

# VOLUNTARIADO CULTURAL Y DERECHO DE ACCESO A LA CULTURA: UNA NECESARIA RELECTURA A LA LUZ DE LOS “NUEVOS” DERECHOS CULTURALES DEL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS

Leonardo J. Sánchez-Mesa Martínez\*  
Universidad de Granada

## Resumen

El presente trabajo aborda un análisis crítico de la regulación del voluntariado cultural en nuestro país, tomando en consideración su estrecha relación con el derecho de acceso de los ciudadanos a la cultura y a la participación en la vida cultural de la comunidad. La concreción del alcance y repercusiones de estos derechos, llevada a cabo tras las recientes reformas estatutarias, impone una serie de reflexiones obligadas en relación con el ámbito estudiado: ¿Resulta coherente la normativa vigente con la especial naturaleza del voluntariado cultural? ¿Es la misma sensible a la doble faceta presente en el mismo, por una parte mecanismo de colaboración entre público y privado y, por otra, modalidad o cauce para el ejercicio de un derecho de los ciudadanos? ¿Garantiza dicha normativa el deseable nivel de fomento del voluntariado cultural y un aprovechamiento satisfactorio de sus potencialidades?

**Palabras clave:** Voluntariado, Voluntariado cultural, Derecho de acceso a la cultura, Derecho a la participación en la vida cultural, fomento cultural.

## Abstract

This article aims to offer a critical analysis of cultural volunteering regulation in our country, taking into consideration its proximity with the citizens' right to access to culture and to an active participation in the cultural life of the community. The shapening of the scope and the repercussions of these rights implemented after the recent reforms of the autonomic statutes convey a series of reflections in relationship with the study field. Is the current legislation coherent with the specificity of cultural volunteering? Is the former sensitive enough to both the public-private mechanism embedded in it as to its channelling of the exercise of a citizens' right? Is that legislation guaranteeing the desirable level of improvement of cultural volunteering as well as a satisfactory profit of its potentialities?

---

Recibido: 19/03/10. Aceptado: 26/05/10

\* Prof. Contratado Doctor de Derecho Administrativo

**Keywords:** Volunteering, Cultural volunteering, Right to access to culture, Right to participate in cultural life/policies, cultural promotion.

## SUMARIO

1.- Presentación: breve aproximación al fenómeno del voluntariado cultural. 2.- El voluntariado cultural y el derecho de acceso a la cultura: una relectura de su relación a la luz de las nuevas reformas estatutarias: 2.1.- El marco constitucional y estatutario; 2.2.- Las “novedades” en los Estatutos de Autonomía reformados. 3.- La normativa reguladora del voluntariado cultural. 4.- El voluntariado en la normativa sectorial sobre Patrimonio cultural. 5.- Reflexiones conclusivas.

### 1. Presentación: breve aproximación al fenómeno del voluntariado cultural

No cabe duda de que, en nuestros días, la cultura se ha convertido en un valor de notable importancia, ya no sólo desde el punto de vista económico sino también social: lo que podríamos denominar como el fenómeno del *boom de lo cultural* pone de manifiesto la revalorización del sector en el hecho de que tanto la riqueza cultural de una nación como la diligencia revelada en su gestión por las correspondientes administraciones, se configuren como un exponente más del grado de desarrollo y bienestar social del que gozan sus ciudadanos. En definitiva, hoy en día la cultura se ha convertido en una pieza importante del denominado *Estado del Bienestar*, a cuya configuración, consolidación y mejora contribuye desde numerosos planos, entre los cuales el formativo o educativo cobra una buena cuota de protagonismo<sup>1</sup>.

Buen reflejo de la trascendencia dada desde lo público a este sector es la propia riqueza y complejidad de las estructuras administrativas

---

<sup>1</sup> Domingo SÁNCHEZ-MESA MARTÍN, refiriéndose al empeño de la conservación del carácter de las ciudades históricas europeas, en particular de sus núcleos histórico-monumentales, alude que una opción acorde con la referida línea constituye «camino seguro de promoción y defensa de la educación social y humanística del ciudadano. Los países que primero ofrecieron educación a todos, viven ahora mejor». En este sentido, el valor educativo del Patrimonio cultural y del arte en general se presenta, pues, también como un importante factor dentro de la construcción del Estado del Bienestar (*vid.* SÁNCHEZ-MESA MARTÍN, D., «El arte en la educación del Hombre», *Discurso de ingreso*, Real Academia de Bellas Artes de Granada, Granada, 1987, pág. 44).

creadas en torno a la cultura, caracterizadas por la multiplicidad de competencias (de acusada transversalidad muchas de ellas) y una capacidad de intervención de muy amplio espectro, tanto en las formas como en los contenidos<sup>2</sup>. De hecho, aún a pesar de la importancia que reviste la iniciativa privada en el variopinto sector de la cultura, no puede olvidarse que la prestación de servicios culturales y, en definitiva, la responsabilidad de garantizar el acceso de los ciudadanos a la cultura y al Patrimonio cultural, siguen entendiéndose, en esencia, como un cometido público y, en cuanto tal, estrechamente ligado a la intervención de los poderes públicos.

Dentro de este escenario, el voluntariado cultural, fenómeno aún relativamente reciente en nuestro país<sup>3</sup>, se configura como un importante instrumento para garantizar —e implementar al mismo tiempo— el derecho de acceso de los ciudadanos a la cultura, incorporando una versión dinámica del mismo que potencia la implicación activa de aquéllos en el fomento de la cultura. En cualquier caso, no resulta extraño que, al amparo de aquella tendencia al fomento y socialización de lo cultural, el voluntariado cultural haya experimentado un notable crecimiento en los últimos años en nuestro país, colocándonos en la senda ya abierta por otras naciones europeas donde aquél se halla más sólidamente implantado y su impacto social queda patente con la experiencia y resultados acumulados. Por aportar algunos datos, la media de incremento anual de voluntarios en España se ha estimado en 125.000 personas, de los

---

<sup>2</sup> En relación con esta cuestión, resulta de sumo interés la consulta de BARRERO RODRÍGUEZ, M<sup>a</sup> C., “La organización administrativa de las Bellas Artes: unas reflexiones de futuro”, en *Patrimonio Cultural y Derecho*, n<sup>o</sup> 1, 1997, pp. 75 y ss.

<sup>3</sup> En términos generales, el voluntariado experimenta su florecimiento en nuestro país tras la caída del Franquismo, especialmente durante la década de los ochenta, consolidándose a mediados de los noventa, reflejo de lo cual será la aprobación de la primera Ley estatal sobre el voluntariado en 1996 [vid. DA MILANO, C., “Volunteering in Spain”, en GIBBS, K. & SANI, M. (ed.), *Volunteering in Museums and Cultural Heritage: An European Overview*, Research Report by the European project Volunteers for Cultural Heritage (VoCH), October 2008, Section 7: Volunteering for Cultural Heritage: Perspectives from other European countries, p. 100 (version digital accessible en el sitio web oficial del proyecto VoCH: [http://www.amitie.it/voch/7\\_VoCH\\_Volunteering\\_Europe.pdf](http://www.amitie.it/voch/7_VoCH_Volunteering_Europe.pdf))].

cuales un alto porcentaje (57%) son jóvenes con edades comprendidas entre los 18 y los 29 años (un dato necesariamente ligado al importante impulso dado por parte de las Universidades españolas al fomento del voluntariado y de la acción solidaria)<sup>4</sup>. Por cuanto respecta, en concreto, al voluntariado cultural, destaca el hecho de que cerca de un 10% de los ciudadanos implicados en asociaciones de voluntariado lo están en una asociación de carácter cultural<sup>5</sup>, respondiendo el perfil de los mismos preferentemente al de individuos de clases medias y altas<sup>6</sup>. En

<sup>4</sup> Aproximadamente el 89% de las Universidades españolas desarrollan acciones y proyectos ligados a valores solidarios y de cooperación al desarrollo (vid. DA MILANO, C., "Volunteering in Spain", op. cit., p. 101). Para un estudio más detallado de la acción de las Universidades en el plano de la cooperación al desarrollo puede consultarse BENEITONE, P.; HÖIVIK, S; MOLENAERS, N.; OBRECHT, A. & RENARD, R., *University development co-operation. Models of good practice*, University of Deusto, Bilbao, 2003, y, dentro de la misma, el estudio referido al caso español desarrollado por BENEITONE, «Spanish Universities and Development Co-operation», en las pp. 141-156. También es de interés la consulta de ARIAS, S. & SIMON, A., *Las estructuras solidarias de la universidades españolas: organización y funcionamiento*, Fundación Telefónica - Universidad Autónoma de Madrid (UAM), Madrid, 2005.

<sup>5</sup> Así lo revela el análisis estadístico realizado por el grupo de investigación *European Values Studies* y recogido en GÓMEZ VÍLCHEZ, S., «El voluntariado cultural», *Mediamusea*, nº 2, 2008, <http://mediamusea.files.wordpress.com/2008/02/voluntariado-cultural.pdf>, p. 19. Por cuanto se refiere concretamente al sector de la población joven, una estudio realizado por el CIS en 2003 (titulado "Sondeo sobre la juventud española"), reveló que, de entre los jóvenes que formaban parte de una asociación u organización de voluntariado, un 8,7 % pertenecían a una de carácter o finalidad cultural, porcentaje que se incrementaba hasta un 11,9% entre aquellos jóvenes que, en el pasado, habían participado en asociaciones u organizaciones de dicha naturaleza. Los datos apenas referidos pueden consultarse en el documento «Diagnóstico del Voluntariado en España», generado en el seno del Plan Estatal de Voluntariado 2005-2009 y accesible en el sitio web del antiguo Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales: <http://www.mtas.es/SGAS/ServiciosSocDep/ONGyVoluntar/Voluntariado/DIAGNOSTICO.pdf> (p. 25). En el citado documento, también se pone de relieve que, si bien es cierto que resulta frecuente que las entidades trabajen varias áreas de actividad simultáneamente, «las distintas investigaciones consultadas coinciden en que, sobre todas ellas, la de Acción Social es la más desarrollada en España. Le siguen salud y asistencia sanitaria, cooperación y desarrollo, y educación y cultura. En este sentido, España es uno de los países europeos donde la atención social está más desarrollada vía ONG, mientras que las tareas educativas se realizan en mayor medida que las sanitarias o sociales en el conjunto de Europa» (*Ibidem.*, p. 19).

<sup>6</sup> «[...] regarding the social class of volunteers, it seems that medium and high social classes tend to volunteer in cultural, sports and leisure organisations, whereas

el marco de las acciones de impulso desarrolladas por las instituciones gubernamentales de los diversos niveles administrativos presentes en la estructura del Estado<sup>7</sup>, destaca también el nada desdeñable porcentaje de las acciones de cooperación volcadas en el plano cultural<sup>8</sup>.

A la luz de este auge y del propio potencial que encierra el voluntariado cultural, no debe sorprender que desde la propia UE se esté tomando nota de la necesidad de contribuir a su impulso en el marco de la construcción de una identidad cultural propia. En este sentido, resultan reveladoras las opiniones volcadas por el Comité de las Regiones en su Dictamen de 11 de junio de 1998, titulado «El papel de las asociaciones de voluntariado: una contribución a la sociedad europea». En el mismo, el Comité pone de manifiesto que «el sector de las asociaciones de voluntariado, además de cumplir con numerosas e importantes funciones sociales [...], desempeña un papel importante en el reforzamiento del sentimiento de identidad regional y local. [...] De entre las otras formas de colaboración que existen entre las autoridades públicas y el sector del voluntariado, cabe destacar el hecho de que estas asociaciones garantizan la organización de la mayoría de los acontecimientos y actividades

---

*medium-low and lower classes show a tendency towards social, civic and religious associations»* [vid. European Volunteer Center, «Voluntary Action in Spain: Facts and Figures», p. 14 (documento accesible en el sitio web: [http://www.cev.be/data/File/Facts\\_and\\_Figures\\_Spain\\_Final.pdf](http://www.cev.be/data/File/Facts_and_Figures_Spain_Final.pdf))].

<sup>7</sup> En el ámbito estatal, se recomienda la consulta de los contenidos del III Plan Estatal del Voluntariado 2005-2009 [información accesible en la web oficial del antiguo Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales: [http://www.mtas.es/es/Guia/texto/guia\\_14\\_40\\_2.htm](http://www.mtas.es/es/Guia/texto/guia_14_40_2.htm); en la web del Ministerio de Sanidad y Política Social: <http://www.msps.es/politicaSocial/ongVoluntariado/premiosVoluntariado.htm#p1>; texto del documento accesible en <http://www.carm.es/ctra/cendoc/doc-pdf/pub/pub-0048.pdf>). Por cuanto respecta al ámbito autonómico, para una valoración del fenómeno en el caso concreto de la Comunidad Autónoma Andaluza, se recomienda la consulta de BARRANCO VELA, R., *Régimen Jurídico de las ONGs*, Comares, 2009 (obra en prensa), en su capítulo dedicado al voluntariado cultural.

<sup>8</sup> En el ámbito de la cooperación internacional (donde Latinoamérica ha constituido tradicionalmente el área geográfica preferente de la intervención española), destaca el dato de que aproximadamente un 10% de las acciones de cooperación emprendidas se dirijan hacia el fomento y conservación del Patrimonio cultural (vid. al respecto, BENEITONE, P., «Spanish Universities and Development Co-operation», op. cit., p. 143; ALONSO, J. A., *Estrategia para la Cooperación*. Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, 1999).

culturales en numerosas localidades de Europa. Estos esfuerzos contribuyen en gran medida a reforzar el sentimiento de identidad local y regional». En el mismo sentido se mueven también las declaraciones contenidas en la Resolución del Parlamento Europeo de 18 de septiembre de 2001<sup>9</sup>, relativa a la aplicación de la Convención del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural en los Estados de la Unión Europea, con una especial referencia al voluntariado de los jóvenes<sup>10</sup>.

En el caso concreto de nuestro país, un fenómeno aún reciente, como es el constituido por las reformas de los Estatutos de Autonomía abordadas en los últimos años, impone una reflexión sobre el papel que ha de esperar al voluntariado en el plano cultural. A resultas de las aludidas reformas, en los nuevos textos, que —con mayor o menor profundidad según el caso— han optado por incidir en la regulación y desarrollo de derechos específicos, se contempla un variado haz de referencias a derechos ligados al ámbito de la cultura y, de forma especial, a la participación ciudadana en dicho ámbito. Tendremos ocasión de comprobar que los referidos derechos —aún no teniendo probablemente mucho de innovador—, en su tarea de concretar los contenidos del genérico derecho de acceso a la cultura, terminan por trazar perfiles del mismo que resultan determinantes a los efectos de aclarar la propia naturaleza del denominado «voluntariado cultural». Éste último, de forma más clara si cabe a la luz de los nuevos preceptos estatutarios, debe ser comprendido (y regulado) como un elemento crucial del derecho de acceso a la cultura. Las reflexiones que aquí se apuntan en dicho sentido se apoyarán también en el análisis y valoración de la regulación vigente en materia de voluntariado cultural, así como de la normativa sectorial del Patrimonio cultural, profundizando en el estudio del marco jurídico dispuesto para el desarrollo de las acciones constitutivas del voluntariado cultural con el objeto de reconocer los espacios que nuestro ordenamiento y los poderes públicos reservan a esta fuerza activa que emana de la ciudadanía.

---

<sup>9</sup> Publicada en el DOCE de 18 de septiembre de 2001, núm. 262, pág. 48-51.

<sup>10</sup> En su apartado Q.10º, la citada Resolución recoge el siguiente considerando de la Cámara europea: «[...] los jóvenes, futuro de la Unión, pueden desempeñar un papel importante en la protección del patrimonio cultural y natural de la Unión, por lo que la Comisión y los Estados miembros deberían apoyar las acciones de voluntariado de los jóvenes en este ámbito».

## 2. El voluntariado cultural y el derecho de acceso a la cultura: una relectura de su relación a la luz de las nuevas reformas estatutarias

### 2.1. El marco constitucional y estatutario

En una aproximación a la «Constitución cultural» (restringida aquí en lo que interesa al presente estudio)<sup>11</sup> y como punto de partida, debe recordarse que nuestra Norma Fundamental identifica el cultural como uno de aquellos ámbitos o sectores en los que la intervención pública resulta crucial para garantizar un objetivo tan básico del Estado Democrático de Derecho como es la libertad e igualdad de los ciudadanos. En este sentido se mueve al mandato comprendido en el art. 9.2 CE donde, como correlato a la obligación de «promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas», se impone a todos los poderes públicos el deber de «remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, *cultural* y social».

En línea con los contenidos de dicho precepto, nuestra Constitución también proclama, en el primer párrafo de su artículo 44, que «los poderes públicos promoverán y tutelarán el acceso a la cultura, a la que todos tienen derecho». Este precepto recoge uno de los principios rectores de la política social y económica que son objeto de regulación en el capítulo III del Título I de la Constitución. No estamos, por tanto, ante un Derecho fundamental en toda regla, al menos en el estricto sentido jurídico del término a la luz de lo dispuesto por nuestro ordenamiento (los derechos fundamentales, aquéllos dotados del máximo nivel de protección,

---

<sup>11</sup> Para una profundización en lo referente a esta temática, se recomienda especialmente la consulta de los estudios recogidos en el volumen *Derecho Constitucional y Cultura: Estudios en homenaje a Peter Häberle*, coordinado por F. BALAGUER CALLEJÓN y editado en Tecnos (2004). Entre otros estudios de interés se cuentan los del propio Prof. HÄBERLE, P., «Soberanía cultural en el Estado Federal», *Patrimonio Cultural y Derecho*, n. 9, 2005, pp. 43-78; RUIZ ROBLEDO, A., «La Constitución cultural española», *La Ley*, n. 2, 2000, pp. 1691-1702; VAQUER CABALLERÍA, M., *Estado y cultura: la función cultural de los poderes públicos en la Constitución española*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1998; PRIETO DE PEDRO, J., *Cultura, culturas y constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992.

son los contemplados en el Capítulo II). Esta circunstancia conlleva que tanto la concreción del contenido de aquel «derecho a la cultura» (tan ampliamente formulado en el precepto) como su efectivo nivel de protección dependerán en mucho de los desarrollos legislativos que del citado artículo se lleven a cabo. Todo ello no es obstáculo para que se puedan sustraer algunas consecuencias —no poco relevantes— que traen causa directa del precepto y que condicionan la actuación de los poderes públicos aún en ausencia de desarrollos normativos: aquéllos quedan obligados a desempeñar un papel activo en la garantía del acceso del ciudadano a la cultura y, por supuesto, han de abstenerse de adoptar medidas que puedan obstaculizar injustificadamente la consecución de dicho fin desde el diseño y puesta en práctica de sus políticas (implicaciones que, recordemos, han de entenderse especialmente reforzadas en virtud de los dictados del art. 9.2 CE, anteriormente aludidos)<sup>12</sup>.

Esta referencia, reflejada en el texto de la máxima norma de nuestro ordenamiento jurídico, encuentra también expresión en las normas de cabecera de los ordenamientos autonómicos<sup>13</sup>. En este sentido, el deber de facilitar la participación de los ciudadanos en la vida cultural de la Comunidad Autónoma (garantía que, en la mayor parte de los casos, se verá extendida también a favor de las comunidades de ciudadanos asentados fuera de aquélla<sup>14</sup>) como principio rector de las políticas públicas

<sup>12</sup> En este sentido, el mandato del art. 44 CE también se refleja y concreta en la distribución de competencias procurada en el seno de la Administración Estatal. Así, el Real Decreto 1601/2004, de 2 julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Cultura (BOE de 3 de julio de 2004, n.º 160, p. 24670), en su art. 6, apartado c), determina que la Dirección General de Cooperación y Comunicación Cultural del Ministerio tendrá asignada la función del «impulso de la participación de la sociedad en los procesos de creación, dinamización cultural y obtención de recursos a través de programas de patrocinio, *voluntariado* y turismo cultural, en coordinación, en este último caso, con los órganos de la Administración General del Estado competentes en materia de promoción turística».

<sup>13</sup> Para un desarrollo más detallado y profundo de los contenidos de las normas estatutarias en relación con los principios rectores, derechos y competencias referidas al ámbito de la cultura, permítase el reenvío a cuanto se analizara en SÁNCHEZ-MESA MARTÍNEZ, L. J., «Derechos, principios y objetivos relacionados con la Cultura y el Patrimonio Cultural», en BALAGUER CALLEJÓN, F. (Dir.), *Reformas estatutarias y declaraciones de derechos*, IAAP, Sevilla, 2008, pp. 387-418.

<sup>14</sup> En este sentido, por ejemplo, el art. 8.3 del antiguo Estatuto andaluz, disponía que «Las comunidades andaluzas asentadas fuera de Andalucía podían solicitar, como

constituye un elemento común presente en los diferentes Estatutos de Autonomía<sup>15</sup>.

Más allá de este elemento común, algunos Estatutos incorporan otros principios y objetivos relacionados especialmente con el ámbito de la cultura, concretando, de este modo, el contenido y alcance de aquél mandato general de facilitar la participación en la vida cultural de la Comunidad. En esta línea, hallaremos referencias específicas a la necesidad de dar una respuesta a capítulos tales como la corrección de los desequilibrios culturales eventualmente presentes en los diversos territorios de la Comunidad<sup>16</sup>; en conexión con el ámbito de la educación y la enseñanza,

---

tales, el reconocimiento de la identidad andaluza entendida como el derecho a colaborar y compartir la vida social y cultural del pueblo andaluz. Una Ley del Parlamento Andaluz regulará, sin perjuicio de las competencias del Estado, el alcance y contenido del reconocimiento a dichas comunidades que en ningún caso implicará la concesión de derechos políticos».

<sup>15</sup> Puede citarse, como ejemplo, los dictados del art. 12.1 del antiguo Estatuto de Autonomía Andaluz: «La Comunidad Autónoma de Andalucía promoverá las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas; removerá los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitará la participación de todos los andaluces en la vida política, económica, cultural y social»; o los del art. 6.2 a) del antiguo Estatuto de Autonomía de Aragón: «Corresponde a los poderes públicos aragoneses, sin perjuicio de la acción estatal y dentro del ámbito de sus respectivas competencias: a) Promover las condiciones adecuadas para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud, y facilitar la participación de todos los aragoneses en la vida política, económica, cultural y social». En la misma línea se proyectan los contenidos de los arts. 9.2 e) del Estatuto de Autonomía del País Vasco; 2 del antiguo Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana; 7.2 del Estatuto de Autonomía de La Rioja; 9.2 e) del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Murcia; 1.3 y 7.4 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid; 4.2 del Estatuto de Autonomía gallego; 6.2 c) del Estatuto de Extremadura; 8.2 del antiguo Estatuto de Autonomía de Cataluña; 4.2 del Estatuto de Autonomía de Castilla La Mancha; 8.2 del antiguo Estatuto de Autonomía de Castilla y León; 5.2 del Estatuto de Autonomía de Cantabria; 9 del antiguo Estatuto de Autonomía balear, donde se añade que las Instituciones de autogobierno «inspirarán también su función de poder público en el sentido de consolidar y desarrollar las comunes características de nacionalidad de los pueblos de Mallorca, Menorca, Ibiza y Formentera, así como las peculiaridades de cada una de ellas, como vínculo de solidaridad entre todas las islas»; y 9.2 e) del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias.

<sup>16</sup> En este sentido, destacan los contenidos del Art. 12.3. 7º del antiguo Estatuto andaluz, donde se proclama el objetivo de «La superación de los desequilibrios

la garantía del acceso de todos los ciudadanos a unos niveles educativos y culturales que permitan su realización personal y social<sup>17</sup>; la potenciación de los intercambios culturales entre los ciudadanos de la propia Comunidad<sup>18</sup>, así como con otras Comunidades y Provincias (tal y como se afirmaba, en el caso de Cataluña, en la disposición adicional 2ª del Estatuto ya derogado)<sup>19</sup> o incluso con otras naciones [como es el caso de la referencia contemplada en el art. 6.2 h) del Estatuto de Autonomía de Extremadura en relación con Portugal y las naciones iberoamericanas]<sup>20</sup>;

---

económicos, sociales y culturales entre las distintas áreas territoriales de Andalucía, fomentando su recíproca solidaridad». Una redacción prácticamente idéntica ofrecerá el art. 6.2 c) del antiguo Estatuto aragonés, aludiendo la necesidad de «promover la corrección de los desequilibrios económicos, sociales y culturales entre los diferentes territorios de Aragón, fomentando su mutua solidaridad».

<sup>17</sup> El art. 12.3. 2º del antiguo Estatuto andaluz establecía como objetivo de los poderes públicos «el acceso de todos los andaluces a los niveles educativos y culturales que les permitan su realización personal y social». En los mismos términos se presenta el contenido del Art. 4.4 d) del Estatuto de Castilla-La Mancha, mientras que el art. 6.2. a) del de Extremadura presentará una redacción más abierta en relación con el citado principio, estableciendo como objetivo «la elevación del nivel cultural y trabajo de todos los extremeños».

<sup>18</sup> Por ejemplo, el art. 12.3 del antiguo Estatuto andaluz disponía, entre sus objetivos, el contemplado en su apartado 8º: «La realización de un eficaz sistema de comunicaciones que potencie los intercambios humanos, culturales y económicos».

<sup>19</sup> La disposición adicional 5ª del derogado Estatuto catalán preveía, en el marco de la cooperación con el Estado para la prestación del servicio de la cultura, el objetivo de facilitar «la comunicación cultural con otras Comunidades Autónomas y provincias, prestando especial atención a todas aquellas con las que Cataluña hubiese tenido particulares vínculos históricos, culturales o comerciales». En la misma línea, la disposición adicional 2ª del derogado EB disponía que «La Comunidad Autónoma [...] podrá solicitar al Gobierno del Estado y a las Cortes Generales los convenios de cooperación y de colaboración que se consideren oportunos con el fin de [...] efectuar la comunicación cultural entre las comunidades antes citadas[las que comparten la lengua catalana], sin perjuicio de los deberes del Estado establecidos en el apartado 2 del artículo 149 de la Constitución, y de lo que dispone el artículo 145 de la misma».

<sup>20</sup> El citado art. 6.2 h) del Estatuto extremeño dispone como objetivo de la intervención de los poderes públicos de la Comunidad «impulsar el estrechamiento de los vínculos humanos, culturales y económicos con la nación vecina de Portugal y con los pueblos de Hispanoamérica sin perjuicio de las atribuciones que corresponden al Estado y del interés general de los españoles».

la igualdad entre hombres y mujeres en el acceso a la cultura<sup>21</sup>, así como el favorecimiento de otros colectivos que pueden encontrar mayores obstáculos a la hora de participar en la vida cultural de la Comunidad, como es el caso de los emigrantes (capítulo, éste último, en el que el derogado Estatuto andaluz manifestaba ya una particular sensibilidad)<sup>22</sup>.

## 2.2. Las “novedades” en los Estatutos de Autonomía reformados.

Centrando la atención sobre las reformas estatutarias alumbradas en los últimos años, resulta necesario advertir sobre el impacto real que las mismas han tenido en el sector cultural. En este sentido, puede sostenerse que los nuevos contenidos incorporados a los Estatutos de Autonomía no constituyen tanto sustanciales novedades con respecto a las disciplinas anteriormente vigentes, sino más bien el desarrollo y concreción de principios y competencias que ya podían deducirse de aquéllas<sup>23</sup>. Sin

---

<sup>21</sup> El art. 12.2 del antiguo Estatuto andaluz disponía: «La Comunidad Autónoma propiciará la efectiva igualdad del hombre y de la mujer andaluces, promoviendo la plena incorporación de ésta en la vida social y superando cualquier discriminación laboral, cultural, económica o política».

<sup>22</sup> Sin perjuicio de las ya referidas disposiciones, presentes en la gran mayoría de los Estatutos de Autonomía, que imponen como principio facilitar la participación de las comunidades de emigrantes asentadas en otros territorios en la vida cultural de la Comunidad (vid. supra, nota n. 14, en relación con el ejemplo andaluz), el antiguo Estatuto andaluz se manifestaba particularmente sensible en este apartado, tal y como se desprende de la inclusión de un principio específico que impone a los poderes públicos autonómicos «La superación de las condiciones económicas, sociales y culturales que determinan la emigración de los andaluces y, mientras ésta subsista, la asistencia a los emigrados para mantener su vinculación con Andalucía». A ello se añadirá que «en todo caso, se crearán las condiciones indispensables para hacer posible el retorno de los emigrantes y que éstos contribuyan con su trabajo al bienestar colectivo del pueblo andaluz» (Art. 12.3. 4º del antiguo Estatuto andaluz).

<sup>23</sup> No en vano, no puede dejar de afirmarse que las CC.AA. en su conjunto habían llegado prácticamente a sus respectivos techos competenciales, por lo que la principal motivación de las reformas habría de responder a otros fines distintos de la simple adquisición de nuevas competencias [vid., en este sentido, TUR AUSINA, R., «El sistema competencial valenciano tras la reforma estatutaria de 2006: análisis al hilo de la reciente oleada de reformas estatutarias», en GARRIDO MALLOL, V. (Dir.), *Modelo de Estado y Reformas de los Estatutos*, Fundación Profesor Manuel Broseta, Valencia, 2007, pp. 230. y ss]. Sin embargo, por cuanto afecta a la concreción y desarrollo de las competencias autonómicas, muchos han visto en dicha labor legislativa un intento de proceder a un «blindaje competencial» que reduciría el margen de

embargo, este dato no debe relativizar la trascendencia de dichos desarrollos —ciertamente dispares en su intensidad según cada caso—<sup>24</sup>, en la medida en que comportan una especificación de los contenidos y alcance de principios y derechos que, con anterioridad a la reforma, presentaban una configuración mucho más vaga y poco definida. Los esfuerzos de concreción desplegados, en definitiva, contribuyen a hacer más fácilmente identificables las responsabilidades y obligaciones que esperan a los poderes públicos en relación con la garantía de unos derechos culturales (o de participación cultural, si queremos) que ahora se presentan, por tanto, más definidos en alcance y contenido.

La aludida línea de desarrollo y concreción ha sido la manifestada, en líneas generales, en las redacciones de los Estatutos de Autonomía

---

acción que pudiera tener el Estado en virtud de los títulos competenciales «abiertos» previstos en los arts. 149.2 y 149.1.28 CE: «mientras más específicos sean los títulos autonómicos, menos incidencia podrá tener ese título genérico estatal» [MONTILLA MARTOS, J. A., «Cultura y Patrimonio», en BALAGUER CALLEJÓN, F. (Dir.), *Reformas estatutarias y distribución de competencias*, Sevilla, IAAP, 2007, p. 744; en el mismo sentido se expresa, en su análisis del Estatuto andaluz, CANO BUESO, J. B., «Consideraciones sobre la reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía», en GARRIDO MALLOL, V. (Dir.), *Modelo de Estado y Reformas de los Estatutos*, op. cit., p. 322]. Autores como F. BALAGUER, matizan dicha postura identificando otros motivos que justifican el abandono del tradicional sistema de listados de competencias. Entre otros, el citado autor alude al hecho de que «tras veinticinco años de desarrollo autonómico no tiene demasiado sentido referirse a títulos generales (agricultura, ganadería) sino que se pueden precisar más las actividades públicas de competencia autonómica». A su juicio, en el recurso a la técnica de desglose de las competencias no existe blindaje alguno: «El Estatuto simplemente detalla el espacio competencial autonómico, pero no puede modificarlo. Si el tribunal Constitucional ha dicho que una determinada actividad pública es competencia del Estado no puede incluirse en el estatuto, pero si se ha reconocido su carácter autonómico es importante que el Estatuto lo diga de la manera más expresa posible y concrete su contenido» [BALAGUER CALLEJÓN, F. (Coord.), *Estatuto de Andalucía: novedades respecto del Estatuto de 1981. La nueva configuración del Derecho Autonómico de Andalucía*, IAAP, Sevilla, 2007, pp. 58-59].

<sup>24</sup> En efecto, los aludidos esfuerzos de desarrollo y concreción no presentan la misma intensidad en los distintos textos aprobados en los últimos años, pues mientras los Estatutos de Cataluña, Andalucía y, a una mayor distancia, el de Castilla-León, han llevado a cabo una regulación más intensa en la definición de los principios, objetivos, derechos y competencias relacionadas con la cultura, los de la Comunidad Valenciana, Baleares y Aragón se han mantenido en la línea de los anteriores Estatutos, marcada por una aproximación general a la materia.

recientemente reformados, intensificada al amparo de la trascendencia dada a dos objetivos/valores cuya materialización conjunta se entiende necesaria a los efectos de lograr una mayor cohesión y bienestar sociales dentro del nuevo escenario socio-cultural actual: la protección y promoción de la identidad cultural propia y el simultáneo respeto por la diversidad cultural<sup>25</sup>. En este sentido y manteniendo siempre una posición central el mandato de garantizar el acceso a la cultura y la participación de los ciudadanos en la vida cultural de la Comunidad, los nuevos preceptos estatutarios tienden a ser aún más precisos y clarificadores a la hora de concretar los contenidos del citado mandato<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> En esta dirección se proyectan los contenidos de disposiciones tales como el art. 12 del nuevo Estatuto de la Comunidad Valenciana («La Generalitat velará por la protección y defensa de la identidad y los valores e intereses del Pueblo Valenciano y el respeto a la diversidad cultural de la Comunitat Valenciana y su patrimonio histórico»), el art. 42.7 del Estatuto Catalán («Los poderes públicos deben velar por la convivencia social, cultural y religiosa entre todas las personas en Cataluña y por el respeto a la diversidad de creencias y convicciones éticas y filosóficas de las personas, y deben fomentar las relaciones interculturales mediante el impulso y la creación de ámbitos de conocimiento recíproco, diálogo y mediación»), el art. 18.3 del Estatuto balear («Los poderes públicos de las Illes Balears velarán por la protección y la defensa de la identidad y los valores e intereses del pueblo de las Illes Balears y el respeto a la diversidad cultural de la Comunidad Autónoma y a su patrimonio histórico») o el art. 21.8 del nuevo Estatuto andaluz («Los planes educativos de Andalucía incorporarán los valores de [...] la diversidad cultural en todos los ámbitos de la vida política y social»).

<sup>26</sup> En el caso del nuevo Estatuto catalán preverá, para el ámbito específico de la cultura, el deber de los poderes públicos de «fomentar [...] la creatividad artística y la conservación y la difusión del patrimonio cultural de Cataluña» y «emprender las acciones necesarias para facilitar a todas las personas el acceso a la cultura, a los bienes y a los servicios culturales y al patrimonio cultural, arqueológico, histórico, industrial y artístico de Cataluña» (art. 44). Por su parte, el nuevo Estatuto andaluz también se emplea en esta tarea de concreción incorporando en el Capítulo III de su Título I una serie de principios rectores destinados a favorecer el cumplimiento de los objetivos generales propuestos en el art. 10.3 del Estatuto. Por cuanto afecta al plano cultural, destaca la incorporación de principios ligados al planteamiento de nuevos objetivos impuestos por fenómenos sociales de insoslayable actualidad y de especial trascendencia para la Comunidad andaluza, como es el caso de la inmigración, que exigirá a los poderes públicos autonómicos volcar sus esfuerzos en lograr la integración cultural del cada vez más amplio y variado colectivo de los inmigrantes (vid. arts. 10.3.17º y 37.1 del nuevo Estatuto andaluz).

Sin perjuicio de lo descrito hasta ahora, la gran novedad incorporada en algunos de los nuevos Estatutos de Autonomía ha venido dada por la proclamación expresa de derechos propios de los ciudadanos de la Comunidad (llegando a poder hablarse, en algunos casos, de auténticos catálogos de derechos). En este ámbito, la totalidad de los Estatutos recientemente aprobados o reformados han incorporado un reconocimiento expreso del derecho individual (y, en ocasiones, también en su dimensión colectiva) de los ciudadanos al acceso a la cultura y a la participación en la vida cultural de la Comunidad<sup>27</sup>. En definitiva, puede afirmarse que

---

En conexión con esto último, podrá apreciarse también que la preocupación presente en los nuevos Estatutos de Autonomía por fomentar la participación y el acceso a la cultura de sectores concretos de la población, como es el caso de los jóvenes (vid. art. 10.3 del Estatuto valenciano; art. 40.4 del Estatuto catalán; o el art. 16.3 del Estatuto balear) y los mayores (vid. art. 40.6 del Estatuto catalán o el art. 37.1..3º del andaluz), la mujer (a raíz de la intensificación de las políticas de igualdad de género, tal y como se pone de manifiesto en el art. 41.3 del Estatuto catalán o en los arts. 10.2 y 21.8 del andaluz) o las minorías étnicas y culturales (vid. art. 42.7 del Estatuto catalán, los arts. 9,2, art. 37.1.23º del Estatuto andaluz y el art. 16.23 del nuevo Estatuto de Castilla y León, con una referencia expresa al pueblo gitano y su cultura en el caso de los preceptos de los Estatutos catalán y castellano-leonés), cobra un amplio reflejo en la configuración de los principios rectores incorporados en los nuevos Estatutos. En relación con el Patrimonio cultural, junto a principios rectores ya presentes en regulaciones precedentes que imponen la promoción de la conservación, recuperación, enriquecimiento, conocimiento y difusión del patrimonio cultural, histórico y artístico de las Comunidades, se contemplan ahora otros nuevos mandatos a los poderes públicos, donde destaca un novedoso principio que impondrá a los poderes públicos la protección y la defensa de la creatividad artística (en este sentido, el art. 12 del nuevo Estatuto valenciano dispondrá que «la Generalitat procurará asimismo la protección y defensa de la creatividad artística, científica y técnica, en la forma que determine la Ley competente», un mandato que también se incorporará en el art. 44 del Estatuto catalán y en el art. 18 del Estatuto de las Islas Baleares). Sin perjuicio de la proclamación de otros principios en otros sectores que conectan con el ámbito de la cultura, interesa destacar, por último, la frecuente inclusión entre los principios rectores de la actividad de los poderes públicos de aquél referido al fomento y promoción de los valores democráticos y de la “cultura de la paz” como parte integrante de la propia cultura de las CC.AA., principio intrínseco a aquella preocupación manifestada en los nuevos Estatutos por el equilibrio necesario entre la protección y promoción de la propia identidad cultural propia y el respeto por la diversidad cultural.

<sup>27</sup> En este sentido se presentan los contenidos de las siguientes disposiciones: art. 9.4 del Estatuto valenciano: «Todos los valencianos tienen derecho a participar de forma

lo que antes se presentaba simplemente como un mandato a los poderes públicos autonómicos es enunciado ahora como un auténtico derecho propio de sus ciudadanos.

El reconocimiento de este derecho, que en ocasiones es también operado en relación con colectivos concretos de ciudadanos<sup>28</sup>, queda, en algunos casos, completado o precisado en su contenido con referencias que aluden al derecho al desarrollo de las capacidades creativas<sup>29</sup> o al derecho de acceso al Patrimonio cultural y su disfrute efectivo<sup>30</sup>. En el caso concreto del Estatuto balear, se opera un reforzamiento de aquél mediante el reconocimiento expreso de un derecho a que los poderes públicos promuevan la integración cultural de todas las personas<sup>31</sup>.

---

individual, o colectiva, en la vida política, económica, cultural y social de la Comunidad Valenciana»; art. 22.1 del Estatuto catalán: «Todas las personas tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a la cultura»; art. 15.1 del Estatuto balear: «Todos los ciudadanos de las Illes Balears tienen derecho a participar de forma individual o colectiva en la vida política, económica, cultural y social de la Comunidad Autónoma»; art. 33 del Estatuto andaluz: «Todas las personas tienen derecho, en condiciones de igualdad, al acceso a la cultura»; art. 13.1 del Estatuto aragonés «Todas las personas tienen derecho a acceder, en condiciones de igualdad, a la cultura»; y art. 13.10 del Estatuto de Castilla y León: «Todos los castellanos y leoneses tienen derecho, en condiciones de igualdad, a acceder a la cultura»

<sup>28</sup> Así ocurre, por ejemplo, en el caso del Estatuto valenciano en relación con las comunidades de valencianos asentadas fuera de la Comunidad Valenciana (art. 3.3) o en el del Estatuto castellano-leonés con respecto a las personas mayores (art. 13.5) e, implícitamente y dentro de los límites que impongan las leyes, a los extranjeros (en virtud del reconocimiento operado por el art. 10.1 del citado Estatuto de Autonomía).

<sup>29</sup> Vid. art. 22.1 del Estatuto catalán (derecho «al desarrollo de sus capacidades creativas individuales y colectivas»), art. 18.1 del Estatuto balear (derecho «a la protección y la defensa de la creatividad artística, científica y técnica, tanto individual como colectiva»), art. 33 del Estatuto andaluz y art. 13.10 del castellano-leonés (que aluden también tanto a las capacidades creativas individuales como a las colectivas). El art. 3.1 del Estatuto aragonés también menciona el aludido derecho, aunque omite la referencia a su dimensión colectiva.

<sup>30</sup> Vid. art. 33 del Estatuto de Autonomía de Andalucía (derecho «al disfrute de los bienes patrimoniales, artísticos y paisajísticos de Andalucía») y art. 13.1 del Estatuto de Aragón (derecho «al disfrute del patrimonio cultural»). Por su parte, aunque no contempla una previsión semejante, del propio título dado al art. 13.10 del Estatuto castellano-leonés podría deducirse el reconocimiento de dicho derecho: «Derechos a la cultura y el patrimonio».

<sup>31</sup> Vid. art. 18.2 del nuevo Estatuto para Baleares.

La descripción y análisis de los preceptos constitucionales y estatutarios apenas tratados constituía un paso obligado, dado que tanto los referidos principios rectores como los “viejos” y “nuevos” derechos culturales —especialmente aquél genérico referido al acceso a la cultura y a la participación, individual y colectiva, en la vida cultural— resultan imprescindibles para entender la auténtica naturaleza de las acciones de voluntariado cultural. Por otra parte, es en el marco dispuesto por aquéllos donde se deberán desplegar las potencialidades de dicha modalidad de voluntariado y donde se determina, además, el escenario jurídico para el desarrollo de las acciones que lo conforman. No en vano, tal y como avanzábamos más arriba, el voluntariado cultural termina por configurarse como un instrumento cualificado que, puesto en acto de forma organizada y coordinada con la acción de los poderes públicos, dista de ser una simple herramienta de colaboración público-privada: por una parte, su puesta en práctica constituye una modalidad de ejercicio efectivo de un derecho reconocido al ciudadano (el derecho a la participación en la vida cultural desarrollada en su comunidad); por otra, constituye un recurso sumamente útil —a veces indispensable— para la materialización de objetivos y principios rectores de las políticas públicas en materia de cultura (con frecuencia se trata de mucho más que un simple recurso de apoyo, considerando que en no pocos ámbitos de “lo cultural” la intervención directa de los poderes públicos resulta poco versátil o insuficiente)<sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup> Esta valoración, que ha de quedar fuera de toda duda, también queda patente en el informe elaborado en 2008 el seno del Proyecto Europeo *Volunteers for Cultural Heritage (VoCH)*, donde se afirma cuanto sigue: «*The conservation and valorisation of cultural assets require more resources – both financial and human – than the public sector can provide. In some European countries these roles are equally shared between the public and the private sector, often on a voluntary basis, to ensure that places, monuments, sites, and objects of cultural and historical value are passed on unharmed and, where possible, enhanced, to future generations, contributing to the understanding of a shared past and the strengthening of ties among European citizens*» [vid. GIBBS, K. & SANI, M. (ed.), *Volunteering in Museums and Cultural Heritage: an European Overview*, op. cit., Section 1: Introduction, p. 3 (version digital accessible en el sitio web oficial del proyecto VoCH: [http://www.amitie.it/voch/1\\_VoCH\\_Introduction.pdf](http://www.amitie.it/voch/1_VoCH_Introduction.pdf))].

En cualquier caso, la determinación del marco jurídico del voluntariado cultural no puede prescindir de un análisis más concreto que descienda sobre la normativa específica que regula el voluntariado, donde deberían concretarse mecanismos e instrumentos de impulso adecuados para garantizar el ejercicio de los derechos que respaldan y fundamentan la puesta en práctica de la acción de voluntariado en este sector. De dicho análisis podrán desprenderse elementos que contribuyan a dar respuesta a las preguntas que presiden las reflexiones planteadas por el presente estudio: ¿resulta coherente la normativa vigente con la especial naturaleza del voluntariado cultural? ¿Es la misma sensible a la doble faceta presente en el mismo, por una parte mecanismo de colaboración entre público y privado y, por otra, modalidad o cauce para el ejercicio de un derecho de los ciudadanos? ¿Garantiza dicha normativa el deseable nivel de fomento del voluntariado cultural y un aprovechamiento satisfactorio de sus potencialidades?

### 3. La normativa reguladora del voluntariado cultural

La norma estatal que, hoy por hoy, ofrece una atención específica a nuestro objeto de estudio es la Orden del Ministerio de Cultura de 9 de octubre de 1995, de regulación del voluntariado cultural<sup>33</sup>. En su propia exposición de motivos se ponen de manifiesto expresamente buena parte de las consideraciones que nos ocupaban en el cierre del epígrafe anterior. Dispone la Orden, en dicho sentido, cuanto sigue:

«La cultura es un derecho de todos; que es una prestación esencial y que constituye un bien del que participan los ciudadanos, no sólo como meros receptores, sino también y principalmente como sujetos activos plenamente inmersos en el proceso de creación, conservación, enriquecimiento y difusión del acervo cultural. [...] Por todo ello, se considera necesario propiciar nuevas vías que permitan la participación de los ciudadanos en actividades que mejoren la accesibilidad al conocimiento y disfrute de los bienes culturales, finalidad a la que responde esta Orden al establecer el régimen del voluntariado cultural, basado en los principios de una prestación altruista, solidaria, gratuita y libre, que se canaliza por medio de asociaciones civiles sin ánimo de lucro.»

Sin embargo, antes de tratar los contenidos de la citada Orden, en nuestro propósito de examinar el marco normativo del voluntariado

<sup>33</sup> Orden publicada en BOE de 25 de octubre de 1995, núm. 255, pág. 30974.

cultural resulta imprescindible tomar, como punto de partida, los conceptos aportados por la Ley 6/1996, de 15 de enero, del Voluntariado. En su artículo 3, la citada Ley define el voluntariado como el «conjunto de actividades de interés general, desarrolladas por personas físicas, siempre que las mismas no se realicen en virtud de una relación laboral, funcionarial, mercantil o cualquier otra retribuida y reúna los siguientes requisitos». Dichas actividades deberán cumplir, además, con una serie de condiciones:

- Las mismas deben presentar un carácter altruista y solidario;
- su realización ha de ser libre (sin que existan, por tanto, una obligación personal o un deber jurídico);
- no podrá producirse, a consecuencia de las mismas, contraprestación económica alguna (salvo, en su caso, el reembolso de los gastos que el desempeño de la actividad voluntaria);
- y habrán de desarrollarse a través de organizaciones privadas o públicas y con arreglo a programas o proyectos concretos<sup>34</sup>.

Dentro de aquel «conjunto de actividades de interés general», el artículo 4 de la Ley 6/1996 recoge expresamente las actividades culturales<sup>35</sup> pero, más allá de ello, la citada norma no desarrolla ni un concepto concreto ni un régimen específico para el voluntariado cultural. Por tanto, tal y como avanzábamos, para hallar una regulación específica del voluntariado cultural en el ámbito estatal hemos de dirigirnos a los contenidos de la Orden del Ministerio de Cultura, de 9 de octubre de 1995.

La norma reguladora del voluntariado cultural presenta, *prima facie*, una serie de características que condicionan, ya de partida, su alcance y

---

<sup>34</sup> En la parte final del citado precepto quedan expresamente excluidas del concepto de voluntariado «las actuaciones voluntarias aisladas, esporádicas o prestadas al margen de organizaciones públicas o privadas sin ánimo de lucro, ejecutadas por razones familiares, de amistad o buena vecindad», al mismo tiempo que se advierte que «la actividad de voluntariado no podrá en ningún caso sustituir al trabajo retribuido».

<sup>35</sup> El citado artículo, titulado «Actividades de interés general», reza del siguiente modo: «Se entiende por actividades de interés general, a efectos de lo dispuesto en el artículo anterior, las asistenciales, de servicios sociales, cívicas, educativas, *culturales*, científicas, deportivas, sanitarias, de cooperación al desarrollo, de defensa del medio ambiente, de defensa de la economía o de la investigación, de desarrollo de la vida asociativa, de promoción del voluntariado, o cualesquiera otras de naturaleza análoga».

efectividad. Para empezar, se trata de una norma reglamentaria (y no del más alto nivel o rango jerárquico), emanada, además, con carácter previo a la promulgación de la Ley del voluntariado de 1996 (lo que, como veremos, determinará una serie de desajustes). A ello se añade la parquedad de sus contenidos, a la luz de los cuales se hace complejo afirmar que las aspiraciones reguladoras de la norma hayan sido las de abordar con detalle la riqueza del fenómeno que tiene por objeto.

La orden se estructura en un reducido número de artículos (tan sólo 6) en los que las principales cuestiones tratadas coinciden con la identificación del propio concepto de voluntariado cultural, sus requisitos y los sujetos actores (arts. 1º y 2º); el establecimiento de unas notas básicas relativas a los programas de actuación (art. 3º), que se configuran como el instrumento central para articular las iniciativas de voluntariado cultural; y, por último, la propuesta de algunas líneas de acción del Ministerio dirigidas a favorecer el desarrollo de dicha modalidad de voluntariado (art. 4º).

Las actividades de voluntariado cultural son concebidas en la Orden como actividades basadas en una aportación gratuita y desinteresada, que «no podrá sustituir, en ningún caso, prestaciones de trabajo o servicios profesionales remunerados» (art. 1º.2). Las mismas han de ser prestadas por los voluntarios culturales a través de asociaciones dedicadas al voluntariado cultural (art. 2º.2)<sup>36</sup>.

En virtud del artículo 1º.1 de la Orden, «los centros directivos y los organismos autónomos del Ministerio de Cultura podrán acoger iniciativas de colaboración ofrecidas por asociaciones de voluntariado cultural que, por su vinculación con los programas o actividades culturales cuya ejecución corresponda a aquéllos, deseen aportar gratuita y desinteresadamente su contribución al logro de sus objetivos». Dichas iniciativas

---

<sup>36</sup> Dichas asociaciones, en virtud de lo dispuesto en el art. 2º.1, coinciden con «aquellas que cuenten entre sus fines la realización, sin ánimo de lucro, de actividades culturales por medio de voluntarios», debiendo hallarse las mismas legalmente constituidas conforme a lo descrito en la Ley de Asociaciones. Especifica también la Orden que «la incorporación de los voluntarios culturales a las asociaciones se formalizará por cualquier medio que permita tener constancia de la relación existente entre ambos» (art. 2º.3).

han de quedar plasmadas en programas de actuación que se definirán, en colaboración, por el Ministerio y las Asociaciones implicadas<sup>37</sup>. El art. 3º de la Orden prevé que dichos programas de actuación sean informados por la Dirección General de Cooperación Cultural previamente a su aprobación por el Subsecretario del Departamento. Los mismos habrán de publicarse en el BOE dentro del primer trimestre del año y quedarán a disposición de las asociaciones del voluntariado cultural que lo soliciten. En cuanto a su ejecución, el apartado 4 del citado artículo dispone que la misma se llevará a cabo «en instituciones culturales de titularidad estatal y gestión no transferida a las comunidades autónomas, así como en aquellas otras, públicas o privadas, con las que el Ministerio de Cultura suscriba el correspondiente convenio».

Por último, en el art. 4º se recogen tres medidas o líneas de acción del Ministerio para impulsar y favorecer el voluntariado cultural: 1. La consideración prioritaria en acciones de fomento para las solicitudes o propuestas relativas a asociaciones que canalicen el voluntariado cultural o a actividades desarrolladas por éstas; 2. El establecimiento, en colaboración con las asociaciones del voluntariado cultural, de sistemas de información y orientación dirigidos a los voluntarios culturales para la mejor realización de las actividades que desarrollen; 3. La habilitación del acceso gratuito para voluntarios a las instituciones o actividades culturales dependientes u organizadas, respectivamente, por los centros

---

<sup>37</sup> En principio, la dicción del art. 3º.1. parece apuntar que la responsabilidad del diseño de dichos programas recaerá en el Ministerio y sus Organismos autónomos («serán elaborados por los centros directivos y organismos autónomos del Ministerio de Cultura, a iniciativa propia, o a iniciativa de las asociaciones del voluntariado cultural»), pero resulta más coherente entender que, dada su naturaleza, aquél debe gestarse en colaboración con las asociaciones implicadas, una interpretación que queda respaldada por el propio art. 5º de la Orden, donde se dispone que «son funciones de la Dirección General de Cooperación Cultural, en relación con el voluntariado cultural, la preparación y la ejecución de los programas de acción cultural en colaboración con las asociaciones del voluntariado cultural» (en el mismo sentido se expresa GARCÍA CAMPÁ, S., «Algunos interrogantes para el análisis jurídico del voluntariado», ponencia expuesta en las *VI Jornadas de Voluntariado Cultural*, celebradas en Pontevedra el 17 y 18 de junio de 2003, texto accesible en la página web del Ministerio de Cultura: <http://www.mcu.es/cooperacion/CE/CongresosJornadas/voluntariado-cultural/comunicaciones/29.pdf>, p. 19).

directivos u organismos autónomos en que se hayan desarrollado los programas en que aquéllos participen<sup>38</sup>.

Como avanzábamos más arriba, pueden identificarse ciertas incoherencias con los dictados de la Ley del Voluntariado de 1996. Por una parte, el concepto de «voluntario cultural» manejado por la Orden resulta más restringido que el concepto genérico de voluntario previsto en la Ley, en la medida en que el primero impone la mayoría de edad y una «capacidad de obrar suficiente», requisitos no exigidos por la segunda. Por otro lado, a tenor de los contenidos de la Orden, parece quedar excluida la posibilidad de que la propia Administración pueda elaborar y ejecutar, a través de un grupo de voluntarios, un programa concreto de actuación cultural, dado que exige, en todo momento, la presencia de una asociación de voluntariado cultural. La Ley, sin embargo, admite sin distinciones a organizaciones públicas y privadas como organizaciones de voluntariado capacitadas y habilitadas para desarrollar actuaciones concretas. Hemos de recordar, sin embargo, que la Ley del Voluntariado fue aprobada con posterioridad a la Orden ministerial específica sobre voluntariado cultural, lo que motivó necesariamente que ésta última no pudiera tener en cuenta los dictados de aquélla. En cualquier caso, dada la relación jerárquica entre ambas normas, las limitaciones presentes en la Orden resultan incompatibles con los dictados de la Ley y deben entenderse necesariamente como inaplicables<sup>39</sup>.

En definitiva, puede comprobarse que la regulación estatal específica en materia de voluntariado cultural resulta considerablemente escueta y poco detallada. Salvo alguna fugaz alusión<sup>40</sup>, en la misma no se

---

<sup>38</sup> A tales efectos, el apartado c) del art. 4º impone el requisito de que los voluntarios participen anualmente en dos o más de los programas.

<sup>39</sup> En este sentido se pronuncia GARCÍA CAMPÁ, quien añade, además, el criterio del principio cronológico como fundamento para el desplazamiento de dichos dictados de la Orden: «Ante estas contradicciones con la ley estatal de voluntariado, parece que debe aplicarse tanto el principio jerárquico como el principio cronológico, de manera que puede entenderse que la ley estatal sobre voluntariado invalida las limitaciones determinadas por la Orden sobre voluntariado cultural, sin que esto deba afectar al restante contenido de la norma.» (GARCÍA CAMPÁ, S., «Algunos interrogantes para el análisis jurídico del voluntariado», op. cit., p. 21).

<sup>40</sup> El art. 4º de la Orden ministerial nos permite saber que la actividad de los voluntarios quedará ligada a «instituciones o actividades culturales», aunque éstas, quedan igualmente sin especificar.

concretan referencias a los concretos sectores de intervención ni al contenido específico de las acciones a realizar en el marco de esta modalidad de voluntariado. Se entiende, por tanto, que estos capítulos deben de ser tratados en el marco de la normativa sectorial que regula el ámbito de la cultura y, especialmente, en la referida al Patrimonio cultural<sup>41</sup>. Sin perjuicio del análisis que merecerán, en el epígrafe siguiente, las referencias al voluntariado cultural incluidas en dicha normativa, no puede cerrarse el presente apartado sin hacer alusión a la normativa autonómica sobre voluntariado, pues dentro de la misma encontramos un supuesto concreto que ofrece una regulación mucho más detallada, capaz de colmar algunas de las lagunas presentes en la normativa estatal: nos referimos aquí a la normativa vigente en la Comunidad Autónoma de Cantabria y, más concretamente, al Decreto 59/2000, de 26 julio, por el que se regula el voluntariado cultural en la citada comunidad<sup>42</sup>.

El citado Decreto tiene por objeto «reconocer el valor social de la acción voluntaria como expresión de participación, solidaridad y pluralismo, promover su desarrollo y regular la actividad de los voluntarios» (art. 1). En lo referente al concepto de voluntario cultural, la norma parte de un concepto amplio en virtud del cual «podrán ser voluntarios las personas jurídicas legalmente constituidas que, sin ánimo de lucro, presenten o ejecuten programas culturales y las personas físicas que, integradas en organizaciones, participen en la elaboración o ejecución de los mismos» (art. 4). Dicho concepto queda perfilado, de una parte, por la imposición de que las actuaciones desarrolladas queden enmarcadas dentro de Programas específicos aprobados por la Consejería de Cultura<sup>43</sup>, y de otra, por la previsión de algunos supuestos de

---

<sup>41</sup> Así se desprende también del propio preámbulo de la Orden Ministerial, cuando se dispone que «de la aplicación de los reglamentos de los museos de titularidad estatal y del Sistema Español de Museos y de Bibliotecas Públicas del Estado y del Sistema Español de Bibliotecas, debe derivarse la creación de cauces que favorezcan la implicación de los ciudadanos en las funciones de tales instituciones, tanto en las actividades didácticas que han de desempeñar los museos, como en las culturales complementarias que deben realizar las bibliotecas».

<sup>42</sup> Publicado en BOC de 7 agosto 2000, n.º 152, p. 5803.

<sup>43</sup> Así se dispone en el art. 4.2: «La actuación de voluntariado se llevará a cabo de acuerdo y con sujeción a concretos programas y proyectos de protección o difusión

exclusión<sup>44</sup> y de unos principios informadores de la actividad de voluntariado cultural<sup>45</sup>.

A diferencia de cuanto ocurría con la normativa estatal, el presente Decreto sí aborda una regulación más atenta y detallada de su objeto, concretando, entre otros aspectos, las competencias propias de la Administración en relación con el sector (art. 5)<sup>46</sup>, la naturaleza, procedimiento de aprobación y contenidos mínimos de los Programas o Proyectos de voluntariado cultural (art. 11)<sup>47</sup>, las condiciones para la incorporación

---

del patrimonio cultural. Dichos programas podrán ser elaborados desde la Consejería de Cultura y Deporte o ser directamente propuestos por los voluntarios culturales».

<sup>44</sup> Los citados supuestos se incluyen en el apartado 1º del art. 4, contemplándose las siguientes: «a) Las actividades realizadas por personas físicas a título individual, sin estar vinculadas a una organización, ni a la ejecución de programas aprobados por la Consejería. b) Las actividades desarrolladas en virtud de un vínculo laboral o funcional. c) Las actividades realizadas en el ejercicio de una obligación personal, como las realizadas por los objetores de conciencia en el ejercicio de la prestación social sustitutoria. d) Las actividades realizadas por los cargos gerenciales de las entidades públicas promotoras de los programas. Se exceptúa el supuesto de que dichos programas sean propuestos o diseñados por los propios voluntarios. e) Aquellas actuaciones que generen un lucro a título personal o persigan intereses únicamente políticos, empresariales o sindicales».

<sup>45</sup> Contemplados en el Art. 3 del Decreto, los aludidos principios básicos serán: «1. La libertad de opción personal de compromiso social. 2. La solidaridad con otras personas o grupos, así como el respeto y valoración de los bienes integrantes del Patrimonio Cultural de Cantabria. 3. La gratuidad en el servicio que se presta, no buscando beneficio o interés patrimonial. 4. La autonomía respecto a los poderes públicos. 5. La responsabilidad en su actuación, para que la ayuda sea estable en el tiempo y permita posteriores evaluaciones de los resultados».

<sup>46</sup> «Art. 5. La Consejería de Cultura y Deporte ostenta las competencias siguientes relacionadas con el voluntariado cultural: a) Ejercer la función inspectora para el cumplimiento del presente Decreto y sus normas de desarrollo, así como comprobar el cumplimiento de las obligaciones impuestas a los voluntarios. b) Coordinar las distintas áreas de actuación, crear áreas nuevas y refundir o suprimir las existentes. c) Asesorar técnicamente al voluntariado en la redacción de sus programas y/o en la ejecución de los mismos. d) Determinar la aptitud o formación mínima de los voluntarios que desarrollen los programas o proyectos de voluntariado. e) Fomentar la participación y formación del voluntariado cultural, colaborando con las entidades públicas y privadas existentes. f) Aquellas otras que se establezcan por la normativa vigente.»

<sup>47</sup> En virtud de lo dispuesto en el art. 11, los programas o proyectos de voluntariado cultural pueden presentar un ámbito objetivo muy amplio (tanto como el propio

a los mismos de los voluntarios (arts. 12 y 13)<sup>48</sup>, así como medidas de fomento del voluntariado cultural mucho más concretas que las presentes en la normativa estatal (contempladas en el Capítulo IV, arts. 14 a 18)<sup>49</sup>. A parte de estas cuestiones, dos aspectos llaman especialmente la atención: de una parte, la inclusión expresa de un mecanismo de gran utilidad, como es el Registro de Voluntarios Culturales, considerándose la inscripción en el mismo un requisito necesario para la adquisición del

---

concepto de «lo cultural»), sin perjuicio de la referencia expresa a los objetivos previstos en la Ley 11/1998 en relación con el Patrimonio cultural de Cantabria. La Dirección General de Cultura es la competente para aprobar los programas, que pueden ser presentados tanto por las asociaciones de voluntariado como por la propia Consejería de Cultura. Los contenidos mínimos de dichos programas (aptdo. 2º) hacen referencia a la identificación de la entidad promotora, el objeto y denominación del proyecto, su ámbito territorial, su duración, fines y objetivos, medios personales y materiales, así como los mecanismos de control, seguimiento y evaluación del programa o proyecto.

<sup>48</sup> El art. 12 del Decreto dispone que «la incorporación de un voluntario a un programa o proyecto se realizará mediante acuerdo o compromiso expreso o por escrito que, además de determinar el carácter altruista de la relación, tendrá, como mínimo, el contenido siguiente: a) El conjunto de derechos y deberes que correspondan a las entidades de voluntariado y a las personas físicas en ellas integradas. b) El proceso de formación, si procede, para conseguir mayor eficacia en su actuación. c) El contenido de la actividad y las funciones que la entidad voluntaria se compromete a desarrollar. d) La duración del compromiso y las causas y formas de extinción de éste». Por su parte, el art. 13 determina el régimen de responsabilidad que afectará a las organizaciones responderán frente a terceros por los daños y perjuicios causados por los voluntarios que participen en sus programas, siendo de aplicación la normativa privada o el régimen de la Ley 30/1992 en función de la naturaleza privada o pública de la entidad promotora del programa.

<sup>49</sup> Entre dichas medidas se hace referencia al fomento de mecanismos de asistencia técnica, programas formativos, servicios de información y campañas de divulgación y reconocimiento de las actividades de voluntariado (art. 14); la previsión de bonificaciones o reducciones en la entrada a museos, centros o salas culturales (art. 15); la acreditación adecuada de los voluntarios (art. 16); y la concreción de los mecanismos de financiación de los programas de voluntariado cultural (a la luz de los arts. 17 y 18, se contará con aportaciones económicas recibidas con cargo al Presupuesto autonómico o procedentes de cualesquiera entidades privadas y Administraciones Públicas; adquisiciones a título gratuito de bienes o derechos con contenido económico; ingresos obtenidos por actividades marginales de carácter comercial, subastas y juegos de azar, siempre que las personas físicas o jurídicas que los organicen estén autorizadas para ello; o partidas presupuestarias consignadas específicamente en los presupuestos de la Consejería de Cultura).

estatus de voluntario cultural<sup>50</sup>; y de otra, la previsión expresa de un sistema que regula tanto el nombramiento y pérdida de la condición de voluntario cultural<sup>51</sup> como el contenido específico del estatuto propio del mismo. En este sentido, el Decreto procede a incluir un catálogo relativo a los derechos y deberes del voluntario cultural, un instrumento esencial no sólo para la seguridad jurídica de los voluntarios sino también para la propia definición del contenido de la actividad constitutiva del voluntariado cultural. Interesa, por tanto, reproducir aquí los preceptos que conforman el citado catálogo:

«Art. 8. Los voluntarios deberán tener garantizados los siguientes **derechos**:

- a) A recibir, tanto inicial como permanentemente, la información, orientación y apoyo para el ejercicio de las funciones que se les asignen.
- b) A recibir los medios materiales y el apoyo económico necesarios para llevar a cabo la actividad.
- c) A disponer de una identificación acreditativa de su condición de voluntarios.
- d) A ser tratados sin discriminación.
- e) A ser reembolsados por los gastos realizados en el desempeño de su actividad de voluntariado.
- f) A realizar su actividad en las debidas condiciones de seguridad e higiene en función de la naturaleza y características específicas de aquélla.

---

<sup>50</sup> Dispone el Art. 6 cuanto sigue: «La Consejería de Cultura y Deporte elaborará y mantendrá actualizado un Registro de Voluntarios Culturales en el que, con carácter voluntario, podrán inscribirse todas aquellas personas físicas y jurídicas que hayan sido nombradas como tales conforme al artículo 7 del presente Decreto. El Registro de Voluntarios Culturales será público con respecto a todas las inscripciones que deban constar en el mismo. No podrá ser considerado voluntario, a los efectos de lo dispuesto en el presente Decreto, quien no haya solicitado previamente su inclusión en el Registro de Voluntarios Culturales. La aprobación de un programa o proyecto de voluntariado conlleva la inscripción automática de las personas que, vinculadas a la ejecución de dicho programa o proyecto, hayan solicitado previamente la inscripción en el Registro de Voluntarios Culturales».

<sup>51</sup> En virtud del art. 7 del Decreto, los voluntarios culturales son nombrados por el consejero de Cultura y Deporte a propuesta conjunta de la Consejería de Cultura y Deporte y del Ayuntamiento donde desarrollen su actividad (tratándose de personas físicas la propuesta sería conjunta de los anteriores y la asociación en la que se integren). En cuanto a la pérdida de la condición de voluntario, la misma se produce por el transcurso del plazo de tres años sin participar en ningún programa de voluntariado, así como por la promoción de actividades con fin real de lucro, existencia de remuneración encubierta o de algún tipo de contraprestación que exceda la mera compensación de los gastos ocasionados en las actuaciones de voluntariado (art. 10).

g) A participar en el desarrollo, diseño y evaluación de los programas en que se inserten.

h) A que no le sean asignadas tareas ajenas a los fines y naturaleza del programa de voluntariado en que se encuadren.

i) A ser asegurados contra los riesgos de accidente y enfermedad derivados directamente del ejercicio de la actividad voluntaria, con las características y por los capitales asegurados que correspondan según la actividad y la normativa vigente.

j) A obtener el respeto y reconocimiento debido por el valor cultural y social de su contribución.

k) Todos aquellos derechos que se deriven del presente Decreto y del resto del ordenamiento jurídico».

«Art. 9. Corresponden al voluntario los siguientes **deberes**:

a) Adecuar su actuación a los principios de disciplina, solidaridad y diligencia, colaborando con los entes públicos o privados y el resto de voluntarios para mayor eficiencia de los programas que se apliquen.

b) Rechazar cualquier contraprestación económica por las actividades desempeñadas.

c) Cumplir los compromisos adquiridos con respecto al programa de actuación, siguiendo las instrucciones adecuadas a los fines que se impartan en el desarrollo de las actividades encomendadas.

d) Mantener la confidencialidad de la información recibida en el desarrollo de su actividad, guardando secreto análogo al secreto profesional.

e) Observar las medidas de seguridad e higiene que sean de debido cumplimiento.

f) Respetar los bienes o cosas sobre los que se dirige su actividad.

g) Participar en las labores formativas adecuadas y previstas de modo concreto para las actividades y funciones confiadas, así como las que con carácter permanente se precisen para los servicios que presten.

h) Exhibir y utilizar debidamente la acreditación de voluntario cultural».

En todo caso e independientemente de la valoración positiva que merece el sustancial avance procurado por la regulación cántabra en materia de voluntariado cultural, no podemos olvidar que el citado supuesto representa una excepción en el panorama nacional y que la vigencia efectiva de sus dictados se halla, además, acotada territorialmente, tal y como corresponde a toda normativa autonómica. En este sentido, la generalizada ausencia de modelos legislativos tan concretos como el cántabro sigue imponiendo un análisis de otras normativas sectoriales ligadas al plano de la cultura a los efectos de lograr describir, de la forma más detallada posible, el marco normativo del voluntariado cultural en nuestro Estado, así como valorar sus virtudes y carencias.

#### 4. El voluntariado en la normativa sectorial sobre Patrimonio cultural.

Aunque no se trate del único sector sobre el que pueden volcarse actuaciones propias del voluntariado cultural<sup>52</sup>, el referido al Patrimonio cultural presenta un interés especial como ejemplo por varias razones. De una parte, el Patrimonio cultural encierra potentísimos valores sociales directamente relacionados con la propia identidad cultural de los pueblos<sup>53</sup>, a la par que concentra un indudable potencial que se proyecta en el plano de la formación, educación y sensibilización de la ciudadanía<sup>54</sup>. De otra, muy especialmente en un país tan rico en bienes culturales como es el nuestro, el Patrimonio constituye un sector difícilmente abarcable y asumible para un modelo de salvaguardia exclusivamente basado en la intervención pública. En este escenario, tanto en virtud del derecho que ostentan los ciudadanos, como auténticos «propietarios» —en un sentido, más que jurídico, social—, a participar y colaborar desinteresadamente en la conservación y transmisión de un Patrimonio que valoran y estiman, como en función de la indiscutible insuficiencia y la falta de medios de las estructuras públicas responsables de dicha salvaguardia<sup>55</sup>, el voluntariado cultural se perfila como uno de los instrumentos claves

---

<sup>52</sup> Piénsese en sectores tales como el de los espectáculos públicos, la cooperación al desarrollo o el propio sector turístico, entre otros.

<sup>53</sup> Así puede desprenderse de la propia lectura del preámbulo de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, cuando dispone que «El Patrimonio Histórico Español es una riqueza colectiva que contiene las expresiones más dignas de aprecio en la aportación histórica de los españoles a la cultura universal. Su valor lo proporciona la estima que, como elemento de identidad cultural, merece a la sensibilidad de los ciudadanos, porque los bienes que lo integran se han convertido en patrimoniales debido exclusivamente a la acción social que cumplen, directamente derivada del aprecio con que los mismos ciudadanos los han ido revalorizando».

<sup>54</sup> En este sentido, afirmará SÁNCHEZ-MESA MARTÍN: «[...] la valoración que hacemos del arte como procedimiento cierto para el conocimiento de la identidad cultural e histórica de un pueblo, se enriquece al relacionarlo con el proceso de educación del hombre para su desarrollo completo y para el florecimiento en él de un espíritu abierto en cuya formación se encuentra la clave de una relación vital entre el arte y la juventud del hombre, como actitud atenta siempre a lo nuevo y a lo por conocer» (SÁNCHEZ-MESA MARTÍN, D., «El arte en la educación del Hombre», *op. cit.*, p. 14).

<sup>55</sup> Vid. *supra* nota 32, en relación con la valoración procurada en GIBBS, K. & SANI, M. (ed.), *Volunteering in Museums and Cultural Heritage: An European Overview*, *op. cit.*, p. 3.

a tener en cuenta a los efectos del diseño de políticas de conservación y difusión exitosas para el Patrimonio cultural.

Desde el punto de vista jurídico, sin embargo, debe destacarse que el sector del Patrimonio cultural, tradicionalmente plagado de deberes, obligaciones y cargas para los destinatarios de la normativa, presenta numerosos ámbitos vedados para el ejercicio del voluntariado en la medida en que el mismo no es posible allí donde medie cualquier tipo de imposición jurídica. Ello determina que numerosas acciones de colaboración (a priori esperables de cualquier sujeto voluntario) queden excluidas de la esfera de actuación del voluntariado cultural<sup>56</sup>. Sin embargo, al margen de las aludidas limitaciones —que afectan especialmente a la faceta de la protección y conservación del Patrimonio cultural—, el sector no deja de ofrecer una rica y variada gama de posibilidades a la intervención del voluntariado cultural (particularmente importantes en el plano de la difusión del Patrimonio, pero no restringidas al mismo)<sup>57</sup>.

---

<sup>56</sup> Piénsese, por ejemplo, en la acción de comunicación a la Administración competente de concretas agresiones o amenazas sufridas por un bien protegido: la misma no podrá representar nunca una acción constitutiva de voluntariado en la medida en que el art. 8.1 de la Ley del Patrimonio Histórico Español de 1985 LPHE (y con él, otros preceptos semejantes incluidos en todas y cada una de las Leyes autonómicas sobre Patrimonio cultural) la configura como un auténtico deber de todo ciudadano: «Las personas que observen peligro de destrucción o deterioro en un bien integrante del Patrimonio Histórico Español deberá, en el menor tiempo posible, ponerlo en conocimiento de la Administración competente, quien comprobará el objeto de la denuncia y actuará con arreglo a lo que en esta Ley se dispone».

<sup>57</sup> En efecto, es en el ámbito de la difusión donde con mayor frecuencia se desempeñan acciones de voluntariado cultural (baste pensar en ejemplos ya referidos en otros puntos del trabajo, como es el caso de los museos o la organización de muestras u otros eventos o espectáculos culturales). Este dato, sin dejar de ser cierto, no cierra la puerta a acciones de voluntariado que puedan afectar a otras facetas relacionadas con el Patrimonio, ni siquiera en el ámbito de la conservación donde, aún a pesar de que se opere un estricto y exigente deber en relación con ésta última —especialmente intenso para los propietarios o poseedores de los bienes protegidos (baste, como referencia, su amplísima formulación en el art. 36.1 LPHE)—, donde también cabe la intervención voluntarista, aunque casi siempre dentro de una vertiente especializada y profesional. En esta línea se mueven las aportaciones de algunas ONGs, como es el caso de *Restauradores sin Fronteras*, integrada principalmente por profesionales de la conservación, cuyo cometido principal es la realización de acciones que beneficien social y económicamente a las poblaciones de los países menos favorecidos,

A pesar de la ya aludida trascendencia del potencial del voluntariado cultural en el sector del Patrimonio cultural, cabe apreciar que la misma encuentra escaso reflejo en las normas generales que, con rango de Ley, regulan la disciplina en España. En este sentido, la Ley del Patrimonio Histórico Español de 1985 se halla huérfana de referencias. Tan sólo algunas de las Leyes autonómicas, especialmente las de aprobación reciente (por tanto, más actualizadas en relación con las necesidades actuales y la realidad social presente), incluyen referencias, por lo general, limitadas a una simple declaración de compromiso por parte de las instituciones competentes en el sentido de garantizar y favorecer el voluntariado cultural. En la referida línea pueden citarse la Ley 4/1998, de 11 de junio, del Patrimonio Cultural Valenciano, en cuyo art. 5 se dispone que «La Generalitat Valenciana fomentará el marco de colaboración con [...] 4. Asociaciones de voluntariado para la conservación y difusión del patrimonio cultural valenciano», o la Ley 1/2001, de 6 de marzo, del Patrimonio Cultural de Asturias, en cuyo art. 4, titulado «colaboración de los particulares», se establece, en el apartado 3º, que «El Principado de Asturias promoverá y apoyará la colaboración de [...] 3. los ciudadanos en la protección del patrimonio cultural bajo las correspondientes formas asociativas, en trabajos de voluntariado social o, en general, en programas de cualquier naturaleza dirigidos a su investigación y protección». Más prolijos resultan los contenidos de una de las Leyes de más reciente aprobación: la Ley 7/2004, de 18 de octubre, del Patrimonio Cultural, Histórico y Artístico de La Rioja. En la citada Ley se manifiesta una atención especial al fenómeno del voluntariado que arranca desde su propio preámbulo, donde ya se revela una singular sensibilidad

---

utilizando el Patrimonio como herramienta para el desarrollo sostenible de dichas comunidades (el sitio web oficial de esta organización se halla accesible en <http://www.a-rsf.org/>). Otro ejemplo –ligado en este caso al plano teórico y a la investigación en materia de la teoría de la conservación– viene dado por el *Consejo Internacional de Monumentos y Sitios Histórico-Artísticos* (ICOMOS), una reputada organización internacional no gubernamental ligada a la UNESCO que tiene como cometido promover la teoría, la metodología y la tecnología aplicada a la conservación, protección, realce y apreciación de los monumentos, los conjuntos y los referidos sitios (sitio oficial del Comité español de ICOMOS accesible en [http://www.esicomos.org/Nueva\\_carpeta/INDEX\\_2ESICOMOS.htm](http://www.esicomos.org/Nueva_carpeta/INDEX_2ESICOMOS.htm)).

al comprender expresamente al voluntariado cultural como uno de los canales a través de los cuales puede potenciarse la participación activa de los ciudadanos en la salvaguardia de los bienes culturales<sup>58</sup>. Junto a ello y trascendiendo el alcance de las declaraciones genéricas ya presentes en las Leyes antes citadas<sup>59</sup>, la Ley riojana aporta, en su art. 6, referencias a ámbitos específicos en los que ha de proyectarse la acción del voluntariado cultural, destacando especialmente el compromiso adquirido por los poderes públicos competentes en la Comunidad Autónoma en virtud del cual se «potenciará la colaboración con personas, organizaciones, entidades e instituciones nacionales e internacionales de cualquier naturaleza políticas formativas y educativas» a los efectos de promover «políticas formativas y educativas destinadas a incrementar el conocimiento, investigación, defensa y divulgación social del patrimonio cultural, histórico y artístico»<sup>60</sup>. Por otra parte, el art. 41 deja constancia

---

<sup>58</sup> En este sentido, refiere la Ley riojana en su preámbulo cuanto sigue: «[...] esta Ley trata de escapar a la tradicional concepción de norma predominantemente prohibitiva, para realzar, frente al papel pasivo de los particulares como sujetos de límites y cargas, que también debe mantenerse, un aspecto activo de colaboración, que es el único que puede garantizar una salvaguarda perdurable de estos bienes. En esta idea se engastan mecanismos como la acción popular, la facultad que cualquier ciudadano tiene de iniciar expedientes para la declaración de un bien cultural, el voluntariado, el premio por hallazgos casuales, las diversas ayudas y subvenciones, el apoyo económico a las visitas públicas, los cometidos de cooperación de la Iglesia Católica como titular de una parte sustancial de este Patrimonio, y otros aspectos que pretenden impulsar la participación y el compromiso del denominado tercer sector en la defensa y conservación del patrimonio cultural, histórico y artístico.»

<sup>59</sup> Declaración de la que la citada Ley no prescinde, incluyéndola en el apartado 5º de su art. 6 con el siguiente dictado: «El Gobierno de La Rioja impulsará y apoyará la colaboración de los ciudadanos en la defensa del patrimonio cultural, histórico y artístico bajo las correspondientes formas asociativas; en trabajos de voluntariado en los términos previstos en la Ley 7/1998, de 6 de mayo, Ley del Voluntariado Social; o, en general, en programas de cualquier naturaleza dirigidos a su protección, investigación, utilización y difusión.»

<sup>60</sup> Siempre dentro del contenido del art. 6, la Ley riojana presenta el acierto de aludir ciertos institutos que, aunque se contemplan con carácter general en todas las Leyes de Patrimonio cultural vigentes en nuestro país, no son calificados, como ocurre en este caso, como instrumentos de colaboración voluntaria de las personas físicas y jurídicas. En este sentido, el artículo comprende el reconocimiento de la acción popular en su apartado 1º («Cualquier persona física o jurídica está legitimada para actuar en defensa del patrimonio cultural, histórico y artístico de La Rioja ante las Administra-

expresa de la posibilidad de que la colaboración del voluntariado cultural se proyecte también en el ámbito de las visitas públicas a Bienes de Interés Cultural<sup>61</sup>.

Más allá de la regulación general del Patrimonio Cultural y descendiendo a los subsectores propios del ámbito, la normativa de Museos es probablemente la más rica en referencias a los espacios para el desarrollo

---

ciones Públicas y ante los órganos jurisdiccionales, en cumplimiento de lo previsto en esta Ley») y de la iniciativa ciudadana en la iniciación de expedientes de declaración de Bien de Interés Cultural en su apartado 3º («Los particulares pueden promover la iniciación del procedimiento para declarar un bien perteneciente al patrimonio cultural, histórico y artístico de La Rioja en alguno de los regímenes de protección recogidos en la presente Ley»). La referencia contenida en el apartado 2º, en línea con lo que afirmábamos más arriba, debe entenderse excluida del marco de actuación del voluntariado en la medida en que se constituye como un deber ciudadano: «Todo aquel que tenga conocimiento u observe situaciones que supongan o puedan suponer peligro o riesgo de deterioro, destrucción o expolio del patrimonio cultural, histórico y artístico de La Rioja *lo comunicará inmediatamente* a la Consejería competente en materia de Cultura o a la Entidad Local en que se hallare el bien, quienes comprobarán a la mayor brevedad el objeto de dicha denuncia o comunicación y actuarán conforme a lo previsto en esta Ley».

<sup>61</sup> El citado art. Dispone, en su apartado 1º, cuanto sigue: «Los Bienes de Interés Cultural podrán ser sometidos a visita pública gratuita en días y horas previamente señalados por la Consejería competente en materia de Cultura. En la determinación del régimen de visitas se tendrá en cuenta el tipo de bien, sus características y, en el caso de bienes inmuebles, el informe de la Entidad Local donde radique el bien cultural afectado. Para facilitar la realización de las mencionadas visitas, y, *sin perjuicio de la posible colaboración del voluntariado cultural*, las Administraciones podrán establecer ayudas públicas y exenciones fiscales, entendidas como contribución pública al sostenimiento de los bienes».

En esta línea de favorecer la participación de voluntariado en el régimen de las visitas públicas a Bienes de Interés Cultural se manifiesta también alguna normativa autonómica de rango inferior a la Ley, frecuentemente aprobada por los propios organismos gestores de los Monumentos. Ejemplo de ello es la Resolución de 24 enero 2003, del Patronato de la Alhambra y Generalife, por la que se acuerda publicar la normativa revisada de visita del monumento de la Alhambra y Generalife aprobada por acuerdo del pleno del Patronato de 27 mayo 2002 (publicada en BOJA de 13 de febrero de 2003, nº 30, p. 3343), donde se prevé el fomento «directo y regular» de programas de voluntariado asociados a la visita pública del monumento de la alambra, como es el caso del «Programa de Voluntarios de la Tercera Edad», previsto para la visita acompañada y comentada al Museo de la alambra (este programa está pensado para los colectivos de estudiantes, tercera edad y grupos de asociaciones de carácter cultural y social, en virtud de lo dispuesto en el art. 4.5.7 del Anexo Único de la citada Resolución).

del voluntariado cultural. No en vano, los museos constituyen una de las instituciones de difusión cultural en las que la acción del voluntariado se halla tradicionalmente más arraigada<sup>62</sup>.

En este sentido, dentro del ámbito estatal, deben destacarse los contenidos de la Orden del Ministerio de Cultura 174/2009, de 29 de enero, por la que se regula la visita pública a los museos de titularidad estatal adscritos y gestionados por el Ministerio de Cultura y por el Instituto Nacional de las Artes Escénicas y de la Música. Dando contenido a una previsión ya contenida en el art. 4º, letra c) de la Orden reguladora del voluntariado cultural que analizábamos más arriba<sup>63</sup>, en esta nueva Orden se contemplan los beneficios que asisten a los voluntarios culturales en relación con el acceso a los museos de titularidad estatal con carácter gratuito o con precios reducidos<sup>64</sup>: en virtud del art. 4.9º se prevé la posibilidad de visita gratuita para «Las personas que realicen labores de voluntariado cultural en el museo en el que desarrollen su actividad, previa presentación de la acreditación correspondiente» y, de forma alternativa, la visita con precio reducido al 50% según lo previsto en el art. 5, letra b)<sup>65</sup>.

---

<sup>62</sup> Vid. BARRANCO VELA, R., *Régimen Jurídico de las ONGs*, op. cit.

<sup>63</sup> El citado apartado de la Orden del Ministerio de Cultura de 9 de octubre de 1995, recordemos, disponía que «Se facilitará a los voluntarios culturales, que participen anualmente en dos o más de los programas a que se refiere el punto cuarto, el acceso gratuito a las instituciones o actividades culturales dependientes u organizadas, respectivamente, por los centros directivos u organismos autónomos en que se hayan desarrollado dichos programas, de conformidad a lo que éstos establezcan»

<sup>64</sup> La citada Orden recupera y refunde disposiciones ya emanadas en otras Órdenes anteriores: la Orden de 28 de junio de 1994, que preveía la exención del pago de la entrada en los museos de titularidad estatal adscritos al Ministerio de Cultura a los voluntarios educativos y culturales [apartado 2, letra d)] y la Orden de 24 de enero de 1995, en virtud de la cual se establecía la exigencia de un carné expedido por el correspondiente Ministerio para poder ejercer el aludido derecho.

<sup>65</sup> Desaparece, por tanto, la referencia al requisito de haber participado anualmente en dos o más programas de voluntariado previsto por la Orden de 1995, lo que unido a la doble alternativa de acceso íntegramente gratuito o con reducción parcial del precio contribuye a flexibilizar y ampliar el goce efectivo de este derecho por parte de los voluntarios. En el mismo sentido se manifiestan los contenidos de otra Orden, en este caso, del Ministerio de Educación: Orden EDU/2244/2009, de 3 julio, por la que se regula la visita pública al Museo Nacional Centro de Arte Reina Sofía.

Buena parte de las Leyes autonómicas de referencia en materia de museos se hacen eco de esta sensibilidad hacia la labor del voluntariado, incorporando previsiones específicas y reconociendo beneficios semejantes en sus desarrollos legislativos. A modo de ejemplo, podemos referirnos a los contenidos de la Ley de Museos de Andalucía (Ley 8/2007, de 5 de octubre), la cual dispone, en su art. 7.3 («principios de fomento y colaboración») que «la Administración de la Junta de Andalucía fomentará la participación ciudadana en el ámbito de las instituciones museísticas, especialmente a través de asociaciones o entidades sin ánimo de lucro que tengan por objeto la promoción de los museos o el desarrollo de actividades de voluntariado cultural en los mismos»<sup>66</sup>.

## 5. Reflexiones conclusivas

Aún no habiendo sido exhaustivos, el análisis procurado sobre la normativa vigente en materia de Patrimonio cultural puede resultar suficiente para llevar a cabo una valoración presidida, necesariamente, por una doble lectura. Por una parte, resulta evidente que el panorama descrito no permite concluir que el legislador haya abordado con detalle en esta regulación sectorial el fenómeno del voluntariado cultural: las declaraciones genéricas de impulso y fomento del voluntariado en el sector no

---

<sup>66</sup> Pueden citarse otros ejemplos de normas autonómicas de rango reglamentario en las que también se plasma esta sensibilidad hacia el papel del voluntariado cultural en el ámbito de los museos. Así, el Decreto 81/2001, de 9 noviembre, de creación del Museo Regional de Arte Moderno, aprobado por el Gobierno de la Comunidad de Murcia (BOM de 20 de noviembre de 2001, n° 269, p. 14767), dispone, entre los objetivos del citado museo de nueva creación, el de «Fomentar la actividad de asociaciones, fundaciones y entidades de voluntariado que tengan por objeto el apoyo a los museos» [art. 2 g)]. Del mismo modo, en sintonía con las disposiciones citadas en el ámbito estatal, otras normas autonómicas preverán también beneficios para los voluntarios culturales en el acceso a instituciones museísticas. Un ejemplo de ello lo da el Decreto 174/1994, de 28 julio, por el que se regula la visita a los Museos de titularidad estatal gestionados por la Junta de Castilla y León (BOCM de 2 de agosto de 1994, n° 148, p. 4139), en cuyo art. 2 se dispone que «están exentos del pago del precio de entrada a los museos que menciona este Decreto: [...] c) Los miembros de las fundaciones o asociaciones de amigos de Museo correspondiente, cuando éstas hayan concertado la exención con la Junta de Castilla y León. [...] d) El voluntariado civil y educativo».

son una constante y, por regla general, no se acompañan con la identificación de ámbitos de intervención concretos, lo que resta cobertura normativa al potencial desarrollo del mismo en cuanto al sector del Patrimonio cultural se refiere. A ello se añade que las facilidades y beneficios reconocidos legislativamente a asociaciones y voluntarios resultan muy puntuales (a pesar de la gratuidad y el desinterés que deben presidir las prestaciones encuadradas en toda acción del voluntariado, con frecuencia, su merecido reconocimiento —que no su contraprestación— no presenta una dimensión equiparable a su aportación).

Por otra parte, la lectura positiva viene amparada por las tendencias manifestadas en las normas de más reciente aprobación, más sensibles al fenómeno social del voluntariado y más proclives a abrir vías que permitan la participación desinteresada de lo privado en lo público en materia de salvaguardia y difusión del Patrimonio cultural<sup>67</sup>. Buena parte de estas iniciativas provienen del Derecho autonómico, lo cual las convierte en «mejoras parciales» en la medida en que su vigencia resulta acotada territorialmente.

Tal y como puede comprobarse, la valoración de la normativa sectorial del Patrimonio cultural arroja resultados comunes a la merecida por la normativa específica vigente en materia de voluntariado, analizada en el segundo epígrafe del presente estudio. Allí nos referíamos a una normativa estatal que, dada la ausencia de alusiones en la Ley 6/1996, quedaba reducida a un tratamiento sumamente escueto de la modalidad del voluntariado cultural en una disposición ya de por sí desfasada como era la Orden del Ministerio de Cultura de 9 de octubre de 1995. Nuevamente, las mejoras “parciales” quedaban apuntadas por el derecho autonómico, con el ejemplo del Decreto cántabro 59/2000, de 26 julio, que sí entraba a regular con detalle aspectos tales como los derechos y deberes

---

<sup>67</sup> Es conveniente recordar que nos hallamos en un sector en el que tradicionalmente ha pesado mucho un planteamiento de excesivo intervencionismo, donde los ámbitos de intervención (especialmente el referido a la tutela y conservación de bienes de gran interés cultural) se presentan como un cometido incuestionablemente público, donde, hasta fechas recientes, han predominado, de forma hegemónica, el ejercicio de potestades administrativas y la prestación directa de servicios por parte de las administraciones competentes, resultando muy deficitarios los canales habilitados a la intervención privada.

de los voluntarios culturales, beneficios específicos para los voluntarios, así como un mayor número de medidas encaminadas a impulsar su ejercicio y garantizar la efectiva canalización y coordinación de iniciativas por las administraciones autonómicas competentes.

En suma, a la luz del panorama descrito, puede sostenerse que la concreción del compromiso de los poderes públicos en el fomento del voluntariado dista de encontrar una respuesta satisfactoria en el plano legislativo. Ello no deja de sorprender si atendemos a las limitaciones (en términos de financiación y personal, entre otros factores) que presenta la capacidad de intervención de la Administración en un sector tan amplio y costoso como el cultural (limitaciones difícilmente paliables si no es a través de una adecuada articulación de la colaboración del sector privado, donde encuadramos también la actuación desinteresada de los particulares)<sup>68</sup>. Identificada esta necesidad e identificadas las potencialidades del voluntariado cultural (conforme a los datos procurados al inicio del presente estudio), cuesta entender que no hayan proliferado un mayor número de intentos legislativos tendentes a canalizar y aprovechar éstas últimas, de forma cuando menos paralela a la tendencia manifestada en otros sectores en relación a otras modalidades de voluntariado, como puede ser el caso del voluntariado ambiental<sup>69</sup>.

Sin embargo, la perplejidad que despiertan las carencias apuntadas en el plano legislativo no se reducen al dato concreto del fomento y aprovechamiento efectivo del voluntariado cultural como recurso o mecanismo para la articulación de una mayor colaboración público-privada en el

---

<sup>68</sup> Hacíamos referencia más arriba al ejemplo de la protección y conservación del vasto Patrimonio cultural de nuestro país, una tarea pública en la que la capacidad de actuación de la Administración dista de estar respaldada por medios suficientes (en relación con esta reflexión, permítasenos el reenvío a cuanto se analizó en SÁNCHEZ-MESA MARTÍNEZ, L. J., «Il ruolo dei soggetti privati...», op. cit., p. 411 ss).

<sup>69</sup> En efecto, si se procede a realizar una búsqueda legislativa en la normativa estatal, autonómica y local vigente en materia ambiental, puede comprobarse que el número de normas y preceptos específicos referidos al voluntariado (en lo relativo a sus espacios o ámbitos de actuación, su adecuada formación, programas de sensibilización, etc.) resultan mucho más abundantes comparativamente de cuanto lo son en la normativa propia del sector cultural.

ámbito cultural: también hemos de recordar la dimensión que adquiere el voluntariado cultural como vía para el ejercicio efectivo de aquel derecho de los ciudadanos a participar en la vida cultural de la comunidad, como una parte integrante del contenido del mismo (con mayor claridad, si cabe, a la luz de las concreciones introducidas por los Estatutos de Autonomía reformados en relación con el alcance y contenidos del citado derecho). Los poderes públicos, por tanto, deben garantizar su fomento no sólo en virtud de la maximización de recursos disponibles para la consecución de fines públicos en el marco de las políticas culturales, sino también porque a través de aquél se ejerce un derecho que resulta básico para el ciudadano en el plano cultural, a cuya garantía quedan llamados todos los poderes públicos en función de los principios rectores previstos en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía.

Las puntuales intervenciones del legislador autonómico aludidas en páginas precedentes, si bien constituyen tan sólo mejoras parciales, representan, en cualquier caso, estímulos en la dirección adecuada. Dichos ejemplos deberían ser tenidos en cuenta como líneas inspiradoras para la renovación legislativa que, como viene siendo frecuente en el marco del Estado Autonómico, tiene lugar en cascada, de forma progresiva a lo largo del tiempo. Superado el momento de las simples declaraciones, el objetivo —aún por alcanzar— ha de ser, pues, el de ir llenando de contenidos concretos el mandato genérico que la Constitución y los Estatutos de Autonomía encomiendan a los poderes públicos: facilitar el acceso de los ciudadanos a la cultura y al Patrimonio cultural y garantizar canales para la participación de los mismos en la vida cultural y en la salvaguardia del Patrimonio.