

## 1. VOLUNTARIADO<sup>1</sup>

### 1.1. Introducción

Los debates académicos en torno a las entidades de voluntariado y su rol en la vida política democrática han recobrado en los últimos tiempos un gran vigor gracias a la obra de Putnam (1993, 2000), quien argumenta que las organizaciones voluntarias contribuyen a la formación de cultura cívica y se asegura la viabilidad de las instituciones democráticas, permiten superar la debilidad individual de los miembros y son también escuelas de democracia donde los miembros aprenden a deliberar, a alcanzar compromisos, y a trabajar por el bien común. Warren (2001) distingue tres tipos de consecuencias de las asociaciones: los efectos en sus propios miembros, su contribución a crear espacio público y lo que denomina efectos institucionales. Argumenta que las asociaciones tienen un efecto en el desarrollo de los miembros ya que ayuda a la participación y aumenta la competencia democrática de los ciudadanos. Además las asociaciones mejoran la eficacia política individual al ayudar a los ciudadanos a desarrollar habilidades políticas, virtudes cívicas y habilidades críticas. Algunos estudios también relacionan positivamente la participación a través de la realización de voluntariado y la empleabilidad (Saz y Serrano, 2013).

Por otro lado, el estudio del voluntariado tiene especial significación en un contexto como el actual de reestructuración del sistema de bienestar, ya que tiene que ver con política social y con la determinación de los nuevos agentes del bienestar social. Algunos autores como Etzioni (2000) y Giddens (2003) señalan que la comunidad puede desempeñar un papel fundamental en la prestación de servicios sociales a través del establecimiento de estructuras intermedias como las asociaciones cívicas. Los voluntarios son una parte integrante de la fuerza de trabajo para muchas organizaciones sin ánimo de lucro, y se consideran como co-productores junto con el trabajo remunerado (Brudney, 1990; Cnaan y Cascio, 1998). La importancia de estas organizaciones en la economía ha sido subrayada en estudios nacionales e internacionales (Salamon et al. 2003; García Delgado, 2004).

A continuación, en el apartado segundo se realiza un comentario al nuevo marco normativo del voluntariado en España. En el apartado tercero se comenta el anteproyecto de ley del voluntariado en la Comunidad autónoma y el proceso participativo que se sigue para su redacción. En el cuarto apartado se presentan algunas cifras que ilustran el voluntariado en Aragón. El texto finaliza con unas conclusiones en el apartado quinto.

---

<sup>1</sup> Trabajo desarrollado en el marco del proyecto 2015/B012 financiado por la Fundación Universitaria Antonio Gargallo.

## 1.2. El nuevo marco normativo del Voluntariado: Ley 45/2015, de 14 de octubre

La Ley 6/1996, de 15 de enero, del Voluntariado, reguló por vez primera a nivel estatal el voluntariado en nuestro país, lo que supuso un hito importante en su reconocimiento y fomento. Casi veinte años después, 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.

La nueva Ley 45/2015, de 14 de octubre, da cobertura a una acción voluntaria sin excluir ningún ámbito de actuación en los que en estos años se ha consolidado su presencia, y favorece que pueda promoverse no sólo en el Tercer Sector, sino en otros ámbitos más novedosos, como son las empresas, las universidades o las propias Administraciones Públicas.

Asimismo, se valoran y reconocen las nuevas formas de voluntariado que en los últimos años han emergido con fuerza, como las que se traducen en la realización de acciones concretas y por un lapso de tiempo determinado, sin integrarse en programas globales o a largo plazo, o las que se llevan a cabo por voluntarios 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. La norma tiene especialmente en cuenta que entre las motivaciones que llevan a las personas a ser voluntarias influyen los intereses personales, las creencias, los deseos y la satisfacción de sus expectativas, promoviendo, además, el voluntariado a lo largo de toda la vida (las previsiones específicas respecto a las personas menores y mayores son dos claros ejemplos de ello). Se pretende que el nuevo marco legal sea útil y que en él se sientan acogidos todo tipo de organizaciones, cualquiera que sea su origen, tamaño y ámbito de actuación, y todos los voluntarios con independencia de cuál sea su motivación y el alcance de su compromiso.

Estos principios también han sido recogidos en los diferentes informes internacionales del voluntariado, tales como el 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» o el Estudio sobre el voluntariado en la Unión Europea «Study on Volunteering in the European Union. Final Report», elaborado por la *Education, Audiovisual & Culture Executive Agency*, presentado el 17 de febrero de 2010, que incorpora nuevas perspectivas de actuación en la acción voluntaria. Además, como conclusiones del Año Europeo del Voluntariado 2011, se aprobaron diferentes documentos, tales como 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» o las Resoluciones del Parlamento Europeo de 12 de junio de 2012, sobre el «Reconocimiento y el fomento de las actividades voluntarias transfronterizas en la UE» y del 10 de diciembre de 2013, sobre «El voluntariado y las actividades de voluntariado». La Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a los «Requisitos de entrada y residencia de

los nacionales de terceros países con fines de investigación, estudios, intercambio de alumnos, prácticas remuneradas y no remuneradas, servicios de voluntariado y colocación "au pair" de 2013» también debe ser tenida en cuenta.

El Reglamento (UE) núm. 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») y su Reglamento de Ejecución (UE) núm. 1244/2014, de la Comisión, de 20 de noviembre de 2014, han diseñado un nuevo marco europeo para el desarrollo del voluntariado humanitario durante el periodo 2014-2020.

La Ley 45/2015 recoge ese núcleo esencial del actuar voluntario, lo refuerza y lo adapta a las necesidades de un voluntariado del siglo XXI.

El art. 3 de la Ley introduce el concepto de voluntariado de forma amplia: *se entiende por voluntariado el conjunto de actividades de interés general desarrolladas por personas físicas, siempre que reúnan los siguientes requisitos:*

- Carácter solidario
- Actividad de libre realización
- Sin contraprestación económica o material, sin perjuicio del abono de los gastos reembolsables ocasionados por el ejercicio de la actividad voluntaria
- Desarrollo a través de entidades de voluntariado con arreglo a programas concretos y dentro y fuera del territorio español.

Para completar esta delimitación se añaden a las exclusiones ya contempladas en Ley 6/1996, de 15 de enero, la de los trabajos de colaboración social, las becas con o sin prestación de servicios, o cualquier otra actividad análoga cuyo objetivo principal sea la formación, las prácticas no laborales en empresas o grupos empresariales y las prácticas académicas externas.

Por otra parte, la Ley impide que la acción voluntaria organizada sea causa justificativa de la extinción de contratos de trabajo por cuenta ajena tanto en el sector público como en el privado, con independencia de la modalidad contractual utilizada, o que pueda sustituir a las Administraciones públicas en funciones o servicios públicos a cuya prestación estén obligadas por ley.

Se permite ser voluntarias a las personas menores de edad (a partir de los 12 años), a las personas con discapacidad y a las personas mayores. Para determinados programas de voluntariado se requiere que los voluntarios no hayan sido condenados por sentencia firme por delitos contra la libertad e indemnidad sexual, trata y explotación de menores y, en otros casos, se establece que no puedan tener la condición de voluntarios aquellas personas que hayan cometido delitos especialmente graves.

Se reconoce especial importancia al *acuerdo de incorporación*, es decir, el instrumento que regula las relaciones entre el voluntario y la entidad de voluntariado. Este acuerdo permitirá diferenciar al voluntariado de otras formas de prestación de servicios afines.

La nueva Ley no tiene la consideración de básica, pero sí hace un claro llamamiento a la cooperación entre las distintas Administraciones públicas en esta materia, respetando las competencias de las Comunidades Autónomas, las cuales también tienen su propia legislación. Precisamente se establece el mandato a la Administración General del Estado para crear los mecanismos de cooperación necesarios con las demás Administraciones públicas a la hora de promover las acciones de voluntariado. Para llevar a cabo la ejecución de las competencias de la Administración General del Estado en esta materia, se crean dos órganos, que deberán regularse reglamentariamente: una *Comisión Interministerial de Voluntariado*, cuya función será coordinar la actuación de los Departamentos ministeriales con competencia sobre voluntariado; y un *Observatorio Estatal sobre Voluntariado*, con funciones de recogida, análisis, difusión y estudio de la información relativa al voluntariado en España.

También tiene en cuenta la colaboración de las entidades locales como Administraciones públicas más cercanas a las personas destinatarias de las acciones de voluntariado. Son las entidades locales las administraciones más preparadas para vincular a la ciudadanía con su contexto social, económico y cultural más próximo.

El régimen legal se completa con la referencia a las tradicionales actividades de fomento, como la subvención y los convenios de colaboración. Dentro de estas medidas de fomento destacamos la apertura de la acción voluntaria más allá del espacio privado, al diseñarse como una acción pública, tal como lo recoge el art. 20.2:

*Las Administraciones públicas y las empresas o instituciones privadas podrán promover y facilitar, de acuerdo con la legislación laboral o de empleo público y con pleno respeto a lo acordado en la negociación colectiva, la adopción de medidas de reducción o adaptación de la jornada laboral, suspensiones de la relación laboral con reserva de puesto de trabajo o interrupciones de la prestación retribuidas o no, para que los trabajadores por cuenta ajena o empleados públicos, puedan ejercer sus labores de voluntariado.*

A este respecto, la negociación colectiva se presenta como el cauce más adecuado para concretar y regular estos mecanismos que faciliten a los ciudadanos compatibilizar sus obligaciones laborales con su actividad de voluntariado.

En este contexto, al plantear de forma transversal la acción del voluntariado, se apuesta por la promoción del voluntariado desde las universidades, con el reconocimiento académico de las acciones de voluntariado. También las empresas podrán promover y participar en programas de voluntariado siempre que las actuaciones que realicen puedan calificarse como de interés general y se incluyan en alguno de los ámbitos de actuación de voluntariado.

Resulta muy novedosa la introducción de un sistema objetivo de reconocimiento de las competencias adquiridas por el voluntario. La acreditación de la prestación de servicios voluntarios se efectuará mediante certificación expedida por la entidad de voluntariado.

Igualmente se hace referencia a la participación del personal del Sistema Nacional de Salud en emergencias humanitarias a través de organizaciones calificadas por la Agencia Española de Cooperación Internacional Para el Desarrollo (AECID).

### **1.3. Hacia una nueva Ley de Voluntariado de la Comunidad Autónoma de Aragón**

El Estatuto de Autonomía de Aragón, según la reforma aprobada por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, ordena a los poderes públicos aragoneses, en su artículo 15.3, promover la participación individual y colectiva en los ámbitos cívico, político, cultural y económico, y en el artículo 20, 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, así como 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. Por su parte, según su artículo 71.35<sup>a</sup>, corresponde a la Comunidad Autónoma de Aragón la competencia exclusiva en materia de Voluntariado social, que comprende la regulación, promoción y fomento de la participación solidaria ciudadana en actuaciones organizadas de voluntariado por medio de entidades públicas o privadas estables y democráticas, sin ánimo de lucro, así como la ordenación de las relaciones entre las Administraciones públicas y dichas entidades.

Actualmente, en nuestra Comunidad Autónoma rige la Ley 9/1992, de 7 de octubre, del Voluntariado Social, que contiene el conjunto de normas que, en el marco de la acción social, tienen por objeto regular, fomentar y promover la participación de los particulares en actuaciones definidas como propias del voluntario social. Sin embargo, transcurridos más de veinte años desde su aprobación, esta Ley se ha visto superada por la realidad de la acción voluntaria, siendo necesario, por tanto, aprobar un nuevo marco jurídico que responda adecuadamente a la configuración y a las dimensiones del voluntariado en los comienzos del siglo XXI. Desde esta consideración de “actualización” de nuestro marco normativo, la reciente legislación está apostando por un concepto amplio de acción voluntaria, dado que existen distintos tipos de voluntariado; no sólo vinculado a lo social en el sentido más estricto, sino que también hay un voluntariado medioambiental, cultural, vecinal, etc. Por tanto, surge la necesidad de debatir sobre el propio concepto de voluntariado y desarrollar una Ley acorde con la realidad social.

En este marco y con el objetivo de poner en marcha una nueva política autonómica que dé una respuesta adecuada y adaptada a las nuevas situaciones de voluntariado de la Comunidad Autónoma de Aragón, la futura Ley tiene por objeto fortalecer, promover y facilitar la participación solidaria y altruista de los ciudadanos en actuaciones de voluntariado, a través de entidades de voluntariado públicas o privadas, así como establecer el régimen jurídico de las relaciones que, con respecto a dichas acciones, se establezcan entre los destinatarios de las actividades de voluntariado, los voluntarios, las entidades de voluntariado y las Administraciones Públicas.

El anteproyecto de Ley de Voluntariado de Aragón se sitúa en la misma línea que la Ley 45/2015, de Voluntariado. A continuación se resaltan las novedades más importantes, teniendo en cuenta que antes de su aprobación está sometida a un periodo de participación pública y debe seguir el trámite parlamentario correspondiente en el seno de las Cortes de Aragón.

Se regula el Censo de Acción Voluntaria de Aragón, como registro único, público y gratuito, dependiente del Departamento competente para la coordinación de los programas de acción voluntaria de la Administración de la Comunidad Autónoma, y que tiene por objeto la inscripción y calificación de las entidades que cumplan los requisitos previstos en esta Ley.

Se crea el Sistema Aragonés de Acción Voluntaria como un modelo colaborativo, conjunto y global que, en el marco de los principios de participación y cooperación y respetando la autonomía de las entidades de acción voluntaria, constituye el conjunto de medidas, recursos y actuaciones puestas a disposición de la sociedad aragonesa para promover su participación en la acción voluntaria. Se trata, por tanto, de configurar un modelo que no se limite a incluir todos los recursos disponibles, sino que constituya en última instancia una construcción colectiva y participada de las líneas estratégicas a impulsar en la Comunidad Autónoma de Aragón, entendiendo que el Sistema es el modelo de todos los sujetos implicados.

Se abordan los instrumentos de planificación dirigidos a ordenar el conjunto de recursos y actividades de la acción voluntaria, estructurados por medio de una planificación estratégica plurianual y una planificación operativa, de carácter general o sectorial. Así, y dado que el Sistema Aragonés de Acción Voluntaria es de todos, también lo es su planificación, a cuyo fin se garantiza que en la elaboración, seguimiento y evaluación de esta planificación participen todos los actores implicados. También se prevén instrumentos orgánicos para la participación, asesoramiento y consulta de todos los sujetos de la acción voluntaria, como la creación del Consejo Aragonés para la Acción Voluntaria, e instrumentos funcionales, estableciendo el carácter preceptivo de la audiencia pública para la elaboración de determinadas disposiciones normativas de carácter general y de planes operativos, así como la convocatoria de paneles ciudadanos y jurados ciudadanos.

#### **1.4. Algunas cifras del Voluntariado en Aragón en relación con otras comunidades autónomas**

Para realizar una aproximación a las cifras del voluntariado en Aragón vamos a considerar dos estudios que abordan la cuestión en diferentes momentos del tiempo. Los datos de la Encuesta de Empleo del Tiempo 2002-2003 que se realizó a 46.774 personas de más de 10 años en España y que valores referidos a la actividad de voluntariado de las personas mayores de 18 años y de un total de 42.675 personas en todas las Comunidades Autónomas. Y, por otro lado, los datos de la Encuesta de Condiciones de

Vida que en la edición de 2015 incluyó un Módulo sobre Participación Social. El módulo consiste en un conjunto limitado de preguntas que miden distintos aspectos de la participación social de las personas adultas (16 o más años), y permite conocer la participación a través del voluntariado en las Comunidades Autónomas.

Con datos de la Encuesta de Empleo del Tiempo 2002-2003, la siguiente tabla muestra los porcentajes de encuestados que participan como voluntarios en alguna organización. Se observa que un 10,1% de los españoles encuestados mayores de 18 años son voluntarios.

**Cuadro 30: Porcentaje de voluntarios por Comunidad Autónoma 2002/2003**

CCAA	Voluntarios
Andalucía	10,6%
<b>Aragón</b>	<b>7,6%</b>
Asturias	7,9%
Baleares	7,1%
Canarias	13,1%
Cantabria	2,9%
Castilla-La Mancha	9,6%
Castilla y León	14,1%
Cataluña	10,4%
Comunidad Valenciana	9,6%
Extremadura	14,4%
Galicia	9,5%
Madrid	8,5%
Murcia	13,0%
Navarra	12,2%
País Vasco	11,4%
La Rioja	10,8%
Ceuta y Melilla	5,5%
Total	10,1%

Fuente: Encuesta de Empleo del Tiempo 2002-2003, INE. Se han incluido sólo los mayores de 18 años para el cálculo de los valores.

La tabla pone de relieve diferencias en la forma de participar entre las Comunidades Autónomas. Algunas Comunidades (Canarias, Murcia, Andalucía y Cataluña) sobresalen en la participación a través del voluntariado. Por lo que respecta a la Comunidad Autónoma de Aragón, la participación a través del voluntariado se encuentra casi tres puntos por debajo de la media, únicamente el 7,6% de los encuestados manifiesta que realiza actividades de voluntariado. Una profundización en los determinantes del voluntariado en Aragón lo realizan García Mainar, Marcuello y Saz (2009), cuyo estudio se realiza desde un modelo económico de la donación de tiempo en donde las variables se refieren a las características del empleo, el tipo de hogar, los factores socioeconómicos individuales y el tipo de relaciones sociales. Los resultados muestran que la colaboración con las organizaciones se encuentra en niveles reducidos. Así mismo, indican que en Aragón los factores que afectan a la decisión de

ser voluntario son estar ocupado a tiempo parcial o jubilado, tener estudios secundarios o superiores y prestar ayuda a otros sin cobrar.

La siguiente tabla, con datos de la Encuesta de Condiciones de Vida 2015, presenta el porcentaje de voluntarios en entidades que se dedican a tal fin y voluntarios al margen de entidades que se dedican a tal fin por Comunidad Autónoma. Hay que señalar que la Ley de Voluntariado 45/2015 define el voluntariado de tal forma que si la acción voluntaria no se hace desde una organización, y en base a un itinerario, no es voluntariado, sino otra forma de participación social diferente.

**Cuadro 31: Porcentaje de voluntarios por Comunidad Autónoma 2015**

CCAA	Voluntarios en entidades que se dedican a tal fin	Voluntarios al margen de entidades que se dedican a tal fin
Andalucía	8,0%	4,0%
<b>Aragón</b>	<b>10,2%</b>	<b>6,4%</b>
Asturias	5,0%	4,6%
Baleares	13,0%	14,5%
Canarias	11,0%	9,7%
Cantabria	5,0%	6,0%
Castilla-La Mancha	8,3%	7,3%
Castilla y León	9,6%	5,4%
Cataluña	12,5%	11,5%
Comunidad Valenciana	13,6%	22,0%
Extremadura	12,8%	7,2%
Galicia	8,9%	8,4%
Madrid	12,6%	13,4%
Murcia	11,2%	6,8%
Navarra	13,3%	17,1%
País Vasco	10,5%	18,9%
La Rioja	10,8%	6,3%
Ceuta Melilla	10,9%	7,8%
Melilla	13,4%	32,6%
Total	10,7%	10,6%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (Encuesta de Condiciones de Vida 2015)

En la tabla se observa que el 10,7% de los encuestados participa como voluntarios a través de alguna organización, asociación o agrupación. Por lo que respecta a la Comunidad Autónoma de Aragón, el porcentaje se sitúa en 10,2%, algo por debajo de la media pero muy próximo a ella. El voluntariado en Aragón sigue siendo bajo aunque se ha incrementado algún punto desde 2003.

Por lo que respecta a las razones expresadas por los encuestados para no participar como voluntarios en entidades que se dedican a tal fin, la siguiente tabla señala tres diferentes motivos para no participar: por no estar interesado, por no tener tiempo y por otras razones. Así, en la tabla se observa que, para el conjunto de españoles, un 14,1% no participa como voluntario porque no le interesa, un 20,7% indica que no tiene tiempo

para participar, y el 54,4% expresa que no participa por otras razones. En cuanto a los aragoneses encuestados, las razones aducidas para no participar se alejan de la media, de tal forma que el 17,5% manifiesta que no participa porque no le interesa, el 9,7% argumenta que no es voluntario debido a la falta de tiempo para serlo, y el 62,6% señala que no participa por otras razones.

**Cuadro 32: Razones por las que los encuestados no son voluntarios en entidades dedicadas a tal fin por Comunidad Autónoma 2015**

CCAA	No, porque no está interesado	No, por falta de tiempo	No, por otras razones
Andalucía	16,8%	15,4%	59,8%
<b>Aragón</b>	<b>17,5%</b>	<b>9,7%</b>	<b>62,6%</b>
Asturias	12,4%	13,5%	69,1%
Baleares	14,3%	27,0%	45,7%
Canarias	12,4%	17,6%	59,0%
Cantabria	7,3%	17,3%	70,4%
Castilla-La Mancha	10,0%	20,1%	61,6%
Castilla y León	16,5%	16,3%	57,6%
Cataluña	16,8%	23,9%	46,9%
Comunidad Valenciana	12,2%	22,2%	52,0%
Extremadura	6,8%	18,0%	62,5%
Galicia	14,1%	23,6%	53,5%
Madrid	10,8%	30,3%	46,3%
Murcia	24,1%	16,4%	48,3%
Navarra	6,8%	22,2%	57,7%
País Vasco	13,0%	15,2%	61,4%
La Rioja	10,4%	22,5%	56,3%
Ceuta	2,8%	36,2%	50,2%
Melilla	9,9%	16,3%	60,4%
<b>Total</b>	<b>14,1%</b>	<b>20,7%</b>	<b>54,4%</b>

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (Encuesta de Condiciones de Vida 2015)

## 1.5. Conclusiones

El estudio de voluntariado en España es un tema relevante y de gran interés para conocer una realidad que beneficia al conjunto de la sociedad. Los datos disponibles nos indican que la participación a través del voluntariado es baja, tanto en España como en Aragón y tanto en 2003 como en 2015. Estas cifras deberían llamar la atención de personas del sector y responsables políticos, ya que en los países de nuestro entorno existe una tendencia descendente en el voluntariado, por lo que si esto ocurre en España y en Aragón, es muy preocupante dadas las cifras tan bajas.

A pesar de que los resultados obtenidos son unas notas en torno al voluntariado en Aragón, se pone de relieve la ingente tarea que desde diferentes instituciones debe realizarse para revertir la realidad y conseguir un mayor desarrollo del voluntariado.

Consideramos que es un tema relevante para analizar y sobre el que profundizar en futuras investigaciones.

También se ha mostrado la necesidad de debatir sobre el propio concepto de voluntariado y desarrollar una Ley en Aragón acorde con la realidad social. Deberá ser una ley que favorezca la promoción del voluntariado en diferentes ámbitos, tal y como ya contempla la recién aprobada Ley 45/2015, de 14 de octubre, de Voluntariado del Estado. Además deberá contemplar la diversidad y los problemas territoriales, como el despoblamiento, propios de Aragón de forma que todos los aragoneses tengan la oportunidad de realizar tareas de voluntariado. En definitiva, una Ley que fomente la acción voluntaria en igualdad de oportunidades en todo el territorio de la Comunidad de Aragón, regulando los ámbitos competenciales para garantizar los derechos y deberes de entidades, voluntarios y destinatarios de la acción.