este artículo introduce la posibilidad de que empresas e instituciones privadas puedan promover y facilitar la adopción de medidas de reducción o adaptación de la jornada laboral, suspensiones de la relación laboral para que las trabajadoras y trabajadores por cuenta ajena y las empleadas y empleados públicos puedan ejercer labores de voluntariado. Aunque no se mencione

expresamente, este precepto guarda relación con la presentación del mismo que se realiza en la exposición de motivos, que señala a la negociación colectiva como el mejor instrumento para adoptar estas medidas.

En línea con lo que ya se ha expresado en las observaciones generales, el CES estima que esta previsión es inadecuada, suponiendo una injerencia en el ámbito de las relaciones laborales, que cuenta con procedimientos plenamente establecidos en el marco del diálogo social y de la autonomía colectiva para la adopción de acuerdos sobre este tipo de medidas.

5. Conclusiones

El CES remite las conclusiones del presente dictamen a las que se desprenden de las

Artículo 25. Acreditación y reconocimiento de las actuaciones de voluntariado

El Anteproyecto incorpora una remisión al futuro desarrollo reglamentario que deberá regular el sistema objetivo de acreditación y reconocimiento de las actuaciones de voluntariado. El CES considera que la redacción del Anteproyecto debe procurar la necesaria distinción entre dicho sistema de reconocimiento de las competencias adquiridas por la persona voluntaria y el ya establecido para el reconocimiento de las competencias profesionales adquiridas por experiencia laboral, conforme al Real Decreto 1224/2009.

observaciones generales y particulares contenidas en el mismo.

Madrid, 25 de febrero de 2015

Vº. Bº El Presidente
Marcos Peña Pinto

La Secretaria General
Soledad Córdova Garrido