© ***Cadernos de Dereito Actual*** Nº 9. Núm. Ordinario (2018), pp. 271-286
·ISSN 2340-860X - ·ISSNe 2386-5229

Análisis del régimen jurídico del voluntariado

Analysis of the legal regime of volunteering

José Enrique Anguita Osuna[1]
Universidad Rey Juan Carlos

SUMARIO: 1. Origen y evolución del voluntariado – 2. Aspectos conceptuales y generales del voluntariado – 3. Marco normativo vigente: Unión Europea y España – 4. Retos del voluntariado – 5. Referencias

Resumen: El Voluntariado se ha convertido en uno de los mecanismos más importantes de la acción social, permitiendo la participación ciudadana y que los voluntarios puedan contribuir en la labor asistencial ayudando a cubrir las necesidades sociales de las personas. Se analiza el origen y evolución del voluntariado, su conceptualización, rasgos y características, y finalmente se aborda la evolución histórica normativa y el vigente régimen jurídico del voluntariado tanto en la Unión Europea como en España, haciendo referencia en este caso a la vigente ley 45/2015, de 14 de octubre, de Voluntariado y a la diversa normativa autonómica que regula la acción voluntaria.

Palabras clave: Voluntariado, pobreza, voluntario, España, Unión Europea

Abstract: Volunteering has become one of the most important mechanisms of social action, allowing citizen participation and its contribution to welfare assistance, by helping to meet the social needs of the different people. It is analyzed the origin and evolution of volunteering, its conceptualization, traits and characteristics, and finally, we study the historical regulatory evolution and the current legal regime in the European Union and Spain, making a specific reference in this case to the national law 45 / 2015, of October 14, of Volunteering and the diverse regional regulations that regulate voluntary action.

Keywords: Volunteering, poverty, volunteer, Spain, European Union

1. ORIGEN Y EVOLUCIÓN DEL VOLUNTARIADO

La acción llevada a cabo por voluntarios con el ánimo de ayudar a aquellas personas que tenían necesidades sociales y que estaban pasando por momentos delicados se ha desarrollado prácticamente desde la Edad Antigua hasta la Edad Contemporánea, pasando por la Edad Media y Edad Moderna. Podemos encontrar las primeras manifestaciones de la acción e intervención social durante la Edad Antigua en el Código de Hammurabi de Mesopotamia, en la Antigua Grecia, el Imperio Romano o en el cristianismo primitivo.

Desde los inicios del cristianismo uno de sus principales valores ha sido la caridad, y ayudar al prójimo se convirtió en el medio para alcanzar la vida eterna. Este tipo de ayudas se manifestaron en otras culturas, de modo que por ejemplo el islam insta a practicar la caridad con los más necesitados. Incluso en muchos pueblos de África se extendió el concepto de comunidad, lo que suponía que había que tener en cuenta las necesidades de las demás personas, mostrando en términos generales, el mensaje de que las personas que ayudan a la comunidad se convierten en un ejemplo para la misma. Durante la Edad Media los individuos y grupos de personas se organizaban para dar respuesta a las necesidades sociales, y al mismo tiempo la familia y los vecinos ocupaban un importante papel ayudando a quienes se encontraban en una situación de necesidad,

[1] Doctor por la Universidad Rey Juan Carlos. Profesor de Historia del Derecho y las Instituciones de la Universidad Rey Juan Carlos.

Recibido: 30/04/2018
Aceptado: 22/05/2018

constituyendo un servicio de ayuda a domicilio, y adoptando otros mecanismos de socorro basados en la hospitalidad[2].

En términos generales, la caridad medieval se mantuvo durante muchos siglos, observándose una disminución de su presencia en el siglo XV. Por otro lado, en este siglo se puso de manifiesto que la mujer ocupaba una posición clave en el ámbito familiar, puesto que se encargaba de cuidar y educar a los hijos, gestionar la economía familiar, realizar las funciones domésticas y cualquier otra actividad cuyo fin fuera garantizar el beneficio de su grupo[3].

A lo largo de toda la Edad Media y Edad Moderna se expandieron y crecieron las instituciones que contribuyeron al desarrollo de la ayuda social, entre las que se encontraban las guildas, los gremios, los hospitales, las órdenes militares, las cofradías, las casas de misericordia, los pósitos o las órdenes religiosas. En definitiva, entre los actores de la acción social, la Iglesia católica siempre tuvo un fuerte peso y una gran presencia en la Europa occidental ayudando a pobres, débiles, menesterosos y necesitados. Sin embargo, poco a poco fue teniendo lugar un constante y lento proceso de secularización en virtud del cual la Iglesia fue perdiendo poder y presencia en el ámbito de la ayuda social, en detrimento de las instituciones públicas[4].

A partir del siglo XVIII aumentó el recelo del Estado hacia las formas tradicionales voluntarias de ayuda, lo que supuso que tanto las cofradías como las hermandades acabaran siendo sustituidas por los montepíos de carácter laico[5]. A pesar de esta transformación durante esta etapa, las funciones relacionadas con el cuidado enfermero, domiciliario y hospitalario, no solamente eran desarrolladas por las enfermeras, sino también por grupos de voluntariado seglar, que en la mayoría de los casos estaban vinculados a las hermandades y cofradías que todavía existían[6].

A partir de la Revolución Francesa y de la aparición en la sociedad de los principios de igualdad, fraternidad y libertad, se creó la Asistencia Social, entendida como un sistema de protección social. Este sistema fue configurado como el conjunto de principios, normas y procedimientos elaborados para ayudar a los individuos, grupos y comunidades, y con la finalidad de satisfacer las necesidades de las personas y al mismo tiempo dar una solución a sus problemas. El papel creciente que acabaría teniendo el Estado en el ámbito de la acción social, supuso que la Iglesia y otras instituciones con fines sociales quedaran relegadas a un segundo plano[7].

Según las investigaciones realizadas por Fernández García y Alemán Bracho, desde el siglo XIX se contemplaba la existencia del voluntariado. Por ejemplo, Josephine Shaw Lowell era partidaria de gestionar la caridad de forma organizada y profesional, sin perjuicio que permitiera la participación del voluntariado mediante los "visitadores amigables", quienes se organizaban de forma privada. Asimismo, Mary Ellen Richmond en su obra titulada *"El buen vecino en la ciudad moderna"*, mostraba las virtudes del voluntariado[8].

En España durante el franquismo la participación social se basaba en la lucha por las libertades democráticas, y durante los años sesenta el pleno empleo en España se consiguió a través del Plan de Estabilización de 1959, mientras que en Europa occidental el pleno empleo fue consecuencia de las políticas keynesianas orientadas a aumentar el

---

[2] GUTIÉRREZ RESA, A. *Acción Social No Gubernamental. Análisis y reflexiones sobre las organizaciones voluntarias*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1997, pp. 23-24.

[3] *Ibídem*, pp. 26-30.

[4] ANGUITA OSUNA, J. E. *Introducción a la historia de la acción e intervención social*, Ed. Asociación Veritas para el Estudio de la Historia, el Derecho y las Instituciones, 2017.

[5] GUTIÉRREZ RESA, A. *op. cit.*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1997, p. 30.

[6] HERNÁNDEZ MARTÍN, F. *Historia de la enfermería en España (Desde la antigüedad hasta nuestros días)*, Ed. Síntesis, Madrid, 1996, p. 207.

[7] CORRAL BUSTO, J. "Historia del voluntariado social en Europa y España", en OSORIO GARCÍA DE OTEYZA, M. (Coordinador) *Voluntariado Social*, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S.A., Madrid, 2003, p. 70.

[8] FERNÁNDEZ GARCÍA, T. y ALEMÁN BRACHO, C. (Coordinadores) *Introducción al Trabajo Social,* Ed. Alianza editorial, 2003, pp. 117-121.

salario directo, indirecto y diferido[9]. Según Mora Rosado es cierto que durante el franquismo se adoptaron mecanismos e instrumentos de acción social, sin embargo opina que únicamente se puede hablar de voluntariado en España a partir de la época democrática y de la de la Transición[10]. Aun así, en los años setenta del siglo XX el voluntariado pasó por las siguientes fases: beneficencia, caridad, filantropía y asistencia, y tal y como afirma Tavazza el voluntariado ha sido de orden "reparador", llegando a desarrollar una función de "amortiguador social"[11], compensando las carencias que tenía el sistema oficial a la hora de cubrir todas las necesidades sociales de la ciudadanía.

Tras el fin del franquismo la aprobación de la Constitución Española de 1978 fue clave en la transformación política, económica y social de España. El nuevo marco constitucional y las políticas del Gobierno supusieron *"la confirmación del voluntariado como un recurso social que coadyuvaba a la puesta en práctica de las políticas sociales"*[12].

El gobierno español creó en el año 1988 el Ministerio de Asuntos Sociales, lo que significó un enorme avance del Estado de Bienestar en España, permitiendo consolidar el nuevo modelo de los servicios sociales. Además, según establece Montagut, con la creación de este nuevo departamento ministerial, se permitió aumentar y promocionar la participación social, en concreto mediante la aprobación del Real Decreto de 15 de julio de 1988 donde se regulaba la asignación tributaria del 52% del IRPF. Esta medida permitió que entidades de carácter privado pudieran gestionar proyectos y programas en el ámbito de los servicios sociales, lo que evidentemente supuso que en la década de los años 90 del siglo pasado, tuvieran un desarrollo muy significativo tanto el voluntariado como las organizaciones no gubernamentales[13].

A pesar de que el origen de la asistencia social organizada por el clero y los sectores laicos surgió como consecuencia de la incapacidad física del voluntariado individual que no tenía medios ni capacidad para dar solución a los problemas sociales y necesidades de las personas más necesitadas[14], las entidades sociales con el paso del tiempo fueron incrementando su presencia y relevancia. Estas entidades sociales, entre las que se destaca el voluntariado, han permitido el desarrollo de proyectos sociales más participativos y dinámicos, donde se otorga un papel relevante al trabajo educativo, la promoción personal, el desarrollo de los valores individuales y sociales de los trabajadores y la promoción personal[15].

En este sentido, durante los últimos años ha sido común el vínculo que el Estado ha tenido con otros actores en el desarrollo de la acción e intervención social, incrementando desde una perspectiva próxima al "pluralismo del bienestar", la participación de diferentes agentes que acaban con el monopolio que el Estado ha desarrollado en el ámbito de la acción social. En este caso, entre estos nuevos agentes irrumpió el voluntariado, y a todos estos agentes se les promociona tanto a nivel legislativo como económico mediante el pago de subvenciones, en virtud de las cuales se podrán desarrollar con más eficacia las funciones sociales[16].

Sin embargo, según afirma Domingo Moratalla, en ocasiones se puede llevar a cabo una instrumentalización de la acción voluntaria por parte de las instituciones financieras, sociales, políticas y religiosas, en los que se encuentran bancos, cajas de ahorro, hospitales, partidos, e iglesias. Todas estas entidades intentan recuperar una

---

[9] MONTAÑÉS, M., VILLASANTE, T. y ALBERICH, T. "¿Asociaciones de voluntarios? Lo que se dice y lo que se quiere decir cuando hablamos de voluntariado", *Documentación Social. Revista de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada*, nº 104, julio-septiembre 1996, pp. 14-15.

[10] MORA ROSADO, S. "El fenómeno del voluntariado en España: aproximación a la evolución del término (De la opacidad a la mitificación)", *Documentación Social. Revista de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada*, nº 104, julio-septiembre 1996, p. 119.

[11] GUTIÉRREZ RESA, A. *op. cit.* Tirant lo Blanch, Valencia, 1997, pp. 32-33.

[12] MADRID, A. *La Institución del Voluntariado*, Editorial Trotta, Madrid, 2001, p. 30.

[13] SANZ CINTORA, A. "Acción Social y Trabajo Social en España. Una revisión histórica", *Acciones e Investigaciones sociales*, nº 13 (octubre 2001), p. 31, haciendo referencia a MONTAGUT, T. *Política social. Una introducción*, Ed. Ariel, Barcelona, 2000, p. 177.

[14] TORRES DÍAZ, J. *Historia del Trabajo Social*, 2ª edición, Humanitas, Bogotá, 1985, p. 50.

[15] SANZ CINTORA, A. *op. cit.*, p. 31.

[16] ALEMÁN BRACHO, C. (Coordinadora), ALONSO SECO, J. M. y FERNÁNDEZ SANTIADO, P. *Fundamentos de servicios sociales*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2010, p. 238.

credibilidad que, o bien fue perdida, o bien fue cuestionada. Por tanto, en ocasiones el voluntariado se ha utilizado como un mecanismo para conseguir credibilidad social e incluso algún tipo de rentabilidad[17].

Hemos de reseñar la vinculación del voluntariado con el servicio social de promoción y cooperación, el cual según Alemán Bracho se encarga de potenciar la vida de la comunidad, facilitando la participación en tareas comunes e impulsando la iniciativa social, principalmente mediante el voluntariado y el asociacionismo. Asimismo, manifiesta que sus principales funciones son las siguientes: impulsar el asociacionismo y la participación, a través de campañas de divulgación y mentalización social; canalizar las dificultades que detecten los usuarios en la prestación de los servicios recibidos; potenciar las organizaciones de voluntariado social; crear programas de cooperación entre las organizaciones públicas y privadas sin ánimo de lucro, y las Administraciones Públicas; y finalmente, potenciar el desarrollo y mejora de la zonas deprimidas, tanto urbanas como rurales, fomentando el esfuerzo de la comunidad y la Administración para incrementar la calidad de vida de sus ciudadanos[18].

En definitiva, actualmente el voluntariado se desarrolla desde ciertas instituciones o entidades, y participa en la elaboración de políticas públicas, o en el desarrollo de la acción social, trabajando en base a los principios de libertad e igualdad[19]. El voluntario se puede definir como *"la persona que ofrece sus servicios a título gratuito, no habiendo recibido una formación adecuada de servicios sociales y ejerciendo su trabajo en su propio país"*[20]. La acción voluntaria lleva creciendo desde hace años en España, no solamente en número de entidades dedicadas al voluntariado sino también en el creciente número de sectores donde desarrolla proyectos de acción social. Según los estudios realizados por Perdomo, en España han existido ciertas iniciativas y entidades de voluntariado entre las cuales se pueden destacar algunas: Centro de Estudios Marsiega (educación de personas adultas); Compañeros Constructores (trabajo con personas marginadas, construcción de escuelas y defensa de los derechos humanos); Medicus Mundi (soluciona problemas ocasionados como consecuencia de la descolonización); Traperos de Emaús (lucha contra la marginación y la pobreza en el Tercer Mundo)[21].

2. ASPECTOS CONCEPTUALES Y GENERALES DEL VOLUNTARIADO

A la hora de elaborar una definición acertada sobre el voluntariado nos podemos remitir a la conceptualización realizada por diferentes instituciones. El Comité de las Regiones determinó en uno de sus dictámenes que en cada Estado miembro de la Unión existe una definición diferente de voluntariado, sin embargo, en todos los Estados las definiciones deben basarse en tres criterios comunes claves[22]:

- *"El voluntariado se lleva a cabo libremente y por iniciativa propia, no pudiendo en ningún caso ser obligatorio. Esto garantiza el compromiso y la identificación de los voluntarios con las actividades que realizan.*

---

[17] DOMINGO MORATALLA, A. "¿Voluntarios? No, gracias. Clarificación ética de la acción voluntaria", *Documentación Social. Revista de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada*, nº 104, julio-septiembre 1996, p. 28.

[18] ALEMÁN BRACHO, C. (Coordinadora), ALONSO SECO, J. M. Y FERNÁNDEZ SANTIADO, P. *op. cit.*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2010, pp. 272-273.

[19] PERDOMO CEJUDO, J. G. "Asistencia social y beneficencia: situación actual y perspectivas", *De la beneficencia al bienestar social. Cuatro siglos de acción social*, Seminario de Historia de la Acción Social. Colección Trabajo Social, Serie Documentos 8, Madrid, 1985, p. 294.

[20] Definición elaborada por el Comité Preparatorio del Ciclo de Estudio Europeo sobre el voluntario, como componente básico de algunas organizaciones y del voluntariado (1966). GUTIÉRREZ RESA, A. "Iniciativa social y servicios sociales", dentro de ALEMÁN BRACHO, C. y GARCÉS FERRER, J. (Directores) *Administración social: servicios de bienestar social*, Ed. Siglo XXI editores S.A., Madrid, 1996, p.312.

[21] PERDOMO CEJUDO, J. G. "Asistencia social y beneficencia: situación actual y perspectivas", *De la beneficencia al bienestar social. Cuatro siglos de acción social*, Seminario de Historia de la Acción Social. Colección Trabajo Social, Serie Documentos 8, Madrid, 1985, pp. 294-295.

[22] UNIÓN EUROPEA, Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El voluntariado, su papel en la sociedad europea y su impacto» (2006/C 325/13), *DOUE* de 30.12.2006, C 325, pp. 48-49.

- *El voluntariado no está remunerado y no está motivado por intereses financieros, aunque cabe reembolsar los gastos en que incurra el voluntario.*
- *El voluntariado tiene por objetivo intervenir en favor de personas distintas de las que integran la familia del propio voluntario o de determinados grupos sociales y con ello ser útil a la sociedad (aunque indiscutiblemente el voluntariado ofrece grandes posibilidades en cuanto a la formación de la personalidad del voluntario)"*.

También se han acuñado otras definiciones vinculadas a la actividad del voluntariado. La Comisión Europea en una de sus comunicaciones manifiesta que *"se entiende por voluntariado cualquier forma de actividad voluntaria, ya sea formal o informal. Los voluntarios actúan libremente, siguiendo sus propias decisiones y motivaciones, y no persiguen ningún beneficio económico. El voluntariado es un camino de solidaridad y una manera que tienen los individuos y las asociaciones de identificar y abordar las necesidades y preocupaciones humanas, sociales o medioambientales. Suele practicarse como apoyo a una organización sin ánimo de lucro o una iniciativa a nivel local"*[23].

Asimismo, según el Parlamento Europeo, se entiende por voluntariado *"las actividades formales, no formales, informales y relacionadas con la formación profesional y el aprendizaje, realizadas de manera voluntaria, sobre la base de la libre elección y motivación de una persona, sin ánimo de lucro y en favor de una causa sin fines de lucro, en beneficio de los voluntarios, los destinatarios de los servicios prestados por una asociación de voluntarios, las comunidades y la sociedad en su conjunto"*[24].

Las definiciones sobre la acción voluntaria también se han recogido en diferentes normas legislativas. En la ley 6/1996, de 15 de enero, de Voluntariado se definía en su artículo tercero 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: a) Que tengan carácter altruista y solidario; b) Que su realización sea libre, sin que tengan su causa en una obligación personal o deber jurídico; c) Que se lleven a cabo sin contraprestación económica, sin perjuicio del derecho al reembolso de los gastos que el desempeño de la actividad voluntaria ocasione; d) Que se desarrollen a través de organizaciones privadas o públicas y con arreglo a programas o proyectos concretos"*[25].

En base a los estudios realizados por Funes Rivas, voluntario es *"toda persona que dedica su tiempo y esfuerzo a cooperar en una tarea de la que no recibe recompensa material e instrumental alguna"*. Continua añadiendo que *"la utilización del término voluntario impone dos restricciones al entendimiento o la valoración de lo estudiado. Por un lado, tiende a asociarse a la conducta filantrópica de carácter religioso. Por otra parte, demasiadas veces se entiende por voluntario a la persona que colabora con la Iglesia institución en su labor de asistencia social, es decir, en el ejercicio social de la caridad"*[26]. Sin embargo, para Bernardo Corral se puede definir el voluntariado como *"el ejercicio libre, organizado y no remunerado, de la solidaridad ciudadana, formándose y capacitándose adecuadamente"*[27].

En contraposición con las definiciones de voluntario que se acaban de plantear, según Sastre Jiménez, vamos a exponer lo que no se entiende por voluntario. Nos

---

[23] UNIÓN EUROPEA, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Comunicación sobre políticas de la UE y voluntariado: Reconocimiento y fomento de actividades voluntarias transfronterizas en la UE, Bruselas, 20.9.2011, COM(2011) 568 final, p. 2.

[24] UNIÓN EUROPEA, Resolución del Parlamento Europeo, de 12 de junio de 2012, sobre el reconocimiento y el fomento de las actividades voluntarias transfronterizas en la UE (2011/2293(INI)), (2013/C 332 E/02), *DOUE* de 15.11.2013, C 332 E.

[25] Artículo 1 de la Ley 6/1996, de 15 de enero, del Voluntariado, *BOE* nº 15, pp. 1240-1241.

[26] FUNES RIVAS, M. J. "¿Qué conduce a la solidaridad colectiva?", *Documentación Social. Revista de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada*, nº 104, julio-septiembre 1996, p.69.

[27] BERNARDO CORRAL, F. "*Atado, mudo y bastante arrugado*. ¿Existen nuevas formas y conceptos de voluntariado?", *Documentación Social. Revista de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada*, nº 104, julio-septiembre 1996, p.108.

apartamos de la acción voluntaria realizada por voluntarios cuando en esta actividad se está recurriendo a mano de obra barata, a la intrusión en la actividad profesional, y finalmente cuando el servicio voluntario se enfoca como una mera vía para conseguir unas prácticas profesionales[28].

Según el documento "Código de conducta de las ONG de desarrollo" la Coordinadora de Organizaciones no Gubernamentales establece que los elementos comunes que tienen las organizaciones de voluntarios son los siguientes: "*ser una organización estable que dispone de un grado mínimo de estructura; no poseer ánimo de lucro; trabajar activamente en los distintos campos de intervención; tener voluntad de cambio o de transformación social; poseer respaldo y presencia social; tener independencia, autonomía institucional y decisoria; poseer recursos tanto humanos como económicos; actuar con mecanismos transparentes y participativos; ser transparentes en su política; estar basadas y articuladas en torno a los fines de solidaridad internacional y cooperación"*[29].

Según los planteamientos realizados por Zubero Beaskoetxea vamos a mencionar las siguientes tareas del voluntariado: en primer lugar, *decidir hacer*, lo que supone que la única forma de empezar a transformar la realidad actual es decidiendo hacer cambios; *proponer utopías realizables*, de modo que se deben emprender acciones colectivas, y siguiendo a Giddens se deben plantear modelos de realismo utópico, puesto que "los caminos para el deseado cambio social tendrán poco impacto práctico si no están conectados a las posibilidades inmanentes institucionales"; *desobedecer*, ya que considera que en ciertas ocasiones la acción de los movimientos sociales no se puede producir si no es desde un acto de desobediencia; y finalmente, *construir seguridades alternativas*, es decir, una situación social logrará ser reconocida como legítima cuando consiga mantener el orden, lo que supone ofrecer una seguridad de orden[30].

En relación a la clasificación del voluntariado, podemos hace referencia a la establecida por Gutiérrez Resa, quien entiende que dentro de una clasificación universal de la ordenación del voluntariado se pueden incluir asociaciones de personas, con reconocimiento jurídico o sin él, las agrupaciones sociales eclesiásticas, las fundaciones, y en último lugar las obras sociales dependientes de otras entidades. Añade que en España se puede observar otra clasificación, donde se encuentran las siguientes entidades: asociaciones (que tengan o no mandato público, como son las asociaciones de hecho, mutuas y mutualidades, asociaciones socio-culturales de derecho estatal, y entes asociativos de derecho canónico), corporaciones de derecho público (ONCE, etc.), fundaciones (Cajas de Ahorro Popular) y otras instituciones (sindicatos, partidos políticos, acción social empresarial, etc.). Por supuesto también se encuentran las asociaciones voluntarias, que son "autónomas económicamente" y prestan servicios gratuitos a pesar de que su personal pueda recibir un salario[31].

En otro orden de ideas hemos de señalar que existe una cultura de la solidaridad, la cual está ligada estrechamente a la institución del voluntariado. A continuación vamos a mostrar las principales características que la definen: *la sensibilización*, hacia los problemas de las demás personas; *la organización frente a un impulso individualista*, que insta a las personas a formar grupos organizados para mejorar la calidad de vida; *el itinerario*, como proceso educativo en el que se encuentra el voluntariado frente a la espontaneidad; *la desigualdad*, de modo que el voluntariado debe eliminar las causas que provocan la desigualdad; *la autocrítica*, de la acción para poder mejorar; *el reto*, puesto que el voluntariado es un referente que mueve energías, recursos personales y genera justicia social; *la implicación*, en los problemas sociales de modo que la "compasión" sea tanto afectiva como efectiva; *la dirección*, ya que el voluntariado se

[28] SASTRE JIMÉNEZ, A., "Concepto y valores del voluntariado", en OSORIO GARCÍA DE OTEYZA, M. (Coordinador) *Voluntariado Social*, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S.A., Madrid, 2003, p. 36.

[29] COMUNIDAD DE MADRID, *El Tercer Sector: El Voluntariado en la Comunidad de Madrid,* Ed. Consejería de Hacienda, Madrid, 1999, p. 21.

[30] ZUBERO BEASKOETXEA, I. "El papel del voluntariado en la sociedad actual", *Documentación Social. Revista de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada*, nº 104, julio-septiembre 1996, pp. 58-62.

[31] GUTIÉRREZ RESA, A. *op. cit.*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1997, p. 21.

debe dirigir al cambio social; *el aire*, en cuanto acción voluntaria libre de formalidades y legalismo; *el dinamismo*, de modo que la acción voluntaria sea dinámica y actúe como elemento dinamizador de las organizaciones[32].

Finalmente, tal y como establecen Pérez Cano y Babiano Fernández, las personas que quieran participar en la acción voluntaria y convertirse en voluntarios deben cumplir los siguientes requisitos: *el tiempo*, puesto que si no se dispone del mismo, es probable que todo quede en una mera declaración de intenciones y buenos deseos; *la motivación*, supone que cualquier candidato a voluntario debe tener una motivación, cualquiera que sea, siempre que respete los principios filosóficos de la acción voluntaria; *la libertad*, puesto que la decisión de participar en la acción voluntaria es únicamente del voluntario; *las aptitudes*, de modo que los voluntarios reúnan las características personales, físicas y psicológicas idóneas para ser voluntarios; *las actitudes*, por lo que se debe mostrar una disposición positiva hacia el voluntariado; *la continuidad*, con lo que se pretende desarrollar una acción voluntaria constante[33].

3. MARCO NORMATIVO VIGENTE: UNIÓN EUROPEA Y ESPAÑA

3.1. Unión Europea

Siguiendo a García Inda, se han ido aprobando diversos instrumentos normativos en el ámbito internacional desde finales del siglo XX. En este sentido, podemos destacar las siguientes normas: la Resolución de 19 de febrero de 1986, de la Asamblea General de Naciones Unidas, sobre el Día Internacional del Voluntariado por un desarrollo Económico y Social; la Recomendación (85) 9, de 21 de junio de 1985, del Comité de Ministros del Consejo de Europa, sobre el trabajo voluntario en actividades de bienestar social; la Recomendación de 13 de junio de 1985, del Consejo de las Comunidades Europeas, sobre la protección social de los voluntarios para el desarrollo; o la Resolución de 16 de julio de 1983, del Parlamento Europeo, sobre el voluntariado[34].

Centrándonos en la situación del voluntariado en la Unión Europea, por un lado, los Servicios Sociales de la Unión se encuadran dentro de los sistemas legales y complementarios de la protección social, en sus diferentes formas de organización, ya sean mutualidades o profesionales, que tienen por finalidad la protección de los ciudadanos ante determinadas situaciones de riesgo como son la salud, la vejez, los accidentes laborales, el desempleo, la jubilación o la discapacidad. Por otro lado, las organizaciones que desarrollan los Servicios Sociales en la Unión Europea, con carácter general, reúnen las siguientes características: el funcionamiento basado en el principio de solidaridad; el carácter polivalente y personalizado que atiende a los diversos aspectos que son necesarios para garantizar los derechos humanos fundamentales y proteger a las personas más vulnerables; la ausencia de ánimo de lucro; la participación de voluntarios; el enraizamiento en una tradición cultural local; la proximidad que existe entre el prestador del servicio y el beneficiario; la relación entre el prestador del servicio y el beneficiario que, siendo asimétrica, no puede compararse con la que existe normalmente entre suministradores y consumidores[35].

A continuación vamos a realizar una análisis de la evolución histórico normativa, apuntando los principales instrumentos normativos que en los últimos años se han aprobado sobre el voluntariado en la Unión Europea.

En primer lugar, hemos de referirnos a la Directiva 2004/114/CE, de 13 de diciembre de 2004, del Consejo, relativa a los requisitos de admisión de los nacionales de terceros países a efectos de estudios, intercambio de alumnos, prácticas no remuneradas

---

[32] COMUNIDAD DE MADRID, *op. cit.,* Ed. Consejería de Hacienda, Madrid, 1999, pp. 67-68.

[33] PÉREZ CANO, V. y BABIANO FERNÁNDEZ, N., "Taller sobre Voluntariado", dentro de DELGADO MORALES, J. F. y MARTÍNEZ MAROTO, A*., Hacia los servicios sociales del año 2000. Escuela de Verano de Servicios Sociales. Almuñecar, 1995-1996*, Ed. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 1998, p. 330.

[34] GARCÍA INDA, A. "Aspectos legales del voluntariado: El modelo de la Ley 6/1996, de 15 de enero", *Documentación Social. Revista de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada*, nº 104, julio-septiembre 1996, p. 203.

[35] DE DIOS IZQUIERDO, J., TORRES, R., MARTÍNEZ, L. *Estado de Bienestar y Trabajo Social*, Ediciones Académicas, Madrid, 2011, pp. 192-195.

o servicios de voluntariado[36], cuyo objeto consiste en definir por un lado, los requisitos de admisión de los nacionales de terceros países en el territorio de los Estados miembros, por un período de tiempo superior a tres meses, a efectos de estudios, intercambio de alumnos, prácticas no remuneradas o servicios de voluntariado, y por otro lado, las normas relativas a los procedimientos de admisión de los nacionales de terceros países al territorio de los Estados miembros a tales efectos[37].

Otro hito histórico normativo se produjo con la aprobación del Dictamen de 13 de diciembre de 2006 del Comité Económico y Social Europeo "Actividades de voluntariado, su papel en la sociedad europea y su impacto"[38], en el cual el Comité de la Regiones solicitaba a la Comisión que proclamara un Año del Voluntariado –cuestión que finalmente fue materializada en el año 2011- y que publicara lo antes posible un Libro Blanco sobre el voluntariado y la ciudadanía activa en Europa. Asimismo, instaba a que los gobiernos de los Estados miembros diseñaran políticas nacionales de voluntario y una estrategia que permitiera fomentar el voluntariado y su reconocimiento. También se recomendaba que los Estados miembros establecieran un marco jurídico que contemplara el derecho a actuar como voluntario de forma independiente a la condición jurídica o social de cada uno. Recomendaba que todos los actores principales en el sector del voluntariado (gobiernos, parlamentos, entes regionales y locales y organizaciones de la sociedad civil) reconocieran la importancia del voluntariado, instándoles a que participaran activamente en su promoción y reconocimiento[39].

El 2011 fue proclamado el Año Europeo del Voluntariado en virtud de la Decisión del Consejo de 27 de noviembre de 2009 sobre el Año Europeo de las Actividades de Voluntariado que Fomenten una Ciudadanía Activa (2011)[40], estableciendo en su artículo segundo que su objetivo general será *"fomentar y apoyar, especialmente mediante el intercambio de experiencia y buenas prácticas, los esfuerzos realizados por la Comunidad, los Estados miembros y las autoridades locales y regionales para crear las condiciones en la sociedad civil que favorezcan el voluntariado en la Unión Europea y mejorar la visibilidad de las actividades de voluntariado en la Unión Europea"*. Asimismo, se concreta en el mismo precepto que los objetivos del Año Europeo son los siguientes: trabajar para lograr un entorno que favorezca el voluntariado en la Unión Europea; ofrecer medios de actuación a los organizadores de actividades de voluntariado; reconocer las actividades de voluntariado; y sensibilizar sobre el valor y la importancia del voluntariado[41].

La Comisión Europea ha desarrollado varias iniciativas sobre el voluntariado, entre las cuales se puede destacar la Comunicación de la Comisión Europea de 20 de septiembre de 2011, sobre "Políticas de la UE y voluntariado: Reconocimiento y fomento de actividades voluntarias transfronterizas"[42], documento en el que además de conceptualizar el voluntariado e indicar algunos de sus retos a nivel transfronterizo en la Unión Europea, se pronuncia sobre la posibilidad de obtener la financiación de la Unión

---

[36] UNIÓN EUROPEA, Directiva del Consejo 2004/114/CE de 13 de diciembre de 2004 relativa a los requisitos de admisión de los nacionales de terceros países a efectos de estudios, intercambio de alumnos, prácticas no remuneradas o servicios de voluntariado, *DOUE* de 23.12.2004, L 375.

[37] Artículo 1 de la Directiva del Consejo 2004/114/CE de 13 de diciembre de 2004 relativa a los requisitos de admisión de los nacionales de terceros países a efectos de estudios, intercambio de alumnos, prácticas no remuneradas o servicios de voluntariado, DOUE de 23.12.2004, L 375.

[38] UNIÓN EUROPEA, Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El voluntariado, su papel en la sociedad europea y su impacto» (2006/C 325/13), DOUE de 30.12.2006, C 325.

[39] UNIÓN EUROPEA, Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El voluntariado, su papel en la sociedad europea y su impacto» (2006/C 325/13), DOUE de 30.12.2006, C 325, p. 46.

[40] UNIÓN EUROPEA, Decisión del Consejo de 27 de noviembre de 2009 sobre el Año Europeo de las Actividades de Voluntariado que Fomenten una Ciudadanía Activa (2011) (2010/37/CE), DOUE de 22.1.2010, L 17/43.

[41] Artículo 2 de la Decisión del Consejo de 27 de noviembre de 2009 sobre el Año Europeo de las Actividades de Voluntariado que Fomenten una Ciudadanía Activa (2011) (2010/37/CE), DOUE de 22.1.2010, L 17/43.

[42] UNIÓN EUROPEA, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Comunicación sobre políticas de la UE y voluntariado: Reconocimiento y fomento de actividades voluntarias transfronterizas en la UE, Bruselas, 20.9.2011, COM(2011) 568 final.

para cubrir las actividades desarrolladas por el voluntariado, realiza una apreciación sobre la dimensión social del voluntariado, y plantea una serie de directrices y recomendaciones a modo de conclusión para indicar el camino que debe se debe seguir para fomentar el voluntariado.

Además, el Parlamento Europeo también ha realizado sus apreciaciones sobre la actividad del voluntariado, llegándose a aprobar varias resoluciones al respecto. Vamos a destacar por un lado, la Resolución del Parlamento Europeo de 12 de junio de 2012, sobre el "Reconocimiento y el fomento de las actividades voluntarias transfronterizas en la UE"[43], y por otro lado, se aprobó la Resolución del Parlamento Europeo de 10 de diciembre de 2013, sobre "El voluntariado y las actividades de voluntariado"[44].

Continuando con la evolución histórica normativa ha sido muy relevante la aprobación del Reglamento (UE) nº 375/2014, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de abril de 2014, por el que se crea el Cuerpo Voluntario Europeo de Ayuda Humanitaria ("iniciativa Voluntarios de Ayuda de la UE")[45], en cuyo contenido determina que *"el objetivo de la iniciativa Voluntarios de Ayuda de la UE será contribuir a reforzar la capacidad de la Unión para prestar ayuda humanitaria basada en las necesidades con el fin de preservar la vida, prevenir y aliviar el sufrimiento humano y salvaguardar la dignidad humana, así como reforzar la capacidad y la resistencia de las comunidades vulnerables o afectadas por catástrofes en terceros países, concretamente mediante la preparación para casos de catástrofe, la reducción de los riesgos de catástrofe y el refuerzo del vínculo entre la ayuda de emergencia, la rehabilitación y el desarrollo. Dicho objetivo se logrará a través del valor añadido de las contribuciones conjuntas de los voluntarios de ayuda de la UE, expresando los valores de la Unión y la solidaridad con los necesitados y fomentando de forma visible un sentimiento de ciudadanía europea"*[46].

En relación con la anterior norma se aprobó el Reglamento de Ejecución (UE) nº 1244/2014, de la Comisión, de 20 de noviembre de 2014, por el que se establecen las normas de aplicación del Reglamento (UE) nº 375/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se crea el Cuerpo Voluntario Europeo de Ayuda Humanitaria[47], en virtud del cual se establece las normas de aplicación del Reglamento (UE) nº 375/2014 en lo que se refiere a determinadas materias.

Finalmente vamos a referirnos a la Directiva (UE) 2016/801 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2016, relativa a los requisitos de entrada y residencia de los nacionales de países terceros con fines de investigación, estudios, prácticas, voluntariado, programas de intercambio de alumnos o proyectos educativos y colocación au pair[48], cuyo contenido se aplica *"a los nacionales de países terceros que soliciten ser admitidos o que hayan sido admitidos en el territorio de un Estado miembro con fines de investigación, estudios, prácticas o voluntariado en el Servicio Voluntario Europeo. Los Estados miembros podrán decidir asimismo si aplican las disposiciones de la presente Directiva a los nacionales de países terceros que soliciten la admisión con el fin*

---

[43] UNIÓN EUROPEA, Resolución del Parlamento Europeo, de 12 de junio de 2012, sobre el reconocimiento y el fomento de las actividades voluntarias transfronterizas en la UE (2011/2293(INI), (2013/C 332 E/02), *DOUE* de 15.11.2013, C 332 E.

[44] UNIÓN EUROPEA, Resolución del Parlamento Europeo, de 10 de diciembre de 2013, sobre el voluntariado y las actividades de voluntariado en Europa (2013/2064(INI), (2016/C 468/11), *DOUE* de 15.12.2016, C 468.

[45] UNIÓN EUROPEA, Reglamento (UE) nº 375/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo de 3 de abril de 2014 por el que se crea el Cuerpo Voluntario Europeo de Ayuda Humanitaria («iniciativa Voluntarios de Ayuda de la UE»), *DOUE* de 24.4.2014, L 122.

[46] Artículo 4 del Reglamento (UE) nº 375/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo de 3 de abril de 2014 por el que se crea el Cuerpo Voluntario Europeo de Ayuda Humanitaria («iniciativa Voluntarios de Ayuda de la UE»), *DOUE* de 24.4.2014, L 122.

[47] UNIÓN EUROPEA, Reglamento de Ejecución (UE) nº 1244/2014, de la Comisión, de 20 de noviembre de 2014, por el que se establecen las normas de aplicación del Reglamento (UE) no 375/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se crea el Cuerpo Voluntario Europeo de Ayuda Humanitaria («iniciativa Voluntarios de Ayuda de la UE»), *DOUE* de 21.11.2014, L 334.

[48] UNIÓN EUROPEA, Directiva (UE) 2016/801 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2016, relativa a los requisitos de entrada y residencia de los nacionales de países terceros con fines de investigación, estudios, prácticas, voluntariado, programas de intercambio de alumnos o proyectos educativos y colocación au pair, *DOUE* de 21.5.2016, L 132.

de participar en un programa de intercambio de alumnos, en un proyecto educativo, en un voluntariado distinto del Servicio Voluntario Europeo o para alguna colocación au pair"[49].

3.2. España

En la Constitución Española de 1978 no se reconoce expresamente el derecho a ser voluntario, si bien, podría entenderse reconocido de forma implícita en algunos de sus preceptos. El artículo 9.2 CE recoge el derecho de todos los ciudadanos a participar en la vida económica, política, cultural y social. Asimismo, en otros artículos de la Constitución se refleja el compromiso que han de tener los poderes públicos para garantizar la protección social[50], siendo estos sectores en los que tiene un papel muy activo el voluntariado[51].

Continuando con el análisis histórico normativo sobre la institución del voluntariado en España, en este campo se aprobaron diferentes normas. Hemos de destacar, por un lado, la Orden de 11 de octubre de 1994 del Ministerio de Educación y Ciencia que regulaba la actividad del voluntariado en centros públicos no universitarios que impartan enseñanzas de régimen general[52], y por otro lado, la Orden de 9 de octubre de 1995 del Ministerio de Cultura por la que se regula el voluntariado cultural[53].

El año 1996 fue clave en la historia social más reciente de España, puesto que esta fecha fue el año del reconocimiento público del voluntariado, permitiendo regular un fenómeno tan complejo como el voluntariado, se brindó más relevancia a la acción voluntaria y a los ciudadanos, y además se elevó a rango de ley la carta de derechos y deberes de los cooperadores sociales que desarrollaba actividades en la defensa de los más necesitados, y de forma independiente a cualquier relación laboral, funcionarial, mercantil o cualquier otra retribuida[54]. Este proceso desembocó en la aprobación de la Ley 6/1996, de 15 de enero, del Voluntariado, norma que constituyó un hito histórico normativo porque reguló por primera vez en el ámbito estatal la institución del voluntariado de una forma pormenorizada.

Después de haberse aprobado la Ley del Voluntariado, se desarrollaron en España tres planes Estatales de Voluntariado, durante los 1997-2000, 2001-2004 y 2005-2009. Tras estos proyectos se decidió acordar la implementación de la Estrategia Estatal del Voluntariado 2010-2014, aprobada por Acuerdo del Consejo de Ministros de 23 de diciembre de 2010. Esta Estrategia tuvo por objeto, por un lado, mantener el desarrollo realizado por los anteriores planes y buscar respuestas a los nuevos retos y tendencias de futuro en el ámbito del voluntariado, y por otro lado, se pretendía mejorar el compromiso de otros Ministerios, que ostentaban competencias en ámbitos en los que existía una participación de voluntarios[55].

---

[49] Artículo 2 de la Directiva (UE) 2016/801 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2016, relativa a los requisitos de entrada y residencia de los nacionales de países terceros con fines de investigación, estudios, prácticas, voluntariado, programas de intercambio de alumnos o proyectos educativos y colocación au pair, *DOUE* de 21.5.2016, L 132.

[50] Pedrosa Alquézar se refiere a los siguientes artículos: artículo 49 CE (previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos); artículo 50 CE (bienestar de los ciudadanos de la tercera edad mediante un sistema de servicios sociales que atenderá sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio); artículo 43.2 CE (protección de la salud); artículo 39 CE (protección a la familia y a la infancia); y el artículo 45 CE (protección al medio ambiente).

[51] PEDROSA ALQUÉZAR, S. I., "La importancia creciente del voluntariado", *Acciones e Investigaciones Sociales*, nº 13, (oct. 2001), p. 67.

[52] ESPAÑA, Orden de 11 de octubre de 1994 del Ministerio de Educación y Ciencia que regulaba la actividad del voluntariado en centros públicos no universitarios que impartan enseñanzas de régimen general, BOE nº 255 de 25.10.1994.

[53] ESPAÑA, Orden de 9 de octubre de 1995 por la que se regula el voluntariado cultural, BOE nº 255 de 25.10.1995.

[54] GINER DE GRADO, C. "La gratuidad, aportación del voluntario", *Documentación Social. Revista de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada*, nº 104, julio-septiembre 1996, p. 144.

[55] ESPAÑA, Estrategia Estatal del Voluntariado 2010-2014. Aprobada por Acuerdo del Consejo de Ministros del 23 de diciembre de 2010, Ed. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, Madrid, 2014, p. 13.

Para promocionar el voluntariado se ha tenido que coordinar el trabajo desempeñado por la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas, de modo que la Estrategia Estatal del Voluntariado 2010-2014 fue una estrategia compartida entre la Administración General del Estado y las Administraciones de las Comunidades Autónomas, construyendo una consolidada experiencia de trabajo común y de consenso tanto entre los diferentes niveles territoriales de las Administraciones Públicas, como entre ésta y las entidades no lucrativas (ENL)[56].

Asimismo, es importante destacar la importante función desempeñada por el Congreso Estatal del Voluntariado, patrocinado por el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, el cual se ha ido celebrando con un carácter anual desde el año 1997[57], siendo considerado el foro nacional de referencia que consigue reunir a todos los actores importantes relacionados con el voluntariado y la solidaridad, entre los que se encuentran las ONG, Administraciones Públicas, Universidad, empresariado y los medios de comunicación. En este evento se intercambian información y opiniones, y se reflexiona y debate sobre los problemas que afectan y preocupan al sector del voluntariado y a las entidades sociales españolas[58].

A pesar de la importancia que tuvo la Ley 6/1996, de 15 de enero, del Voluntariado, las circunstancias cambiaron, y surgió la necesidad de abordar un cambio legislativo, puesto que *"esta ley se ha visto desbordada por la realidad de la acción voluntaria y se hace necesario un nuevo marco jurídico que responda adecuadamente a la configuración y a las dimensiones del voluntariado en los comienzos del siglo XXI"*[59]. Por tanto, se dio paso en 2015 a la principal norma de referencia a nivel estatal que actualmente regula la institución del voluntariado. Nos referimos a la Ley 45/2015, de 14 de octubre, de Voluntariado[60], la cual se estructura en un Título Preliminar, seis títulos, tres disposiciones adicionales, una disposición transitoria única, una disposición derogatoria, y siete disposiciones finales. A su vez, esta norma es breve, y está compuesta únicamente por veinticuatro artículos.

El Título Preliminar está dedicado al objeto y ámbito de aplicación de la ley, estableciendo en el artículo primero su objeto: *"promover y facilitar la participación solidaria de la ciudadanía en actuaciones de voluntariado realizadas a través de entidades de voluntariado, dentro y fuera del territorio del Estado y de acuerdo con los valores y principios del voluntariado; fijar los requisitos que deben reunir los voluntarios y el régimen jurídico de sus relaciones con las entidades de voluntariado y con las personas destinatarias de las actuaciones de voluntariado; describir la cooperación que, en el ámbito de sus respectivas competencias, pueden llevar a cabo las Administraciones Públicas, dentro del marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía en materia de voluntariado; Determinar las funciones de la Administración General del Estado en el ámbito de sus competencias en materia de voluntariado"*[61].

En relación al ámbito de aplicación, en el punto primero del artículo segundo de la norma se establece lo siguiente: *"Esta Ley será de aplicación a los voluntarios,*

---

[56] *Ibídem*, p. 13.

[57] Según los datos proporcionados por las fuentes del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad los Congresos que por el momento se han celebrado son las siguientes 19 ediciones: Primer Congreso en Madrid en 1997; Segundo Congreso en Sitges (Cataluña) en 1998; Tercer Congreso en Santiago de Compostela (Galicia) en 1999; Cuarto Congreso en Valencia (Comunidad Valenciana) en 2000; Quinto Congreso en Salamanca (Castilla y León) en 2001; Sexto Congreso en Zaragoza (Aragón) en 2002; Séptimo Congreso en Las Palmas (Canarias) en 2004; Octavo Congreso en Granada (Andalucía) en 2005; Noveno Congreso en Toledo (Castilla-La Mancha) en 2006; Décimo Congreso en Gijón (Asturias) en 2007; Undécimo Congreso en Mérida (Extremadura) en 2008; Duodécimo Congreso en Murcia (Murcia) en 2009; Décimo Tercero Congreso en Logroño (La Rioja) en 2010; Décimo Cuarto Congreso en A Coruña (Galicia) en 2011; Décimo Quinto Congreso en Barakaldo (País Vasco) en 2012; Décimo Sexto Congreso en Pamplona (Navarra) en 2013; Décimo Séptimo Congreso en Palma de Mallorca (Baleares) en 2014; Décimo Octavo Congreso en Huesca (Aragón) en 2016; Décimo Noveno Congreso en Sevilla (Andalucía) en 2017.

[58] https://www.msssi.gob.es/ssi/familiasInfancia/ongVoluntariado/voluntariadoCongreso.htm (23.04.2018).

[59] Preámbulo de la Ley 45/2015, de 14 de octubre, de Voluntariado, BOE nº 235, de 15.10.2015.

[60] Ley 45/2015, de 14 de octubre, de Voluntariado, BOE nº 235, de 15.10.2015.

[61] Artículo 1 de la Ley 45/2015, de 14 de octubre, de Voluntariado, BOE nº 235, de 15.10.2015.

destinatarios y entidades de voluntariado que participen, se beneficien o lleven a cabo programas de voluntariado de ámbito estatal o supraautonómico, ya se desarrollen dentro o fuera de España. También será de aplicación respecto de aquellos programas en los que el Estado tenga reconocida constitucionalmente su competencia, sin perjuicio de las competencias atribuidas a las comunidades autónomas en materia de voluntariado por sus Estatutos de Autonomía así como también en su legislación específica"[62].

El Título primero regula el voluntariado, y en concreto el concepto de voluntariado, los límites a la acción voluntaria, los valores, principios y dimensiones de la acción voluntaria, los ámbitos de actuación del voluntariado y finalmente los programas de voluntariado. Según esta ley, actualmente se define el voluntariado como *"el conjunto de actividades de interés general desarrolladas por personas físicas, siempre que reúnan los siguientes requisitos: a) Que tengan carácter solidario; b) Que su realización sea libre, sin que tengan su causa en una obligación personal o deber jurídico y sea asumida voluntariamente; c) Que se lleven a cabo sin contraprestación económica o material, sin perjuicio del abono de los gastos reembolsables que el desempeño de la acción voluntaria ocasione a los voluntarios de acuerdo con lo establecido en el artículo 12.2.d); d) Que se desarrollen a través de entidades de voluntariado con arreglo a programas concretos y dentro o fuera del territorio español sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 21 y 22"*[63].

Asimismo, se ha de reseñar que únicamente en esta ley se consideran actividades de interés general *"aquellas que contribuyan en cada uno de los ámbitos de actuación del voluntariado a que hace referencia el artículo 6 a mejorar la calidad de vida de las personas y de la sociedad en general y a proteger y conservar el entorno"*[64]. Por otro lado, además se hace referencia a la definición de las actividades de voluntariado, a las que identifica como *"aquellas que se traduzcan en la realización de acciones concretas y específicas, sin integrarse en programas globales o a largo plazo, siempre que se realicen a través de una entidad de voluntariado. Asimismo también tendrán tal consideración, las que se realicen a través de las tecnologías de la información y comunicación y que no requieran la presencia física de los voluntarios en las entidades de voluntariado"*[65].

Los valores, principios y dimensiones de la acción voluntaria son regulados en el artículo cinco de la ley, en cuyo precepto se realiza un amplio desarrollo. Entre los valores[66] de la acción voluntaria se destacan los que fomenten la convivencia en una sociedad democrática, participativa, justa y plural, los que promueven la defensa del bien común y los derechos fundamentales, los que respeten la equidad y la justicia, y los que permitan extender los lazos solidarios y participativos de los ciudadanos.

Por lo que se refiere a los principios[67] que fundamentan la acción voluntaria se destacan la libertad, la participación, la solidaridad, la complementariedad, la autonomía

---

[62] Artículo 2.1 de la Ley 45/2015, de 14 de octubre, de Voluntariado, BOE nº 235, de 15.10.2015.
[63] Artículo 3.1 de la Ley 45/2015, de 14 de octubre, de Voluntariado, BOE nº 235, de 15.10.2015.
[64] Artículo 3.2 de la Ley 45/2015, de 14 de octubre, de Voluntariado, BOE nº 235, de 15.10.2015.
[65] Artículo 3.4 de la Ley 45/2015, de 14 de octubre, de Voluntariado, BOE nº 235, de 15.10.2015.
[66] Artículo 5.1 de la Ley 45/2015, de 14 de octubre, de Voluntariado, BOE nº 235, de 15.10.2015: *"La acción voluntaria se basará y se desarrollará con arreglo a los siguientes valores: a) Los que inspiran la convivencia en una sociedad democrática, participativa, justa, plural y comprometida con la igualdad, la libertad y la solidaridad; b) Los que promueven la defensa del bien común y de los derechos fundamentales recogidos en la Constitución española, interpretados de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención de los Derechos del Niño de Naciones Unidas y la Convención de Naciones Unidas sobre Derechos de las Personas con Discapacidad, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y la Carta Social Europea; c) Los que contribuyen a la equidad, la justicia y la cohesión social; d) Los que fundamenten el despliegue solidario y participativo de las capacidades humanas"*.
[67] Artículo 5.2 de la Ley 45/2015, de 14 de octubre, de Voluntariado, BOE nº 235, de 15.10.2015: *"2. Se consideran principios que fundamentan la acción voluntaria: a) La libertad como opción personal del compromiso tanto de los voluntarios como de las personas destinatarias de la acción voluntaria; b) La participación como principio democrático de intervención directa y activa en el espacio público y en las responsabilidades comunes y como generadora de ciudadanía activa y dimensión comunitaria; c) La solidaridad con conciencia global que exige congruencia entre las actitudes y compromisos cotidianos y la eliminación de injusticias y desigualdades; d) La complementariedad respecto a las actuaciones de las Administraciones públicas, entidades sin ánimo de lucro o profesionales que intervienen en cada uno de los ámbitos del voluntariado; e) La*

e independencia, la gratuidad, la eficiencia, la igualdad de oportunidades, la no discriminación y la accesibilidad. Por otro lado, se hace referencia a las dimensiones[68] propias del voluntariado entre las que se encuentran el compromiso, la gratuidad y la entrega desinteresada, la acción complementaria, la conciencia crítica, la transformación, la dimensión pedagógica y de sensibilización social, y la investigación y la reflexión.

En virtud del artículo sexto de la Ley 45/2015, el voluntariado se puede desarrollar en diferentes sectores, tal y como se muestra en la norma que estamos analizando. El legislador ha identificado los siguientes ámbitos de actuación del voluntariado: voluntariado social; voluntariado internacional de cooperación para el desarrollo; voluntariado ambiental; voluntariado cultural; voluntariado deportivo; voluntariado educativo; voluntariado socio-sanitario; voluntariado de ocio y tiempo libre; voluntariado comunitario; y voluntariado de protección civil.

En el Título II ("De los voluntarios") se recogen las personas que tendrán la condición de voluntarios, la compatibilidad de la acción voluntaria, los derechos y deberes de los voluntarios, y las relaciones entre los voluntarios y la entidad de voluntariado. En el Título III ("De las entidades de voluntariado") se analizan las entidades de voluntariado y su régimen jurídico. En el título IV ("De las personas destinatarias de la acción voluntaria") se regula de forma más concreta las personas destinatarias de la acción voluntaria y sus derechos y deberes. El Título V ("De las Administraciones Públicas") analiza en un primer artículo las Administraciones Públicas, y posteriormente continúa describiendo las funciones de la Administración General del Estado, y la colaboración de las entidades locales. En el Título VI ("Del fomento y reconocimiento de la acción voluntaria") se hace referencia a las medidas de fomento del voluntariado, a la promoción del voluntariado desde las empresas, la promoción del voluntariado desde las universidades, las medidas de reconocimiento y valoración social del voluntariado y la acreditación y el reconocimiento de las actuaciones de voluntariado.

Además, ha tenido lugar un extenso desarrollo legislativo por las Comunidades Autónomas, quienes en virtud de su autogobierno y competencias legislativas han decidido, en su gran mayoría, legislar sobre el voluntariado. A continuación vamos a reseñar la principal normativa autonómica sobre el voluntariado: Ley 9/1992, de 7 de octubre, del Voluntariado Social de la Comunidad Autónoma de Aragón; Ley 4/1995, de 16 de marzo, del Voluntariado en Castilla-La Mancha; Ley 1/1998, de 5 de febrero, reguladora del Voluntariado Social en Extremadura; Ley Foral 2/1998, de 27 de marzo, del Voluntariado en la Comunidad de Navarra; Ley 7/1998, de 6 de mayo, del Voluntariado en La Rioja; Ley 4/1998, de 15 de mayo, del Voluntariado en Canarias; Ley 3/1998, de 18 de mayo, del Voluntariado en las Islas Baleares; Ley 17/1998, de 25 de junio, del Voluntariado en el País Vasco; Ley 4/2001, de 19 de junio, del Voluntariado en la Comunidad Valenciana; Ley 7/2001, de 12 de julio, del Voluntariado en la Comunidad Autónoma de Andalucía; Ley del Principado de Asturias 10/2001, de 12 de noviembre,

---

autonomía e independencia en la gestión y la toma de decisiones; f) La gratuidad del servicio que presta, no buscando beneficio económico o material; g) La eficiencia que busca la optimización de los recursos pensando tanto en las personas destinatarias de la acción voluntaria, como en la acción voluntaria en su conjunto, en aras de la función social que ha de cumplir; h) La igualdad de oportunidades de mujeres y hombres en todos los ámbitos de actuación del voluntariado; i) La no discriminación de los voluntarios por razón de nacionalidad, origen racial o étnico, religión, convicciones ideológicas o sindicales, enfermedad, discapacidad, edad, sexo, identidad sexual, orientación sexual o cualquier otra condición o circunstancia personal o social; j) La accesibilidad de las personas con discapacidad, de las personas mayores y de las que están en situación de dependencia".

[68] Artículo 5.3 de la Ley 45/2015, de 14 de octubre, de Voluntariado, BOE nº 235, de 15.10.2015: *"3. Sin perjuicio de las particularidades de cada ámbito de actuación, se consideran dimensiones propias del voluntariado, entre otras, las siguientes: a) El compromiso, la gratuidad y la entrega desinteresada de tiempo, capacidades y conocimientos de los voluntarios; b) La acción complementaria en los diferentes campos de actuación del voluntariado; c) La conciencia crítica que contribuye a mejorar la relación de la persona con la sociedad; d) La transformación tanto en la vertiente social, con el fin de encontrar nuevas bases para las relaciones sociales; como en la individual, con objeto de mejorar actitudes personales; e) La dimensión pedagógica y de sensibilización social que recuerda, educa y conciencia en los valores que inspiran la acción voluntaria; f) La investigación y reflexión sobre las acciones, métodos, planteamientos de trabajo y prácticas del voluntariado".*

del Voluntariado; Ley 5/2004, de 22 de octubre, del Voluntariado en la Región de Murcia; Ley 8/2006, de 10 de octubre, del Voluntariado en Castilla y León; Ley 10/2011, de 28 de noviembre, de Acción Voluntaria de Galicia; Ley 1/2015, de 24 de febrero, del Voluntariado en la Comunidad de Madrid; y Ley 25/2015, de 30 de julio, del voluntariado y de fomento del asociacionismo de Cataluña.

4. RETOS DEL VOLUNTARIADO

En relación a los retos del voluntariado, según las aportaciones realizadas por la Comisión Europea[69], y en base a un estudio realizado por la Universidad John Hopkins sobre ocho países industrializados, se han detectado los siguientes elementos a mejorar, principalmente a nivel transfronterizo, en el ámbito del voluntariado:

No existen unos marcos legales adecuados y claros, de modo que en muchos Estados miembros no existen leyes claras y eficaces que regulen la institución y actividad del voluntariado.

Faltan adecuadas estrategias nacionales para fomentar las actividades voluntarias, por lo que se deben contemplar nuevas estrategias que incluyan aspectos como la formación, vacaciones, seguridad social, derecho al subsidio por desempleo, ayudas para actividades de voluntariado transfronterizo o el pago del alojamiento y reembolso de los gastos adelantados por los propios voluntarios.

Existen limitaciones financieras para desarrollar con la eficacia suficiente las actividades desempeñadas por el voluntariado, puesto que con carácter general, las organizaciones de voluntarios carecen de una financiación sostenible y además existe una elevada competencia por conseguir financiación para sus proyectos.

Se observa un desajuste entre la demanda y el suministro, de modo que la tendencia a profesionalizar el sector del voluntariado ha provocado un desajuste entre las necesidades de las organizaciones de voluntarios y las aspiraciones de los nuevos voluntarios. Por un lado, los voluntarios tienen disponibilidad para realizar proyectos cortos, mientras que por otro lado, las organizaciones necesitan a más personas que puedan comprometerse a largo plazo.

En muchas ocasiones existe una falta de reconocimiento, de modo que las habilidades adquiridas como consecuencia de las actividades de voluntariado en ocasiones no tienen el suficiente crédito o reconocimiento.

Asimismo, pueden existir barreras fiscales puesto que en ocasiones los Estados miembros aplican diferentes regímenes fiscales a los ingresos o prestaciones de los voluntarios y al reembolso de los gastos provocados durante la actividad, por lo que los voluntarios pueden encontrarse con obstáculos fiscales en los supuestos en que trabajen en diferentes Estados miembros.

REFERENCIAS

ALEMÁN BRACHO, C. (Coordinadora), ALONSO SECO, J. M. Y FERNÁNDEZ SANTIADO, P. *Fundamentos de servicios sociales*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2010.

ANGUITA OSUNA, J. E. *Introducción a la historia de la acción e intervención social*, Ed. Asociación Veritas para el Estudio de la Historia, el Derecho y las Instituciones, 2017.

BERNARDO CORRAL, F. "*Atado, mudo y bastante arrugado*. ¿Existen nuevas formas y conceptos de voluntariado?", *Documentación Social. Revista de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada*, nº 104, julio-septiembre 1996.

COMUNIDAD DE MADRID *El Tercer Sector: El Voluntariado en la Comunidad de Madrid,* Ed. Consejería de Hacienda, Madrid, 1999.

CORRAL BUSTO, J. "Historia del voluntariado social en Europa y España", en OSORIO GARCÍA DE OTEYZA, M. (Coordinador) *Voluntariado Social*, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S.A., Madrid, 2003, p. 70.

[69] UNIÓN EUROPEA, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Comunicación sobre políticas de la UE y voluntariado: Reconocimiento y fomento de actividades voluntarias transfronterizas en la UE, Bruselas, 20.9.2011, COM(2011) 568 final, p. 3.

DE DIOS IZQUIERDO, J., TORRES, R. y MARTÍNEZ, L. *Estado de Bienestar y Trabajo Social*, Ediciones Académicas, Madrid, 2011.

DOMINGO MORATALLA, A. "¿Voluntarios? No, gracias. Clarificación ética de la acción voluntaria", *Documentación Social. Revista de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada*, nº 14, julio-septiembre 1996.

FUNES RIVAS, M. J. "¿Qué conduce a la solidaridad colectiva?", *Documentación Social. Revista de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada*, nº 104, julio-septiembre 1996.

GARCÍA INDA, A. "Aspectos legales del voluntariado: El modelo de la Ley 6/1996, de 15 de enero", *Documentación Social. Revista de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada*, nº 104, julio-septiembre 1996.

GINER DE GRADO, C. "La gratuidad, aportación del voluntario", *Documentación Social. Revista de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada*, nº 104, julio-septiembre 1996.

GUTIÉRREZ RESA, A. "Iniciativa social y servicios sociales", dentro de ALEMÁN BRACHO, C., GARCÉS FERRER, J. (Directores) *Administración social: servicios de bienestar social*, Ed. Siglo XXI editores S.A., Madrid, 1996.

GUTIÉRREZ RESA, A. *Acción Social No Gubernamental. Análisis y reflexiones sobre las organizaciones voluntarias*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1997.

HERNÁNDEZ MARTÍN, F. *Historia de la enfermería en España (Desde la antigüedad hasta nuestros días)*, Ed. Síntesis, Madrid, 1996.

MADRID, A*., La Institución del Voluntariado*, Editorial Trotta, Madrid, 2001.

MONTAÑÉS, M., VILLASANTE, T. y ALBERICH, T. "¿Asociaciones de voluntarios? Lo que se dice y lo que se quiere decir cuando hablamos de voluntariado", *Documentación Social. Revista de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada*, nº 104, julio-septiembre 1996.

MORA ROSADO, S. "El fenómeno del voluntariado en España: aproximación a la evolución del término (De la opacidad a la mitificación)", *Documentación Social. Revista de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada*, nº 104, julio-septiembre 1996.

PEDROSA ALQUÉZAR, S. I. "La importancia creciente del voluntariado", *Acciones e Investigaciones Sociales*, nº 13, (oct. 2001).

PERDOMO CEJUDO, J. G. "Asistencia social y beneficencia: situación actual y perspectivas", *De la beneficencia al bienestar social. Cuatro siglos de acción social*, Seminario de Historia de la Acción Social. Colección Trabajo Social, Serie Documentos 8, Madrid, 1985.

PÉREZ CANO, V. y BABIANO FERNÁNDEZ, N. "Taller sobre Voluntariado", dentro de DELGADO MORALES, J. F. y MARTÍNEZ MAROTO, A*., Hacia los servicios sociales del año 2000. Escuela de Verano de Servicios Sociales. Almuñecar, 1995-1996*, Ed. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 1998.

SANZ CINTORA, A. "Acción Social y Trabajo Social en España. Una revisión histórica", *Acciones e Investigaciones sociales*, nº 13 (octubre 2001).

SASTRE JIMÉNEZ, A. "Concepto y valores del voluntariado", en OSORIO GARCÍA DE OTEYZA, M. (Coordinador) *Voluntariado Social*, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S.A., Madrid, 2003.

TORRES DÍAZ, J. *Historia del Trabajo Social*, 2ª edición, Humanitas, Bogotá, 1985.

ZUBERO BEASKOETXEA, I. "El papel del voluntariado en la sociedad actual", *Documentación Social. Revista de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada*, nº 104, julio-septiembre 1996.

Referencias legislativas

ESPAÑA, Orden de 11 de octubre de 1994 del Ministerio de Educación y Ciencia que regulaba la actividad del voluntariado en centros públicos no universitarios que impartan enseñanzas de régimen general, *BOE* nº 255 de 25.10.1994.

ESPAÑA, Orden de 9 de octubre de 1995 por la que se regula el voluntariado cultural, *BOE* nº 255 de 25.10.1995.

ESPAÑA, Ley 6/1996, de 15 de enero, del Voluntariado, *BOE* nº 15, pp. 1240-1241.

ESPAÑA, Estrategia Estatal del Voluntariado 2010-2014. Aprobada por Acuerdo del Consejo de Ministros del 23 de diciembre de 2010, Ed. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, Madrid, 2014.

ESPAÑA, Ley 45/2015, de 14 de octubre, de Voluntariado, *BOE* nº 235, de 15 de octubre de 2015.

UNIÓN EUROPEA, Directiva del Consejo 2004/114/CE de 13 de diciembre de 2004 relativa a los requisitos de admisión de los nacionales de terceros países a efectos de estudios, intercambio de alumnos, prácticas no remuneradas o servicios de voluntariado, *DOUE* de 23.12.2004, L 375

UNIÓN EUROPEA, Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El voluntariado, su papel en la sociedad europea y su impacto» (2006/C 325/13), *DOUE* de 30.12.2006, C 325/46.

UNIÓN EUROPEA, Decisión del Consejo de 27 de noviembre de 2009 sobre el Año Europeo de las Actividades de Voluntariado que Fomenten una Ciudadanía Activa (2011) (2010/37/CE), *DOUE* de 22.1.2010, L 17/43

UNIÓN EUROPEA, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Comunicación sobre políticas de la UE y voluntariado: Reconocimiento y fomento de actividades voluntarias transfronterizas en la UE, Bruselas, 20.9.2011, COM(2011) 568 final.

UNIÓN EUROPEA, Reglamento (UE) nº 375/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo de 3 de abril de 2014 por el que se crea el Cuerpo Voluntario Europeo de Ayuda Humanitaria («iniciativa Voluntarios de Ayuda de la UE»), *DOUE* de 24.4.2014, L 122.

UNIÓN EUROPEA, Reglamento de Ejecución (UE) nº 1244/2014, de la Comisión, de 20 de noviembre de 2014, por el que se establecen las normas de aplicación del Reglamento (UE) no 375/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se crea el Cuerpo Voluntario Europeo de Ayuda Humanitaria («iniciativa Voluntarios de Ayuda de la UE»), *DOUE* de 21.11.2014, L 334.

UNIÓN EUROPEA, Resolución del Parlamento Europeo, de 12 de junio de 2012, sobre el reconocimiento y el fomento de las actividades voluntarias transfronterizas en la UE (2011/2293(INI), (2013/C 332 E/02), *DOUE* de 15.11.2013, C 332 E.

UNIÓN EUROPEA, Resolución del Parlamento Europeo, de 10 de diciembre de 2013, sobre el voluntariado y las actividades de voluntariado en Europa (2013/2064(INI), (2016/C 468/11), *DOUE* de 15.12.2016, C 468.

UNIÓN EUROPEA, Directiva (UE) 2016/801 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2016, relativa a los requisitos de entrada y residencia de los nacionales de países terceros con fines de investigación, estudios, prácticas, voluntariado, programas de intercambio de alumnos o proyectos educativos y colocación au pair, *DOUE* de 21.5.2016, L 132.

Referencias de Internet

https://www.msssi.gob.es/ssi/familiasInfancia/ongVoluntariado/voluntariadoCongreso.htm (23.04.2018).