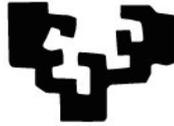


eman ta zabal zazu



Universidad  
del País Vasco

Euskal Herriko  
Unibertsitatea

**DEPARTAMENTO DE DERECHO ADMINISTRATIVO,  
CONSTITUCIONAL Y FILOSOFÍA DEL DERECHO**

# **EL VOLUNTARIADO Y LAS ONG, EN ESPAÑA Y PUERTO RICO; SU NECESIDAD DE UNA REGULACIÓN JURÍDICA PLENA**

**DOCTORANDA: MÓNICA DE LA PEÑA GISPERT**

**DIRECTORES: DR. LUIS MARIANO NEGRON PORTILLA**

**DR. FRANCISCO JAVIER CABALLERO  
HARRIET**

**DONOSTIA-SAN SEBASTIÁN 2015**

"Queda prohibido no sonreír a los problemas,  
no luchar por lo que quieres,  
abandonarlo todo por miedo,  
no convertir en realidad tus sueños."

Pablo Neruda.

*“Todo lo que buscas y siempre has buscado, está dentro de tí. Si buscas la paz, está dentro de ti...”*

*"No es el mundo el que necesita paz, somos las personas... cuando las personas estemos en paz, entonces, el mundo estará en paz"...*

*Prem Rawat.*

## **DEDICATORIA**

La presente Tesis Doctoral se la dedico a toda mi querida gran familia que gracias a sus consejos y palabras de aliento hicieron que creciera como persona.

De forma muy especial le dedico esta tesis doctoral con todo mi cariño y amor a mi marido Alejandro, a mis hijos Alejandra y Lucas, y a “Perico”, sin duda por su siempre e incondicional apoyo, total confianza y gran amor. Mil gracias por ayudarme a cumplir mis objetivos como persona, madre y esposa. Vuestra ilimitada generosidad y espíritu, son mi fuente de inspiración y luz en el camino de la vida.

También dedicársela a mis añorados abuelos, por quererme tanto a cambio de nada. Y a mis padres, por darme la vida.

Y por supuesto también a toda mi grande y extensa familia política - a mis queridos suegros, a todos mis maravillosos cuñados, a mis adorables sobrinos y sobrinos nietos, y a mis entrañables primos políticos cercanos - porque siempre creyeron y confiaron sin dudar en mí, y me animaron y apoyaron con gran cariño y afecto en todos los buenos y malos momentos. Gracias infinitas por quererme tal como soy y apoyarme desde siempre.

A todos ellos, ¡millones de gracias de todo corazón!

*“Si eres capaz de soñarlo, puedes lograrlo.”*

*Walt Disney, cineasta y empresario.*

## **AGRADECIMIENTOS**

En primer lugar y siendo el más importante para mí, quisiera agradecer al Prof. Dr. Luis Mariano Negrón Portillo, mi co-director de Tesis, mi jefe y mi mentor todo su esfuerzo y gran dedicación.

Sus conocimientos, sus orientaciones, su forma de trabajar, su paciencia, su confianza, su generosidad, su empuje han sido claves para culminar este trabajo de investigación. Él ha inculcado en mí un sentido de seriedad, constancia, responsabilidad y rigor académico sin los cuáles no hubiera podido tener una formación completa como investigadora. Por ello, ha sido capaz de ganarse mi absoluta lealtad y admiración por siempre, sintiéndome en deuda eterna con él por todo lo recibido desde el primer momento. Siempre será para mí un ejemplo a imitar como profesional y como persona, docta tanto en conocimientos como en el sentido y ética de la vida.

¡Gracias, gracias, gracias.... gracias por confiar en mí, creer en mí y por brindarme la oportunidad de emprender la maravillosa y enriquecedora aventura de cumplir junto a mis seres queridos mi ¡gran sueño! .... ¡¡un sueño hecho realidad!! ¡Todo un éxito! Y donde “El Libro de Recuerdos” aumenta extraordinariamente por momentos.

Antes de proseguir con los agradecimientos, quisiera también dedicar unas especiales y sinceras palabras de agradecimiento al Prof. Dr. Francisco Javier Caballero Harriet, co-director de la presente Tesis Doctoral, por su fundamental contribución y relevante ayuda en la codirección de este proyecto de investigación, porque gracias a él -entre otras cosas- se alcanzó el único objetivo al que aspira

con todas sus ansias un doctorando: el Doctorado. ¡Gracias de corazón! También quedaré en deuda eterna con él.

Y por supuesto trasladar el mismo agradecimiento a su eficaz ayudante, Irene Zapirain, que desde la distancia se valora mucho más su eficiente labor. ¡Gracias mil!

Desde que embarqué en esta difícil tarea de realización de la Tesis Doctoral, son muchas y muy distintas las personas que de uno u otro modo me ayudaron, colaboraron y animaron en este largo, solitario y tedioso camino. La lista es larga, muy larga, y creció considerablemente durante mi estancia de investigación en la Facultad de Derecho de la Universidad Interamericana de San Juan de Puerto Rico. Lamentaría mucho dejar a alguien sin mencionar, de ahí que por adelantado de mi sincero agradecimiento a todas y cada una de ellas.

Continuando con los agradecimientos, quisiera agradecerle a mi gran amiga Mara, las tantas, tantas y tantas batallas, confidencias, alegrías, penas y éxitos que hemos compartido y vivido juntas. Bendito el día que en la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid el destino me ofreció la oportunidad de conocerla y comenzar con nuestra maravillosa amistad. Gracias por estar junto a mí durante tantos años y darme una incondicional, afectuosa y verdadera amistad siempre. ¡¡Cariños!!

El mismo sentir con nuestros queridos amigos María y Aurelio y sus hijos, con los que siempre hemos contado con una gran amistad con buenísima sintonía, con mucho cariño, mucha intensidad e infinito apoyo. ¡¡Gracias mil!!

Y por supuesto el mismo agradecer a María Eugenia, Eduardo y sus hijos, y a Begoña y su hija que también han sido muchas, entrañables y divertidas aventuras vividas juntos. ¡Gracias por vuestro apoyo, cariño y compartir tanto con nosotros!

También un gran agradecimiento dar al Prof. Dr. Juan Cayón y el Prof. Dr. Eugenio Pérez de Francisco de la Universidad Antonio de Nebrija, por su empuje y confianza en mí demostrada durante tantos años. Así como también extender mi sincero agradecimiento al Prof. Dr. Fernando Diez Estella y la Prof. Dra. María Goñi

Rodríguez de Almeida de la misma Universidad, que fueron aquellos que en su día me acompañaron en mis inicios en el mundo académico. ¡Gracias mil!

Por supuesto agradecer también a todos mis ex compañeros del Departamento de Derecho y Relaciones Internacionales de la misma Universidad, con quienes mucho aprendí, viví y compartí.

Y un especial agradecimiento a mis grandes compañeras y amigas que siempre contribuyeron a endulzar la vida en el día a día, siendo la Prof. Dra. Marisa López Huguet, la Prof. Ángeles Palacios, Elena Hernando, Fátima Dones y Ana Mosquera. De ellas aprendí mucho. ¡Gracias de corazón!

Como expresé anteriormente la lista de personas a las que he de agradecer su ayuda, colaboración y palabras de ánimo creció notablemente durante mi estancia en San Juan de Puerto Rico, en la Isla del Encanto.

Agradecerle todo a nuestro querido, familiar y entrañable Juan Ramón Fernández, el único y gran torero puertorriqueño que ha existido por hoy. Su sabiduría, sus cariños y sus sabios consejos perdurarán por siempre en mí. Maestro de la vida, maestro del toreo, ¡siempre en perfecto orden divino! ¡¡Infinitas gracias!!

A nuestros grandes amigos: Angel, Acisclo y Ana María, Ramón “vecino”, Fede y Rosi, Nadja y Osvaldo, Vilma y Jose, Luis y Paloma, Tamara y Fran, Diana, Yolanda, Osmar, Yolanda S., Maribel, Laura, María José y Francisco, Ana Belén y Luis, José y Anik, Robi y Tere, Annamalie y Rafael, María Cristina y Leroy, Konrad y Sharline, Hector y Frances, Carlos y Carmen, Doris y Carlos, Alberto y Macarena, Natalia, Shimmy, Jorge, Lisette y Jose Arturo, Angie y Carlos, .... darles las gracias también por su cariño, apoyo y amistad. Y muy especialmente a María José, Mayrelis, Lirio y Jessica porque fueron una verdadera pieza fundamental para nuestras vidas. Gracias, gracias, gracias, gracias....

Mencionar mi efusivo agradecimiento a los genuinos y singulares miembros que integran el “Oasis 401” que, poco a poco y día a día, se han ido convirtiendo en un verdadero oasis en el camino de mí vida con sus alegrías, risas, consejos, cariños,

atenciones, y celebraciones. Gracias por adoptarme. Gracias por ser fuente de inspiración. ¡Viva el Oasis 401!

Continuando con los agradecimientos, concretamente en la Facultad de Derecho de la Universidad Interamericana de Puerto Rico especialmente dar mi agradecimiento a Rosyvee Guzmán, a Ángela Torres y su equipo, a las secretarías de los profesores lideradas por Rosa, y por supuesto, al equipo de Decanato - Elizabeth, María, Sonia y, Carmen y su marido Noel- que desde el primer momento lograron que nos sintiéramos como en casa. ¡Nunca lo olvidaremos, ¡¡gracias mil a todos!!

Y por supuesto no puedo dejar de mencionar al equipo de la biblioteca de esta misma universidad, concretamente a Lilian Santiago, a Juan Ortiz, a Héctor O. Torres y otros tantos compañeros, sin los cuales el esfuerzo en la búsqueda y localización de información y libros hubiera tenido mayor nivel de dificultad. ¡¡Gracias por toda vuestra gran ayuda y magnífica colaboración!!

Antes de terminar con los agradecimientos, dar un particular agradecimiento a mi sobrina Carmen que en la distancia fue quien se encargó en ayudarme a tramitar todas las gestiones necesarias para poder culminar este proyecto doctoral. Y también a los amigos y familiares que nos han ayudado a realizar muy a menudo distintos y múltiples trámites y gestiones desde la distancia. Desde la lejanía este tipo de ayuda se valora infinitamente más. ¡Gracias a todos! ¡Gracias por tantas molestias tomadas!

También transmitirle a mi querida compañera de doctorado Cristina un cariñoso agradecimiento y darle mi total apoyo y ánimo por siempre. Efectivamente “querer es poder” (Albert Einstein, 1879-1955). ¡Ánimo y cariños Cristina, tú también puedes!

Y por supuesto agradecer profundamente a todos los voluntarios y organizaciones sin ánimo de lucro del mundo entero, que gracias a su extraordinaria labor, altruismo y compromiso para con los demás, fueron mi inspiración a la hora de realizar esta tesis doctoral. Mi profunda admiración a todos ellos.

Para el cierre de los agradecimientos, quisiera tomar unas acertadas palabras que fueron emitidas en el Informe sobre Desarrollo Humano por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1990), en el que se afirmó que:

*“La verdadera riqueza de una nación está en su gente”.*

*“El voluntariado es una expresión de la participación del individuo en la comunidad a la que pertenece. La participación, la confianza, la solidaridad y la reciprocidad son valores*

*basados en la comprensión compartida y en un sentimiento de deber común, que se refuerzan mutuamente y ocupan un lugar central en las esferas de la gobernanza y la buena ciudadanía.*

*El voluntariado no es una reliquia nostálgica del pasado. Es nuestra primera línea de defensa contra la atomización social en un mundo en vías de globalización.*

*Hoy, puede que mucho más que nunca, el hecho de compartir y preocuparse por los demás es una necesidad, no un acto de caridad.”*

*Programa VNU (noviembre de 2000).*

## ÍNDICE

|   |           |
|---|-----------|
| <b>ABREVIATURAS.....</b>  | <b>14</b> |
| <b>INTRODUCCIÓN.....</b>  | <b>16</b> |
| <b>INTRODUCTION.....</b>  | <b>25</b> |
| <b>CAPÍTULO I.- MARCO CONSTITUCIONAL, NORMATIVA ESPAÑOLA Y NORMATIVA INTERNACIONAL.....</b> | <b>33</b> |
| 1.- Introducción.....   | 33        |
| 2.- El marco constitucional.....  | 36        |

|   |    |
|---|----|
| 3.- La normativa española.....                              | 40 |
| 3.1.- Introducción.....                                     | 40 |
| 3.2.- El actual régimen jurídico en el derecho español..... | 42 |
| 4.- La normativa internacional.....                         | 47 |

**CHAPTER I.- CONSTITUTIONAL FRAME, SPANISH REGULATION AND INTERNATIONAL REGULATION.....52**

|  |    |
|--|----|
| 1.- Introduction.....                                  | 52 |
| 2.- Constitutional frame.....                          | 55 |
| 3.- The Spanish regulation.....                        | 59 |
| 3.1.- Introduction.....                                | 59 |
| 3.2.- The current juridical regime in Spanish law..... | 60 |
| 4.- The international regulation.....                  | 65 |

**CAPÍTULO II.- EVOLUCIÓN DOCTRINAL Y NORMATIVA DEL VOLUNTARIADO.....71**

|   |    |
|---|----|
| 1.- Introducción.....   | 71 |
| 2.- Evolución histórica del voluntariado.....                 | 74 |
| 2.1.- La evolución histórica del voluntariado.....            | 74 |
| 2.2.- La evolución histórica del voluntariado en España.....  | 79 |
| 3.- Breve referencia a la evolución histórica de las ONG..... | 85 |
| 4.- Delimitación del concepto del voluntariado.....           | 88 |

**CAPÍTULO III.- ANÁLISIS DE LA NORMATIVA SOBRE EL VOLUNTARIADO.....95**

|   |     |
|---|-----|
| 1.- Introducción.....   | 95  |
| 2.- Breve estudio previo al análisis jurídico del voluntariado..... | 108 |
| 3.- Evolución de la normativa sobre voluntariado.....               | 117 |
| 3.1.- Normativa internacional.....                                  | 117 |
| 3.2.- Normativa europea.....  | 126 |
| 3.3.- Normativa estatal.....  | 130 |
| 3.4.- Normativa autonómica.....                                     | 135 |

**CAPÍTULO IV.- ANÁLISIS ESTADÍSTICO DEL VOLUNTARIADO.....140**

|                       |     |
|-----------------------|-----|
| 1.- Introducción..... | 140 |
|-----------------------|-----|

|  |     |
|--|-----|
| 2.- Situación del voluntariado en Europa.....                              | 151 |
| 3.- Situación del voluntariado en España.....                              | 157 |
| 3.1.- Visión del fenómeno del voluntariado con perspectiva estatal.....    | 157 |
| 3.2.- Visión del fenómeno del voluntariado con perspectiva autonómica..... | 184 |

**CAPÍTULO V.- EXAMEN DE PROBLEMAS QUE PRESENTA EL VOLUNTARIADO PARA EL DERECHO ESPAÑOL.....189**

|  |     |
|--|-----|
| 1.- Introducción.....  | 189 |
| 2.- Análisis SWOT del voluntariado y de las entidades de acción social.....  | 198 |
| 3- Fortalezas o <i>Strenghts</i> y Debilidades o <i>Weaknesses</i> de las entidades de voluntariado y de la acción voluntaria.....   | 200 |
| 4.- Oportunidades u <i>Opportunities</i> y Amenazas o <i>Threats</i> de las entidades de voluntariado y de la acción voluntaria..... | 211 |
| 5.- Los principales retos del futuro para el voluntariado.....   | 217 |
| 6.- Tendencias futuras en el voluntariado.....   | 218 |

**CAPÍTULO VI.- EL SEMBLANTE DESTACADO DE LAS ENTIDADES NO GUBERNAMENTALES Y DEL VOLUNTARIADO.....220**

|   |     |
|---|-----|
| 1.- Introducción.....   | 220 |
| 2.- Normativa legal y normas éticas.....  | 226 |
| 3.- La Transparencia y rendición de cuentas en las organizaciones sin ánimo de lucro.....   | 239 |
| 4.- Planificación estratégica, evaluación y sistemas de calidad.....  | 244 |
| 5.- Estrategias de comunicación y la implantación y uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) en las organizaciones sin ánimo de lucro..... | 247 |
| 6.- La gestión y protección de datos del voluntariado en las organizaciones sin ánimo de lucro.....   | 250 |

**CAPÍTULO VII.- LA CORPORACIÓN SIN FINES DE LUCRO DE LOS ESTADOS UNIDOS. ANÁLISIS DE UN ESTADO CONCRETO: EL ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO.....255**

|                       |     |
|-----------------------|-----|
| 1.- Introducción..... | 255 |
|-----------------------|-----|

|  |            |
|--|------------|
| 2.- El tratamiento del voluntariado y de las corporaciones sin fines de lucro en los Estados Unidos.....                       | 263        |
| 2.1.- Tamaño del Tercer Sector en Estados Unidos.....  | 265        |
| 2.2.- Breve visión del marco legislativo de las corporaciones sin fines de lucro y del voluntariado en los Estados Unidos..... | 274        |
| 3.- El tratamiento del voluntariado y de las corporaciones sin fines de lucro en el Estado Libre Asociado de Puerto Rico.....  | 283        |
| 3.1.- El voluntariado en Puerto Rico.....  | 289        |
| 3.2.- Régimen de las corporaciones sin fines de lucro.....   | 313        |
| <b>CONCLUSIONES.....</b>   | <b>327</b> |
| <b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>   | <b>339</b> |

## **ABREVIATURAS**

|   |         |
|---|---------|
| Adjetivo                                  | = adj   |
| Año Internacional del Voluntariado        | = AIV   |
| <i>Association for Volunteer Effort</i>   | = IAVE  |
| Boletín Oficial de Aragón                 | = BOA   |
| Boletín Oficial Gobierno de Canarias      | = BOCAN |
| Boletín Oficial de Cantabria              | = BOC   |
| Boletín Oficial de Castilla-La Mancha     | = BOCLM |
| Boletín Oficial de Castilla y León        | = BOCyL |
| Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid | = BOCAM |
| Boletín Oficial del Estado                | = BOE   |
| Boletín Oficial de las Islas Baleares     | = BOIB  |

|  |          |
|--|----------|
| Boletín Oficial Junta de Andalucía                 | = BOJA   |
| Boletín Oficial de La Rioja                        | = BOLR   |
| Boletín Oficial de Navarra                         | = BON    |
| Boletín Oficial del País Vasco                     | = BOPV   |
| Boletín Oficial del Principado de Asturias         | = BOPA   |
| Boletín Oficial de la Región de Murcia             | = BORM   |
| Centro de Investigaciones Sociológicas             | = CIS    |
| Centro Europeo de Voluntariado                     | = CVE    |
| Centro para el Desarrollo del Voluntariado         | = CDV    |
| Centro para Estudios de la Sociedad Civil          | = CCSS   |
| Comisión Europea                                   | = COM    |
| Community Emergency Response Team                  | = CERT   |
| Consejo Económico y Social de la ONU               | = ECOSOC |
| Corporación Sin Fines de Lucro                     | = CSFL   |
| Diario Oficial Comunidad Valenciana                | = DOGV   |
| Diario Oficial de Extremadura                      | = DOE    |
| Diario Oficial de Galicia                          | = DOG    |
| Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña       | = DOGC   |
| Diaspora Networks Alliance                         | = DNA    |
| Estado Libre Asociado de Puerto Rico               | = ELA    |
| Entidad Nacional de Acreditación                   | = ENAC   |
| Grupo Internacional de Expertos Técnicos           | = TEG    |
| Impuesto sobre la Renta de Personas Físicas        | = IRPF   |
| Ley General de Corporaciones                       | = LGC    |
| Nombre femenino                                    | = f      |
| Nombre masculino                                   | = m      |
| Non-Profit Evaluation & Resource Center            | = Nperci |
| Organización Internacional de Trabajo              | = OIT    |
| Organización no gubernamental                      | = ONG    |
| Organización de las Naciones Unidas                | = ONU    |
| Organización de Servicio de Voluntariado           | = VSO    |
| Plataforma de ONG de Acción Social                 | = POAS   |
| Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo | = PNUD   |
| Responsabilidad Social Empresarial                 | = RSE    |
| Tercer Sector de Acción Social                     | = TSAS   |

Voluntarios Naciones Unidas = VNU  
Unión Europea = UE  
United States Agency for International Development = USAID

*“Ser voluntario es ser un ser humano, (...)  
El voluntario no ha pintado un cuadro,  
no ha hecho una escultura,  
no ha inventado una música,  
no ha escrito un poema,  
pero ha hecho una obra de arte  
con sus horas libres.  
Todavía hay milagros,  
milagros demostrables,  
que los hacen, los hacéis,  
y los harán  
los nuevos voluntarios.”*

*(Voluntarios: Anónimos artistas. Gloria Fuertes)*

## INTRODUCCIÓN

No parece arriesgado afirmar que, desde hace unas décadas, vivimos en una sociedad esencialmente distinta a la anterior, conocida como Sociedad de acción social.

Si bien no existe acuerdo sobre cuál es la principal característica de esta nueva sociedad, sí parece haber acuerdo sobre qué factores han incidido en la aparición de esta sociedad posmoderna. De todos ellos, el que se reconoce como uno de los factores fundamentales y que más interesa para el presente estudio es el factor del voluntariado. Y es que si hay algo que pueda ser considerado como el gran motor impulsor de los cambios en la sociedad actual, ese algo son los voluntarios, es decir, la acción social<sup>1</sup> realizada por personas o entidades o instituciones que a través de sus actos pueden afectar el medio en el que lo realizan.

Desde hace algunos años asistimos a un movimiento histórico marcado por la gran iniciativa de la sociedad civil, que se transmite de forma ininterrumpida y en tiempo real sin detenerse ante fronteras geográficas, políticas o sociales, es decir, es el movimiento del voluntariado.

El voluntariado es un fenómeno, tan importante y tan actual que se presenta sin duda como una pieza clave de la sociedad civil, un fenómeno de moda, en donde destaca por ser una realidad plural, repleta de matices, y por ser transversal a todos los ámbitos de la vida social y ciudadana<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Para Max Weber la acción social "(...) es una acción en donde el sentido mentado por su sujeto o sujetos está referido a la conducta de otros, orientándose por esta en su desarrollo", véase WEBER, M., *Economía y sociedad, esbozo de sociología comprensiva*, segunda reimpresión en español, Fondo de Cultura Económica, México, 1974, pág. 5.

Pero para el presente estudio la acción social será entendida en "clave social", es decir, como una acción individual, que cuando esta actuación influye en la sociedad se estará ante una acción social que afecta la conducta de otros agentes sociales. El ejemplo más claro son los agentes que realizan voluntariado, a través de sus acciones pueden afectar el medio en los que lo realizan. Acción social dista de lo que se conoce por "responsabilidad social", entendiéndose tal como las acciones que realiza un individuo o un grupo con consecuencias en la sociedad. Es decir, una obligación de las personas para el conjunto de la sociedad, en suma, es tener conciencia social. Más información en la página Web <http://www.clavesocial.com/que-es-la-accion-social.html>

<sup>2</sup> "La acción voluntaria se ha convertido hoy en día en uno de los instrumentos básicos de actuación de la sociedad civil en el ámbito social y, como consecuencia de ello, reclama un papel más activo que se traduce en la exigencia de mayor participación en el diseño y ejecución de las políticas

Junto al voluntariado existe otro factor, también fundamental como promotor en la aparición de la nueva Sociedad de acción civil: son las Organizaciones sin ánimo de lucro (en adelante ONG)<sup>3</sup>, es decir, aquellas organizaciones que actúan preferentemente en dicho sector<sup>4</sup>, por tanto en el Tercer Sector<sup>5</sup>.

Desde su aparición en el siglo XIX han estado siempre presentes en asuntos nacionales o internacionales, ocupándose de una gran variedad de cuestiones: sociales, científicas, religiosas, solidarias, cooperación, etc. Pero ha sido en la última década cuando se ha producido un desarrollo espectacular, adquiriendo su mayor protagonismo en los últimos tiempos, debido al rápido desarrollo de las comunicaciones globales y al apoyo de la opinión pública. Y es que su actividad permite realizar contactos y desarrollar acuerdos nacionales o transfronterizos, sin

---

*públicas sociales (...)*”, Véase la Exposición de motivos en Ley 6/1996, de 15 de enero sobre Voluntariado, Boletín Oficial del Estado, número 15, de 17 de enero de 1996.

<sup>3</sup>El reconocimiento de las ONG vino a ser gracias a la Carta de las Naciones Unidas en su artículo 71 en donde se afirma que *“El Consejo Económico y Social podrá hacer arreglos adecuados para celebrar consultas con organizaciones no gubernamentales que se ocupen en asuntos de la competencia del Consejo. Podrán hacerse dichos arreglos con organizaciones internacionales y, si a ello hubiere lugar, con organizaciones nacionales, previa consulta con el respectivo Miembro de las Naciones Unidas”*, véase *Carta de las Naciones Unidas*, San Francisco, Estados Unidos, 26 de junio de 1945.

<sup>4</sup>*“A la mayor parte de la gente se le ha enseñado que el sector público y el sector privado ocupan mundos distintos; que el gobierno no debería interferir en los negocios privados, y que estos no deberían tener tratos con el gobierno. Ésta fue una de las afirmaciones centrales del modelo burocrático. Pero hoy en día los gobiernos –bajo la enorme presión que ejerce la necesidad de resolver problemas sin gastar más dinero- buscan el mejor método que puedan encontrar, con independencia del sector que se vea involucrado. Son muy pocos los servicios que tradicionalmente prestara el sector público y que hoy no estén a cargo del sector privado. Y lo mismo vale en sentido inverso. Hay empresas privadas que dirigen escuelas públicas y departamento de bomberos, Hay gobiernos que dirigen equipos deportivos profesionales y gestionan capitales en operaciones de alto riesgo. Hay organizaciones sin fines de lucro que se ocupan de la rehabilitación de ex presos, administran bancos y se dedican a la explotación de bienes raíces. Quienes todavía creen que el gobierno y la empresa privada deben estar separados tienden a oponerse a estas innovaciones, con independencia del resultado. Pero el mundo ha cambiado demasiado como para permitir que una mentalidad anticuada termine por ahogarnos del todo.”* En este sentido véase OSBORNE, D., Y GAEBLER, T., *La reinención del gobierno; La influencia del espíritu empresarial en el sector público*, Ediciones Paidós Ibérica, S.A., Barcelona, 1995, pág. 78.

<sup>5</sup>*“El sector terciario tiende a ser mejor en tareas que: (i) generan poco o ningún margen de provecho; (ii) exigen compasión y compromiso con otros seres humanos; (iii) exigen un enfoque global, holístico; (iv) exigen una gran confianza por parte de los clientes o consumidores; (v) exigen trabajo voluntario; (vi) exigen disponibilidad, atención personal (como los cuidados ambulatorios, terapias, y servicios a inválidos o enfermos). Y también es apto a la hora de reforzar los códigos morales y responsabilidad individual con respecto a los comportamientos.”* En este sentido véase, OSBORNE, D., Y GAEBLER, T., *La reinención del gobierno; La influencia del espíritu empresarial en el sector público*, ob. cit., pág. 464.

la necesidad de involucrar a los gobiernos. Así pues, sus actuaciones pueden llegar a influir en las políticas nacionales o multilaterales, sin perjuicio de recibir críticas por su escaso campo de visión y la falta de transparencia en lo económico<sup>6</sup>.

Y como conexión entre ambas figuras –voluntariado y ONG- se encuentra sin duda los voluntarios, que son ante todo considerados como los verdaderos protagonistas de las organizaciones. Así pues los voluntarios son reconocidos como sujetos individuales portadores de nuevos valores, y los artífices de todos aquellos programas que se desarrollan en las entidades sin ánimo de lucro<sup>7</sup>.

La sociedad es consciente de la existencia de estas dos figuras y de la existencia de voluntarios, incluso es consciente también de las diversas formas en las que se puede desarrollar el voluntariado. Sin duda, es sabido que a grandes rasgos existen dos categorías amplias de voluntariado, por un lado el *voluntariado organizado* entendido como aquel que es vertebrado por una entidad no gubernamental, o lo que es lo mismo, desarrollado y programado dentro de una organización sin ánimo de lucro. Mientras que por otro lado también puede existir como el *voluntariado no organizado*, entendiéndose tal como un voluntariado espontáneo o improvisado, que cuenta por ello en sus inicios con la única coordinación entre los propios voluntarios y que es promovido a raíz en algunos casos de catástrofes o crisis sociales, independientemente de su índole.

Un ejemplo de este *voluntariado no organizado* fue el propiciado por el caso del conocido “Desastre del Prestige”<sup>8</sup>, aquella catástrofe medioambiental provocada

---

<sup>6</sup> Se entiende que dentro de las organizaciones no gubernamentales (ONG) se enmarcan las asociaciones, sociedades, fundaciones y cooperativas. Véase *Carta de las Naciones Unidas*, ob. cit.; Véase la Exposición de motivos II en Ley Orgánica 1/2002 de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación, BOE núm. 73, 26 de marzo de 2002; Véase la Exposición de motivos en Ley 50/2002 de 26 de diciembre de Fundaciones, BOE núm. 310, 27 de diciembre de 2002.

<sup>7</sup> GUTIÉRREZ RESA, A., *Acción Social no gubernamental, análisis y reflexiones sobre las organizaciones voluntarias*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 1997, pág. 11.

<sup>8</sup> El inicio del juicio comenzó el 16 de octubre de 2012, cuando el Ministerio Fiscal reclama por la “marea negra” provocada por el hundimiento del “Prestige” indemnizaciones por los daños causados que suman 4.442 millones de euros. Dadas sus dimensiones, el “macrojuicio” se celebró en Expocoruña, un recinto multiusos que fue necesario habilitar dadas las dimensiones del proceso, el mayor de la historia judicial de Galicia, con 2.128 partes personadas, 133 testigos, 98 peritos, 51 abogados y 21 procuradores. Fueron acusados en este proceso el capitán del barco, el griego Apostolos Mangouras, de 76 años, por atentado contra el medio ambiente, daños y desobediencia, los mismos delitos que se les imputaron a otros dos miembros de la tripulación, Ireneo Maloto,

tras el hundimiento del petrolero 'Prestige' frente a las costas gallegas en noviembre de 2002<sup>9</sup>. La catástrofe medioambiental fue de tal envergadura que movilizó al país en su totalidad, colaborando para ello multitudes y multitudes de personas de forma voluntaria y altruista. Y que según los últimos estudios a pesar de haber transcurrido más de diez años, aún sigue sufriendo la flora y la fauna las graves consecuencias en las costas peninsulares del norte de España<sup>10</sup>. Desgraciadamente hay más casos que pudieran mencionarse para ejemplificar el movimiento social del voluntariado no organizado –por ejemplo: los atentados terroristas del 11-M en Madrid.

Sin duda, el fenómeno de voluntariado no organizado sería un tema suficiente para ser tratado en una tesis doctoral. Pero el presente estudio tiene por objeto limitar y analizar las figuras del voluntariado y de las ONG desde un punto de vista jurídico, por lo que el estudio del voluntariado se demarcará exclusivamente al fenómeno del voluntariado organizado por estar en paralelo con las entidades sin ánimo de

---

primer oficial, de nacionalidad filipina y Nikolaos Argyropoulos, jefe de máquinas. Terminado el proceso, ninguno fue encontrado culpable de delitos ecológicos. Solo el capitán fue encontrado culpable por un delito de desobediencia a las autoridades españolas durante las operaciones de rescate, que le supuso una condena de nueve meses de cárcel, pero nunca entró en prisión. En este sentido véase AGENCIA EFE, “El juicio del Prestige se reanudará mañana con las pruebas periciales”, en *Diario Atlántico*, edición digital, A Coruña, 12 de Febrero de 2013, en la página Web <http://www.atlantico.net/noticia/230215/juicio/prestige/reanuda/manana/pruebas/periciales/> y *Sin Culpables por el Prestige*, por OBELLEIRO, P., *El País*, 13 de noviembre de 2013.

<sup>9</sup> Concretamente el 19 de noviembre de 2002.

<sup>10</sup> Los últimos estudios realizados y publicados por los medios de comunicación, afirman que: “*El fuel procedente del depósito del petrolero Prestige, hundido el 19 de noviembre de 2002, continuó llegando a varias playas de la Costa da Morte en pequeñas cantidades aunque de forma continuada al menos hasta 2011, según un estudio de un grupo de investigación de la Universidad de Vigo. El trabajo recoge los resultados de las campañas de seguimiento anuales llevadas a cabo desde 2004 y 2011 en las playas de Nemiña, en Muxía, y O Rostro, en Fisterra, y confirman la presencia de chapapote de forma persistente, informó la Universidad de Vigo en un comunicado. En la investigación, liderada por la profesora Ana Bernabéu, han participado miembros del grupo de Geología Marina y Ambiental de la Universidad de Vigo, de la Universidad de Montpellier (Francia) y del grupo de Química Ambiental del CSIC. Los resultados obtenidos en este estudio aconsejan, según sus autores, a diseñar un protocolo de actuación que no debería suponer "un gran esfuerzo" en recursos humanos ni económicos, a tenor del limitado volumen de fuel que alcanza la costa y la localización concreta del mismo controlado por las olas. Con todo, los investigadores muestran su preocupación por que estos vertidos puedan constituir una "fuente importante" de contaminación en el océano.*”, véase AGENCIA EFE, “El chapapote sigue llegando a la Costa da Morte”, en *El Diario*, edición digital, Vigo, 14 de Febrero de 2013, en la página Web [http://www.eldiario.es/politica/chapapote-Prestige-llegando-Costa-Morte\\_0\\_101140646.html](http://www.eldiario.es/politica/chapapote-Prestige-llegando-Costa-Morte_0_101140646.html); Y también véase AGENCIA EFE, “El chapapote sigue llegando a la Costa da Morte, al menos hasta 2011”, en *Diario Vasco*, edición digital, Vigo, 14 de Febrero de 2013, en la página Web [http://www.diariovasco.com/agencias/20130214/mas-actualidad/sociedad/chapapote-sigue-llegando-costa-morte\\_201302141923.html](http://www.diariovasco.com/agencias/20130214/mas-actualidad/sociedad/chapapote-sigue-llegando-costa-morte_201302141923.html)

lucro, a menos que según el tema tratado colateralmente deban mencionarse aspectos del voluntariado no organizado<sup>11</sup>.

Limitándonos a constatar simplemente las hipótesis mencionadas anteriormente respecto a las figuras analizadas en el presente estudio, comprobamos que tanto en el plano temporal como en el espacial en donde se abarca todo el territorio español, realmente la sociedad civil considera que al día de hoy ambas instituciones son importantes, son instituciones de extremado valor para contribuir a la realización del bien común<sup>12</sup>. Sin embargo, si se ahonda en el tema es cierto que existe desafortunadamente mucha confusión, desconcierto y desinformación sobre las mismas, concretamente en distintos ámbitos como pudieran ser el jurídico, el social y el mediático (incluso también podría llegar a comprobarse en el ámbito de la administración)<sup>13</sup>.

Los expertos en la materia desde tiempo atrás vienen manifestando que en España *“los recursos limitados que dedican el Estado, las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos a la acción social y los Servicios Sociales, nos obligan a prestar atención a la Acción Social No Gubernamental.”*<sup>14</sup>

A raíz de ello se pueden llegar a plantear las siguientes cuestiones: ¿Por qué no se han atendido estas instituciones por el Derecho debidamente?; ante el vacío

---

<sup>11</sup> De igual modo podría suceder con otros aspectos relativos a las ONG y el voluntariado, por ejemplo entre otros estaría el aspecto tributario de las mismas y sus particulares exenciones fiscales. Pero para proyecciones futuras del presente estudio no se descarta estudiar tales temas.

<sup>12</sup> *“El Estado necesita de la responsabilidad de sus ciudadanos y éstos reclaman un papel cada vez más activo en la solución de los problemas que les afectan (...) La conciencia creciente de esa responsabilidad social ha llevado a que los ciudadanos, a veces individualmente, pero sobre todo, por medio de organizaciones basadas en la solidaridad y el altruismo, desempeñen un papel cada vez más importante en el diseño y ejecución de actuaciones dirigidas a la satisfacción del interés general y especialmente a la erradicación de situaciones de marginación y a la construcción de una sociedad solidaria en la que todos los ciudadanos gocen de una calidad de vida digna. Una manifestación fundamental de esta iniciativa social la constituye el voluntariado, expresión de la solidaridad desde la libertad y el altruismo. (...)”* Véase la Exposición de motivos en Ley 6/1996, de 15 de enero sobre Voluntariado, ob. cit.

<sup>13</sup> *“El moderno Estado de Derecho debe incorporar a su ordenamiento jurídico la regulación de las actuaciones de los ciudadanos que se agrupan para satisfacer los intereses generales, asumiendo que la satisfacción de los mismos ha dejado de ser considerada como una responsabilidad exclusiva del Estado para convertirse en una tarea compartida entre Estado y sociedad.(...)”*. Véase la Exposición de motivos en Ley 6/1996, de 15 de enero sobre Voluntariado, ob. cit.

<sup>14</sup> GUTIÉRREZ RESA, A., *Acción Social no gubernamental, análisis y reflexiones sobre las organizaciones voluntarias*, ob. y loc. cit.

existente ¿Qué hace falta hacer?; ¿Quién debe hacer qué?; y ¿cuáles serían los propósitos inspiradores de estas acciones?

Así pues, visto lo visto ciertamente existe una doble necesidad, por un lado la necesidad de unir de forma coherente y articulada la normativa existente, y por otro lado, la necesidad de alertar al mundo jurídico de la falta de atención prestada ante estas figuras, por que como consecuencia de sus funciones ambas instituciones generan una multiplicidad de asuntos que el Derecho debe tratar, por tanto es clara la idea de necesitar una normativa más amplia que atienda todas las dimensiones de ambas, tanto en lo interno organizativo como en sus funciones ante el Estado y la sociedad.

En el presente estudio se pretende dar respuesta a las cuestiones y a las necesidades ocasionadas por la falta de atención del Derecho respecto a estas instituciones, con el principal objetivo de que una vez probada la hipótesis, se propongan medidas y acciones específicas para llevar a cabo y así evitar la confusión y apatía que genera entre los ciudadanos y las organizaciones la falta de un debido tratamiento por el mundo jurídico. Por tanto, la relevancia personal del estudio fundamentalmente es hacer realidad la idea que se tiene como jurista, de que el Derecho debe y puede ser un instrumento de justicia social.

Para ello, el modelo de metodología utilizado será el teórico, dogmático doctrinal, apoyado solamente puntualmente por un trabajo empírico, estadístico si se considerara oportuno. Atendida la naturaleza del trabajo de investigación se aplicará en primer lugar una metodología jurídico-descriptiva en relación con el tema de fondo, completada con un análisis histórico-jurídico, jurídico exploratorio y en lo posible jurídico comparativo. Esperando finalizar con un desarrollo jurídico prospectivo que perfeccione los mecanismos del voluntariado.

Respecto a los métodos, se utilizará el método inductivo, ya que a partir del análisis del voluntariado se espera obtener conclusiones de orden general, junto al método Dialéctico, que pretende analizar el problema en el contexto social y económico describiendo sus contradicciones; sus vacíos; con aplicación, además del método

histórico, a objeto de exponer la evolución que han experimentado ambas instituciones en España, desde sus comienzos<sup>15</sup>.

Para enriquecer la investigación, se realizó una estancia de investigación en la Facultad de Derecho de la Universidad Interamericana de Puerto Rico, con el objetivo de ampliar la investigación hacia una perspectiva internacional, favoreciendo así la realización de un estudio comparativo estudiando a ambas figuras en el entorno de los Estados Unidos y en un caso concreto como el del país de Puerto Rico. Con ello se expandió cuantiosamente la base de las referencias bibliográficas consultadas<sup>16</sup>, la comprobación in situ de la realidad existente en ambas figuras tanto en el tratamiento jurídico como en la puesta en práctica real y sin duda se aporta al presente estudio una visión más planetaria del contenido investigado en el mismo.

Así pues en este estudio se considera procedente presentar el esquema vertebral que se muestra a continuación.

En primer lugar y tras la presente introducción, en el primer capítulo se abordará el estudio y análisis de todo el marco constitucional relativo a las dos instituciones inspiradoras del presente estudio: por un lado, el voluntariado y por otro lado, la ONG, y en ambos casos la investigación se llevara a cabo tanto a nivel nacional como a nivel internacional.

El siguiente capítulo, el segundo, tendrá una visión general para recoger todo aquello referente al estudio de la evolución doctrinal y de la normativa del voluntariado. Por ello, a continuación y enlazando con el anterior capítulo, en el capítulo tercero se procederá a analizar la normativa existente referida al fenómeno del voluntariado.

---

<sup>15</sup> Hasta la realidad más relevante y cercana en el tiempo a la finalización del presente estudio. De ahí que para el futuro del voluntariado se presente muy alentador debido a que se está reformando la Ley. En el año 2015 el Consejo de Ministros aprobó el Proyecto de Ley del Voluntariado, tras recibir los informes correspondientes de distintos ministerios, Comunidades Autónomas y órganos consultivos sobre el texto del anteproyecto (aprobado el mes de enero 2015).

<sup>16</sup> Por ejemplo entre otros muchos se analizará el estudio académico realizado por VEGA TORRES, J. I., *Las corporaciones sin fines de lucro en Puerto Rico: Régimen, Trato Preferente y Democratización*, Tesis Doctoral, Universidad del País Vasco, Donostia-San Sebastián, Mayo 2008.

En el capítulo cuarto se estudiarán datos estadísticos del voluntariado que aclaren y certifiquen la situación planteada a lo largo del estudio. Y a continuación en el capítulo cinco, se llevará a cabo el examen y análisis de los problemas que presenta el voluntariado para el Derecho Español.

Respecto a las características destacadas, que pudieran ser las más representativas desde un punto de vista general de las organizaciones sin ánimo de lucro, será el capítulo sexto el cual abordará dicho contenido.

Por último, el objetivo del capítulo séptimo, se llevará a cabo con el estudio del derecho comparado, analizando para ello las corporaciones sin fines de lucro en los Estados Unidos, y junto a un caso concreto, el Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

Y para finalizar el presente estudio, se ofrecerán, a modo de conclusiones, algunas valoraciones finales y posibles propuestas, mejoras y retos a tener en cuenta en el futuro.

*“To be a volunteer is to be a human being, (...)  
The volunteer has not painted a painting,  
has not made a sculpture,  
has not invented some music,*

*has not written a poem,  
but has made a work of art,  
with his free time.  
There are still miracles,  
miracles that can be shown,  
that they do, that you do,  
and will do  
the new volunteers.”*

*(Volunteers: Anonimous artists. Gloria Fuertes)*

## **INTRODUCTION**

It does not seem to be risky to affirm that, for a few decades, we have lived in a society essentially different from the previous one, known as society of social action.

Although there is no agreement on which is the principal characteristic of this new society, there seems to be agreement on the factors that have affected the emergence of this postmodern society. Of all of them, one considered to be among the fundamental factors, and that most interests this study, is voluntary work. And if there is something that could be considered to be the great engine of the changes in the current society, that is the volunteers, in other words, the social action<sup>17</sup> carried out by persons or entities or institutions that with their acts can affect the society in which they carry it out.

---

<sup>17</sup> For Max Weber's social action "(...) is an action in which the sense named by its subject or subjects is referred to the conduct of others, guided by it in its development," see WEBER, M., *Economy and Society, outline of comprehensive sociology*, second re-printing in Spanish, Fondo de Cultura Económica, Mexico, 1974, page 5.

But for the present study social action will be understood in "social key", that is to say, as an individual action, that when this action influences society we will be before a social action that affects the behavior of other social actors. The clearest example are the agents who do voluntary work, with their actions they can affect the society in which they do it. Social action is far from what is known as "social responsibility", which means the actions carried out by an individual or a group that have consequences in the society.. That is to say, an obligation of the persons to the society, in sum, to have social conscience. More information on the Website <http://www.clavesocial.com/que-es-la-accion-social.html>

For some years we have been part of a historical movement marked by the great initiative of the civil society, which is transmitted without interruption and in real time, and that does not stop before geographical, political or social borders, that is to say, it is the movement of voluntary work.

Voluntary work is a phenomenon, so important and so current, that has undoubtedly become a key piece of the civil society, a fashionable phenomenon that stands out for being a plural reality, replete with shades, and for being transversal to all areas of social and civil life<sup>18</sup>.

Along with voluntary work another factor exists, which is also a fundamental promoter in the surge of the new Society of civil action: the non-profit Organizations (hereinafter NGO)<sup>19</sup>, that is to say, the organizations that work in the above mentioned sector<sup>20</sup>, therefore in the Third Sector<sup>21</sup>.

---

<sup>18</sup> *"The voluntary action has turned nowadays into one of the basic instruments of action of the civil society into the social area and, as a consequence of this, it demands a more active role that is translated as demands for more participation in the design and execution of the public social policies (...)"*, See the Statement of Motives of Law 6/1996, of January 15 on Voluntary work, Official Bulletin of the State, number 15, of January 17, 1996.

<sup>19</sup> NGOs were acknowledged thanks to article 71 of the United Nations Charter that states: *"The Economic and Social Council may make adequate arrangements to consult with nongovernmental organizations that work in the Council's areas of jurisdiction. Those arrangements may be made with international organizations and, if there is need to, with national organizations, previous consultation with the respective Member of the United Nations "*, See *United Nations Charter*, San Francisco, The United States, on June 26, 1945.

<sup>20</sup> *"Most people have been taught that the public sector and the private sector occupy different worlds, that the government should not interfere in private businesses, and that they should not have dealings with the government. This was one of the central tenets of the bureaucratic model. But today governments-under the enormous pressure exerted by the need to solve problems without spending more money, are looking for the best method they can find, regardless of the sector that is involved. Very few services traditionally provided by the public sector are not now provided by the private sector. And, likewise, the same holds for the opposite. There are private companies that run public schools and fire departments. There are governments that run professional sports teams and manage high-risk capital operations. There are nonprofit organizations that handle the rehabilitation of former prisoners, manage banks and are engaged in real estate development. Those who still believe that government and private enterprise should be separated tend to oppose these innovations, regardless of the outcome. But the world has changed too much to allow an outdated mentality to end up drowning us all."* In this regard see OSBORNE, D., AND GAEBLER, T., *Reinventing Government, The influence of entrepreneurship in the public sector*, Ediciones Paidós Ibérica S.A., Barcelona, 1995, page 78.

<sup>21</sup> *"The tertiary sector tends to be better at tasks that: (i) generate little or no profit margin, (ii) require compassion and commitment to other human beings (iii) require a comprehensive, holistic focus, (iv) require great trust from clients or customers, (v) require volunteer work, (vi) require availability, personal care (such as ambulatory care, therapies, and services for the disabled or sick). And also suitable for reinforcing the moral codes and individual responsibility regarding behaviors."*

Since they appeared in the 19th century they have always been present in national or international affairs, dealing with a great variety of matters: social, scientific, religious, solidarity, cooperation, etc. But it has been in the last decade when a spectacular development has taken place, they have become major protagonists in recent times, due to the rapid development of global communications and the support of the public opinion. Their activity allows them to develop contacts and to enter into national or cross-border agreements, without the need to involve the governments. Therefore, their actions may influence national or multilateral policies, without being criticized for their limited field of vision and the lack of transparency in financial matters.<sup>22</sup>.

And connecting both entities - voluntary work and NGO – the volunteers are, undoubtedly, to be found, they are first of all the true protagonists of the organizations. Volunteers are thus, recognized as individuals that carry new values, and that make possible the development of all those programs by not for profit entities<sup>23</sup>.

Society is aware of the existence of these two entities and of the volunteers' existence, even more, it is also aware of the diverse forms in which it is possible to develop voluntary work. Undoubtedly, it is known that in general terms two categories of voluntary work exist, on the one hand *the organized voluntary work*, meaning that which is structured by a nongovernmental entity, or in other words, developed and programmed within a nonprofit organization. Whereas on the other hand it can also exist as *the not organized voluntary work*, meaning a spontaneous or unexpected voluntary work that at the beginning is only coordinated by the volunteers themselves and which appears in response to some catastrophes or social crises, regardless of their nature.

---

In this regard see, OSBORNE, D., AND GAEBLER, T., *Reinventing Government, The influence of entrepreneurship on the public sector*, ob. cit., page. 464.

<sup>22</sup> It is understood that within nongovernmental organizations (NGO) there may be found: associations, companies, foundations and cooperatives. See *United Nations Charter*, ob. cit.; See the Statement of Motives of Organic Law 1/2002 of March 22, to regulate the Law of Association, BOE num. 73, on March 26, 2002; See the Statement of Motives of Law 50/2002 of December 26 of Foundations, BOE num. 310, on December 27, 2002.

<sup>23</sup> GUTIÉRREZ RESA, A., *Nongovernmental Social Action, analysis and reflections on the voluntary organizations*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 1997, page 11.

An example of the not organized voluntary work was the one that emerged in connection with the case known as the "Disaster of the Prestige"<sup>24</sup>, the environmental catastrophe caused when the oil tanker 'Prestige' sank in the Galician coasts in November, 2002<sup>25</sup>. The environmental catastrophe had such an impact that it mobilized the entire country, and saw the voluntary and altruistic collaboration of multitudes. And according to the last studies, even though more than ten years have gone by, the flora and the fauna are still suffering the serious consequences on the peninsular coasts of the north of Spain<sup>26</sup>. Unfortunately there are more cases that could be mentioned to exemplify the social movement of the not organized voluntary work - for example the terrorist attacks of 11-M in Madrid.

---

<sup>24</sup> The trial began on October 16, 2012, with the District Attorney claiming for the damages in the amount of 4.442 million euros caused by the "black tide" resulting from the collapse of the "Prestige". Given its dimensions, the "macro trial" took place in Expocoruña, a multiuse facility that had to be prepared in light of the magnitude of the trial, the most complex case in Galicia's legal history, with 2.128 parties, 133 witnesses, 98 expert witnesses, 51 attorneys and 21 solicitors. The accused in this process were the captain of the ship, the 76-year-old Greek Apostolos Mangouras, for damages to the environment and disobedience, the same crimes that were filed against to other crewmen, Ireneo Maloto, the first official, of Philippine nationality and Nikolaos Argyropoulos, chief of machines. None of them was found guilty of crimes against the environment. Only the captain was found guilty of a crime of desobedience to the Spanish authorities during the rescue, and sentenced to nine months in prison, but he never entered prison. In this regard see, AGENCY EFE, "The trial of the Prestige will resume tomorrow with the expert tests ", in *The Daily Atlantic Ocean*, digital Edition, A Coruña, February 12, 2013, in the Web page <http://www.atlantico.net/noticia/230215/juicio/prestige/reanuda/manana/pruebas/periciales/> and *No one found guilty in the Prestige*, by OBELLEIRO, P., *El País*, November 13, 2013.

<sup>25</sup> Specifically on November 19, 2002.

<sup>26</sup> The last studies conducted and published by the mass media, affirm that "*The fuel proceeding from the tank of the oil tanker Prestige, sunk on November 19, 2002, continued coming to several beaches of the da Morte Coast in small quantities though continually at least until 2011, according to a study of a research group from the University of Vigo. The work gathers the results of the annual follow up campaigns that took place from 2004 and 2011 in Nemiña's beaches, in Muxía, and Or Face, in Fisterra, and they confirm the presence of chapapote persistently, as was informed by the University of Vigo in a press release. In the research led by Professor Ana Bernabéu, members of the group of Marine and Environmental Geology of the University of Vigo, of the University of Montpellier (France) and of the group of Environmental Chemistry of the CSIC participated. The results obtained in this study suggest, according to its authors, the need to design a how to act protocol that should not require " a great effort " in human or financial resources, in light of the limited amount of fuel that reaches the coast and its specific location controlled by the waves. In all,, the investigators show that they are worried because these spills could become an important source of contamination in the ocean.*", see AGENCY EFE, "The chapapote keeps coming to the da Morte Coast", in *The Diary*, digital edition, Vigo, February 14, 2013, in the Web page [http://www.eldiario.es/politica/chapapote-Prestige-llegando-Costa-Morte\\_0\\_101140646.html](http://www.eldiario.es/politica/chapapote-Prestige-llegando-Costa-Morte_0_101140646.html); And also see, "The chapapote keeps coming to the da Morte Coast, at least until 2011", in *Basque Diary*, digital edition, in the Web page [http://www.diariovasco.com/agencias/20130214/mas-actualidad/sociedad/chapapote-sigue-llegando-costa-morte\\_201302141923.html](http://www.diariovasco.com/agencias/20130214/mas-actualidad/sociedad/chapapote-sigue-llegando-costa-morte_201302141923.html)

Undoubtedly the topic of not organized voluntary work could by itself be a topic for a doctoral thesis. But the present study aims at analyzing voluntary work and NGOs from a legal standpoint, thus the study of voluntary work will be limited exclusively to the organized voluntary work for being in parallel with the not for profit organizations, unless some topic to be dealt with requires collaterally to mention some aspects of the not organized voluntary work<sup>27</sup>.

Limiting ourselves to just verifying the hypotheses previously mentioned in regard to the entities analyzed in the present study, we found that in both the time and space frames covering Spain, the civil society believes that today both institutions are important, and that they are extremely valuable institutions that contribute to the accomplishment of the common good<sup>28</sup>. Nevertheless, if one goes deeply into the topic it is true that, unfortunately, there is a great confusion and lack of information regarding them, specifically on different aspects such as the legal, the social and the media use (it may also be found regarding management issues)<sup>29</sup>.

The experts on the matter have for a long time said that in Spain *"the limited resources assigned by the State, the Autonomous Communities and the Town halls to social action and Social Services, force us to pay attention to the Nongovernmental Social Action."*<sup>30</sup>

---

<sup>27</sup> The same could happen with other aspects relative to the NGOs and volunteering, for example among others could be their tax aspects and their particular tax exemptions. But for future plans of this thesis, studying them is not discarded.

<sup>28</sup> "The State needs from the responsibility of its citizens and each time they demand a more active role in the solution of the problems that affect them (...) *The increasing awareness of this social responsibility has led citizens, sometimes individually, but above all, by means of organizations based on solidarity and altruism, to have a role each time more important in the design and execution of actions directed towards the satisfaction of the general interest and specially to the eradication of conditions of marginalization and the construction of a solidary society in which all the citizens enjoy a worthy life. Volunteering, an expression of solidarity from freedom and altruism, is a fundamental manifestation of this social initiative. (...)*" See the Statement of Motives in Law 6/1996, of January 15 on Volunteering, ob. cit.

<sup>29</sup> "A state characterized by the rule of law must incorporate into its legal rules the regulation of the actions of citizens who group themselves to satisfy the general interests, assuming that satisfying general interests is no longer considered to be an exclusive responsibility of the State, and has become a shared task between State and society.(...)" See the Statement of Motives in Law 6/1996, of January 15 on Volunteering, ob. cit.

<sup>30</sup> GUTIÉRREZ RESA, A., *Nongovernmental Social Action, analysis and reflections on the voluntary organizations*, ob. y loc. cit.

As a result of this, the following questions may be asked: why has not the Law dealt adequately with these institutions?; in light of said lack of adequate dealing, what needs to be done?; who must do what?; and which would be the inspiring guidelines of these actions?

Thus, in light of what we have seen, there is truly a double need, on the one hand the need to organize existing norms in a coherent and articulated manner, and on the other hand, the need to alert the legal system on the lack of attention to these institutions, because as a result of their work both institutions generate multiple cases that the Law must take care of; thus it is clear that a more inclusive norm that tackles all the dimensions of both, in the internal organizational aspects as well as in their work before the State and society, is needed.

In the present study we try to give answers to the questions and to the needs caused by the Law's lack of attention to these institutions, with the principal objective of, once the hypothesis has been proven, proposing specific measures and actions to be carried out and thus avoid the confusion and apathy that is generated among citizens and organizations by the lack of a due treatment by the legal system. Therefore, and in regards to the personal relevancy of the study, it is to make a reality the idea that one has as a jurist, that the Law should and can be an instrument of social justice.

For this, the methodological model used will be the theoretical, dogmatic/doctrinal, supported by empirical and statistical work only if it is considered to be opportune. After taking care of the nature of the research work, a legal - descriptive methodology in relation with the topic of the thesis will first be applied, enhanced with a historical - legal, legal - exploratory analysis and, legal – comparative, whenever possible. The plan is to end with a prospective legal development that perfects the mechanisms of the volunteering<sup>31</sup>.

---

<sup>31</sup> Up to the moment when we were finishing drafting this study. Hence, the future of volunteering seems very promising due to likely changes to the law. In 2015 the Council of Ministers approved a draft of the law on volunteering after considering reports from various ministries, autonomic communities and consulting entities regarding the text of a new draft of the law (approved on January, 2015).

With regard to the methods, the inductive method will be used, since from the analysis of the volunteering one expects to obtain conclusions in the general order, along with the Dialectical method, that tries to analyze the problem in the social and economic contexts, describing its contradictions; its emptiness; also applying the historical method, with the purpose of showing the evolution that both institutions have experienced in Spain, from their beginnings.

In order to enrich the investigation, a research period was planned at Inter American University of Puerto Rico School of Law, with the purpose of expanding the research towards an international perspective, thus allowing the accomplishment of a comparative analysis, studying both concepts in the United States and in a specific case: Puerto Rico. This made possible to greatly expand the base of the bibliographical references consulted<sup>32</sup>, the examine in situ the existing reality of both institutions, regarding their legal treatment as well as how they operate in practice, and undoubtedly this contributed to the present study a more planetary vision of the topic of research.

Therefore, in this study the following structure is deemed to be used:

First and after this introduction, the first chapter will address the study and analysis of the entire constitutional frame concerning the two institutions that have inspired this study: on the one hand, the volunteering and on the other hand, the NGOs, and in both cases the investigation was made at the national and international levels.

The following chapter, the second one, will have a general vision to gather all that relates to the study of the doctrinal and regulatory evolution of the volunteering. For this, subsequent but connected to the previous chapter, the third chapter will proceed to analyze the existing regulations affecting volunteering.

---

<sup>32</sup> For example, among others, an analysis will be made of the academic study by VEGA TORRES, J. I., *The nonprofit corporations in Puerto Rico: Regulations, Preferential Treatment and Democratization*, doctoral dissertation, University of the Basque Country, May 2008, Donostia-San Sebastián.

In the fourth chapter, statistical data on volunteering will be analyzed to clarify and confirm the problems raised along the study. And later in chapter five, the problems that the volunteering presents for the Spanish Law will be examined and analyzed.

The outstanding characteristics that could be the most representative from a general point of view of the not for profit organizations, will be dealt with in chapter sixth.

Finally, the objective of the seventh chapter, will be a comparative law study, analyzing the not for profit corporations in the United States, along with a specific case, that of the Commonwealth of Puerto Rico.

And to finish this study, some final valuations and possible initiatives, improvements and challenges to bear in mind in the future will be proposed as conclusions.

*“Si el mar es infinito y tiene redes,  
si su música sale de la ola,  
si el alba es roja y el ocaso verde,  
si la selva es lujuria y la luna caricia,  
si la rosa se abre y perfuma la casa,  
si la niña se ríe y perfuma la vida,  
si el amor va y me besa y me deja temblando.*

*¿Qué importancia tiene todo esto,  
mientras haya en mi barrio una mesa sin patas,  
un niño sin zapatos o un contable tosiendo,  
un banquete de cáscaras,  
un concierto de perros,  
una ópera de sarna...(....)*

*Voluntarios, no perdamos el tiempo, trabajemos,  
Que al corazón le llega poca sangre.”*

*No perdamos el tiempo, Gloria Fuertes.*

## CAPÍTULO I.- MARCO CONSTITUCIONAL, NORMATIVA ESPAÑOLA Y NORMATIVA INTERNACIONAL.

### 1.- INTRODUCCIÓN.

A la hora de analizar el marco constitucional respecto al ámbito de la acción social, y concretamente referido al voluntariado, es oportuno valorar en cierta medida el panorama social, político y económico que existía anteriormente y durante la promulgación de la Constitución Española de 1978, es decir, estudiar cómo eran los antecedentes previos y la situación cuando se desarrolló la redacción de la Constitución Española, con el objetivo de conocer mejor la realidad española.

Previo a la redacción de la Constitución en España seguía aún vigente la Ley General de Beneficencia de 20 de junio de 1849<sup>33</sup>, en la cual primaba la beneficencia particular como complementariedad a lo que se conocía como beneficencia general o también denominada de carácter público<sup>34</sup>.

Así pues, durante el Régimen del General Franco se mantuvo dicha Ley apoyando la idea de que la Administración siguiera controlando fundamentalmente los establecimientos públicos y privados de beneficencia, sin asumir obligaciones en la prestación de asistencia social. Por ello, el Estado tenía como principal objetivo vigilar, tutelar y controlar el cumplimiento de estas obligaciones por los

---

<sup>33</sup> La Ley General de Beneficencia de 20 de junio de 1849 fue derogada -al igual que el Real Decreto de 14 de mayo de 1852 y el Real Decreto de 14 de marzo de 1899 que la desarrollaban- por la Ley 30/1994, de 24 de noviembre, de Fundaciones e Incentivos Fiscales a la Participación Privada en Actividades de Interés general, Boletín Oficial del Estado, número 282. Esta nueva Ley de 1994 establece un nuevo marco legal que otorgó un giro con gran impulsión respecto al patrimonio y lo económico.

<sup>34</sup> El artículo 1 de la Ley 1849 estableció *“Los establecimientos de beneficencia son públicos. Se exceptúan únicamente y se consideran como particulares si cumplieren con el objeto de su fundación, los que se costeen exclusivamente con fondos propios, donados o legados por particulares, cuya dirección y administración esté confiada a corporaciones autorizadas por el Gobierno para este efecto o a patronos designados por el fundador.”* Véase CABRA DE LUNA, M. A., *“La regulación y funcionamiento de las fundaciones. Las fundaciones de titularidad pública. Especial referencia a las fundaciones públicas sanitarias”*, en *Revista Española de Control Externo*, Vol. 3, Núm. 8, 2001, págs. 29 y 30.

establecimientos, por encima de garantizar la posición jurídica de los destinatarios<sup>35</sup>.

Como consecuencia las Instituciones que prestaban las actividades asistenciales eran, por ejemplo: las Diputaciones, los Ayuntamientos, y algunas entidades privadas. Fueron las entidades privadas las que tuvieron mayor importancia a la hora de realizar las prestaciones sociales. La acción particular fue la que realizó la auténtica prestación social<sup>36</sup>. Pero las actividades realizadas por estas entidades sufrieron fuertes controles, sobre todo controles financieros<sup>37</sup>.

Ciertamente en esos momentos al Estado español no se le podía calificar de Estado del Bienestar, como el resto de los Estados de Europa occidental era un Estado caracterizado por su intervencionismo: un Estado implicado en el proceso de acumulación, mediador en el conflicto capital-trabajo, y mediador del cada vez más importante conflicto social y político. En cambio en 1977, el Estado español inicia todos los pasos para llevar a cabo una reforma fiscal y pasar así de una Administración autoritaria y paternalista a una Administración que garantizara servicios mejores en cantidad y calidad, y capaz de afrontar las nuevas necesidades sociales<sup>38</sup>.

En este contexto, el voluntariado no se asentaba como trabajo social, porque no existía una conciencia social sobre ello. A pesar de existir voluntarios no existía conciencia sobre el voluntariado y menos antes de la democracia<sup>39</sup>. Como

---

<sup>35</sup> Véase, AGUADO CUDOLÁ, V., "La beneficencia: de la política administrativa al servicio. El caso de la mancomunidad de Cataluña", en TORNOS MAS, J. (coord.), *Los servicios sociales de atención a la tercera edad, el caso de Cataluña*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, págs. 68 y 70.

<sup>36</sup> Véase, AA. VV., *Historia de la acción social pública en España. Beneficencia y previsión*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1990, pág. 21, en GARCÍA CAMPA, S., *El tratamiento del voluntariado en el Derecho español*, Tesis doctoral, Universitat Jaume I de Castellón, Facultad de Ciencias Jurídicas y Económicas, Departamento de Derecho Público, Castellón, 2006, pág. 121; Y véase GARCÍA PADILLA, M., "Historia de la acción social: seguridad social y asistencia (1939-1975)", en AA. VV., *Historia de la acción social pública en España. Beneficencia y previsión*, ob. cit., pág. 421, en GARCÍA CAMPA, S., *El tratamiento del voluntariado en el Derecho español*, ob. cit., pág. 121 y 122.

<sup>37</sup> RODRÍGUEZ CABRERO, G., "La economía política de las organizaciones lucrativas", en *Revista Economistas* 83, págs. 6 a 17, en GARCÍA CAMPA, S., *El tratamiento del voluntariado en el Derecho Español*, ob. cit., pág. 122.

<sup>38</sup> Véase, GOUGH, I., *Economía política del Estado del bienestar*, H. Blume, Madrid, 1982, págs. 13 y 14.

<sup>39</sup> Véase, GUTIÉRREZ RESA, A., "Iniciativa social y servicios sociales", en ALEMÁN, C. Y GARCÉS FERRER, J. (dirs.), *Administración social: servicios de bienestar social*, Siglo XXI de España, Madrid, 1996.

consecuencia, durante el periodo de la transición a la democracia, el voluntariado no reflejaba una buena imagen por que se entendía que carecía de formación profesional y podía sustraer puestos de trabajo<sup>40</sup>.

En definitiva, esta era la realidad social, económica y política española a la que se enfrentaba la redacción de la Constitución Española de 1978, siendo esta nuestra Carta Magna donde se recogen todos los derechos y deberes de los ciudadanos junto a la organización jurídica-política de España.

En cambio, a pesar de existir esta realidad en España en la que se pretendía establecer al Estado a la cabeza de la garantía del bienestar social en la nueva etapa democrática, cuando se puso en marcha el procedimiento de redacción de la Constitución Española, se presentaron algunas propuestas de cambio en la redacción en las que se solicitaba el reconocimiento de la iniciativa privada no lucrativa dirigida a la consecución de fines de interés general.

El debate que se generó como consecuencia de las propuestas presentadas<sup>41</sup> no levantó mucho interés entre los parlamentarios, por lo que las propuestas no prosperaron y no surgió entonces ninguna necesidad de reconocimiento de forma expresa en el texto de la Constitución Española de las actividades desarrolladas por la iniciativa privada no lucrativa con fines de interés general, es decir, del voluntariado.

## **2.- MARCO CONSTITUCIONAL.**

Según se ha visto, el objetivo principal durante la redacción de la Constitución Española de 1978 fue alcanzar el establecimiento absoluto de la primacía del papel

---

<sup>40</sup> ALEMÁN, C. Y GARCÍA, M., "Política social e iniciativa social", en ALEMÁN, C. Y GARCÍA FERRER, J., *Política social*, McGraw-Hill, Madrid, 1997, págs. 514 y 515.

<sup>41</sup> Las propuestas presentadas fueron: 1.- Enmienda 682, presentada por la Agrupación Independiente, proponiendo la inclusión en el proyecto de Constitución de una nueva disposición tras el artículo 47; 2.- Enmienda 882, presentada por D. Alberto Ballarín Marcial, perteneciente a Unión de Centro Democrático, de modificación del texto del artículo del proyecto de Constitución; 3.- Enmienda 883, presentada por D. José Luis Figuerola Cerdá, perteneciente a la Unión de Centro Democrático, de modificación del texto del artículo 45 del proyecto de Constitución. En este sentido véase GARCÍA CAMPA, S., *El tratamiento del voluntariado en el Derecho español*, ob. cit., págs. 124 a 130.

del Estado a la hora de la prestación de los servicios de interés general<sup>42</sup>. Y además aquellas propuestas que buscaban el objetivo de reconocer el tercer sector, no salieron adelante por no causar cierto interés entre los participantes en la elaboración de la Constitución Española. Por ello no es extraño comprender que el voluntariado no aparezca recogido de una manera expresa en el texto de la Constitución Española.

A pesar de que en el texto no se mencione literalmente la palabra *voluntariado*, se puede llegar a comprender que otras figuras colaterales favorecen la determinación del voluntariado e incluso definen el marco legal del ámbito en el que se mueve. Los preceptos legales a los que se les hace referencia son los siguientes:

1.- Artículo 1.1 CE, donde se establecen los valores fundamentales del ordenamiento jurídico: la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político. Y donde implícitamente se puede llegar a entender que el valor de solidaridad permanezca incluido<sup>43</sup>.

2.- Artículo 1.1 CE, también al definir al Estado español como “un estado social y democrático de derecho” implícitamente figuran los aspectos políticos, económicos, sociales y jurídicos<sup>44</sup>.

3.- Artículo 9.2 CE, “Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”. Se promueve que los poderes públicos garanticen la libertad y la

---

<sup>42</sup> La prestación de servicios de interés general, concretamente es referida al campo del bienestar social, véase en GARCÍA CAMPA, S., *El tratamiento del voluntariado en el Derecho español*, ob. cit., pág. 131.

<sup>43</sup> Muchas de las sentencias del Tribunal Constitucional señalan que “*la norma suprema proclama un orden de valores que tiene una específica significación para el establecimiento y fundamentación de un orden de convivencia política general*”, véase PULIDO QUECEDO, M., *Constitución Española*, 5ª Edición, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2005, pág. 139; ALAZAGA VILLAMIL, O. (dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Tomo I, Cortes Generales Editoriales de Derechos Humanos, Madrid, pág. 118.

<sup>44</sup> Véase, ALAZAGA VILLAMIL, O. (dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, ob. cit., pág. 109; Véase, JIMÉNEZ-BLANCO, A. (coord.), *Comentario a la Constitución, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1995, págs. 1 a 3.

igualdad, así como la participación de los ciudadanos, concretamente en los aspectos que más interesan para el presente estudio: político, económico, cultural y social<sup>45</sup>.

4.- Artículos 22 y 34 CE, preceptos donde se recogen las figuras de Asociación y Fundación, principales mecanismos de canalización de las actividades de voluntariado<sup>46</sup>.

5.- Por último, en los preceptos 148 y 149 CE como es sabido se establece la organización territorial del Estado así como el reparto de competencias de las Comunidades Autónomas, ahora bien, al no aparecer explícitamente el voluntariado, lógicamente surgen dudas sobre quien será al que le compete, o bien al Estado o bien a las Comunidades Autónomas<sup>47</sup>.

Lógicamente el análisis de todos estos preceptos en los que la Constitución Española recoge la solidaridad y el voluntariado de algún modo de forma implícita, dependerá de la interpretación que se le otorgue a cada una de las dos figuras que interesan para el presente estudio - la solidaridad y el voluntariado -.

Desde el punto de vista de la solidaridad, y como consecuencia afectando directamente al voluntariado, observamos que existen dos posibles interpretaciones muy distintas pero complementarias entre sí. Por un lado la posible asignación de la responsabilidad en la realización de los fines constitucionales (coyuntura institucional de la solidaridad) y por otro lado, el reconocimiento del altruismo individual o colectivo (coyuntura social de la solidaridad)<sup>48</sup>.

---

<sup>45</sup> Véase, JIMÉNEZ-BLANCO, A. (coord.), *Comentario a la Constitución, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, ob. cit., págs. 20 y 21.

<sup>46</sup> La configuración social del Estado conduce a reconocer por la propia Constitución Española el establecimiento de entes asociativos y fundacionales de carácter social y relevancia pública, es propio del Estado social que permita que existan entes de carácter social que cumplan los fines de relevancia constitucional o interés general. En este sentido véase, JIMÉNEZ-BLANCO, A. (coord.), *Comentario a la Constitución, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, ob. cit., págs. 2, 194 y 484.

<sup>47</sup> Véase, JIMÉNEZ-BLANCO, A. (coord.), *Comentario a la Constitución, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, ob. cit., págs. 777 y ss.

<sup>48</sup> Véase en GARCÍA CAMPA, S., *El tratamiento del voluntariado en el Derecho español*, ob. cit., pág. 132.

Se plantea entonces que, ¿la solidaridad es por tanto un valor superior del ordenamiento jurídico? Y ¿cómo debe interpretarse en relación al tratamiento del voluntariado?

Como se ha explicado anteriormente, la solidaridad no es mencionada directamente en el artículo 1.1 CE, o al menos de una manera explícita. Pero ello no ha impedido que la doctrina intente afirmar y explicar que es un valor implícito en el articulado de nuestra Carta Magna.

Algunos autores afirman que “si bien la solidaridad como principio básico no está enunciada de forma expresa –solemne-, aparece una y otra vez a lo largo del título I de la Constitución”<sup>49</sup>. Es decir, consideran que a pesar de no aparecer en la redacción del artículo 1.1 CE, la solidaridad es el resultado tras la unión de valores -concretamente de la libertad e igualdad-<sup>50</sup>. Y además afirman que todos los valores superiores establecidos en la Constitución, no son una enumeración cerrada, *numerus clausus*, por tanto al existir una enumeración abierta es posible establecer que la solidaridad pueda ser considerada como un valor superior<sup>51</sup>.

En cuanto a la segunda cuestión planteada, diversos autores plantean cómo debería identificarse la materialización de la solidaridad en el derecho positivo, y entienden que sería desde dos posturas distintas: (i) negativa o egoísta, del derecho privado<sup>52</sup>, y (ii) del derecho público la altruista o positiva<sup>53</sup>.

Y después de analizar ambas posturas, llegan a la conclusión de que “carece de todo sentido y justificación y es, además, contradictorio con su significado positivo,

---

<sup>49</sup> La aparición en la Constitución Española puede ser de dos tipos, por un lado implícita en algunos preceptos o a lo largo de capítulos como por ejemplo el capítulo III del título primero, entre otros, y por otro lado de manera explícita en algunos preceptos como por ejemplo el artículo 2 CE, artículo 138 CE y el artículo 45.2 CE., en este sentido véase DE LUCAS, J. Y VIDAL GIL, E. J., “Los principios básicos de la Constitución (II): el título I”, en AA. VV., *Estudios sobre la constitución Española de 1978*, Universidad de Valencia, Valencia, 1980, pág. 51. También véase VIDAL GIL, E. J., *Los derechos de solidaridad en el ordenamiento jurídico español*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, págs. 298 y ss.

<sup>50</sup> VIDAL GIL, E. J., *Los conflictos de derechos en la legislación y jurisprudencia españolas. Un análisis de algunos casos difíciles*, Tirant Lo Blanch-Universidad de Valencia, Valencia, 1999, pág. 382.

<sup>51</sup> PECES-BARBA, G., *Los valores superiores*, Tecnos, Madrid, 1984, págs. 12 y ss.

<sup>52</sup> Véase VIDAL GIL, E. J., *Los derechos de solidaridad en el ordenamiento jurídico español*, ob. cit., págs. 182 y 183.

<sup>53</sup> *Ibid.*, págs. 197 y ss.

aplicar a la solidaridad altruista el instrumental técnico, ideológico y político de la justicia conmutativa que exige la simetría e igualdad de trato formal entre los sujetos y la vinculación genética y funcional entre las prestaciones de los obligados. (...) la estructura del derecho privado es inadecuada para regular los deberes y funciones positivas del Estado y de los ciudadanos”<sup>54</sup>.

Por tanto, para la teoría propuesta por VIDAL GIL, E., se entiende que el voluntariado se fundamenta en la solidaridad positiva o altruista dotando de contenido al Estado social y democrático de Derecho.

### **3.- LA NORMATIVA ESPAÑOLA.**

#### **3.1.- INTRODUCCIÓN.**

Antes de comenzar con un estudio profundo de toda la legislación española que incide directa o indirectamente en las dos principales figuras analizadas en el presente estudio –ONG y Voluntariado- sería de rigor continuar como hasta ahora, analizando el panorama social, político y económico que existía, aunque el análisis en esta ocasión abarcaría desde la promulgación de la Constitución Española de 1978 hasta hoy en día. Para ello se introducirá principalmente un breve análisis de la evolución legislativa que han desarrollado ambas figuras a lo largo de la historia hasta la legislación vigente en estos momentos.

Examinar toda la regulación legal del voluntariado y de las ONG desde el inicio de la época de la Democracia hasta la actual legislación vigente, permitirá conocer y evaluar el verdadero tratamiento legal que se ha dado a dichas figuras y que se plasma en la citada legislación vigente.

Para ello, y siguiendo la base de la división temporal efectuada por García Campa<sup>55</sup> se dividirá el análisis en cuatro grandes etapas, en las que se pretenderá

---

<sup>54</sup> Ibid., pág. 224.

<sup>55</sup> El autor García Campa para llevar a cabo el análisis del tratamiento legal del voluntariado en España divide en tres grandes etapas el análisis del creciente interés de los poderes públicos en regular el voluntariado, aunque para el presente estudio se añadirá una cuarta clasificación para recoger el periodo de los años 2006 a 2011. Véase en GARCÍA CAMPA, S., *El tratamiento del voluntariado en el Derecho español*, ob. cit., págs. 193 y 194.

reflejar el creciente interés que muestran los poderes públicos ante las ONG y el voluntariado. Así pues, las cuatro etapas serían:

i.- La primera etapa corresponde a los antecedentes más antiguos, es decir, el periodo de tiempo que comprende desde 1976 hasta 1981. Época que supone la transición hacia una Democracia plena que culmina con la aprobación de la Constitución Española de 1978, y hasta justo el momento anterior a la aprobación de la primera Ley en nuestro Derecho que establecía disposiciones específicas sobre voluntariado.

ii.- La segunda etapa abarcará toda la regulación indirecta existente desde 1982 hasta 1990. Esta etapa, que comienza con la aprobación por primera vez de una Ley con disposiciones específicas sobre voluntariado: la Ley 13/1982 de 7 de abril sobre Integración social de minusválidos<sup>56</sup>, supondrá dos grandes cambios en el sistema regulatorio del voluntariado, por un lado la aparición de la normativa autonómica en servicios sociales y por otro lado el cambio en la financiación pública del voluntariado.

iii.- La tercera etapa aborda las leyes específicas aprobadas desde 1991 hasta 2005, siendo muchas de ellas cuerpos normativos que actualmente siguen en vigor. El inicio de la etapa se debe a la creación del primer organismo autonómico sobre voluntariado, el Instituto catalán sobre voluntariado<sup>57</sup>, hasta la aprobación de algunas normativas autonómicas específicas sobre voluntariado<sup>58</sup>.

iv.- La cuarta etapa comprenderá toda la legislación autonómica y estatal que dispone directamente sobre el voluntariado y las ONG concretamente del año 2006 al año 2011<sup>59</sup>.

---

<sup>56</sup> Véase Ley 13/1982 de 7 de abril sobre Integración social de minusválidos, BOE número 103, de 30 de abril de 1982.

<sup>57</sup> El Instituto Catalán de Voluntariado a raíz de la promulgación de la Ley 25/1991, de 13 de diciembre, de creación del Instituto Catalán de Voluntariado, DOGC del 30. Ley que estuvo vigente hasta el 22 de julio de 2004, fecha de entrada en vigor de la Ley 7/2004, de 16 de julio, de medidas fiscales y administrativas.

<sup>58</sup> Por ejemplo la Ley murciana sobre voluntariado, aprobada en 2004. Véase Ley 5/2004 de 4 de octubre sobre voluntariado en la región de Murcia, BORM número 261, de 10 de noviembre de 2004 y BOE número 199, de 20 de agosto de 2005.

<sup>59</sup> Ajustando el análisis de la legislación hasta el 2011 con el objetivo que el estudio coincida en el tiempo con el año declarado por la Unión Europea como Año Europeo del Voluntariado.

### 3.2.- EL ACTUAL RÉGIMEN JURÍDICO EN EL DERECHO ESPAÑOL.

Claramente y a raíz de lo expuesto en la tercera y cuarta etapa mencionadas anteriormente, el panorama que actualmente regula las figuras del voluntariado y de las ONG puede dividirse en dos grandes sectores, el primero de ellos comprende al Derecho Estatal, y el segundo al Derecho Autonómico.

#### A.- Derecho Estatal:

Comenzando con el estudio en el ámbito estatal, resaltar que existen legislaciones que aluden tanto por un lado al voluntariado, como por otro lado a las organizaciones sin ánimo de lucro, de ahí que se lleve a cabo un análisis por separado en cada una de las figuras con sus respectivas peculiaridades.

Respecto al voluntariado, la Ley actual que regulariza toda la actividad de voluntariado es la Ley 6/1996 de 15 de enero de Voluntariado<sup>60</sup>. El espíritu de la citada Ley como bien se argumenta en la Exposición de Motivos, expone que:

*“El moderno Estado de Derecho debe incorporar a su ordenamiento jurídico la regulación de las actuaciones de los ciudadanos que se agrupan para satisfacer los intereses generales, asumiendo que la satisfacción de los mismos ha dejado de ser considerada como una responsabilidad exclusiva del Estado para convertirse en una tarea compartida entre Estado y sociedad.*

*(...) la Ley limita su ámbito de aplicación a los voluntarios y organizaciones que participen o desarrollen programas de ámbito estatal o supraautonómico, así como a los que participen en programas que desarrollen actividades de competencia exclusiva estatal.”*

Asimismo en este ámbito del voluntariado, el Estado ha desarrollado su función planificadora<sup>61</sup> en cuatro ocasiones hasta el momento, estableciendo los siguientes

---

<sup>60</sup> Ley 6/1996 de 15 de enero sobre voluntariado, BOE número 15, de 17 de enero de 1996.

<sup>61</sup> La función de planificación y programación del Estado hace referencia a la técnica administrativa que dota al Estado para definir las actividades en un determinado sector de la Administración

*planes de voluntariado*: (i) Plan del voluntariado 1997-2000; (ii) Plan del voluntariado 2001-2004; (iii) Plan de voluntariado 2005-2009; y (iv) Plan de voluntariado 2010-2014. En ellos se pretende plasmar toda la Estrategia Estatal del Voluntariado, no solo para continuar y desarrollar el trabajo de los planes inmediatamente anteriores al vigente, sino también por un lado dar respuesta a los nuevos retos y tendencias de futuro que existen en la actualidad respecto al voluntariado. Y por otro lado llegar a alcanzar una mayor implicación de los Ministerios que de una u otra forma ejercen competencias en sectores en los que la actuación del voluntariado es relevante para su promoción, desarrollo y divulgación en la sociedad<sup>62</sup>.

En cuanto a las organizaciones sin ánimo de lucro, desde un punto de vista legal existen varias figuras reconocidas en las que se engloban las ONG, tales como: fundaciones, asociaciones, corporaciones y cooperativas.

Pero no todas ellas son consideradas organizaciones no gubernamentales. Las más usuales e interesantes para analizar en el presente estudio, por ser las que en la práctica suelen ser los instrumentos canalizadores de las actividades de voluntariado, son: (i).- Fundaciones. (ii).- Asociaciones.

#### **i.- Fundaciones:**

A grandes rasgos se pueden definir como organizaciones privadas constituidas por un grupo de personas que conforman el patronato y que marcarán las líneas de actuación de la entidad. Por tanto, será el patronato el responsable de la toma de decisiones. Habitualmente, aunque no de manera obligatoria, las fundaciones se constituyen con un patrimonio inicial para el desarrollo de sus actividades<sup>63</sup>.

---

durante un periodo de tiempo. Véase, BERMEJO VERA, J. (dir.), *Derecho Administrativo, Parte especial*, Editorial Civitas, Madrid, 2001, págs. 96 y 97.

<sup>62</sup> *Estrategia Estatal del Voluntariado año 2010-2014*, aprobado por el Consejo de Ministros, 23 de diciembre de 2010, pág. 4.

<sup>63</sup> *“Son fundaciones las organizaciones constituidas sin fin de lucro que, por voluntad de sus creadores, tienen afectado de modo duradero su patrimonio a la realización de fines de interés general”*, véase artículo 2 de la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones, BOE número 310, de 27 de diciembre de 2002.

Las fundaciones, dependiendo de su ámbito de actuación, se organizan en torno a protectorados que se encargan de velar por el cumplimiento de los fines propuestos en las escrituras de constitución.

La Ley 50/2002 de 26 de diciembre de fundaciones se encarga de regular su funcionamiento. Asimismo existen otros cuerpos normativos adyacentes que también regulan esta figura, serían pues, el artículo 34 de la Constitución Española de 1978; Ley 30/1992, de 26 de noviembre del régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (LRJ-PAC); Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo; Real Decreto 1337/2005, de 11 de noviembre, por el que se aprueba el reglamento de fundaciones de competencia estatal; Real Decreto 776/1998, de 30 de abril, por el cual se aprueban las *Normas de adaptación del Plan general de contabilidad a las entidades sin fines lucrativos y las Normas de información presupuestaria de estas entidades*; Real Decreto 1270/2003, de 10 de octubre, por el cual se aprueba el Reglamento para la aplicación del régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo; y la Ley 34/2002, de 11 de julio, de servicios de la sociedad de la información y del comercio electrónico.

## **ii.- Asociaciones:**

Otra de las formas jurídicas que se suelen utilizar para las ONG son las asociaciones que se regirán por la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación, cuyo propósito principal es desarrollar el derecho de asociación establecido en el artículo 22 de la Constitución Española de 1978 y además fijar todas las normas del régimen jurídico de las asociaciones que corresponde establecer al Estado.

Por ello, en el ámbito de aplicación se incluyen todas las asociaciones que no tengan fin de lucro y que tampoco estén sometidas a un régimen asociativo específico<sup>64</sup>.

---

<sup>64</sup> Según establece la Ley las siguientes asociaciones se regirán por su legislación específica, y serían: los partidos políticos; los sindicatos y las organizaciones empresariales; las iglesias, confesiones y comunidades religiosas; las federaciones deportivas; las asociaciones de consumidores y usuarios; así como cualesquiera otras reguladas por leyes especiales. Las

En las asociaciones, el máximo órgano de representación es la asamblea de socios. En ella se elegirá a la junta directiva para gestionar los acuerdos en cuanto al programa, el presupuesto y otros temas de interés decididos por la asamblea. Todos estos aspectos se encuentran plasmados en la Ley Orgánica 1/2002 de 22 de marzo de Asociaciones, para poder desarrollar plenamente el derecho asociativo.

Por último, como anteriormente se expuso, existen otras estructuras organizativas que también se utilizan en el ámbito de las ONG, son las conocidas como federaciones, cooperativas, corporaciones y redes entre otras. Tienen una legislación igual a la de las asociaciones y recogen a varias entidades legalmente constituidas que comparten fines y ámbitos de actuación comunes. Para disfrutar de exenciones fiscales, es necesario que reúnan varios requisitos, entre ellos ser entidades declaradas de utilidad pública. Dichas figuras revierten menos interés para el presente estudio por ser menos habituales al canalizar y desarrollar las tareas de voluntariado.

#### B.- Derecho Autonómico:

En el Derecho Autonómico la situación es similar al plano estatal. Así pues, respecto al ámbito del voluntariado existen diferentes y diversas legislaciones en cada Comunidad Autónoma y como se expuso anteriormente, las primeras apariciones fueron en los años 90, aunque más adelante se abordará con detalle toda la evolución que hubo en el régimen jurídico del voluntariado del derecho autonómico<sup>65</sup>.

---

asociaciones constituidas para fines exclusivamente religiosos por las iglesias, confesiones y comunidades religiosas se registrarán por lo dispuesto en los tratados internacionales y en las leyes específicas, sin perjuicio de la aplicación supletoria de las disposiciones de la presente Ley Orgánica. Quedan excluidas del ámbito de aplicación de la presente Ley las comunidades de bienes y propietarios y las entidades que se rijan por las disposiciones relativas al contrato de sociedad, cooperativas y mutualidades, así como las uniones temporales de empresas y las agrupaciones de interés económico. Véase artículo 1, Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación, BOE número 73, de 26 de marzo de 2002.

<sup>65</sup> Infra., Capítulo III.- Análisis de la normativa sobre el voluntariado.

Es importante resaltar que la legislación estatal en alguna ocasión es posterior a alguna legislación autonómica, por ejemplo en los casos de Cataluña<sup>66</sup>, Castilla-La Mancha<sup>67</sup> y Madrid<sup>68</sup>. Por ello, para evitar conflictos, la legislación estatal vigente sobre voluntariado establece en su exposición de motivos que *“la Ley limita su ámbito de aplicación a los voluntarios y organizaciones que participen o desarrollen programas de ámbito estatal o supraautonómico, así como a los que participen en programas que desarrollen actividades de competencia exclusiva estatal”*<sup>69</sup>.

En cuanto a las figuras de las ONG, si se estudia el caso de las fundaciones sucede lo mismo que lo analizado en el ámbito del voluntariado, prácticamente en cada una de ellas existe legislación autonómica específica que regula y desarrolla a las fundaciones en el plano autonómico, pero para preservar el principio de jerarquía normativa<sup>70</sup> y no provocar conflicto alguno con la norma de rango superior, prácticamente la legislación autonómica se limita a establecer la creación y el funcionamiento de los registros autonómicos de fundaciones.

Mientras que en el caso de las asociaciones, son escasas también las leyes autonómicas que las regulan, por lo que será preceptiva la aplicación de la legislación estatal. Podrían citarse como excepciones, por ejemplo, el caso de Cataluña<sup>71</sup> y en el del País Vasco<sup>72</sup> que respectivamente crearon una Ley sobre Asociaciones en 1997 y en 2007.

#### **4.- LA NORMATIVA INTERNACIONAL.**

---

<sup>66</sup> Ley 25/1991, de 13 de diciembre, de creación del Instituto Catalán del Voluntariado, ob. cit.

<sup>67</sup> Ley 4/1995, de 16 de para establecer el marco de voluntariado en Castilla-La Mancha, BOE número 56, de 5 de marzo de 1996.

<sup>68</sup> Ley 3/1994, de 19 de mayo, del voluntariado social en la Comunidad de Madrid, BOE número 151, de 25 de junio de 1994.

<sup>69</sup> Ley 6/1996 de 15 de enero sobre voluntariado, ob. cit.

<sup>70</sup> El artículo 9.3 de la Constitución Española de 1978 garantiza el principio de jerarquía normativa, y el artículo 1.2 del Código Civil dispone que no tendrán validez las disposiciones que contradigan otras de rango superior. El principio de jerarquía normativa es aquel criterio según el cual cada tipo de norma posee un rango o categoría que se corresponde con la posición institucional del órgano que la produjo. Ese rango supone una visión positiva, donde la norma superior puede modificar o derogar la norma inferior, y una visión negativa, en donde la norma inferior no puede derogar ni contradecir a la norma superior. Véase Constitución Española de 1978, aprobada por las Cortes Generales el 31 de octubre de 1978; y Código Civil, aprobado el 24 de julio de 1889.

<sup>71</sup> Ley 7/1997, de 18 de junio, de Asociaciones, DOGC núm. 2423, de 1 de julio de 1997.

<sup>72</sup> Ley 7/2007, de 22 de junio, de Asociaciones de Euskadi, BOPV número 134, de 12 de julio de 2007.

Con motivo de la adhesión de España a la Comunidad Europea el 1 de enero de 1986<sup>73</sup>, sería preceptivo no solo limitarse a analizar la legislación española y ampliar el presente estudio sobre el voluntariado y las organizaciones sin ánimo de lucro a todo el panorama de la Unión Europea, donde España junto al resto de los 26 Estados Miembros<sup>74</sup> cuentan con políticas sociales europeas para desarrollar y regular las figuras del voluntariado y de las ONG.

Pues como bien determina la Comisión Europea<sup>75</sup>: *“El voluntariado está íntimamente ligado a los objetivos políticos generales de la Comisión de reforzar la ciudadanía de la Unión y situar a los ciudadanos en el centro de la elaboración de las políticas de la Unión Europea<sup>76</sup>. El voluntariado puede complementar los derechos de los ciudadanos y fomentar su participación activa en la sociedad. Este es en particular el caso del voluntariado transfronterizo, que tiene el potencial para el aprendizaje intercultural y el desarrollo de la identidad europea”*.

A pesar de las consideraciones que plasman en varias ocasiones los órganos que componen la propia Unión Europea, existen muchos obstáculos que impiden un verdadero desarrollo del voluntariado y de las ONG en Europa.

Concretamente, y analizando la parte que más interesa al presente estudio, no existe un cuerpo normativo europeo concreto sobre las ONG y sobre el voluntariado respectivamente. Aquello que es relativo a dichas figuras se encuentra transversalmente disperso entre las regulaciones y directrices sobre otras materias, lo que dificulta obviamente aportar a los Estados Miembros una visión concreta y clara de las mismas. Y además, este obstáculo se agrava al comprobar que casi

---

<sup>73</sup> Se entiende que la base de la actual Unión Europea se debe gracias a la propuesta que presentó Robert Schuman (Ministro de Asuntos Exteriores en Francia) el 9 de mayo de 1950 sobre la creación de la Comunidad Económica del Carbón y el Acero, en donde existía un claro objetivo de unificación en las políticas de producción de materias primas, entre otras. Véase, [http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/treaties/treaties\\_ecsc\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_ecsc_es.htm)

<sup>74</sup> Véase, lista de Estados Miembros de la Unión Europea en, [http://europa.eu/about-eu/27-member-countries/index\\_es.htm](http://europa.eu/about-eu/27-member-countries/index_es.htm)

<sup>75</sup> Véase, *Comunicación sobre políticas de la UE y voluntariado: Reconocimiento y fomento de actividades voluntarias transfronterizas en la UE*, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, COM (2011) 568 final, Bruselas, 20 de septiembre de 2011, pág. 6.

<sup>76</sup> Véase, *Orientaciones Políticas para la Próxima Comisión (2009-2014)*, de 3 de septiembre de 2009, presentadas por el Presidente de la Comisión.

uno de cada cinco Estados Miembros no dispone de unas normas y un marco jurídico claro para el voluntariado<sup>77</sup>.

Por ello, consciente la Unión Europea de la importancia del voluntariado y de los problemas que cuenta para su desarrollo, promoción y divulgación, el año 2011 fue declarado Año Europeo del Voluntariado<sup>78</sup>, con unos claros objetivos a alcanzar y que más adelante se expondrán.

El movimiento que generó el Año Europeo del Voluntariado se inició en el último mes del año 2006, cuando el Comité Económico y Social Europeo pidió a la Comisión Europea que se proclamara un Año del Voluntariado y se publicará, un Libro Blanco sobre el voluntariado y la ciudadanía activa en Europa. Pero no fue hasta marzo de 2008, cuando el Parlamento Europeo adoptó un informe en el que manifestaba el deseo de que los Estados Miembros fomentaran la promoción y divulgación del valor que representa el voluntariado. De ahí, en el mes de julio del mismo año, el Parlamento Europeo adoptó una declaración escrita en la que pedía un Año Europeo del Voluntariado para el año 2011. Y concretamente, el 27 de noviembre del 2009 se publica la Decisión del Consejo número 37/2010 CE sobre el Año Europeo de las Actividades de Voluntariado que fomenten una ciudadanía activa.

La razón de elegir el año 2011 fue gracias a la coincidencia que durante el Año Europeo del Voluntariado se conmemora el décimo aniversario del Año Internacional de los Voluntarios de las Naciones Unidas, celebrado en el año 2001<sup>79</sup>.

---

<sup>77</sup> La Comisión Europea lleva a cabo sobre la base de un estudio realizado en ocho países por la Universidad Johns Hopkins y de la experiencia del Año Europeo del voluntariado 2011, la identificación de posibles obstáculos al voluntariado: (i) Falta de un marco legal claro; (ii) Falta de estrategias nacionales para fomentar actividades voluntarias; (iii) Limitaciones financieras; (iv) Desajustes entre el suministro y la demanda; (v) Falta de reconocimiento; (vi) Obstáculos fiscales; y (vii) Datos insuficientes. Véase, *Comunicación sobre políticas de la UE y voluntariado: Reconocimiento y fomento de actividades voluntarias transfronterizas en la UE*, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, ob. cit., pág. 3.

<sup>78</sup> *Decisión número 37/2010/CE del Consejo, sobre el Año Europeo de las Actividades del Voluntariado que Fomenten una Ciudadanía Activa (2011)*, de 27 de noviembre de 2009, DO L 17 de 22 de enero de 2011, págs. 43 a 49.

<sup>79</sup> *Decisión número 37/2010/CE del Consejo, sobre el Año Europeo de las Actividades del Voluntariado que Fomenten una Ciudadanía Activa (2011)*, ob. cit., pág. 44.

Los objetivos específicos para los cuales se proclamó el Año Europeo del Voluntariado, son<sup>80</sup> los siguientes:

(i) *Trabajar para lograr un entorno que favorezca el voluntariado*: alcanzar que el voluntariado forme parte de la promoción de la participación ciudadana y superar los obstáculos que existen en el desarrollo de las actividades voluntarias.

(ii) *Ofrecer medios de actuación a las organizaciones de voluntarios y mejorar la calidad del voluntariado*: para ayudar a las organizaciones a crear y desarrollar nuevas acciones voluntarias y garantizar el establecimiento de redes y cooperación en la sociedad.

(iii) *Reconocer las actividades de voluntariado*: garantizar que se creen iniciativas adecuadas para particulares, empresas y organizaciones implicados en el desarrollo del voluntariado y como consecuencia alcanzar su mayor reconocimiento en la propia Unión Europea y en cada uno de los Estados miembros, es decir, a través de las autoridades políticas, de las organizaciones de la sociedad civil y de las Instituciones públicas, entre otras.

(iv) *Sensibilizar sobre el valor y la importancia del voluntariado*: para conseguir el fin primordial de incrementar la conciencia general sobre la importancia del voluntariado, al entender que el voluntariado es la expresión de la participación ciudadana que hace su aportación a asuntos de interés común para todos los Estados miembros.

Tal y como expone esta misma Decisión 37/2010/CE, en su artículo 11, se debía proceder a realizar un seguimiento y evaluación a modo de conclusión del año, por lo que *a más tardar el 31 de diciembre de 2012, la Comisión presentaría un informe al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la ejecución, los resultados y la evaluación general de las iniciativas previstas en la dicha Decisión.*

---

<sup>80</sup> Artículo 3.- Objetivos, véase *Decisión número 37/2010/CE del Consejo, sobre el Año Europeo de las Actividades del Voluntariado que Fomenten una Ciudadanía Activa (2011)*, ob. cit., pág. 45.

De conformidad entonces con el artículo 11 de la Decisión, el 19 de diciembre de 2012 se presentó en Bruselas el mencionado informe<sup>81</sup>. Dicho informe ofrece una visión del conjunto sobre la aplicación, los resultados y los logros generales alcanzados durante el Año Europeo de Voluntariado 2011, basándose en las conclusiones de la evaluación externa<sup>82</sup> realizada por consultores externos.

A modo de conclusiones en el informe se manifiesta que sin duda el Año Europeo del Voluntariado trascendió de forma eficaz en el ámbito del voluntariado tanto en el voluntariado europeo como en el voluntariado nacional de cada país miembro de la Unión Europea.

Por tanto los analistas entendieron que *“los objetivos y las actividades del Año fueron pertinentes, y el enfoque específico y orientado a los resultados logró alcanzar los objetivos en todos los Estados miembros, si bien el impacto varió en función de cada situación nacional específica”*<sup>83</sup>. Y como consecuencia dieron lugar: (i) a la adopción o la modificación de las estrategias y la legislación en materia de voluntariado en algunos Estados miembros; (ii) se permitió a los organizadores mejorar la calidad y prestar atención a ámbitos como el voluntariado empresarial y el voluntariado como experiencia de aprendizaje no formal; (iii) aumentó el reconocimiento del voluntariado a través de gran variedad de iniciativas; (iv) y sensibilizó sobre el mismo y su valor para la sociedad a través de los medios de comunicación y de la campaña de comunicación<sup>84</sup>.

En resumen, sin lugar a dudas el Año Europeo del Voluntariado 2011 ofreció la oportunidad para un desarrollo de redes y de nuevas iniciativas. Complementando actividades existentes y resaltando la dimensión europea del voluntariado. Y a su vez dejando un legado en la continuación de actividades y estructuras que se

---

<sup>81</sup> Informe de la Comisión Europea al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las regiones sobre la aplicación, los resultados y la evaluación general del Año Europeo del Voluntariado 2011, COM(2012) 781 final, Bruselas, 19 de diciembre de 2012.

<sup>82</sup> Evaluación externa realizada por la consultora Deloitte, resultando el informe denominado Evaluación del Año Europeo del Voluntariado 2011, Deloitte, junio de 2012.

<sup>83</sup> Informe de la Comisión Europea al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las regiones sobre la aplicación, los resultados y la evaluación general del Año Europeo del Voluntariado 2011, ob. cit., pág. 10.

<sup>84</sup> Ibid., pág. 10.

habían puesto en marcha en el año 2011, y adoptando buenas prácticas que aportarán cambios en los próximos años<sup>85</sup>.

*“If the sea is infinite and has nets,  
if its music comes out of the wave,  
if the dawn is red and the sunset green,  
if the jungle is lujuria and the moon caresses,  
if the rose opens up and perfums the house,  
if the girl laughs and perfums life,  
if love gets to kiss me and leaves me trembling.*

*¿What importance does all this has,  
if in my neighborhood there is a table without legs,  
a boy without shoes or an accountant coughing,,  
a banquet of peels,  
a concert of dogs,  
an opera of sarna...(....)*

*Volunteers, let us not waste time, let us work,  
That the heart gets a small amount of blood.”*

*Let us not waste time, Gloria Fuertes.*

## **CHAPTER I.- CONSTITUTIONAL FRAME, SPANISH REGULATION AND INTERNATIONAL REGULATION.**

### **1.-INTRODUCTION.**

---

<sup>85</sup> “El AEV 2011 impulsó la adopción de cinco documentos políticos de la UE relacionados con el voluntariado en la Unión Europea: una Comunicación de la Comisión, dos series de Conclusiones del Consejo, un dictamen del Comité Económico y Social Europeo y un informe del Parlamento Europeo. El Año Europeo del Envejecimiento Activo 2012 ha garantizado cierta continuidad con el AEV 2011 a través de determinadas acciones específicas. La sostenibilidad quedará garantizada estableciendo sinergias con el Año Europeo de los Ciudadanos 2013. Al organizar una serie de Años Europeos sobre temas relacionados con la ciudadanía y centrados en distintos aspectos (el Año Europeo de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social 2010, el Año Europeo del Voluntariado 2011, el Año Europeo del Envejecimiento Activo y la Solidaridad Intergeneracional 2012 y el Año Europeo de los Ciudadanos 2013), la Comisión contribuye a estudiar el concepto de compromiso cívico en sus distintas dimensiones”, en Informe de la Comisión Europea al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las regiones sobre la aplicación, los resultados y la evaluación general del Año Europeo del Voluntariado 2011, ob. cit., pág. 11.

When analyzing the constitutional frame regarding social action, and specifically concerning volunteering, it is opportune to evaluate somewhat the social, political and economic conditions that existed previous to and during the enactment of the Spanish Constitution of 1978, that is, to study the previous developments and the situation when they began to write the draft of the Spanish Constitution, with the aim of having a better understanding of the Spanish reality.

Before the drafting of the Constitution in Spain, the General Law of Welfare of June 20, 1849<sup>86</sup>, was still in force, and it gave priority to the particular welfare as complementary to what it was known as general welfare or also named of public character<sup>87</sup>.

During the Regime of General Franco the above mentioned Law was kept in force to support the idea that the administration should continue to control public and private welfare institutions, without assuming obligations when delivering social assistance<sup>88</sup>. The State had as a principal aim to watch, supervise and control these entities in their compliance, over guarantying the legal position of those that would receive the assistance.

As a result, the institutions that delivered care services were, for example: municipalities, regional (provinces) offices and private entities. Private entities had the biggest role in delivering social assistance. The individual action was the one

---

<sup>86</sup> The General Law of Welfare of 1849 was repealed - as were the Royal decree of May 14, 1852 and the Royal decree of March 14, 1899 that developed it – by Law 30/1994, of November 24, of Foundations and Fiscal Incentives for Private Participation in Activities of General Interest. This new Law of 1994 provided a new legal frame that gave a twist with great force to heritage and the economy.

<sup>87</sup> Article 1 of Law 1849 provided “*The welfare establishments are public. The exception, in order to be considered as private, is if they comply with the objectives of their foundations, have their own funds, donated or bequeathed by private individuals, whose administration and management are entrusted to corporations authorized by the government to this effect or to employers designated by the founder*”. See CABRA DE LUNA, M. A., “The regulation and functioning of the foundations. The foundations of public ownership. Special reference to the sanitary public foundations”, in *Spanish magazine of External Control*, Vol. 3, Núm.8, 2001, pages 29 and 30.

<sup>88</sup> See, AGUADO CUDOLÁ, V., “The welfare: from the administrative politics to the service. The case of the union of Catalonia”, in TORNOS MAS, J., (coord.), *The social services of taking care of the third age. The case of Catalonia*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, pages 68 and 70.

that delivered the authentic social assistance<sup>89</sup>. The activities of these institutions, however, were under heavy controls, especially financial controls<sup>90</sup>.

At those moments it was certainly not possible for the Spanish State to qualify as a Welfare State, as the rest of the States of western Europe it was a State characterized by its interventionism: a State involved in the process of accumulation, mediator in the conflict between the capital and work, and mediating in the increasingly important social and political conflict. On the other hand in 1977, the Spanish State initiates all the steps to carry on a fiscal reform and thus move from an authoritarian and paternalistic Administration to an Administration that was guaranteeing better services in quantity and quality, and able to tackle the new social needs<sup>91</sup>.

In this context, the voluntary work was not settling itself as social work, because a social conscience about it did not exist. In spite of the fact that there were volunteers, there was no conscience about voluntary work, particularly before the democracy<sup>92</sup>. As consequence, during the period of the transition to the democracy, voluntary work did not have a good image, because it was thought that it lacked professional training and could take away job opportunities from workers.<sup>93</sup>

Definitively, this was the social, economic and political reality in Spain that the drafters of the Spanish Constitution faced in 1978, a document that is our Magna Carta and that gathers all the rights and duties of the citizens in the legal - political organization of Spain.

---

<sup>89</sup> See, AA. VV., *History of the social public action in Spain. Welfare and forecast*, Department of Employment and National Health Service, Madrid, 1990, page 21, in GARCÍA CAMPA, S., *The treatment of the voluntary work in the Spanish Law*, Doctoral thesis, Castellón's Universitat Jaume I, Faculty of Juridical Sciences of Economic, Department of Public law, Castellón, 2006, page 121; And see GARCÍA PADILLA, M., "History of the social action: social safety and assistance (1939-1975)", in AA. VV., *History of the social public action in Spain. Welfare and forecast*, ob. cit., page 421, in GARCÍA CAMPA, S., *The treatment of the voluntary work in the Spanish Law*, ob. cit., pages 121 and 122.

<sup>90</sup> CABRERO RODRIGUEZ, G., "The political economy of for-profit organizations", *Journal Economists* 83, p. 6-17, in GARCIA CAMPA, S., *The treatment of volunteers in the Spanish Law*, ob. cit., page 122.

<sup>91</sup> See, GOUGH, I., *Political economy of the State of the well-being*, H. Blume, Madrid, 1982, pages 13 and 14.

<sup>92</sup> See, GUTIERREZ RESA, A., "Social initiative and social services", in ALEMAN, C. AND GARCÉS FERRER, J. (dirs.), *Social administration: services of social well-being*, 21st century of Spain, Madrid, 1996.

<sup>93</sup> ALEMAN, C. AND GARCÍA, M., "Social politics and social initiative", in ALEMAN, C. AND GARCÍA FERRER, J. *SOCIAL POLITICS*, MCGRAW -HILL, MADRID, 1997, PAGES 514 - 515.

On the other hand, in spite of the existing reality in Spain that pretended to put the State at the head of the social well-being guarantees in the new democratic era, when the process of drafting the Spanish Constitution began, some proposals for change were introduced suggesting that not for profit private initiative should be recognized as part of the efforts to attain ends of general interest.

The debate that resulted from those proposals did<sup>94</sup> not raise a lot of interest among the members of parliament, causing the proposals to fail, and thus there was no need to expressly mention in the Constitution's text the activities developed by the private not for profit initiatives with general interests ends, that is to say, the voluntary work.

## **2.- CONSTITUTIONAL FRAME.**

As has been shown, the principal aim during the drafting of the Spanish Constitution of 1978 was to reach the absolute establishment of the primacy of the government's role in providing services of general interest<sup>95</sup>. And in addition those proposals that aimed at recognizing the third sector, had no success because they did not generate much interest among the drafters of the Constitution. Thus, it comes as no surprise to learn that voluntary work is not expressly mentioned in the text of the Spanish Constitution.

In spite of the fact that the text does not mention voluntary work literally, it is possible to understand that other collateral concepts favor the determination of voluntary work and even define the legal frame in which it operates. The legal concepts referred to are:

---

<sup>94</sup> The proposals were: 1.- Amendment 682, submitted by the Independent Group, proposing the incorporation in the draft of the Constitution of a new section after article 47; 2.- It amends 882, submitted by D. Alberto Ballarín Marcial, belonging to Union of Democratic Center, to modify the text of the article of the draft of the Constitution; 3.-It amends 883, submitted by D. Jose Luis Figuerola Cerdá, belonging to the Union of Democratic Center, to amend the text of article 45 of the draft of the Constitution. In this respect see GARCÍA CAMPA, S., *The treatment of the voluntary work in the Spanish Law*, ob. cit., pages. 124 to 130.

<sup>95</sup> The provision of services of general interest, is specifically referred to the area of social welfare, see in GARCÍA CAMPA, S., *The treatment of the voluntary work in the Spanish Law*, ob. cit., page 131.

1.-Article 1.1 SC, that establishes the fundamental values of the legal system: freedom, justice, equality and political pluralism. And where it is possible to implicitly understand that the value of solidarity remains included<sup>96</sup>.

2.- Article 1.1 SC, when defining the Spanish State as "a social and democratic state of law", the political, economic, social and legal aspects implicitly show up.<sup>97</sup>

3.- Article 9.2 SC, "It is the duty of public powers to promote the conditions in which an individual's freedom and equality of the individual and of the groups that he joins are real and effective, ; to remove the obstacles that prevent or do not allow him to live fully and to facilitate the participation of all the citizens in the political, economic, cultural and social life". It promotes that the public powers guarantee freedom and equality, as well as the participation of the citizens, particularly in the aspects that are or the utmost interest for the present study: political, economic, cultural and social<sup>98</sup>.

4.-Articles 22 and 34 SC, that gather the concepts of Association and Foundation, principal mechanisms for channeling activities of voluntary work<sup>99</sup>.

5.- Finally, in articles 148 and 149 SC as it is well known, the territorial organization of the State is established, as well as the areas of competence of the Autonomous Communities are set up, however, since voluntary work does not appear explicitly,

---

<sup>96</sup> Many of the sentences of the Constitutional Court indicate that "the supreme norm proclaims an order of values that has a specific meaning for the establishment and foundation of an order of general political conviviality", see PULIDO QUECEDO, M., *Spanish constitution*, 5th Edition, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2005, page 139; ALZAGA VILLAMIL, O. (dir.), *Comments to the Spanish Constitution of 1978*, Volume I, General Publishing Spanish Parliament of Human rights, Madrid, page 118.

<sup>97</sup> See, ALZAGA VILLAMIL, O. (dir.), *Comments to the Spanish Constitution of 1978*, ob. cit., page 109; See, JIMENEZ-BLANCO, A. (coord.), *Comment to the Constitution, the jurisprudence of the Constitutional Court*, Publishing Center of Studies Ramon Areces, Madrid, 1995, pages 1 a 3.

<sup>98</sup> See, JIMENEZ-BLANCO, A. (coord.), *Comment to the Constitution, the jurisprudence of the Constitutional Court*, ob. cit., pages 20 and 21.

<sup>99</sup> The social configuration of the State leads the Spanish Constitution to acknowledge the establishment of associative and foundation entities of social character and public relevancy; it is part of the social State to allow entities of social character to exist, that fulfill the ends of constitutional relevancy or general interest, in this respect see, JIMENEZ-BLANCO, A. (coord.), *Comment to the Constitution, the jurisprudence of the Constitutional Court*, ob. cit., pages 2, 194 and 484.

logically doubts arise on whom has competence over it, whether the State or to the Autonomous Communities<sup>100</sup>.

Logically, the analysis of all these rules in which the Spanish Constitution gathers solidarity and voluntary work somehow implicitly, will depend on the interpretation that will be given to each of the two entities that are of interest for this study - solidarity and voluntary work-.

From the point of view of solidarity, and in consequence directly affecting voluntary work, we observe that there are two possible interpretations, very different from one another but that complement each other. On the one hand the possible assignment of the responsibility in the accomplishment of the constitutional ends (institutional conjuncture of solidarity) and on the other hand, the recognition of the individual or collective altruism (social conjuncture of the solidarity)<sup>101</sup>.

The question is then raised: is solidarity therefore a top value of the legal system? And, how must it be interpreted in relation to how voluntary work is treated?

As it has been explained previously, solidarity is not mentioned directly in article 1.1 SC at least in an explicit manner. But this has not prevented the doctrine from trying to affirm and explain that it is an implicit value in the articles of our Magna Carta.

Some authors affirm that "though solidarity as a basic principle is not expressly -solemnly- written, it appears again and again along Title I of the Constitution"<sup>102</sup>. In other words, they think that although it does not appear on article 1.1 SC, solidarity

---

<sup>100</sup> See, JIMENEZ-BLANCO, A. (coord.), *Comment to the Constitution, the jurisprudence of the Constitutional Court*, ob. cit., pages 777 and ff.

<sup>101</sup>See in GARCÍA CAMPA, S., *The treatment of the voluntary work in the Spanish Law*, ob. cit., page 132.

<sup>102</sup> It can show up in the Spanish Constitution in two different manners: on the one hand implicit in some rules or along chapters, as for example: chapter III of the first title, among others, and on the other hand, in an explicit way in some rules, as for example: article 2 SC, article 138 SC and article 45.2 SC, in this respect see DE LUCAS, J. Y VIDAL GIL, E.J., "The basic beginning of the Constitution the (II): the title I", in AA. VV., *Studies on the Spanish constitution of 1978*, University of Valencia, Valencia, 1980, page 51. Also see VIDAL GIL, E. J., *The rights of solidarity in the juridical Spanish classification*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, pages 298 and ff.

results from the union of values – specifically freedom and equality-<sup>103</sup>. And in addition, they affirm that all the high values established in the Constitution, are not a limited enumeration, *numerus clausus*, therefore if it is an unlimited enumeration it is possible to establish that solidarity could be considered to be a high value<sup>104</sup>.

As for the second question posed, different authors question how the materialization of solidarity should be identified in positive law, and they understand that it would be from two different positions: (i) negative or egotist, of the private law<sup>105</sup>, and of the public law the altruist or positive<sup>106</sup>.

And after analyzing both positions, they come to the conclusion that "it lacks any sense and justification and it is, in addition, in contradiction with its positive meaning, to apply to the altruistic solidarity the technical, ideological and political set of instruments of the commutative justice that demands symmetry and equality in the formal treatment between the subjects and the working and genetic connection among the obligations of those that have obligations (...) the structure of private law is inadequate to regulate the duties and positive duties of the State and the citizens"<sup>107</sup>.

Therefore, for the theory proposed by VIDAL GIL, E., it is understood that the voluntary work is based on the positive or altruistic solidarity providing with content the social and democratic State of Law.

### **3.-THE SPANISH REGULATION.**

#### **3.1. - INTRODUCTION.**

Before beginning an in depth study of all the Spanish legislation that has direct or indirect effects on the two principal institutions analyzed in this study - NGO and

---

<sup>103</sup> VIDAL GIL, E. J., *The conflicts of rights in the legislation and jurisprudence Spanish. An analysis of some difficult cases*, Tirant Lo Blanch-University of Valencia, Valencia, 1999, page 382.

<sup>104</sup> PECES-BARBA, G., *The top values*, Tecnos, Madrid, 1984, pages 12 and ff.

<sup>105</sup> See VIDAL GIL, E. J., *The rights of solidarity in the Spanish legal system*, ob. cit., pages. 182 and 183.

<sup>106</sup> Ibid., pages 197 and ff.

<sup>107</sup> Ibid., page 224.

Voluntary work – it would be necessary to continue as up to now, analyzing the social, political and economic problems that existed, although the analysis this time would include from the promulgation of the Spanish Constitution of 1978 up to nowadays. For this, a brief analysis will be made regarding the legislative evolution of both institutions along history up to the current legislation.

Examining the whole legal regulation of the voluntary work and of the NGOs from the beginning of the era of the Democracy up to the current legislation, will allow us to know and evaluate the true legal treatment afforded to these institutions and that is part of the previously mentioned current legislation.

For this, and using the base of temporary division made by García Campa<sup>108</sup> the analysis will be divided in four big stages, that will try to reflect the increasing interest that the public authorities show for the NGOs and voluntary work. The four stages would be:

i.- The first stage corresponds to the most ancient history, that is, the period of time that covers from 1976 until 1981. An era that supposes the transition towards a full Democracy that culminates with the approval of the Spanish Constitution of 1978, and until just the moment before the approval of the first law in our legal system that had specific provisions on voluntary work.

ii.-The second stage will include all the indirect legislation in force from 1982 until 1990. This stage, which begins with the enactment, for the first time, of a law with specific provisions on voluntary work: Law 13/1982 of April 13 on the social Integration of handicapped persons<sup>109</sup>, will bring about two big changes in the regulative system of the voluntary work, on the one hand the emergence of the autonomic rules and regulations on social services and on the other hand the change in the public financing of voluntary work.

---

<sup>108</sup> In order to carry out the analysis of the legal treatment of the voluntary work in Spain the author García Campa divides into three big stages the analysis of the increasing interest of the public power in regulating the voluntary work, though for the present study a fourth classification will be added to gather the period of the years 2006 - 2011. See in GARCÍA CAMPA, S., *The treatment of the voluntary work in the Spanish Law*, ob. cit., pages 193 and 194.

<sup>109</sup> See Law 13/1982 of April 13 on social Integration of handicapped persons, BOE number 103 of April 30, 1982.

iii. - The third stage covers the specific laws enacted from 1991 until 2005, many of them normative bodies still in force. The beginning of the stage was due to the creation of the first autonomic agency on voluntary work, the Catalan Institute on voluntary work<sup>110</sup>, up to the enactment of some autonomic regulations on voluntary work<sup>111</sup>.

iv .- The fourth stage shall include all the autonomic and state legislation dealing directly with voluntary work and the not for profit organizations, specifically from 2006 to 2011<sup>112</sup>.

### **3.2.-THE CURRENT LEGAL RULES IN SPANISH LAW.**

Clearly and as a consequence of the previously mentioned third and fourth stages, the legal landscape currently regulating voluntary work and NGO's may be divided in two big areas, the first covers State Law and the second Autonomic Law..

#### **A.-State Law:**

When beginning to study State Law, it is important to highlight that there are laws that deal with voluntary work as well as with not for profit organizations, thus a separate analysis of each entity or institution will be made, covering their particular traits.

With regard to voluntary work, the law that currently regulates all voluntary activities is Law 6/1996 of January 15 on Voluntary work<sup>113</sup>. The legislative intention of said law is well explained in the Statement of Motives that states:

---

<sup>110</sup> The Catalan Institute of Voluntary work immediately after the promulgation of Law 25/1991, of December 13, to create the Catalan Institute of Voluntary work, DOGC of 30. This law that was in force until July 22, 2004, when Law 7/2004 of July 16, dealing with fiscal and administrative measures began in force.

<sup>111</sup> For example the Law of Murcia on voluntary work, enacted in 2004. See Law 5/2004 of October 44 on voluntary work in the region of Murcia, BORM number 261 of November 10, 2004 and BOE number 199 of August 20, 2005.

<sup>112</sup> The analysis of the legislation is adjusted up to 2011 so that the study coincides with the year proclaimed by the European Union as the European Year of Voluntary Work.

<sup>113</sup> Law 6/1996 of January 15 on voluntary work, BOE number 15, of January 17, 1996.

*“The modern Rule of Law state must incorporate into its legal landscape regulations of actions by citizens who group themselves to satisfy the general interests, assuming that satisfying them has ceased to be considered an exclusive responsibility of the State to become a task shared by the State and society.*

*(...)The Law limits its area of application to the volunteers and organizations that participate or develop state or supra autonomous programs, as well as to those who take part in programs that develop activities that fall under the exclusive jurisdiction of the state”.*

Likewise, in the field of volunteering, the state has developed its planning tasks<sup>114</sup> four times so far, setting forth the following plan on voluntary work: (i) Plan on the voluntary work 1997-2000; (ii) the Plan on the voluntary work 2001-2004; (iii) the Plan on voluntary work 2005-2009; and (iv) the Plan on voluntary work 2010-2014. They were intended to contain the entire State’s Strategy on Voluntary work, not only to continue and to develop the work of the plans immediately preceding the one in force at the moment, but also on the one hand to try to respond to the new challenges and trends for the future that exist at the present time, with regard to the voluntary work. And on the other hand, to manage to reach a bigger involvement of the Ministries that in some way or the other exercise jurisdiction over areas in which voluntary work is relevant for its promotion, development and publicity in society<sup>115</sup>.

As for the not for profit organizations, from a legal point of view there are several known entities that group the NGOs, such as: foundations, associations, corporations and cooperatives.

But not all of them are considered to be nongovernmental organizations. The most usual and interesting to analyze in this study, are foundations and associations, because in practice they use to be instruments for channeling voluntary activities.

---

<sup>114</sup> The role of planning and programming of the State refers to the administrative technology that allows the State to define the activities in a certain sector of the Administration during a period of time. See, BERMEJO VERA, J. (dir.), *Administrative law, special Part*, Editorial Civitas, Madrid, 2001, pages 96 and 97.

<sup>115</sup> State strategy of the Voluntary work year 2010-2014 approved by the Cabinet, December 23, 2010, page 4.

### **i- Foundations:**

In general terms they can be defined as private entities organized by some individuals that form a group or trustees and will draw the lines to be followed by the entity. Therefore, the trustees will be responsible for making the decisions. Usually, although not necessarily, foundations are organized with seed money to develop their activities<sup>116</sup>.

Depending on their area of action, foundations are organized around protectorates that are in charge of making sure that they comply with their given goals as set on the deeds to organize them.

Law 50/2002 of December 26 on foundations is in charge of regulating their operations. Likewise, there are other norms that also regulate these entities. These are: article 34 of the Spanish Constitution of 1978; Law 30/1992, of November 26, on the legal provisions regarding public administrations, and on common administrative procedure, (LRJ-PAC); Law 49/2002, of December 23, on the fiscal regime of not for profit entities and fiscal incentives for donations; Royal Decree 1337/2005, of November 11, that approves the regulations on foundations that fall under state jurisdiction; Royal Decree 776/1998 of April 30, to approve the *Rules to adapt the general accounting plan to the not for profit organizations and the Rules on Budgetary Information of said entities*; Royal Decree 1270/2003, of October 10, that approves the *Rules for applying the fiscal regime of the entities without lucrative ends and the fiscal incentives to the patronage*; and the Law 34/2002, of July 11, of services of the information society and of the electronic commerce.

### **ii.- Associations:**

Another legal vehicle that is often used for NGOs is the association that is subject to Organic Law 1/2002, of March 22, that regulates the Law of Association. The principal aim of this law is to develop the law of association established in article 22 of the Spanish Constitution of 1978 and, in addition, to set forth the legal regime of associations that the State must enact.

---

<sup>116</sup> "Foundations are entities organized not to make profits, that due to the decision of their organizers, grant their assets for a long period of time in order to achieve goals of general interest.", see Article 2 of the Law 50/2002, of December 26, of Foundations. BOE number 310, of December 27, 2002.

Due to this, the law applies to all the not for profit associations and those not subject to a specific partnership agreement or regime<sup>117</sup>.

In the associations, the highest representative body is the meeting of members or partners. There a board of directors is elected to set up the policies of the entity regarding the program, the budget and other topics of interest voted on the assembly. All these aspects are covered by Organic Law 1/2002 of March 22 of Associations in order to be able to fully develop the law of associations.

Finally, as was mentioned earlier, there are other forms that are also used in the realm of NGOs, these are known as federations, cooperatives, corporations and networks among others. They have rules similar to those of associations, and gather various legally organized entities that share purposes and common fields of activities. In order to benefit from fiscal exemptions they must comply with some requisites, among them, to be declared for public benefit or usefulness. These organizations are of less interest for this study because they develop or channel volunteer work less frequently.

#### B.-Autonomic law:

In the Autonomic Law the situation is similar to that in the state landscape. Thus, and regarding the areas of voluntary work, there are different and diverse laws in each autonomous community, and, as previously mentioned, they first appeared in the 90's although later we will discuss in detail the evolution of the legal regime of the voluntary work in the Autonomic Law<sup>118</sup>.

---

<sup>117</sup> The Law provides that the following associations will be covered by it: political parties; labor unions and business organizations; churches, confessions and religious communities; sports federations; consumer associations; as well as any other regulated by special laws. The associations organized exclusively for religious purposes by the churches, confessions and religious communities will be subject to international agreements and special laws, without prejudice of the supplemental application of the sections of the present Organic Law. The following are excluded from the application of this law: the communities of goods and owners and the entities that are governed by partnership, cooperative and insurance agreements, as well as the temporary labor unions of enterprises and the groups of economic interests. See article 1, Organic Law 1/2002, of March 22, regulatory of the Law of Association, BOE number 73, of March 26, 2002.

<sup>118</sup> Infra, Chapter III.- Analysis of the legislation on volunteering.

Though it is true that it is important to highlight that the state legislation in some occasions was enacted after some autonomic legislation, for example in the cases of Catalonia<sup>119</sup>, Castile-La Mancha<sup>120</sup> and Madrid<sup>121</sup>, in order to avoid conflicts the state legislation on voluntary work in force provides in its statement of motives that *"the Law limits its area of application to the volunteers and organizations that participate in or develop programs in the state sphere or supra autonomic, as well as to those who take part in programs that develop activities of exclusive state jurisdiction"*<sup>122</sup>.

Regarding the NGOs, when foundations are analyzed, the same happens as was mentioned regarding voluntary work, practically each of them has special autonomic legislation to regulate and develop foundations in the autonomic realm, but in order to preserve the principle of rule hierarchy, and avoid provoking a conflict with a higher rule, autonomic legislation is practically limited to setting forth the creation and work of the Autonomic Registries of Foundations<sup>123</sup>.

Meanwhile in the case of the associations, autonomic laws to regulate them are also just a few, causing State Law to be applied. As exceptions to this, one may mention the cases of Catalonia<sup>124</sup> and in of the Basque Country<sup>125</sup> that enacted respectively laws on associations in 1997 and in 2007, respectively.

#### **4.-THE INTERNATIONAL REGULATION.**

---

<sup>119</sup> Law 25/1991, of December 13, of creation of the Catalan Institute of the Voluntary work, ob. cit.

<sup>120</sup> Law 4/1995, of 16 to set up the frame of voluntary work in Castile-La Mancha, BOE number 56, of March 5, 1996.

<sup>121</sup> Law 3/1994, of May 12, of the social voluntary work in the Community of Madrid, BOE number 151, of June 25, 1994.

<sup>122</sup> Law 6/1996 of January 15 on voluntary work, ob. cit.

<sup>123</sup> Article 9.3 of the Spanish Constitution of 1978 sets forth the principle of norms hierarchy, and article 1.2 of the Civil Code provides that rules that contradict others of a higher ranking shall have no value. The principle of norms hierarchy means that every rule has a value or ranking that corresponds to the institution that enacted it. That range is part of a positive vision whereas a higher norm could modify or repeal a lower norm and a negative vision whereas the lower norm can't repeal or contradict the higher norm. See Spanish Constitution of 1978, approved by the General Spanish Parliament on October 31, 1978; and the Civil Code approved on July 24, 1889.

<sup>124</sup> Law 7/1997, of June 18, DOGC num. 2423, of July 1, 1997.

<sup>125</sup> Law 7/2007, of June 22, of Associations of Basque Country, BOPV number 134, of July 12, 2007.

In light of Spain joining the European Community on January 1, 1986<sup>126</sup>, it would be a must to not to limit this study to analyzing the Spanish legislation, but to extend the present study on the voluntary work and the non-profit-making organizations to the whole panorama of the European Union, where Spain along with the rest of 26 members states<sup>127</sup> are subject to European social policies to develop and to regulate voluntary work and the NGOs.

As the European Commission<sup>128</sup> has ruled: *The voluntary work is intimately tied to the general political objectives of the Commission to reinforce the citizenship of the Union and to place the citizens in the center of issuing the policies of the European Union*<sup>129</sup>. *The voluntary work can complement the rights of the citizens and promote their active participation in society. This is, in particular, the case of the cross-border voluntary work, which has the potential for intercultural learning and the development of the European identity.*"

In spite of the ideas set forth from time to time by the entities that make up the European Union, there are many obstacles that prevent a true development of the voluntary work and of the NGOs in Europe.

In particular, and analyzing the part that interests most the present study, there is no specific European rule making entity dealing with NGOs or voluntary work. All that pertains to both institutions is transversely dispersed between the regulations and directives on other matters, which obviously makes it difficult to provide members states with a solid and clear view about them. And in addition, this

---

<sup>126</sup> It is understood that the base of the current European Union can be traced to the proposal submitted by Robert Schuman (Secretary of State in France) on May 9, 1950 on the creation of the Economic Community of Coal and Steel, in which there was a clear aim to unify the production policies of raw materials, among others. See, [http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/treaties/treaties\\_ecsc\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_ecsc_es.htm)

<sup>127</sup> See, it lists of members states of the European Union in, [http://europa.eu/about-eu/27-member-countries/index\\_es.htm](http://europa.eu/about-eu/27-member-countries/index_es.htm)

<sup>128</sup> See, Communication on policies of the EU and voluntary work: Recognition and promotion of voluntary cross-border activities in the EU, Communication of the Commission to the European Parliament, to the Council, to the Economic and Social European Committee and to the Committee of the Regions, COM (2011) 568 final, Brussels, on September 20, 2011, page 6.

<sup>129</sup> See, Political Orientations for the Next Commission (2009-2014), of September 3, 2009, submitted by the President of the Commission.

obstacle worsens after verifying that almost one out of every five member states does not have rules and a legal frame to deal with voluntary work<sup>130</sup>.

Due to this, and because the European Union is conscious of how important voluntary work is, and the problems it faces in its development, promotion, and dissemination, the year 2011 was declared European Year of Voluntary Work<sup>131</sup>, with some clear objectives to be reached and about which we will talk hereinafter.

The movement generated by the European Year of the Voluntary work began in the last month of the year 2006, when the Economic and Social European Committee asked the European Commission that a Year of the Voluntary work ought to be proclaimed and a White Book on the voluntary work and the active citizenship in Europe should be published. But it was not until March, 2008, when the European Parliament adopted a report that showed the interest that member states promote and divulge the value that voluntary work represents. From there, in the month of July of the same year, the European Parliament adopted a written declaration asking for a European Year of the Voluntary work in 2011. Thus, on November 27, 2009 the Decision of the Council number 37/2010 CE, was published, on the European Year of the Activities of Voluntary work to promote an active citizenship.

The reason for choosing the year 2011 was due to a coincidence - during the European Year of the Voluntary work the tenth anniversary of the International Year of the Volunteers of the United Nations, held in the year 2001<sup>132</sup>. Was also commemorated.

---

<sup>130</sup> The European Commission carries out on the basis of a study conducted in eight countries by Johns Hopkins University and the experience from the 2011 European Year of Volunteering, the identifying of potential obstacles to volunteering (i) Lack of a legal clear frame; (ii) Lack of national strategies to promote voluntary activities; (iii) financial limitations; (iv) Disarrange between the supply and the demand; (v) Lack of recognition; (vi) fiscal obstacles; and (vii) insufficient Information. See, *Communication on policies of the EU and voluntary work: Recognition and promotion of voluntary cross-border activities in the EU*, Communication of the Commission to the European Parliament, to the Council, to the Economic and Social European Committee and to the Committee of the Regions, ob. cit., page 3.

<sup>131</sup> Decision number 37/2010/CE of the Council on the European Year of Activities of Voluntary Work to promote an active citizenship (2011), of November 27, 2009, DO.L 17 of January 22, 2011, pages 43 – 49.

<sup>132</sup> *Decision number 37/2010/CE of the Council on the European Year of Activities of Voluntary work to promote an active citizenship (2011)*, ob. cit., page 44.

The specific objectives for which the European Year of Voluntary work was proclaimed were<sup>133</sup>:

(i) *To work to achieve an environment that favors voluntary work*: to reach that voluntary work becomes part of the promotion of the citizens' participation and to overcome the obstacles that exist in the development of the voluntary activities.

(ii) *To offer means of action to the volunteers' organizations and to improve the quality of the voluntary work*: to help the organizations create and develop new voluntary actions and to guarantee the establishment of networks and cooperation in the society.

(iii) *To recognize the activities of voluntary work*: to guarantee that adequate initiatives are developed for individuals, companies and organizations involved in the development of voluntary work and in consequence reach its highest recognition in the European Union itself and in each of the member states, that is to say, through the political authorities, the organizations of the civil society, the public Institutions, etc.

(iv) *To be more sensitive to the value and the importance of voluntary work*: to reach the principal objective of increasing the general conscience on the importance of voluntary work, through understanding that voluntary work is the expression of the citizens' participation that contributes to matters of common interest for all the members states.

As Decision 37/2010/SC established on article 11, a follow-up and evaluation was to take place to conclude the year, and no later than December 31, 2012, the Commission had to submit a report to the European Parliament, to the Council, to the Economic and Social European Committee and to the Committee of the Regions on the execution, the results and the general evaluation of the initiatives foreseen in the present Decision.

---

<sup>133</sup> Article 3, Objectives, see: Decision number 37/2010/CE of the Council on the European Year of Activities of Voluntary Work to promote an active citizenship. (2011), ob. cit. page 45.

In accordance then with article 11 of the Decision, the report was submitted in Brussels on December 19, 2012<sup>134</sup>. The report offers a wide spectrum of the application, the results and the general accomplishments reached during the 2011 European Year of Voluntary Work, based on the conclusions of the external evaluation<sup>135</sup> made by external consultants.

As conclusions the report reveals that, without doubt the European Year of Voluntary Work went along efficiently in the realm of European voluntary work as well as in the realm of national voluntary work of each member state of the European Union.

Therefore, the analysts concluded that “the objectives and the activities of the Year were relevant and that the specific focus pointed towards results was able to reach the objectives in all the member states, even though the effect may have varied in light of each specific national situation”<sup>136</sup>. And, as a result they caused: (1) the adoption or modification of strategies and legislation dealing with voluntary work in some member states; (2) it allowed organizations to improve the quality and to pay attention to areas such as business voluntary work and to voluntary work as a non-formal learning experience; (iii) increased the recognition of voluntary work through a great variety of initiatives; (iv) it helped society be more sensitive to voluntary work and its value, through the media and communication campaigns<sup>137</sup>.

In short, without doubts the 2011 European Year of Voluntary Work offered an opportunity for developing networks and new initiatives. It complemented existing activities and highlighted the European dimension of voluntary work. At the same time it left an imprint in the continuing activities and structures that were put into

---

<sup>134</sup> *Report of the European Commission to the European Parliament, to the Council, the Economic and Social Committee and to the Committee on the Regions on the application, the results and the general evaluation of the 2011 European Year of Voluntary Work*, COM (2012) 781 Final, Brussels, December 19, 2013.

<sup>135</sup> External evaluation made by the consultant Deloitte, resulting in a report named Evaluation of the 2011 European Year of Voluntary Work, Deloitte, June, 2012.

<sup>136</sup> *Report of the European Commission to the European Parliament, to the Council, to the Economic and Social Committee and to the Committee of the Regions, on the application and the general evaluation of the 2011 European Year of Voluntary Work*, ob. cit., page 10.

<sup>137</sup> *Ibid.*, page 10.

gear in 2011 and adopting sound practices that will bring changes in the coming years<sup>138</sup>.

“(....)

*Hacedles un hueco  
en las noticias,*

---

<sup>138</sup> “The 2011 European Year of Voluntary Work supported the adoption of five political documents of the European Union, related to voluntary work in the European Union: a communication from the Commission, two series of conclusions from the Council, a statement from the Economic and Social European Committee and a report from the European Parliament. The 2012 European Year of Active old Age has given some continuity to the 2011 European Year of Voluntary Work through specific actions. The permanence will be assured by establishing synergies with the 2013 European Year of the Citizens. By organizing a group of European Years on topics related to the citizens and centered on different elements (the 2010 European Year against Poverty and social exclusion, the 2011 European Year of Voluntary Work, the 2012 European Year of Active Old Age and Intergenerational solidarity, and the 2013 European Year of the Citizens, the Commission contributes to study the concept of civil commitment in its different dimensions”, in the *Report of the European Commission to the European Parliament, to the Council, to the Economic and Social European Committee and the Committee on the Regions on the application, the results and the general evaluation of the 2011 European Year of Voluntary Work*, ob. cit., page 11.

*un espacio en las agendas  
para recibirles.  
Preparad un argumento,  
un guión para la serie  
o la película,  
que hable de su entrega.  
Y, sobre todo,  
abrid las puertas de casa,  
las puertas del corazón,  
abrid los ojos y los oídos  
para verle y oírle.  
Hoy es el día del voluntario  
Y Dios quiera que tus puertas  
sigan abiertas cada día  
a su mensaje.”*

*Manifiesto homenaje a los voluntarios, José García Velázquez. Segovia, 1.999*

## **CAPITULO II.- EVOLUCIÓN DOCTRINAL Y NORMATIVA DEL VOLUNTARIADO.**

### **1.- INTRODUCCIÓN.**

El voluntariado ha evolucionado vertiginosamente en los últimos tiempos. La causa de su dinámico impulso ha sido provocada por el gran crecimiento de la propia sociedad, lo que se conoce como sociedad civil. Al ser una sociedad cada día más compleja, es necesario contar en ella con una mayor intervención de la ayuda voluntaria, por lo que este fenómeno se presenta con una intención útil, como una alternativa de participación de la comunidad.

A grandes rasgos, el voluntariado manifiesta una profunda sensibilidad y preocupación por la vida humana, es decir, por los demás seres humanos. Se caracteriza, por querer realizar una labor o actuación de forma gratuita, fundamentalmente sin fines lucrativos, sin vínculos ni responsabilidad contractual

alguna, que en cambio sí comprende un compromiso e interés general para la sociedad, tendentes por supuesto a alcanzar el *bien común*, el bienestar social.

¿Cuáles son las razones por las que se ayuda a un extraño?, ¿Por qué se renuncia a nuestro propio tiempo para satisfacer las necesidades de los demás? Preguntas así, en una sociedad cada día más compleja, en la cual el tiempo se considera como un bien muypreciado y en la que impera cada vez más el individualismo de la persona, se encuentran posibles respuestas a las mismas en los principios en cuya base se apoya el voluntariado: (i) respeto al ser humano, sin discriminación alguna; (ii) promoción y defensa de la dignidad del ser humano; (iii) solidaridad como estilo de vida personal y en comunidad; (iv) compromiso social; (v) respeto a las culturas de las comunidades y/o grupos sociales y a sus organizaciones naturales; (vi) promoción de la participación de la ciudadanía; (vii) libertad en la realización de la acción del voluntariado; (viii) principio de permanencia; y (ix) principio de subsidiariedad, promoviendo que los beneficiarios participen<sup>139</sup>.

Ciertos estudios publican que dentro de la evolución humana mediante concretas técnicas de estudio con *software*, los científicos analizaron que el comportamiento de las personas “samaritanas” (morales) y de las personas “parásitos” (no morales), se transformó con el paso de los años en la historia de la humanidad, llegando a la conclusión que ser un buen samaritano gana al final mejor reconocimiento que el ser un parásito<sup>140</sup>. Efectivamente existen individuos que tienen impreso en sus genes el altruismo y el comportamiento de un buen samaritano, mientras que otros individuos no.

Por eso, el voluntariado cuenta con unas raíces muy profundas a lo largo de todas las civilizaciones, pero sin embargo dentro de cada época se encuentran muchas diferencias. Y no solo ello, sino que además al no existir un concepto legal definido, diversas formulaciones doctrinales y distintos problemas que se plantean por su

---

<sup>139</sup> Reunidos por iniciativa de la *International Association for Volunteer Effort*, (IAVE), en el Congreso Mundial LIVE`90, en París, los voluntarios elaboraron una Declaración Universal sobre voluntariado, como resultado de la propuesta presentada en el Congreso Mundial de Washington, en 1988. Véase, *Declaración Universal sobre voluntariado*, Congreso Live`90, Paris, 14 de septiembre de 1990. También Véase en Cáritas Perú, en la página Web [http://www.caritas.org.pe/pa\\_volun.htm](http://www.caritas.org.pe/pa_volun.htm)

<sup>140</sup> Véase, AA. vv., “The evolution of generosity; Welcome stranger”, en *The Economist*, print edition, 30 de julio de 2011.

variedad e imprecisión terminológica, se considera necesario y fundamental analizar en el presente estudio dichos temas importantes para llegar a comprender verdaderamente la figura del voluntariado.

Además, existen algunos estudios que abanderan la imposibilidad de definir el concepto del voluntariado, porque fundamentalmente su principal característica es la de transformarse y evolucionar junto con la sociedad, cumpliendo así con las directrices y exigencias que demanda la misma. Por eso siempre se somete a un continuo cambio y deberá ser analizado desde una perspectiva multidisciplinar<sup>141</sup>.

Al nombrar el término *voluntariado* en singular, no se podrá hablar de “voluntariado”, sino de “voluntariados”, en plural. Es decir, en dicho fenómeno primará siempre lo heterogéneo, lo plural, lo disperso, etc.<sup>142</sup>.

Y asimismo tampoco se puede descuidar junto a ello, el estudio también de las figuras de las ONG, por ser los principales instrumentos de canalización de tal actividad. En las últimas décadas han emprendido su actividad numerosas organizaciones con fines solidarios, y como consecuencia se ha provocado en paralelo un gran incremento del número de voluntarios, con ello del fenómeno del voluntariado. Siendo esta situación propiciada por el necesario proceso de redefinición del Estado de Bienestar, que al no poder abordar y tramitar todas las reivindicaciones sociales, se apoya en las ONG donde encuentra la posible alternativa para alcanzar todas las respuestas a tal demanda social<sup>143</sup>.

## **2.- EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL VOLUNTARIADO.**

### **2.1.- LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL VOLUNTARIADO.**

Como se afirmó anteriormente, el fenómeno del voluntariado ha contado con un grandísimo impulso en los últimos años. Su rápida evolución junto al breve espacio

---

<sup>141</sup> TAVAZZA, L., *El nuevo rol del voluntariado social*, Editorial Lumen, Buenos Aires, 1995.

<sup>142</sup> LÓPEZ SALAS, E., *Claves para la gestión del voluntariado en las entidades no lucrativas*, Cuaderno de gestión 6, Fundación Luis Vives, Madrid, 2009, pág. 11.

<sup>143</sup> DÁVILA DE LEÓN, M. C., *La incidencia diferencial de los factores psicosociales en distintos tipos de voluntariado*, Tesis doctoral, Facultad de Psicología, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2002, pág. 4 y ss.

de tiempo en el que se ha desarrollado, ha provocado que sea muy complicado tener una visión histórica de dicho fenómeno.

En cambio, si se puede afirmar que desde siempre en todas las épocas históricas las personas se han ayudado las unas a las otras, de una u otra forma, ya sea basado en las normas sociales de convivencia o ya sea por la promoción de la ayuda social realizada por las organizaciones sociales<sup>144</sup>. Por tanto el espíritu solidario, la ayuda y colaboración entre los seres humanos ha estado presente en el desarrollo de la comunidad humana desde sus inicios. Como consecuencia el voluntariado tampoco es un fenómeno reciente, y se manifiesta en prácticamente todas las culturas y civilizaciones a lo largo de la historia<sup>145</sup>. Es decir, siempre ha existido aunque fuera bajo distintas formas<sup>146</sup>.

Por ello, se considera que no se puede estudiar la evolución histórica del voluntariado sin analizar históricamente las distintas formas de acción social, con especial atención a la esfera occidental, y concretamente la española.

Lo que sí es cierto es que a pesar de haber existido desde siempre, sus nuevas y diversas manifestaciones más dinámicas se producen en el presente<sup>147</sup>.

Para estudiar la historia del voluntariado, se debe uno remontar a sus orígenes y centrarse en las diferentes etapas o fases de lo que hoy se conoce como acción social<sup>148</sup>. Se trata de fases sucesivas pero cada una de ellas no elimina por completo a la anterior, es decir, coexisten<sup>149</sup>.

---

<sup>144</sup> SOLER JAVALOY, P., *Factores psicosociales explicativos del voluntariado universitario*, Tesis doctoral, Departamento de Sociología II, Psicología, Comunicación y Didáctica, Facultad de Económicas, Universidad de Alicante, Alicante, 2007, pág. 32.

<sup>145</sup> LÓPEZ SALAS, E., *Claves para la gestión del voluntariado en las entidades no lucrativas*, ob. cit., pág. 11.

<sup>146</sup> MORA ROSADO, S., "El fenómeno del voluntariado en España: aproximación a la evolución del término "De la opacidad a la mitificación"", en *Revista Documentación Social*, número 104, 1996, págs. 115 a 128.

<sup>147</sup> ZUBERO BEASKOETXEA, I., "El papel del voluntariado en la sociedad actual", en *Revista Documentación Social*, número 104, ob. cit., págs., 39 a 68.

<sup>148</sup> "Reflexión sobre el Estado social de Derecho desde una aproximación sectorial: la de la acción social, que no es sino una nueva forma de denominar a la actividad heredera de lo que históricamente fue conocido como beneficencia, primero, y después como asistencia social, que adquiere un nuevo estilo en el marco del principio constitucional de la solidaridad", véase VAQUER

Esta obligada referencia al pasado ha permitido a los autores que estudian la materia, distinguir conceptualmente la caridad, la beneficencia, la asistencia, la acción social y posteriormente los servicios sociales<sup>150</sup>. Sin embargo, no hay duda de que el progreso de una fase a otra no ha sido lineal, en realidad debe admitirse que existió un proceso acumulativo, en vez de lineal, al igual que en las Ciencias Sociales en estos fenómenos se avanzó y retrocedió en parecidos términos<sup>151</sup>.

Antes de centrar el estudio en la evolución histórica concretamente en España, es importante abordar una breve pero muy importante referencia a la evolución histórica en occidente, con el objetivo de aportar una visión generalista.

Así en la Antigüedad, desde su aparición el Cristianismo siempre ha manifestado el esquema de valores en los que se apoya la civilización occidental, en donde la *caridad* representa uno de los citados valores<sup>152</sup>. El Estado, bajo el Imperio Romano abanderó este valor creando algunas instituciones de caridad, y permitiendo fundamentalmente que se desarrollasen las ya constituidas por la Iglesia en esa época<sup>153</sup>. Por tanto, la caridad era una obligación de todo cristiano que se basaba en practicar la ayuda con los pertenecientes a la comunidad de la fe<sup>154</sup>. Y así incluso se promulgaba como por ejemplo en cierta legislación, como en

---

CABALLERÍA, M., *La acción social: un estudio sobre la actualidad del Estado social de Derecho*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, pág. 19.

<sup>149</sup> ALEMÁN BRACHO, M. C., "Una perspectiva de los servicios sociales en España", en *Alternativas, Cuadernos de Trabajo Social*, número 2, Universidad de Alicante, Escuela universitaria de trabajo social, Alicante, 1993.

<sup>150</sup> ALEMÁN BRACHO, M. C., "Una perspectiva de los servicios sociales en España", ob. cit.; VAQUER CABALLERÍA, M., *La acción social: un estudio sobre la actualidad del Estado social de Derecho*, ob. cit.; DÁVILA DE LEÓN, M. C., *La incidencia diferencial de los factores psicosociales en distintos tipos de voluntariado*, ob. cit.; SOLER JAVALOY, P., *Factores psicosociales explicativos del voluntariado universitario*, ob. cit.; GUTIÉRREZ RESA, A., "Progreso epistemológico de los servicios sociales", en *Cuadernos de Trabajo Social*, número 8, Servicios de Publicaciones, Universidad Complutense, Madrid, 1995, págs. 61 a 74.

<sup>151</sup> GUTIÉRREZ RESA, A., "Progreso epistemológico de los servicios sociales", ob. cit., pág. 62.

<sup>152</sup> En la Biblia donde se representan los valores cristianos, se pone de manifiesto el valor de la caridad en la primera carta de San Pablo a los Corintios, la cual dice: "Ahora permanecen la fe, la esperanza, la caridad: las tres virtudes. Pero de ellas la más grande es la caridad", (San Pablo, 1 Corintios 13, 1-13). Véase, AA. VV., *Sagrada Biblia*, novena edición copiada y traducida por Editorial Apostolado de la Prensa, Editorial Católica, Nashville, Tennessee, USA, 1978.

<sup>153</sup> VAQUER CABALLERÍA, M., *La acción social: un estudio sobre la actualidad del Estado social de Derecho*, ob. cit., pág. 23.

<sup>154</sup> GUTIÉRREZ RESA, A., "Progreso epistemológico de los servicios sociales", ob. y loc. cit.

la Novísima Recopilación o las Partidas las que “establecen que los Reyes, el clero y los preladados, tienen la obligación de atender a los pobres que acudan a ellos”<sup>155</sup>.

La etapa de la caridad se desarrolla prácticamente hasta la Edad Media. A finales del siglo XII se produce una institucionalización de la caridad, como consecuencia de la creación de fundaciones hospitalarias por la iniciativa privada. Con posterioridad, entre el siglo XIII y XV una serie de cambios provocan que sean los ciudadanos los que predominantemente canalicen la caridad, pero siempre bajo la intermediación eclesiástica y evolucionando hacia la asistencia religioso-caritativa<sup>156</sup>.

La siguiente fase, la segunda etapa de la acción social es la conocida como *beneficencia pública*, que la mayoría de la doctrina acierta situándola en el siglo XVI. Etapa del humanismo del Renacimiento, que fundamentalmente se preocupa del hombre y su desarrollo y fortuna en el mundo, frente a lo contrariamente postulado en la Edad Medieval<sup>157</sup>.

En la etapa de la beneficencia pública se trataba de postular la organización de prestaciones graciosas a favor de los más necesitados y por supuesto financiada por fondos públicos<sup>158</sup>. Como consecuencia la beneficencia presenta una importante novedad, con ella aparece la intervención pública, aunque de una manera escasa, para afrontar las necesidades de la comunidad social<sup>159</sup>. Aunque en realidad aún durante la beneficencia pública, el control de la Iglesia católica es prácticamente total, a pesar de desarrollarse un escueto proceso de secularización. Existe en esta época un incremento en la aparición de centros hospitalarios y de beneficencia, pero no hay una verdadera planificación para ordenarlas a todas de una manera racional<sup>160</sup>.

---

<sup>155</sup> ALEMÁN BRACHO, M. C., “Una perspectiva de los servicios sociales en España”, ob. cit., pág. 196.

<sup>156</sup> LÓPEZ ALONSO, C., “La acción social medieval como precedente”, en AA. VV., *De la beneficencia al bienestar social. Cuatro siglos de acción social*, Consejo General de colegios oficiales de diplomados en trabajo social y asistentes sociales Siglo XXI, Madrid, 1988, págs. 47 a 67, en LÓPEZ CASTELLANO, F., “Las raíces históricas del Tercer Sector”, Documento de trabajo núm. 1/2004, Universidad de Granada, Granada, págs. 8 y 9.

<sup>157</sup> ALEMÁN BRACHO, M. C., “Una perspectiva de los servicios sociales en España”, ob. y loc. cit.

<sup>158</sup> GUTIÉRREZ RESA, A., “Progreso epistemológico de los servicios sociales”, ob. y loc. cit.

<sup>159</sup> ALEMÁN BRACHO, M. C., “Una perspectiva de los servicios sociales en España”, ob. y loc. cit.

<sup>160</sup> LÓPEZ ALONSO, C., “La acción social medieval como precedente”, en AA. VV., *De la beneficencia al bienestar social. Cuatro siglos de acción social*, ob. y loc. cit.

Ya en el siglo XVIII a raíz de la influencia de dos acontecimientos históricos, por un lado la revolución industrial y por otro lado la revolución política, existe un cambio de mentalidad en la sociedad que transforma fundamentalmente la respuesta pública ante los problemas sociales, dando lugar a la *asistencia social*, con un proceso de racionalización y reorganización de la administración, pues la asistencia que anteriormente era encargada a la iglesia pasa a depender del Estado o de las iniciativas privadas promovidas por los poderes públicos<sup>161</sup>. Así, la asistencia es una ayuda pública que se dirige a todos por que aumentan las necesidades y se fundamenta en la justicia<sup>162</sup>.

Pero ya es en el siglo XIX cuando el Estado asume la cuestión social<sup>163</sup>. Es decir, el movimiento obrero, el socialismo, las medidas bismarkianas de previsión social, el socialismo en Inglaterra, la aparición de movimientos sindicales y partidos políticos, van a impulsar el intervencionismo del Estado en materia social, pues será el tema central en torno al que gira el siglo<sup>164</sup>. La iglesia pasa a crear centros privados, mientras desarrolla actividades asistenciales en lugares públicos bajo las directrices del Estado<sup>165</sup>, que es quien primordialmente lleva a cabo las políticas sociales.

Por tanto, en los siglos XIX y XX la *acción social* actualiza la que se conocía como asistencia y por otro lado abarca un amplio número de prácticas no superadas<sup>166</sup>. A raíz de las guerras mundiales crece el intervencionismo del Estado, provocando un incremento de la internacionalización en las cuestiones sociales, pues existe la creencia que para alcanzar una verdadera y duradera paz mundial, es fundamental resolver los problemas sociales existentes en cada una de las naciones, y no solo resolver las cuestiones problemáticas internacionales. Como consecuencia, se crearon organismos internacionales que promocionaron como principal objetivo tal creencia, así por ejemplo será la creación del Organismo Internacional de

---

<sup>161</sup> ALEMÁN BRACHO, M. C., "Una perspectiva de los servicios sociales en España", ob. cit., pág. 197.

<sup>162</sup> GUTIÉRREZ RESA, A., "Progreso epistemológico de los servicios sociales", ob. y loc. cit.

<sup>163</sup> VAQUER CABALLERÍA, M., *La acción social: un estudio sobre la actualidad del Estado social de Derecho*, ob. cit., pág. 47 y ss.

<sup>164</sup> ALEMÁN BRACHO, M. C., "Una perspectiva de los servicios sociales en España", ob. cit., pág. 198.

<sup>165</sup> LÓPEZ ALONSO, C., "La acción social medieval como precedente", en AA. VV., *De la beneficencia al bienestar social. Cuatro siglos de acción social*, ob. y loc. cit.

<sup>166</sup> GUTIÉRREZ RESA, A., "Progreso epistemológico de los servicios sociales", ob. y loc. cit.

Trabajo<sup>167</sup> (en adelante OIT) una de entre muchas de las que se crearon, cuyo principal esfuerzo fue desde su origen impulsar la legislación social<sup>168</sup>.

Fue tras la Segunda Guerra Mundial cuando aparecerá también el Estado de bienestar, dando un fuerte impulso a lo que se conoce hoy en día como *Servicios Sociales*, con una orientación hacia la prevención y hacia la calidad de vida<sup>169</sup>.

En lo que respecta a España en esta etapa, concretamente durante el Régimen del General Franco, se promulgaron diversas legislaciones sobre lo social, pero en realidad existió una gran dispersión administrativa con la coexistencia de diferentes sistemas de prestación de asistencia, y por ello como consecuencia España quedó retrasada en la implantación y progreso de los Servicios Sociales respecto a otros países del mundo<sup>170</sup>.

## **2.2.- LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL VOLUNTARIADO EN ESPAÑA.**

Retomando la evolución histórica del voluntariado, en esta ocasión el estudio se centrará desde una perspectiva exclusivamente española. Para ello, será preceptivo situarse en un momento justamente anterior al que se finalizó en el planteamiento del apartado anterior, es decir, iniciar el estudio en los comienzos del siglo XX. La razón es porque en esos momentos, España en el ámbito social empieza a evolucionar de algún modo a un ritmo distinto al resto de los países. Los motivos fueron bien sencillos y conocidos, por un lado en España se produce el estallido de una guerra civil, con el posterior establecimiento del Régimen del General Franco, y por otro lado, posteriormente España se encuentra inmersa en un periodo trascendental: la instauración de la democracia. Todo ello, como era previsible influye en gran medida en el contexto en materia de cobertura social en España<sup>171</sup>.

---

<sup>167</sup> La Organización Internacional de Trabajo (OIT) se creó en el año 1919, encuadrada dentro del Tratado de Versalles que culminó la Primera Guerra Mundial, fue el reflejo de la idea de que “la justicia social es esencial para alcanzar una paz universal y permanente”. Véase la página Web <http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/history/lang--es/index.htm>

<sup>168</sup> ALEMÁN BRACHO, M. C., “Una perspectiva de los servicios sociales en España”, ob. cit., pág. 198.

<sup>169</sup> Ibid.

<sup>170</sup> Ibid.

<sup>171</sup> “La cuestión social se encuentra en el substrato de la aparición de los Servicios Sociales. Provocó como respuesta, entre otros aspectos, el paulatino intervencionismo estatal. Esa intervención

Así pues a comienzos del siglo XX, aparece en España el Instituto de Reformas Sociales (año 1903), y el Instituto Nacional de Previsión. En la primera mitad de siglo surgen los Seguros Sociales, es decir, lo que hoy se conoce como Seguridad Social, siendo organizado como un sistema público de prestación social para los ciudadanos españoles. Por tanto, en esta época confluyen en España la beneficencia, la asistencia social, los Seguros Sociales y la Seguridad Social<sup>172</sup>.

En los orígenes más inmediatos el voluntariado pasa de ser valorado con reservas y de un modo cauteloso por el poder político y por la sociedad, a que en cuestión de un breve periodo de tiempo, como bien afirma Mora Rosado, el fenómeno del voluntariado en España sea mitificado y considerado como la vértebra de la sociedad civil, es decir, se produce un verdadero paso de la opacidad a la mitificación<sup>173</sup>. Así, partiendo de lo apuntado por este autor, nos situamos en la historia más reciente, en donde para facilitar su estudio se dividirá en tres momentos o etapas de la evolución histórica más contemporánea: (i) etapa pre-democrática; (ii) etapa pre-democrática en la transición; y (iii) etapa democrática<sup>174</sup>.

La primera de las etapas más conocida como etapa de la pre-democracia, coincidente con el establecimiento del Régimen del General Franco - etapa ya mencionada en anteriores ocasiones a lo largo del presente estudio- es una fase en España, en la que predominantemente las acciones sociales son monopolizadas por las organizaciones, para controlar y gestionar todas las acciones benéfico-asistenciales y así cumplir con lo establecido en el antiguo régimen de una forma directa o indirectamente. Son pocas las asociaciones u organizaciones permitidas por el poder político para desarrollar las actividades de acción social, es decir, solo

---

*adopta, en un primer momento durante el XIX, una modalidad limitadora de los excesos mediante leyes sociales protectoras. (...) con el tiempo, se estructuraran como Servicios Sociales. Si en otros países europeos esa evolución fue más rápida, el franquismo en España retrasó el proceso. Aunque introduce numerosas medidas concretas de acción social, lo realizó con mentalidad paternalista y con gran dispersión organizativa. De ahí que en ese periodo de nuestra historia España no contara aún con un nivel de cobertura de los Servicios Sociales, semejante al disponible en otros países europeos”, véase ALEMÁN BRACHO, M. C., “Una perspectiva de los servicios sociales en España”, ob. cit., pág. 204.*

<sup>172</sup> ALEMÁN BRACHO, M. C., “Una perspectiva de los servicios sociales en España”, ob. cit., pág. 198.

<sup>173</sup> MORA ROSADO, S., “El fenómeno del voluntariado en España: aproximación a la evolución del término “De la opacidad a la mitificación””, *Revista Documentación Social*, ob. cit. págs. 115 a 128.

<sup>174</sup> Se sigue en este apartado lo ya expuesto en LÓPEZ SALAS, E., *Claves para la gestión del voluntariado en las entidades no lucrativas*, ob. cit., pág. 12 y ss.

se permitirán las organizaciones creadas por la Iglesia católica y otras de carácter casi estatal como por ejemplo la Cruz Roja.

A pesar de no existir durante esta etapa un gran auge en términos asociativos, en cambio si existían actividades y programas de ayuda a los más necesitados, en los que algunas personas desarrollaban estas actividades y programas de una forma gratuita y altruista con la dedicación en parte de su tiempo personal. Traducido a lo que hoy en día es conocido, por analogía dichas personas podrían ser denominadas como personas voluntarias, aunque en esa época no se utilizara el término *voluntariado*. En cambio, en su día esas mismas personas eran mencionados con los términos por ejemplo de: visitadoras de la caridad, colaboradores, etc.

Y es que en España durante esa época, el término *voluntariado* se encontraba vinculado exclusivamente a lo militar. Es decir, solo podían hacer voluntariado aquellos individuos que solicitaran realizar el servicio militar, siempre que fuera antes del periodo de tiempo que les correspondiese, permitiéndoles así por ello elegir cuerpo y destino.

Por tanto, el movimiento del voluntariado español durante esta etapa era totalmente acrítico y pragmático, asistencialista y dirigido solo por aquellas organizaciones autorizadas por el Estado (de carácter fundamentalmente religioso). Es decir, el concepto del voluntariado social no existía, y aún menos la necesidad de formación, de trabajar en una estructura organizativa y otros requisitos que se requieren hoy en día a la hora de llevar a cabo las tareas de voluntariado por las personas.

En la siguiente etapa, la etapa pre-democrática de la transición, comienzan a surgir nuevas asociaciones y organizaciones -en donde las actividades asistenciales aún bajo el control de las organizaciones eclesiásticas pasan a un segundo plano- con un espíritu de lucha por las libertades y de unos valores nuevos, es decir, surgen como consecuencia de un movimiento reivindicativo.

Aquí aún en las denominaciones se carece del término *voluntariado*, en cambio a lo que se podría asemejar, es denominado bajo el concepto de “militancia”, así pues se habla de militancia obrera, cristiana, etc. en esta etapa.

Con esta situación la sociedad española se ve inmersa en la siguiente etapa: la etapa democrática, en la que se produce por fin la expansión del voluntariado, con un desarrollo destacable del concepto y apoyado por un discurso teórico que lo mantiene, asemejándose prácticamente a lo que ya estaba bien instaurado en Europa años atrás.

La escasa atención que presta la Constitución española a las actividades de acción social, provoca que durante los primeros años el desarrollo de las organizaciones voluntarias se sitúe en niveles muy bajos. Pero a pesar de ello la Constitución española de 1978 fue decisiva por las importantes implantaciones de medidas políticas y jurídicas, que conllevaban dinámicas sociales y prácticas materiales que desencadenaban, impulsaban y favorecían toda la cuestión social. Porque independientemente de no expresar literalmente en su texto el sistema público de Servicios Sociales, el contenido del texto de la Constitución manifiesta un espíritu comprometido por las cuestiones sociales, es decir, con la justicia social<sup>175</sup>.

Durante estos primeros años de democracia, los sindicatos, partidos políticos e incluso los trabajadores profesionales en general, veían con bastante negatividad todas las acciones realizadas por el voluntariado por considerarlas de algún modo como, por ejemplo: encubridoras de trabajo y una intrusión en las labores profesionales. Porque aún a pesar de los avances en este ámbito con respecto a épocas anteriores, persistía la idea de vinculación del voluntariado a lo que se conocía como beneficencia, y verdaderamente lo que se pretendía implantar era el Sistema público de Servicios Sociales. El voluntariado era considerado como una manifestación residual de la Administración.

En este contexto en el que predominaban ciertos sentimientos contrarios al voluntariado, es justo el momento en el que se aprecia la necesidad de recapitular y reflexionar sobre el papel del voluntariado y fundamentalmente adaptarlo a las

---

<sup>175</sup> ALEMÁN BRACHO, M. C., “Una perspectiva de los servicios sociales en España”, ob. cit., pág. 199.

exigencias de la nueva demanda de la sociedad. Así, en los años ochenta se inicia un proceso para lograr delimitar de nuevo el concepto de voluntariado y alcanzar con ello un movimiento coordinado y congruente. Como consecuencia se crea para todo el territorio español, la actual y conocida Plataforma para la Promoción del Voluntariado en España<sup>176</sup>. Plataforma que actualmente opera y representa a España ante grandes organizaciones internacionales<sup>177</sup>.

A raíz de este proceso evolutivo, la Administración Pública empieza a tomar conciencia de su falta de capacidad de respuesta ante todas las demandas y necesidades en la cuestión social, así que el término voluntariado adquiere un mayor protagonismo al ser un posible cauce de participación ante el desencanto de la política. El voluntariado empieza a mostrarse como una posible alternativa de actuación en la sociedad, por ello es un momento de consenso y de unión entre todas las distintas organizaciones, revalorizándose fundamentalmente el término del voluntariado.

Asimismo, este proceso de reconocimiento sobre el voluntariado tiene su máxima expresión en el año 1992 con los Juegos Olímpicos celebrados en la ciudad de Barcelona y la Exposición Universal en la ciudad de Sevilla paralelamente. Con motivo de tan grandes acontecimientos, en los años noventa en España se produce un rápido e impresionante crecimiento de este fenómeno, una “explosión de voluntariado”, por ejemplo: se incrementan a miles los voluntarios que colaboran de diversas maneras, se promocionan los maratones solidarios, salen a la luz publicaciones sobre guías de voluntariado, y se crean nuevas asociaciones. Se llega así a mediados de los años noventa cuando se produce la institucionalización del voluntariado, que conlleva la regularización dentro del ámbito jurídico, con la

---

<sup>176</sup> La Plataforma para la Promoción del Voluntariado fue creada en el año 1986 “*como organización no gubernamental (ONG) para cubrir la necesidad de coordinar la promoción y difusión del voluntariado y la acción solidaria. Declarada de Utilidad Pública*”, véase la página Web <http://www.plataformavoluntariado.org/>

<sup>177</sup> Por ejemplo representa a España en la *International Association for Volunteer Effort (IAVE)*, véase la página Web <http://www.iave.org/>; “*La plataforma es miembro de diferentes foros internacionales, como interlocutor válido para España (European Volunteer Centre (C.E.V.), Volunteurope, IAVE, etc.)*”, véase AA. VV., *¿Qué es la Plataforma?*, Cuadernos de la Plataforma, Colección “La Acción Voluntaria”, Plataforma para la Promoción del Voluntariado en España, Tercera Edición, Madrid, 1997, pág. 6.

promulgación de legislación específica<sup>178</sup> y desarrollo de diferentes planes estratégicos de voluntariado estatales, autonómicos y locales.

Tal es el crecimiento y el interés sobre las actividades de voluntariado, que se llega a afirmar que es un fenómeno de moda, convirtiéndose en la mejor forma para participar en la sociedad, es decir, toda forma de participación es a través del voluntariado, tanto en las administraciones, como en las organizaciones, incluso en las empresas.

Esta evolución vertiginosa que sufre el voluntariado en estos años anima, ilusiona y contagia al resto de individuos de la sociedad, pero también provoca sentimientos de cautela e incertidumbre ante posibles interrogantes y cuestiones no resueltas planteadas por las propias organizaciones o los mismos voluntarios que realizan las tareas de voluntariado.

Por ello, en el año 2001 se declara por las Naciones Unidas el Año Internacional del Voluntariado<sup>179</sup>, con el principal objetivo de analizar y reflexionar sobre el fenómeno del voluntariado.

Para finalizar, en la actualidad todavía la evolución del voluntariado se encuentra inmersa en dicho periodo de reflexión y asentamiento en la sociedad, como bien

---

<sup>178</sup> Ley 6/1996 de 15 de enero sobre voluntariado, BOE número 15, de 17 de enero de 1996.

<sup>179</sup> La Asamblea General de las Naciones Unidas (resolución: A/RES/52/17, de 20 de noviembre de 1997) proclamó el año 2001 como Año Internacional de los Voluntarios (en adelante AIV). Dicho Año fue establecido *“con el propósito de fomentar el reconocimiento de los voluntarios, facilitar su trabajo, crear una red de comunicación y promocionar los beneficios del servicio voluntario. En 2001, Año Internacional de los Voluntarios, la Asamblea aprobó un conjunto de recomendaciones sobre las diversas formas en que los gobiernos y el sistema de las Naciones Unidas podrían apoyar el voluntariado y pidió que se les diera amplia difusión (resolución 56/38, de 5 de diciembre de 2001). El 18 de diciembre de 2008, la Asamblea General decidió dedicar, el 5 de diciembre de 2011 o alrededor de dicha fecha, Día Internacional de los Voluntarios para el Desarrollo Económico y Social, dos sesiones plenarias al seguimiento del Año Internacional de los Voluntarios y a conmemorar su décimo aniversario (resolución 63/153)”*, véase la página Web <http://www.un.org/es/events/volunteerday/background.shtml>

reflejan y promocionan las Declaraciones del Año Europeo del Voluntariado<sup>180</sup> y el Día Internacional del Voluntario para el Desarrollo Económico y Social<sup>181</sup>.

### **3.- BREVE REFERENCIA A LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LAS ONG.**

Al ser el fenómeno del voluntariado el tema central en torno al que gira el presente estudio, será de rigor analizar también, aunque sea de un modo breve, aquellas figuras filantrópicas que se encuentren de algún modo íntimamente relacionadas a dicho fenómeno. De entre todas, una de las figuras que no debería ser omitida, es el estudio y análisis de las Organizaciones no gubernamentales (en adelante ONG). Por ello este apartado se ocupará del estudio de la evolución de las ONG en los últimos tiempos, al ser entidades estrechamente unidas al voluntariado.

El voluntariado es un fenómeno que prácticamente es canalizado a través de las Organizaciones No Gubernamentales. Entidades que en los últimos años han experimentado un gran crecimiento, porque fundamentalmente el Estado de Bienestar se sirve de ellas como una alternativa para dar respuesta a la demanda de la sociedad civil en las cuestiones sociales ante su incapacidad de gestión y financiación respecto a ello.

Esta expansión claramente se ha producido tanto por el número de creación como por el volumen de recursos que gestionan. Y es que las ONG tienen cada día mayor presencia en el ámbito social, porque entre las características que cuentan, la primordial es que pueden realizar todas aquellas actividades que hasta fechas muy cercanas eran llevadas a cabo de forma exclusiva por la Administración Pública. Como consecuencia, es absolutamente necesaria y vital la colaboración entre el sector público y el sector no lucrativo privado –promocionado por las ONG-

---

<sup>180</sup> En el año 2011 Europa reconoce la labor del voluntariado europeo celebrando el Año Europeo del Voluntariado, según se estableció en la Decisión del Consejo 2010/37/CE, de 27 de noviembre de 2009, véase la página Web <http://www.voluntariado2011.es/ano-europeo-espana/>

<sup>181</sup> Conforme mencionamos antes, el 18 de diciembre de 2008, la Asamblea General decidió dedicar, el 5 de diciembre de 2011 o alrededor de dicha fecha, Día Internacional de los Voluntarios para el Desarrollo Económico y Social, dos sesiones plenarias al seguimiento del Año Internacional de los Voluntarios y a conmemorar su décimo aniversario (resolución 63/153). Así también, la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 57/106, de fecha 22 de noviembre de 2002, exhortó a los Voluntarios de las Naciones Unidas (VNU) para asegurar que el potencial del Día Internacional de los Voluntarios se aproveche plenamente, véase la página Web <http://www.un.org/es/events/volunteerday/background.shtml>

para que este último pueda manifestarse como un complemento y no solo como una alternativa al anterior<sup>182</sup>.

Prueba de ello, son las exposiciones de motivos de algunas de las legislaciones españolas promulgadas sobre estas entidades, en las que se mencionan que *“En las sociedades democráticas desarrolladas constituye una realidad la participación, junto con el sector público, de personas, entidades e instituciones privadas en la protección, el desarrollo y el estímulo de actividades de interés general en las diversas manifestaciones que éstas pueden revestir, desde lo puramente benéfico y asistencial hasta lo cultural y artístico.*

*En España esta situación ha adquirido dimensiones crecientes en los últimos años, enlazando con las preocupaciones de sectores sociales de muy diversa naturaleza, lo que ha determinado una constante demanda de adecuación a sus características de la normativa fiscal existente que, evidentemente, no pudo contemplar en su momento las particularidades que este fenómeno, en su dimensión social, reclama<sup>183</sup>”.*

Así cuando en 1994 el legislador promulgó la anteriormente citada Ley 30/1994 de 24 de noviembre, de Fundaciones y de Incentivos Fiscales a la Participación Privada en Actividades de Interés General *“ya era consciente de las dimensiones alcanzadas por el fenómeno de la participación privada en actividades de interés general, en sus diversas formas jurídicas, si bien no pudo prever entonces que dicho fenómeno, lejos de atenuar su crecimiento, tendría en España un gran desarrollo en menos de una década”<sup>184</sup>.*

La aparición de las ONG se remonta hasta el siglo XIX con antecedentes de movimientos contrarios a la esclavitud y movimientos a favor de los derechos de la

---

<sup>182</sup> ARNAU PARADIS, A., *La contabilidad de las entidades sin finalidad lucrativa: especial referencia a las fundaciones*, Tesis Doctoral, Departamento de Finanzas y Contabilidad, Facultad de Ciencias Jurídicas y Económicas, Universidad Jaume I, 2002, pág. 13 y ss.

<sup>183</sup> Véase la Exposición de Motivos de la Ley 30/1994, de 24 de noviembre, de Fundaciones y de Incentivos Fiscales a la Participación Privada en Actividades de Interés General, BOE número 282, de noviembre de 1994.

<sup>184</sup> Véase la Exposición de Motivos de la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo, BOE núm. 307, de 24 de diciembre de 2002.

mujer<sup>185</sup>. No obstante, fue la Organización de las Naciones Unidas (en adelante ONU) la responsable de su reconocimiento y popularidad, cuando asignó un rol de consulta a dichas entidades<sup>186</sup>.

De las primeras ONG que se crearon en el contexto internacional fue lo que hoy en día se conoce como el Movimiento Internacional de la Cruz Roja, que se creó en 1863, después de las muchas víctimas que dejó la Batalla de Solferino entre Francia y Austria. También surgieron ONG como *Save the Children's Fund* (1919), para los niños huérfanos, y *Oxford Famine Relief Committee*, para luchar contra el hambre después de la Segunda Guerra Mundial.

En los años setenta hubo gran aparición de entidades no gubernamentales, así como una mejora en los niveles de organización que detentaban, principalmente para causas sociales y políticas. En la actualidad, con el auge del fenómeno de la globalización, el funcionamiento de estas se hace cada día más evidente.

Concretamente en España y América Latina el desarrollo de las ONG en la última década ha sido espectacular. En España se caracteriza por un periodo de intenso crecimiento y una profunda transformación del sector asociativo español, donde el periodo comenzó en la década de los ochenta –en la segunda mitad- hasta hoy en día, alcanzando su máxima plenitud en los años noventa<sup>187</sup>.

---

<sup>185</sup> En 1840 se celebró la Convención Mundial Contra la Esclavitud, con el objetivo de provocar la movilización internacional para eliminar el comercio de esclavos. Véase MCELROY, W., "La aventura abolicionista", en *The Independent Institute*, 2003, en la página Web <http://www.elindependent.org/articulos/article.asp?id=1439>

<sup>186</sup> El artículo 71 de la Carta de las Naciones Unidas encarga al Consejo Económico y Social de la ONU (ECOSOC) que "*adopte las medidas necesarias para la consulta con las organizaciones no gubernamentales*". Véase *Carta de las Naciones Unidas de 1945*, artículo 71, "*El Consejo Económico y Social podrá hacer arreglos adecuados para celebrar consultas con organizaciones no gubernamentales que se ocupen en asuntos de la competencia del Consejo. Podrán hacerse dichos arreglos con organizaciones internacionales y, si a ello hubiere lugar, con organizaciones nacionales, previa consulta con el respectivo Miembro de las Naciones Unidas.*"

<sup>187</sup> En los años noventa, coincidiendo con el máximo auge del fenómeno del voluntariado, como se expuso en el apartado 2.2.- Evolución histórica del voluntariado en España. También véase ZURDO ALAGUERO, A., "La dimensión corporativa del tercer sector", en *Revista Internacional de Sociología*, Vol. LXV, número 47, 2007, pág. 118.

Este vertiginoso y sostenido crecimiento, unido a la reconstrucción de la sociedad civil española, ha influido considerablemente en la estructura organizativa del sector<sup>188</sup>.

Por ello, su importancia y el abrumador apoyo recibido de la opinión pública ha obligado al Estado y a los gobiernos regionales (Comunidades autónomas) y locales (Ayuntamientos y Diputaciones) a reconsiderar en sus presupuestos generales, todas las ayudas y el apoyo que aportan a estas organizaciones.

#### **4.- DELIMITACIÓN DEL CONCEPTO DEL VOLUNTARIADO.**

El espíritu perseguido al introducir este apartado dentro de la evolución doctrinal e histórica del voluntariado, se traduce en la intención de llegar a comprender de una mejor forma el término *voluntariado*, para acotar y analizar su concepto. La razón es porque a lo largo de la historia se ha producido una gran tipología de comportamientos calificados como voluntarios -procedentes de la voluntad del individuo y sin coacción para desempeñarlos- pero que realmente no todos son porque sí *voluntariado* propiamente dicho<sup>189</sup>.

Es decir, por un lado, no toda la participación asociativa o con otros es voluntariado, a pesar de que en los últimos años se ha pretendido encajar toda participación dentro de dicho término. Y por otro lado, el voluntariado no es la única o la mejor forma de participar en la sociedad. Existen diversas formas de participación, necesarias también, y donde el voluntariado se manifiesta como una más entre todas<sup>190</sup>.

El término *voluntariado* que hoy en día es conocido y utilizado como tal, hace referencia a las personas que de una manera altruista, reflexiva y libremente –sin mediar coacción- deciden formar parte de proyectos organizados con fines de

---

<sup>188</sup> ZURDO ALAGUERO, A., “La dimensión corporativa del tercer sector”, ob. y loc. cit.

<sup>189</sup> SOLER JAVALOY, P., *Factores psicosociales explicativos del voluntariado universitario*, ob. cit., pág. 59.

<sup>190</sup> LÓPEZ SALAS, E., *Claves para la gestión del voluntariado en las entidades no lucrativas*, ob. cit., pág. 21.

ayuda social y de colaboración con grupos o con países desfavorecidos. Y supone la expresión de un cambio social<sup>191</sup>.

Prueba de que el término *voluntariado* es reciente y carece de un suficiente concepto acotado, son las definiciones manifestadas en el Diccionario de la Real Académica de la Lengua española<sup>192</sup>, en donde se definen las palabras (i) voluntariado y (ii) voluntario/a, como:

(i) Voluntariado

- 1.- *m.* Alistamiento voluntario para el servicio militar.
- 2.-*m.* Conjunto de los soldados voluntarios.
- 3.-*m.* Conjunto de las personas que se ofrecen voluntarias para realizar algo.

(ii) Voluntario, ria.

(Del lat. *voluntarius*).

- 1.-*adj.* Dicho de un acto: Que nace de la voluntad, y no por fuerza o necesidad extrañas a aquella.
- 2.-*adj.* Que se hace por espontánea voluntad y no por obligación o deber.
- 3.-*adj.* Que obra por capricho.
- 4.-*m. y f.* Persona que, entre varias obligadas por turno o designación a ejecutar algún trabajo o servicio, se presta a hacerlo por propia voluntad, sin esperar a que le toque su vez.
- 5.-*m.* Soldado voluntario.

---

<sup>191</sup> SOLER JAVALOY, P., *Factores psicosociales explicativos del voluntariado universitario*, ob. y loc. cit.

<sup>192</sup> AA. VV., *Diccionario de la Real Académica de la Lengua española*, Vigésimo segunda edición, véase la página Web, [www.rae.es](http://www.rae.es)

En estas definiciones se aprecia que son términos que aún siguen con una vinculación, como en épocas anteriores, a lo relacionado con lo militar, sin ninguna alusión a la solidaridad y compromiso de las personas y/o de las organizaciones solidarias.

Mientras que si se analiza otro diccionario de la lengua española, el tan prestigioso María Moliner se observa que el término *voluntario* se define como: "Dictado por la voluntad: Acto voluntario. Hecho por propia voluntad y no por obligación o fuerza. Persona que se presta voluntariamente a realizar un acto. Particularmente, hombre que se presta a realizar el servicio militar sin estar obligado a ello y antes de ser llamado"<sup>193</sup>.

A luz de estas definiciones se puede afirmar que prácticamente todos los individuos durante su existencia, en algún momento han realizado tareas de voluntariado, es decir, han sido voluntarios. Sin embargo cuando se menciona el término voluntariado se hace referencia a un concepto más específico.

Por ello para abordar y desarrollar la concreción del término de voluntariado, se tomarán como base algunas de las definiciones lanzadas por los autores. Así por un lado, la definición atribuida por Luciano Tavazza<sup>194</sup> es aquella que manifiesta que:

*"El voluntariado es el que además de sus propios deberes profesionales y de estatus, de modo continuo, desinteresado y responsable dedica parte de su tiempo a actividades no en favor de sí mismo ni de los asociados (a diferencia del asociacionismo), sino en favor de los demás o de intereses sociales colectivos, según un proyecto que no se agota en la intervención misma (a diferencia de la beneficencia), sino que tiende a erradicar o modificar las causas de la necesidad o marginación social".*

---

<sup>193</sup> AA. VV., *Diccionario de la Lengua española María Moliner en línea*, véase la página Web <http://www.diclib.com/>

<sup>194</sup> Definición que se recoge en AA. VV., *¿Qué es la Plataforma?*, ob. cit., pág. 9.

Siguiendo esta definición algunos elementos definatorios del voluntariado, son los adjetivos citados tales como: *continuo, desinteresado, responsable, a favor de los demás.*

Por otro lado, otra de las definiciones otorgadas para el *voluntariado* es la establecida por la Ley de voluntariado de 6 de enero de 1996 en su artículo 3, que define el fenómeno del 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:*

1.- *Que tengan carácter altruista y solidario.*

2.- *Que su realización sea libre, sin que tengan su causa en una obligación personal o deber jurídico.*

3.- *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.*

4.- *Que se desarrollen a través de organizaciones privadas o públicas y con arreglo a programas y proyectos concretos”.*

Y la ley concluye el artículo estableciendo que “2. *Quedan excluidas las actuaciones voluntarias aisladas, esporádicas o prestadas al margen de organizaciones públicas o privadas sin ánimo de lucro, ejecutadas por razones familiares, de amistad o buena vecindad.*

3. *La actividad de voluntariado no podrá en ningún caso sustituir al trabajo retribuido”.*

También se añaden a los elementos anteriores, otros como por ejemplo: *altruista, solidario, libre, sin contraprestación económica, a través de organizaciones privadas o públicas.*

Y por último, otra de las definiciones que también puede ser relevante para su análisis, es la manifestada por el autor Gutiérrez Resa<sup>195</sup> que afirma que todos los individuos que realicen actividad de voluntariado serán “*aquella serie de personas que, voluntaria y solidariamente, deciden prestar una parte de su tiempo y de sus facultades en beneficio de otros ciudadanos que lo necesitan, en organizaciones y programas de acción social y sin recibir contraprestaciones habituales en el mercado*”.

Por tanto, si se aúnan los elementos expuestos en cada una de las definiciones, como bien anuncian los autores, se puede establecer una primera aproximación de lo que podrían ser considerados como elementos del voluntariado, los siguientes: (i) realizar esta actividad supone realizarla de *modo continuo y responsable*; (ii) que el compromiso que conlleva se acepta *libremente*, por iniciativa propia; (iii) es una actuación de naturaleza *desinteresada, sin contraprestación económica*, es decir, sin remuneración salvo *el derecho al reembolso de los gastos que el desempeño de la actividad voluntaria ocasione*; (iv) con carácter *altruista y solidaria*; (v) se *presta una parte de su tiempo y de sus facultades*; (vi) la actividad es *en favor de los demás o de intereses sociales colectivos*, es decir, es *en beneficio de la comunidad*; (vii) se llevan a cabo a través de *organizaciones privadas o públicas y con arreglo a programas y proyectos concretos*, es decir, de organizaciones no gubernamentales; (viii) que *tiende a erradicar o modificar las causas de la necesidad o marginación social*; (ix) es complementario respecto al trabajo desarrollado por otros agentes; y (x) requiere *deberes profesionales*.

En suma, fue el Comité de Expertos sobre Voluntariado que organizó Naciones Unidas, que con motivo del Año Internacional del Voluntariado, estableció cinco elementos que pudieran definir completamente el voluntariado<sup>196</sup>, y fueron los siguientes:

---

<sup>195</sup> GUTIÉRREZ RESA, A., *Acción social no gubernamental, análisis y reflexiones sobre las organizaciones voluntarias*, ob. cit., pág. 17.

<sup>196</sup> DAVIS SMITH, J., *Voluntariado y desarrollo social*, Documento de antecedentes para la discusión en la reunión del grupo de trabajo de expertos sobre voluntariado y desarrollo social, Nueva York, 29-30 de noviembre de 1999, Institute for Volunteering Research, octubre, 1999.

1.- La actividad no se debe emprender principalmente por un “beneficio económico”, si bien se puede permitir el reembolso de gastos y algún tipo de remuneración pero siempre menos al del valor de la actividad desarrollada.

2.- La iniciativa por emprender las actividades surge voluntariamente, es decir conforme a la libre voluntad de la persona, a pesar de que aquí –como en el caso de la no remuneración- también hay zonas confusas, ya que algunos “planes escolares de servicios comunitarios motivan, y a veces requieren, a los estudiantes a participar en trabajo voluntario y en programas del tipo Comida por Trabajo, donde hay un intercambio explícito entre compromiso comunitario y asistencia en alimentos, o incluso los planes de servicio ciudadano, que ofrecen un servicio comunitario alternativo al servicio militar”, porque es muy “difícil mantener únicamente el concepto de libre voluntad en toda interacción voluntaria”.

3.- La actividad de voluntariado para que sea identificada como tal debe reportar un beneficio a un individuo que no sea el propio voluntario, o a la sociedad en general, a pesar de que también es cierto que el voluntariado aporta algún beneficio significativo para el voluntario.

4.- El amplio abanico que establecen las diferentes definiciones sobre voluntariado respecto al entorno organizacional, permite que se comprendan como formas el voluntariado formal (organizado) o el voluntariado informal (individual), “así como también que la actividad voluntaria se emprenda en los sectores público y privado”.

5.- El último elemento contemplado es el compromiso. En la misma línea que en el caso del entorno organizacional, la amplitud de posibilidades en los distintos niveles de compromiso, permite aceptar “una variedad de niveles de compromiso, desde un fuerte compromiso a una participación esporádica”, aunque lógicamente el voluntariado debería implicar algún grado de continuo compromiso.

*“Que las buenas obras florezcan  
espontáneamente, no nos releva  
de la obligación de cultivarlas.”*

*Sharon Capeling-Alakija,  
Coordinadora Ejecutiva (1998-2003) de los Voluntarios de las Naciones Unidas.*

### **CAPITULO III.- ANÁLISIS DE LA NORMATIVA SOBRE EL VOLUNTARIADO.**

#### **1.- INTRODUCCIÓN.**

Ciertamente el voluntariado se presenta como una opción personal que muchas personas deciden elegir. Surge del fruto de la solidaridad y en la que el voluntario

no espera recibir a cambio retribución o recompensa alguna, aunque si desea obtener una gran satisfacción por realizar dichas tareas de voluntariado.

Toda acción voluntaria existe cuando repercute en los demás, es decir, cuando su interés es general y público. Por ello, el voluntariado es un medio para dar respuesta a las necesidades, intereses o posibles problemas sociales de las comunidades, y como consecuencia refleja un compromiso solidario para mejorar la vida, la vida de la sociedad.

El objetivo del voluntariado es mejorar de un modo eficaz, la realidad de toda sociedad.

Como consecuencia, es indudable el deber de las instituciones a la hora de apoyar la labor altruista que manifiesta toda acción de voluntariado, porque entre otros asuntos, estas mismas instituciones se nutren de la ayuda de los voluntarios como soporte en la organización de actividades e incluso en actos públicos<sup>197</sup>.

Primordialmente el voluntariado es un “vivero” de valores cívicos, y su gran contribución es en la creación de comunidades sólidas y coherentes. Gracias a él, las personas aprenden a ser ciudadanos responsables, les capacita para intervenir en los procesos democráticos, y también fomenta la confianza y la reciprocidad, siendo todos valores esenciales para las sociedades estables<sup>198</sup>.

El voluntariado ha existido desde siempre, en cambio su presencia en la sociedad fue aumentando por momentos, hasta llegar a la actualidad cuando se puso de moda, porque es ahora realmente cuando presenta una nueva dimensión debido a

---

<sup>197</sup> En ese sentido el Informe sobre Desarrollo humano del año 2002, titulado “Profundizar la democracia en un mundo fragmentado”, manifiesta que realmente el voluntariado ofrece innumerables oportunidades para aumentar la participación en la gestión de asuntos públicos y promover resultados más equitativos para las personas, véase *Informe sobre Derechos Humanos 2002*, “Profundizar la democracia en un mundo fragmentado”, en la página Web <http://hdr.undp.org/es/informes/>

<sup>198</sup> UNIÓN INTERPARLAMENTARIA, FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE SOCIEDADES DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA, VOLUNTARIOS DE LAS NACIONES UNIDAS, *El voluntariado y la legislación: nota de orientación*, Sro-Kundig, Ginebra, 2004, pág. 7.

la generalización en la sociedad y el desarrollo normativo que se ha generado sobre él<sup>199</sup>.

También la evolución vertiginosa del voluntariado en los últimos años adquiriendo esas nuevas dimensiones, se debe a la gran proliferación de ONG, que han dado lugar a un gran incremento de las funciones de los voluntarios<sup>200</sup>, viendo ello, un fiel reflejo en innumerables estudios, bibliografías, y análisis relacionados con el voluntariado<sup>201</sup>.

A raíz de ello, el reconocimiento y la valoración del fenómeno del voluntariado es cada vez mayor por parte de la sociedad, aunque también es cierto que una gran mayoría de personas no son conscientes todavía del verdadero e importante papel que desempeñan los voluntarios en la sociedad, incluso en ocasiones persiste la idea de que la labor realizada por los voluntarios se trata de mano de obra barata, es decir, que existe un abuso de explotación<sup>202</sup>.

El voluntariado es un movimiento social con carácter espontáneo, el cual se encuentra unido a la libertad, a su libertad<sup>203</sup>. Así fue reconocido por el Consejo de Europa, que recomendó a los Estados Miembros de la Unión el “respetar la libertad de actuación de las organizaciones de voluntarios constituidas conforme a la legislación o costumbres<sup>204</sup>”.

---

<sup>199</sup> ARAQUE HONTANGAS, N., “El voluntariado a través de los cambios legislativos y funcionales”, en *Prisma Social*, Revista de Ciencias Sociales, número 2, Fundación IS+D, junio, 2009, pág. 11.

<sup>200</sup> ARAQUE HONTANGAS, N., “El voluntariado a través de los cambios legislativos y funcionales”, ob. cit., pág. 3.

<sup>201</sup> Concretamente en España, los autores focalizan la gran expansión de las ONG en España durante la etapa de la transición, relacionando sus causas con las transformaciones producidas a nivel internacional, como por ejemplo: los cambios tecnológicos y sus repercusiones en los procesos productivos y laborales, el lanzamiento y reforzamiento de la Comunitaria Europa, con su interdependencia de los sistemas económicos, políticos, sociales, y etc., ARAQUE HONTANGAS, N., “El voluntariado a través de los cambios legislativos y funcionales”, ob. cit., pág. 11.

<sup>202</sup> ARAQUE HONTANGAS, N., “El voluntariado a través de los cambios legislativos y funcionales”, ob. cit., 2009, pág. 3.

<sup>203</sup> FERNÁNDEZ PAMPILLÓN, A., *Cuestiones jurídicas del voluntariado*, Cuadernos de la Plataforma, número 10, Colección La Acción Voluntaria, Plataforma para la promoción del voluntariado en España, Madrid, 1990, pág. 7.

<sup>204</sup> Véase la *Recomendación del Comité de Ministros*, número R. (85) 9, de 21 de junio de 1989, sobre trabajo voluntario en actividades de Bienestar Social, apartado B.1.

Que el voluntariado esté en auge no puede extrañar, y sus características hacen que sea una figura a admirar y difícilmente criticable a priori, a pesar de poder existir situaciones de abuso y privilegio en el campo social. Es decir, sus rasgos permiten que el voluntariado, las ONG y en general el denominado Tercer Sector, se manifiesten como un nuevo tipo de vida<sup>205</sup>, y se tome conciencia de la importante labor, del enorme potencial, empatía, solidaridad y altruismo, que generan los voluntarios en cada momento que realizan las tareas de voluntariado y que suele pasar inadvertidamente para la mayoría de los ciudadanos, y que algunos no pueden comprender que se desarrolle estas labores sin esperar retribución económica en contraprestación a sus acciones<sup>206</sup>. Porque sin duda, los voluntarios persiguen subsidiariamente su autorrealización, siempre por detrás del bienestar de los demás.

Como ciertamente el voluntariado ya existía como actividad, el derecho vino a regularlo y definirlo, cumpliendo así con el papel organizador que le caracteriza, y como siempre pasos por detrás de la propia práctica social, ya que en raras ocasiones el derecho se adelanta a los movimientos desarrollados por la sociedad. Es decir, el derecho suele curar y no prevenir<sup>207</sup>.

No fue sencillo el camino hacia la regulación jurídica del voluntariado y de las ONG, porque el voluntariado en ocasiones no actúa dentro de una estructura organizativa o asociativa en general, en infinidad de ocasiones es causado por las actividades individuales de las personas, que en determinadas circunstancias encuentran un punto de conexión y de unión. No obstante, existe una relación evidente entre el reconocimiento del voluntariado y la ONG o estructuras organizativas donde actúen<sup>208</sup>.

---

<sup>205</sup> MOSQUERA MONELOS, S., "El voluntariado en España: su regulación jurídica estatal y autonómica", en *Anuario de Facultade de Dereito de Universidade da Coruña*, número 4, Universidad da Coruña, Coruña, 2000, pág. 387.

<sup>206</sup> ARAQUE HONTANGAS, N., "El voluntariado a través de los cambios legislativos y funcionales", ob. cit., 2009, pág. 3 y 4.

<sup>207</sup> MOSQUERA MONELOS, S., "El voluntariado en España: su regulación jurídica estatal y autonómica", ob. y loc. cit.

<sup>208</sup> MOSQUERA MONELOS, S., "El voluntariado en España: su regulación jurídica estatal y autonómica", ob. cit., pág. 382.

Surgieron diversos debates respecto a la importancia, promoción y fomento de un marco jurídico propicio para que el voluntariado y las ONG se desarrollasen en un plano adecuado. Porque no fue hasta el Año Internacional de los Voluntarios 2001, cuando muchos países consideraron importante y necesario prestar atención a las cuestiones jurídicas sobre el voluntariado, de hecho hasta ese acontecimiento eran pocos los países que habían creído necesario atender las cuestiones de la voluntad y capacidad de los ciudadanos para prestar servicios voluntarios<sup>209</sup>.

Así, durante la realización de los trabajos preparatorios del citado Año Internacional del voluntariado 2001, se advirtió de la relevancia y necesidad de que exista una legislación concreta y favorable al voluntariado, siendo ello un factor determinante para su completo desarrollo en cualquier situación<sup>210</sup>.

A la hora de enfocar el entorno del voluntariado en el mundo moderno desde un punto de vista jurídico, es importante tener presente tres cuestiones que no pueden pasar inadvertidas<sup>211</sup>: (i) el voluntariado asume muchas modalidades, contribuye de distintas formas, le afectan muchos factores tales como: sociales, culturales y políticos. Y algunas de estas características figuran definidas en la Ley, pero otras muchas no; (ii) la regulación no puede por sí misma abarcar todo el entorno del voluntariado. Por su naturaleza, el voluntariado se desarrolla gracias a las contribuciones de los actos que realizan los propios individuos, por ello una legislación con objetivos de control y de no aportar facilidades, la doctrina entiende que además de ser perjudicial para el voluntariado, podría distorsionar el fin primordial del mismo<sup>212</sup>; y (iii) en ocasiones en diversas actividades de

---

<sup>209</sup> UNIÓN INTERPARLAMENTARIA, FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE SOCIEDADES DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA, VOLUNTARIOS DE LAS NACIONES UNIDAS, *El voluntariado y la legislación: nota de orientación*, ob. cit., pág. 9.

<sup>210</sup> La Asamblea General de las Naciones Unidas estudió el tema e incluyó la legislación que anima a los ciudadanos a realizar tareas de voluntariado, entre las recomendaciones respecto a este asunto, concretadas en la Resolución 56/38, aprobada en la quincuagésimo sexto periodo de sesiones (2001), véase UNIÓN INTERPARLAMENTARIA, FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE SOCIEDADES DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA, VOLUNTARIOS DE LAS NACIONES UNIDAS, *El voluntariado y la legislación: nota de orientación*, ob. cit., pág. 9.

<sup>211</sup> UNIÓN INTERPARLAMENTARIA, FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE SOCIEDADES DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA, VOLUNTARIOS DE LAS NACIONES UNIDAS, *El voluntariado y la legislación: nota de orientación*, ob. y loc. cit.

<sup>212</sup> En este sentido Fernández Pampillón considera que regular jurídicamente el voluntariado puede suponer limitar la libertad de las tareas de voluntariado realizadas por los ciudadanos, y suponer también un riesgo de burocratización y de rigidez. Por tanto las organizaciones de voluntarios y los

voluntariado suele apreciarse una cierta tendencia al pretender desligarse del ámbito público, por ello los parlamentos de los países a la hora de legislar deberían asegurar que las leyes específicas no acoten u obstaculicen las posibilidades para mejorar el entorno del voluntariado. Ello conlleva también que deberían garantizarse todos los principios en los cuáles se basa el voluntariado, tanto en el plano estatal como en el local.

Así en este mismo sentido, la *Nota de Orientación: el voluntariado y la legislación* elaborada por la Unión Interparlamentaria<sup>213</sup> (en adelante UIP), acordó con la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja<sup>214</sup> (en adelante la Federación), y los voluntarios de las Naciones Unidas<sup>215</sup> (en adelante VNU) la elaboración de una *Nota de Orientación* sobre el voluntariado y la legislación destinada a los legisladores de todo el mundo, en la que se afirma que el voluntariado debe ser tratado con “*prudencia y amplitud de miras, respecto a la constitución social, cultural del país y a los regímenes de gobierno en vigor. (...) Además, se debe prestar gran atención a velar por que la legislación sobre el voluntariado se analice en consultas amplias con las principales partes interesadas, especialmente de la sociedad civil, de manera que esté cabalmente en consonancia con las necesidades y posibilidades reales y no cree nuevos obstáculos*”<sup>216</sup>.

Por tanto, es ineludible el necesario reconocimiento de la relevante función que tienen los parlamentos en el apoyo y fomento al voluntariado, porque con ello, se espera poder obtener mayores beneficios directos para todas las organizaciones

---

propios voluntarios se opusieron presentando una fuerte resistencia a la hora de que se estableciera un régimen jurídico sobre el voluntariado. El autor entiende que “*no se debe confundir la libertad con la ausencia de regulación jurídica*”. Diversos ámbitos de la realidad de una sociedad en la que la libertad es su principal pilar, son regulados por el Derecho, por ejemplo las relaciones dentro de una asociación. Realmente en este aspecto, la regulación lo que persigue en el caso del voluntariado “*es garantizar la libertad de relación, dentro de los límites razonables, evitando abusos*”. La libertad y su respeto son valores básicos para el Derecho y lógicamente solamente se garantiza si el Derecho lo regula, véase FERNÁNDEZ PAMPILLÓN, A., *Cuestiones jurídicas del voluntariado*, ob. cit., pág. 7.

<sup>213</sup> Organización mundial de parlamentos soberanos, véase la página Web, [www.ipu.org](http://www.ipu.org)

<sup>214</sup> Véase la página Web, <http://www.ifrc.org/es/>

<sup>215</sup> La mayor red mundial de voluntarios, véase la página Web, [www.unv.org](http://www.unv.org)

<sup>216</sup> UNIÓN INTERPARLAMENTARIA, FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE SOCIEDADES DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA, VOLUNTARIOS DE LAS NACIONES UNIDAS, *El voluntariado y la legislación: nota de orientación*, ob. cit., pág. 10.

que participan desarrollando el voluntariado, y así conseguir una total y determinante ayuda para todos los individuos que conceden su tiempo altruistamente como voluntarios, y para aquellos otros individuos que directa o indirectamente son los beneficiarios de la solidaridad y generosidad de los primeros. Así pues, si los países deciden asumir una función activa, los parlamentos pueden llegar a influir muy positivamente en el ámbito de la acción voluntaria, y sobre todo en los niveles que presenta esta acción dentro de la sociedad. No obstante, si sucede lo contrario, existe una ausencia de regulación para el voluntariado y lo relacionado con él mismo, los analistas coinciden en que *“se corre un riesgo real de pasar por alto un extraordinario recurso nacional, y de socavar, inadvertidamente, las mismas tradiciones sociales que son el fundamento de la acción cívica social y que mancomunan a las personas en la consecución de objetivos comunes”*<sup>217</sup>.

La acción de los parlamentos para fomentar, desarrollar y sobre todo garantizar el entorno más aconsejable y positivo para que incrementen la acción cívica y las actuaciones de solidaridad y comunidad, es vital<sup>218</sup>. En otras palabras, los Estados y sus órganos legislativos deben tomar conciencia de su importancia y como consecuencia, adoptar adecuadas medidas para facilitar la acción del voluntariado con el fin de fomentar su desarrollo<sup>219</sup>.

Por ello, la existencia de un régimen jurídico en el sector del voluntariado aportará gran utilidad, con consecuencias prácticas<sup>220</sup>: (i) Será garantía de *libertad de trabajo voluntario*, frente a los impedimentos que puedan oponerse incluso desde el punto de vista legal; (ii) Aunque en la realidad práctica no será fácil, se otorgará la oportunidad de *separar el trabajo voluntario del trabajo asalariado*; (iii) permitirá resolver conflictos entre los voluntarios y sus organizaciones, conflictos tales como gastos y perjuicios; y (iv) establecerá *medidas públicas de apoyo al voluntariado*, necesarias de conocer tanto para adquirirlas como para valorarlas.

---

<sup>217</sup> UNIÓN INTERPARLAMENTARIA, FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE SOCIEDADES DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA, VOLUNTARIOS DE LAS NACIONES UNIDAS, *El voluntariado y la legislación: nota de orientación*, ob. cit., pág. 3 y 4.

<sup>218</sup> Ibid. pág. 4.

<sup>219</sup> Ibid., pág. 17.

<sup>220</sup> FERNÁNDEZ PAMPILLÓN, A., *Cuestiones jurídicas del voluntariado*, Cuadernos de la Plataforma, ob. cit., pág. 8.

Es decir, en toda ley relativa a los voluntarios será primordial ampliar el reconocimiento de la acción voluntaria, eliminar obstáculos jurídicos, reglamentarios y prácticos, y por supuesto, no crear nuevos impedimentos para la misma<sup>221</sup>.

No obstante, dependiendo del país, en los años setenta-ochenta la regulación respecto a las ONG y el voluntariado había sido mínima y muy fragmentada. Será entre los años 1980 a 1990 cuando las referencias legales al voluntariado y a las ONG incrementan sustancialmente en el ámbito internacional, y concretamente en España, fue a partir de los años 80 cuando se produce un proceso paulatino de expansión del voluntariado, en el que se va procediendo a una transformación en la ordenación jurídica<sup>222</sup>, siendo su punto más álgido en los años noventa.

Varios fueron los factores que contribuyeron a configurar el régimen jurídico del voluntariado. Y los mismos se pueden clasificar en dos grandes áreas. Por un lado serían las recomendaciones sobre voluntariado efectuadas desde el ámbito internacional y europeo. Y por otro lado, ya concretamente de nuevo en España, serían dos las cuestiones a tener en cuenta, una cuestión sería respecto a la legislación autonómica sobre servicios sociales y la otra cuestión sería sobre la materia del sistema de financiación y fomento de los proyectos de voluntariado.

Empezando por el ámbito internacional y europeo, los factores que incidieron en la configuración del ordenamiento jurídico fueron muy distintos y diversos, pero primordialmente mencionar por ejemplo, la Resolución de las Naciones Unidas de

---

<sup>221</sup> UNIÓN INTERPARLAMENTARIA, FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE SOCIEDADES DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA, VOLUNTARIOS DE LAS NACIONES UNIDAS, *El voluntariado y la legislación: nota de orientación*, ob. cit., pág. 17.

<sup>222</sup> En este sentido, por ejemplo podría observarse aquellas primeras normativas que surgieron relativas al voluntariado, como son entre otras, la Orden del Ministerio de Sanidad y Seguridad Social de 5 de junio de 1978 (BOE número 161 de 7 de julio) por la que se aprueba el Plan de Inversiones del Fondo Nacional de Asistencia Social para el ejercicio de 1978; y la Orden del Ministerio de Sanidad y Seguridad Social de 14 de marzo de 1979 (BOE número 99 de 25 de abril), sobre ayudas a entidades de discapacitados entre las que establecen el fomento y la cooperación respecto al voluntariado.

enero de 1986, en la cual se lanzó la invitación a celebrar cada 5 de diciembre el “Día internacional del voluntariado para el desarrollo económico y social”<sup>223</sup>.

En el plano europeo, el Parlamento europeo también promulgó una Resolución sobre el voluntariado<sup>224</sup> en la cual se solicitaba a la Comisión Europea el establecimiento de un “estatuto del voluntariado”, que viabilizará *“el reembolso de los gastos realizados por el voluntario o voluntaria y la cobertura de un seguro de responsabilidad civil, así como el estudio de la posibilidad de dictar una recomendación sobre los criterios generales que debiera cumplir toda reglamentación que fijara las modalidades de trabajo voluntario y remunerado”*<sup>225</sup>.

Continuando en el mismo ámbito europeo, el Consejo de Europa aprobó por un lado la Recomendación sobre protección social de los voluntarios para el desarrollo el 21 de junio de 1985<sup>226</sup>, recomendando entre otros a los Estados Miembros que

---

<sup>223</sup> *“El Día Internacional de los Voluntarios (DIV) es una ocasión para que las organizaciones de voluntarios y los propios voluntarios hagan visible su contribución al desarrollo, tanto en el ámbito local y nacional como internacional. Combinando el apoyo de las Naciones Unidas con los mandatos locales, el DIV ofrece a las personas y a las organizaciones de voluntarios la oportunidad de trabajar con gobiernos, organizaciones sin ánimo de lucro, grupos comunitarios y el sector privado. El DIV fue decretado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución A/RES/40/212 el 17 de diciembre de 1985. Desde entonces, gobiernos, el sistema de las Naciones Unidas y organizaciones de la sociedad civil se han unido a voluntarios de todo el mundo para celebrar ese Día el 5 de diciembre de cada año”,* en este sentido véase la página Web <http://www.unv.org/es/que-hacemos/dia-internacional-de-voluntarios.html>; También la Asamblea General a parte de invitar a los gobiernos a celebrar todos los años, el 5 de diciembre, el Día Internacional de los Voluntarios para el Desarrollo Económico y Social, “los exhortó a adoptar medidas para que se cobrara mayor conciencia de la importante contribución de los voluntarios, estimulando así a más personas en todas las condiciones sociales a ofrecer sus servicios como voluntarios, tanto dentro de su propio país como en el extranjero”, véase página Web <http://www.un.org/es/events/volunteerday/background.shtml>

<sup>224</sup> En ella el Parlamento Europeo enumera los rasgos que van a definir a la institución, considerando el voluntariado como una actividad de ayuda social; y recomienda a los Estados miembros la regulación y el fomento de la acción de voluntariado. También pone un especial énfasis en la delimitación de la actividad y del trabajo retribuido, para evitar que la acción voluntaria sea utilizada para encubrir lo que es conocido como “trabajo negro”. Véase Resolución del Parlamento Europeo sobre voluntariado de 16 de diciembre de 1983, DOCE, de 16 de enero de 1984.

<sup>225</sup> GARCÍA CAMPA, S., “Algunos interrogantes para el análisis jurídico del voluntariado”, en *VI jornadas de voluntariado cultural*, Pontevedra, 17 y 18 de junio de 2003, págs. 9 y ss. También en este sentido véase, REVERTE MANUEL, F. M., LÓPEZ ALCANTUD, A., Y PAN SÁNCHEZ-BLANCO, P., *El marco jurídico del voluntariado: Guía práctica de la Ley 5/2004, de 22 de octubre, del voluntariado en la Región de Murcia*, Plataforma del Voluntariado de la Región de Murcia, Murcia, 2005, págs. 9 y ss.

<sup>226</sup> *“El Consejo de Europa en sus sesiones de 25 y 26 de junio de 1984, expresó el deseo de que los Estados miembros tomen iniciativas para incitar a la juventud a participar en las acciones que la Comunidad despliega fuera de sus fronteras y de que apoyen en particular la creación de comités*

*“reconozcan como uno de los objetivos de su política social, bien la implantación de una protección social en beneficio de los voluntarios para el desarrollo, o bien la eliminación de las lagunas que haya en esta materia”.*

Por otro lado, también el Comité de Ministros del Consejo de Europa en virtud del Estatuto del Consejo de Europa<sup>227</sup> elaboró la Recomendación (85) 9 sobre el trabajo voluntario en actividades de bienestar social<sup>228</sup>, en la que siendo consciente de la importancia creciente y conveniente promoción de las acciones voluntarias en la sociedad, se reconoce la necesidad de establecer ciertas normas para el ejercicio de tales acciones, aunque sin ánimo de coacción a su espontáneo carácter. Por ello, se recomienda a todos los gobiernos de los Estados miembros que reconozcan la labor, el valor y la importancia del trabajo voluntario que realizan los voluntarios, y además propone a todos los Estados miembros que adopten medidas de carácter general y otras medidas referidas a los voluntarios y a las organizaciones de voluntarios, con el objetivo de definir y mejorar dichas figuras. Concretamente se recomiendan las medidas de suprimir los obstáculos que impidan a cualquier persona realizar un trabajo voluntario, estimular la formación de los voluntarios, asegurar la confidencialidad de la información conocida por los voluntarios, velar por la cobertura de los riesgos derivados del trabajo voluntario y estimular el reconocimiento de las actividades de voluntariado en el currículum vitae de los candidatos a un trabajo<sup>229</sup>.

---

*nacionales de voluntarios europeos para el desarrollo , que agrupen a los jóvenes europeos dispuestos a trabajar en proyectos dedicados a países en desarrollo”, de ahí la Recomendación dirigida a los Estados miembros de la Unión Europea y a los cooperantes, en este sentido véase, la Recomendación del Consejo, de 13 de junio de 1985, sobre la protección social de los voluntarios para el desarrollo, 85/308/CEE, Diario Oficial nº L 163 de 22-06-1985 páginas 0048 – 0051 Edición especial en español: Capítulo 05 Tomo 4 página 0150, Edición especial en portugués: Capítulo 05 Tomo 4 página 0150.*

<sup>227</sup> Artículo 15 b) *“Las conclusiones del Comité de Ministros podrán, si hubiere lugar a ello, revestir la forma de recomendaciones a los Gobiernos. El Comité podrá invitar a éstos a poner en su conocimiento las medidas que han tomado respecto a dichas recomendaciones”, véase Instrumento de Adhesión de España al Estatuto del Consejo de Europa (número 001), hecho en Londres el 5 de mayo de 1949, BOE número 51, de 1 de marzo de 1978.*

<sup>228</sup> La Recomendación (85) 9 se adoptó el día 21 de Junio de 1985, en la 387 Reunión de los Delegados Ministros. No obstante, el representante de Noruega, amparándose en el artículo 10.2.c. de las reglas de procedimiento para Reuniones de Delegados Ministros, reservó el derecho de su gobierno para aceptar o no el párrafo C.4 de la Recomendación, en este sentido véase Recomendación (85) 9 del Comité de Ministros, sobre el trabajo voluntario en actividades de bienestar social, de 21 de junio de 1985.

<sup>229</sup> GARCÍA CAMPA, S., *“Algunos interrogantes para el análisis jurídico del voluntariado”*, ob. cit., pág. 10. También en este sentido véase, REVERTE MANUEL, F.M., LÓPEZ ALCANTUD, A., Y PAN SÁNCHEZ-BLANCO,

La segunda cuestión sería aquella suscitada respecto a la legislación autonómica sobre servicios sociales referida al ámbito español. Anteriormente a la regulación promulgada sobre voluntariado en la legislación sobre servicios sociales, el Estado aprobó la Ley 32/1982 sobre integración social de los minusválidos que marcó un cambio importante en el tratamiento jurídico del voluntariado, al incluir un artículo (artículo 64<sup>230</sup>) referido exclusivamente al mismo. Es decir, en España desde hace más de dos décadas existe una ley que pretende, entre otros objetivos, impulsar y fomentar la integración laboral de personas discapacitadas y colateralmente fomentar y promover el voluntariado enfocado hacia la integración de las personas disminuidas. Esta Ley 13/1982 de 7 de abril, de integración social de los minusválidos (LISMI en adelante), estableció para las empresas públicas y privadas, con una plantilla superior a 50 trabajadores, la obligación de contratar a un número de trabajadores con discapacidad no inferior al 2%<sup>231</sup>.

---

P., *El marco jurídico del voluntariado: Guía práctica de la Ley 5/2004, de 22 de octubre, del voluntariado en la Región de Murcia*, ob. cit., pág. 10.

<sup>230</sup> El artículo 64 se sitúa sistemáticamente en la sección segunda denominada “Del personal de los distintos servicios”, del título IX de la ley “Otros aspectos de la atención a los minusválidos” y establece que el Estado se compromete a fomentar el voluntariado para la atención de los disminuidos a través de instituciones sin fin de lucro.

*“Artículo sesenta y cuatro.*

*Uno. El Estado fomentará la colaboración del voluntariado en la atención de los disminuidos promoviendo la constitución y funcionamiento de instituciones sin fin de lucro que agrupen a personas interesadas en esta actividad, a fin de que puedan colaborar con los profesionales en la realización de actuaciones de carácter vocacional en favor de aquéllos.*

*Dos. Las funciones que desempeñe dicho personal vendrán determinadas, en forma permanente, por la prestación de atenciones domiciliarias y aquellas otras que no impliquen una permanencia en el servicio ni requieran especial cualificación.*

*Tres. Por los poderes públicos se procurará orientar hacia la atención de los disminuidos, a quienes resulten obligados a la realización de una prestación civil sustitutoria respecto del cumplimiento del servicio militar, y a quienes se incorporen al servicio civil para la atención de fines de interés general. De conformidad con lo previsto en los artículos treinta dos y tres, de la Constitución y en las disposiciones que se dicten para su desarrollo.”*, véase la Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de los minusválidos, BOE número 103, de 30 de abril de 1982.

<sup>231</sup> No obstante, a pesar de existir dicha regulación, *“actualmente son muy pocas las empresas que cumplen con esta obligación legal. Por ello, en el año 2000, con el objetivo de facilitar a las empresas el cumplimiento de esta obligación, se establecieron una serie de medidas de carácter excepcional a la LISMI que se encuentran recogidas en el real Decreto 27/2000 del 14 de enero. El artículo 49 de la Constitución Española supuso el primer escalón legislativo para la integración social de los minusválidos puesto que coincide como mandato directo a los poderes públicos, haciendo obligatoria una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a los que darán la atención individualizada que requieren. El objetivo último es que las personas con discapacidad puedan beneficiarse de todos los derechos constitucionales al igual que el resto de los ciudadanos, incluyendo el derecho al trabajo que está reconocido en el artículo 35 de la Constitución Española. Este mandato constitucional*

Respecto a las leyes autonómicas sobre servicios sociales<sup>232</sup>, la doctrina<sup>233</sup> las ha llegado a clasificar en tres grandes grupos: (i) aquellas legislaciones que pretendían recoger el compromiso de fomentar el voluntariado (por ejemplo, legislación de Baleares, Navarra y Canarias); (ii) aquellas otras que expresaban la regulación (por ejemplo, Asturias, Madrid, Andalucía, La Rioja y Extremadura); y (iii) por último aquellas legislaciones que establecer definiciones expresas (por ejemplo, Cantabria, Castilla-La Mancha, Murcia, Comunidad Valenciana y Castilla y León).

---

*culminó en el ámbito legislativo con la publicación de la ley 13/1982 de 7 de abril, de Integración Social de minusválidos, conocida coloquialmente como la LISMI. Los principios generales de esta ley se basan en garantizar la realización personal y la total integración social de los disminuidos. A efectos de esta ley, se entiende por minusválido toda aquella persona cuyas posibilidades de integración educativa, laboral o social se encuentren reducidas como consecuencia de una deficiencia, previsiblemente permanente, de carácter congénito o no, en sus capacidades físicas, psíquicas o sensoriales”, véase en este sentido la página Web <http://www.upc.edu/ude/particulares/informacion/informacion-generica-sobre-discapacidad/la-ley-de-integracion-social-de-los-minusvalidos-lismi>; y Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de los minusválidos, BOE número 103, de 30 de abril de 1982.*

<sup>232</sup> Todas estas regulaciones se enfocaban a la prestación pública de servicios sociales y a la colaboración de las entidades sociales sin ánimo de lucro, en donde el voluntariado se encuadraba. La Comunidad de Galicia es especial porque su Ley 4/1993, de 14 de abril, sobre Servicios Sociales (BOE de 11 de mayo) regula detalladamente el voluntariado social en los arts. 43 a 48, no obstante en este caso y en el cántabro se trata de normas situadas en un margen temporal distinto, es decir, de 1981-1990. Respecto a las referidas disposiciones sobre voluntariado social se encuentran en los artículos de las siguientes leyes autonómicas de servicios sociales: art. 6.f) de la Ley Foral 14/1983, de 30 de marzo, de Servicios Sociales de Navarra (BOE de 22 de junio); art. 28 de la Ley 11/1984, de 6 de junio, de Servicios Sociales de Madrid (BOE de 24 de julio); arts. 91 y ss. de la Ley 8/1985, de 9 de diciembre, de Servicios Sociales de la Región de Murcia (BOE de 18 de marzo de 1986); art. 17 de la Ley 26/1985, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Cataluña (BOE de 7 de marzo de 1986); art. 27 de la Ley 3/1986, de 16 de abril, de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha (BOE de 22 de julio); art. 6.e) de la Ley 9/1987, de 11 de febrero, de Servicios Sociales de las Islas Baleares (BOE de 13 de mayo); art. 15 de la Ley 5/1987, de 11 de abril, de Servicios Sociales de Asturias (BOE de 9 de junio); art. 27 de la Ley 5/1987, de 23 de abril, de Servicios Sociales de Extremadura (DOE de 12 de mayo); art. 15 de la Ley 9/1987, de 28 de abril, de Servicios Sociales de Canarias (BOE de 27 de mayo); arts. 25 y ss. de la Ley 2/1988, de 4 de abril, de Servicios Sociales de Andalucía (BOE de 28 de junio); art. 27 de la Ley 18/1988, de 28 de diciembre, de Acción Social y Servicios Sociales de Castilla y León (BOE de 8 de marzo de 1989); arts. 18 y ss. de la Ley 5/1989, de 6 de julio, de Servicios Sociales de la Comunidad Valenciana (BOE de 7 de agosto); art. 24 de la Ley 2/1990, de 10 de mayo, de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de La Rioja (BOE de 2 de junio); art. 21 de la Ley 5/1992, de 27 de mayo, de Acción Social de Cantabria (BOE de 29 de julio); arts. 43 y ss. de la Ley 4/1993, de 14 de abril, de Servicios Sociales de Galicia (BOE de 11 de mayo).

<sup>233</sup> GARCÍA INDA, A., “La regulación del voluntariado en el contexto de las transformaciones jurídicas del estado social”, en *Revista de Fomento Social*, número 50, 1995, págs. 493 a 514; GARCÍA CAMPA, S., “Algunos interrogantes para el análisis jurídico del voluntariado”, ob. cit., pág. 10 y ss.

Y la última cuestión que afectó los cambios en la regulación del voluntariado y las ONG, sería sobre la materia del sistema de financiación y fomento de los proyectos de voluntariado. Existió una transformación del sistema de financiación de los programas y proyectos de voluntariado social de las organizaciones no gubernamentales y las entidades sociales sin ánimo de lucro, que se produjo como consecuencia de la disposición quinta de la Ley 33/1987, de 23 de diciembre de Presupuestos Generales del Estado para 1988<sup>234</sup>, que fue desarrollada por el Real Decreto 825/1988, de 15 de julio, sobre la regulación de los fines de interés social de la asignación tributaria del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas<sup>235</sup>. Teniendo una muy notable influencia en el fenómeno del voluntariado, porque se garantizó la financiación estable y permanente en los proyectos de voluntariado social, lo que ayudó a incrementar la creación y estabilización de las entidades sociales y sus programas, y por supuesto también la participación de los voluntarios<sup>236</sup>.

Con este panorama, es decir, con las recomendaciones internacionales, las legislaciones sobre servicios sociales y los mecanismos de fomento y financiación de los proyectos de voluntariado, en España se desarrollará la legislación específica<sup>237</sup>, concretamente la Ley estatal del voluntariado (Ley 6/1996, de 15 de enero del voluntariado) y las leyes autonómicas.

---

<sup>234</sup> Ley 33/1987, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1988, BOE número 307, de 24 de diciembre de 1987.

<sup>235</sup> Real Decreto 825/1988, de 15 de julio, por el que se regulan los fines de interés social de la asignación tributaria del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, BOE número 180 de 28 de julio de 1988.

<sup>236</sup> GARCÍA CAMPA, S., "Algunos interrogantes para el análisis jurídico del voluntariado", ob. cit., pág. 11. También en este sentido véase, REVERTE MANUEL, F.M., LÓPEZ ALCANTUD, A., Y PAN SÁNCHEZ-BLANCO, P., *El marco jurídico del voluntariado: Guía práctica de la Ley 5/2004, de 22 de octubre, del voluntariado en la Región de Murcia*, ob. cit., pág. 11.

<sup>237</sup> A pesar de que ya en España algunos autores entienden que ya venía regulado jurídicamente en el ordenamiento jurídico español, evidenciado al resolver los Tribunales los conflictos entre los voluntarios y sus organizaciones. Por ejemplo, véase la reclamación efectuada a la Magistratura de Trabajo por un conductor de ambulancia de la Cruz Roja, de su condición laboral, en la cual el Tribunal Supremo determinó "*que la incorporación del reclamante a una agrupación de voluntarios para el ejercicio de acciones de socorro (...) supuso la disposición de aquél a asumir voluntaria y desinteresadamente las tareas humanitarias y benéfico-sociales*", Sentencia de la Sala de lo Social, de 2 de diciembre de 1986 (Ponente, D. Miguel Campos Alonso), en FERNÁNDEZ PAMPILLÓN, A., *Cuestiones jurídicas del voluntariado*, ob. cit., pág. 8.

En suma, la creación en cada país de un marco jurídico propicio para la constitución de organizaciones no gubernamentales, es fundamental para el futuro desarrollo del voluntariado<sup>238</sup> y de las ONG. Y para que se tome mayor conciencia de la importancia de su regulación, promoción y fomento<sup>239</sup>.

## **2.- BREVE ESTUDIO PREVIO AL ANÁLISIS JURÍDICO DEL VOLUNTARIADO.**<sup>240</sup>

Antes de adentrarse exclusivamente en el análisis de la evolución de la normativa en las cuestiones del voluntariado y también de las ONG, es conveniente hacer una breve referencia al ámbito más general que engloba a ambos fenómenos. Pues como se comprobó anteriormente, el voluntariado es un fenómeno social, contemporáneo y de moda, por ello es importante estudiar el análisis de dichas figuras desde una perspectiva que también tenga en consideración la interrelación del derecho con otros ámbitos normativos y las influencias ejercidas mutuamente.

Para ello, el autor García Campa toma en consideración tres apartados de carácter general, que contribuyen de alguna manera a ayudar a delimitar un marco preliminar fundamental para el fenómeno del voluntariado y de las ONG, previo al análisis del desarrollo normativo de las mismas. Las premisas son entonces:

1.- *El voluntariado cuenta en la actualidad con una relevancia notablemente superior a la que ha tenido en tiempos pasados.*

---

<sup>238</sup> UNIÓN INTERPARLAMENTARIA, FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE SOCIEDADES DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA, VOLUNTARIOS DE LAS NACIONES UNIDAS, *El voluntariado y la legislación: nota de orientación*, ob. cit., pág. 17.

<sup>239</sup> En este sentido el Día Internacional del Voluntariado, celebrado cada año el 5 de Diciembre se usa “de forma estratégica: muchos países lo han aprovechado para destacar las contribuciones de los voluntarios hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, una serie de metas destinadas, en un plazo de tiempo determinado, a combatir la pobreza, el hambre, la enfermedad, el analfabetismo, la degradación medioambiental y la discriminación hacia las mujeres. La organización del Día Internacional de los Voluntarios suele ser resultado de la colaboración entre el sistema de las Naciones Unidas, gobiernos, organizaciones de voluntarios y personas comprometidas. También es frecuente que participen representantes de los medios de comunicación o del ámbito académico, fundaciones, el sector privado, grupos religiosos, así como organizaciones deportivas y recreativas”, véase la página Web, <http://www.un.org/es/events/volunteerday/background.shtml>

<sup>240</sup> Para el desarrollo del siguiente apartado se ha seguido el apartado número dos del trabajo de investigación de GARCÍA CAMPA, S., “Algunos interrogantes para el análisis jurídico del voluntariado”, ob. cit., pág. 3.

En el plano internacional, destacamos que fue el año 2001 un año clave y relevante para el voluntariado, pues dicho año fue declarado como el “Año Internacional de los Voluntarios” por la Asamblea General de las Naciones Unidas<sup>241</sup>.

Las razones del éxito del citado Año 2001, fueron que no solo resultó un éxito la creación de gran cantidad de comités nacionales –se constituyeron hasta 123-, comités locales, comités regionales y comités estatales, sino también porque hubo multitud de actividades y promociones de las actividades del voluntariado, y sobre todo porque se llevaron a cabo *“mejoras claras en los marcos legislativos y las infraestructuras nacionales y locales para las actividades voluntarias, y se crearon redes entre las partes interesadas de los gobiernos, el sistema de Naciones Unidas, la sociedad civil, el sector privado y otras instituciones”*, contribuyendo así a que los avances en este ámbito permanezcan operativos<sup>242</sup>.

Por tanto, uno de los logros de entre los muchos resultados a señalar tras este Año Internacional 2001, ha sido el reconocimiento mundial de las aportaciones

---

<sup>241</sup> La Asamblea General, al acoger la recomendación del Consejo Económico y Social que figura en la resolución 1997/44, de 22 de julio de 1997, decidió adoptar las medidas recomendadas en esa resolución, entre otras, la proclamación del año 2001 Año Internacional de los Voluntarios. En este sentido véase la Resolución 52/17, de 20 de noviembre de 1997.

<sup>242</sup> *“En la resolución 55/57, la Asamblea General pidió al Secretario General que le presentara en su quincuagésimo séptimo período de sesiones un informe sobre los resultados del Año Internacional de los Voluntarios y su seguimiento. En este informe se describen los antecedentes del Año, se ofrece un panorama general de las medidas adoptadas, se presentan conclusiones y se debate sobre el futuro. El Año fue un éxito en toda regla. (...) El sitio en la Web oficial recibió unos 9 millones de visitas. La multitud de actividades, incluidos los esfuerzos por medir la contribución de los voluntarios, que se llevaron a cabo en todas las partes del mundo tuvieron como consecuencia un reconocimiento mayor del papel del voluntariado en el desarrollo. (...) El Año recalcó la pertinencia del voluntariado a la hora de alcanzar los objetivos establecidos en la Cumbre del Milenio y otras conferencias y cumbres principales. Asimismo, subrayó el papel central de los Voluntarios de las Naciones Unidas dentro del sistema de esta Organización en cuanto a la mejora del reconocimiento, la facilitación, el establecimiento de redes y la promoción del voluntariado en colaboración con otras partes interesadas. Se insta a los gobiernos y al sistema de las Naciones Unidas, además de a la sociedad civil y otras entidades, a que colaboren entre sí para garantizar que haya más ciudadanos, procedentes de todos los grupos sociales, dispuestos a dedicar su tiempo a las actividades voluntarias y que puedan hacerlo de manera que aporten beneficios a la sociedad y a la realización personal del propio voluntario.”* En este sentido véase, Informe del Secretario General de la Asamblea General de las Naciones Unidas, “Año Internacional de los Voluntarios: resultados y perspectivas”, A/57/352, de 24 de septiembre de 2002.

realizadas por las actividades voluntarias al desarrollo socioeconómico de las comunidades en donde están presentes y desarrollan sus actuaciones<sup>243</sup>.

En el plano español, también a este respecto, diversos datos constataban que el sector no lucrativo español comparativamente con diferentes países, estaba situado en la media junto a otros países europeos como Francia, Alemania y Austria<sup>244</sup>, en la evolución creciente del voluntariado.

Pero aún en esos momentos, en España el fenómeno del voluntariado no se presentaba como una expresión habitual de participación ciudadana. A pesar de los datos manifestados anteriormente, otros resultados evidenciaban distintas tendencias. Los resultados que presentaron los autores Alemán Bracho y Trinidad Requena, basados en la encuesta realizada por el Centro de Investigación Sociológica en mayo de 2001 sobre las actitudes de los españoles en materia de tareas solidarias internacionales desarrolladas por organizaciones no gubernamentales, afirmaban que el 90% de la población encuestada no había participado nunca en actividades de voluntariado<sup>245</sup>, y por lo menos el 72% afirma que no se lo había planteado para llevarlo a cabo<sup>246</sup>.

---

<sup>243</sup> Para conocer de una forma más detallada los logros, las actividades, las recomendaciones y las perspectivas que fueron extraídas tras la celebración del Año Internacional de los Voluntarios, año 2001, véase Resolución Asamblea General de las Naciones Unidas A/RES/55/57 Año Internacional del voluntariado, de 4 de diciembre de 2000; Resolución Asamblea General de las Naciones Unidas A/RES/56/38 Recomendaciones sobre el apoyo al voluntariado, de 5 de diciembre de 2001; Informe del Secretario General de la Asamblea General de las Naciones Unidas, "Año Internacional de los Voluntarios: resultados y perspectivas", A/57/352, de 24 de septiembre de 2002; Resolución Asamblea General de las Naciones Unidas, A/RES/57/106 Seguimiento del Año Internacional de los Voluntarios, 26 de noviembre de 2002.

<sup>244</sup> En este sentido véase el estudio de I. Ruiz de Olabuénaga, en la aportación española en la investigación dirigida por L. Salomón y E. Anheier, en *La Sociedad Civil Global: Las dimensiones del sector no lucrativo*. Véase, RUÍZ DE OLABUÉNAGA, I., JIMÉNEZ LARA, A., ANHEIER, K., Y SALOMÓN, L., "Europa Occidental: España", en SALOMÓN, L. Y ANHEIER, H. (dir.), *La Sociedad Civil Global: Las dimensiones del sector no lucrativo, proyecto de estudio comparativo del sector no lucrativo de la Universidad Johns Hopkins*, Fundación BBVA, Bilbao, 1999, págs. 217 y 218.

<sup>245</sup> "Otra de las posibilidades de ser solidarios la ofrece el voluntariado. Práctica solidaria que tiene cabida en diferentes ámbitos sociales, siendo un trabajo no remunerado que se realiza a beneficio de otras personas o de una comunidad y no solo de la propia familia o de amigos personales. Entre los españoles no es una actividad desarrollada con cierta frecuencia, en ningún de los ámbitos sociales.

*El ayudar como voluntario a partidos y/o movimientos políticos en campañas electorales, es una actividad que el 91% de los españoles dice no haber realizado nunca; en porcentajes similares, aunque algo por debajo, se sitúa la ayuda a enfermos, ancianos, pobres y a la Iglesia o grupos religiosos -71% y 72%, respectivamente-." ALEMÁN BRACHO, C. Y TRINIDAD REQUENA, A., "Las actitudes*

La encuesta también reflejó que el 71% de los encuestados consideraba que el auge de las organizaciones no gubernamentales era reflejo del interés y preocupación de la sociedad hacia los asuntos solidarios. Uno de cada cuatro, compartía que colaborar con las organizaciones no gubernamentales era una moda como cualquier otra.

No obstante, a pesar de la escueta implicación en los asuntos solidarios como voluntarios, de los encuestados el 79% valoraba las actividades y el trabajo desarrollado por las ONG de muy bien o bien, mientras que la valoración negativa de mal o muy mal es prácticamente inexistente (1%).

En suma, desde que comenzara la etapa de la democratización en la mitad de los años setenta, España obtuvo grandes logros que han abierto el camino para el desarrollo de un sector no lucrativo moderno. Sin embargo, aún queda mucho camino por recorrer<sup>247</sup>.

*2.- El voluntariado es un objeto de análisis complejo, lo que dificulta su definición, y en consecuencia, su estudio.*

Respecto al voluntariado existe una amplia variedad de términos a la hora de referirse a esta figura, es decir, comúnmente voluntariado puede ser: sector no lucrativo, tercer sector, sector voluntario, sociedad civil, etc. Incluso puede darse la ocasión en las cuales estos distintos términos son utilizados de una forma indistinta, provocando entonces dudas sobre los caracteres diferenciadores y de identificación, y como consecuencia, diferenciarlos de otros conceptos afines<sup>248</sup>.

---

solidarias en España”, en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, monográfico sobre voluntariado, Madrid, 2001, págs. 121 y 122.

<sup>246</sup> “(...) frente al 24% que si se ha planteado la posibilidad de trabajar como voluntario”, ALEMÁN BRACHO, C. Y TRINIDAD REQUENA, A., “Las actitudes solidarias en España”, ob. cit., pág. 122.

<sup>247</sup> RUIZ DE OLABUÉNAGA, I., JIMÉNEZ LARA, A., ANHEIER, K., Y SALOMÓN, L., “Europa Occidental: España”, en SALOMÓN, L. Y ANHEIER, H. (dir.), *La Sociedad Civil Global: Las dimensiones del sector no lucrativo, proyecto de estudio comparativo del sector no lucrativo de la Universidad Johns Hopkins*, ob. cit., pág. 230.

<sup>248</sup> Es tal la variedad de conceptos que los autores han pretendido dar claridad a los mismos. Así en una obra concreta, se ha publicado un diccionario en el que se pretende concentrar la terminología en conceptos, ordenados alfabéticamente y desarrollados en forma didáctica, y además así ofrecer una visión de conjunto del denominado Tercer Sector, al que se le caracteriza, de alguna manera en

El concepto de voluntariado también es un término ampliamente utilizado y se corresponde con el de organizaciones voluntarias sin más matizaciones. Por tanto, se refiere a las entidades fundadas en la voluntariedad de la asociación<sup>249</sup>. Es una concepción que admite la participación voluntaria en asociaciones por un lado que admiten como objetivo legítimo el lucro económico, y por otro lado en aquellas otras que lo descartan desde el principio. Así que, cada vez más la definición de “sector no lucrativo” se va identificando con la exigencia de cinco criterios principales y determinantes de los rasgos básicos que debe tener una entidad para ser considerada integrante de este sector. Los cinco criterios son: (i) estar organizada formalmente, (ii) ser privada, (iii) tener capacidad de autocontrol institucional, (iv) no repartir beneficios entre sus integrantes (propietarios o administradores), y (v) disponer de un elevado grado de participación voluntaria<sup>250</sup>.

Este problema de identificación, no solo ocurre con la palabra voluntariado, sino también sucede respecto a otras palabras próximas a ella, y que igualmente se incluyen en el ámbito del Tercer Sector. Por ejemplo, si se analiza la palabra “acción social”, se puede afirmar que es término ambiguo, respecto del cual los autores no llegan a un acuerdo sobre su definición, concepto, etc. Prueba de ello es que diversos autores recurren a ella con un sentido bien amplio en el que se engloba la “protección social”, la seguridad social, la asistencia sanitaria, la asistencia social o servicios sociales. Por tanto no es extraño que se afirme que la palabra “acción” no es en absoluta definitoria o delimitadora, porque por ejemplo puede servir para definir la función ejecutiva que corresponde a la Administración Pública en cualquier sector del ordenamiento jurídico-administrativo (“acción económica”, “acción cultural”, etc.). Entonces todo el peso para delimitar la denominación se confía al adjetivo “social”, que en el ordenamiento jurídico español, si no se acota acompañándolo con otro término, expresa una noción mucho más amplia a la que en realidad se pretende realizar la referencia. Por ejemplo el artículo 9.2 CE, que divide el entorno de la persona en cuatro grandes ámbitos “político, económico, social y cultural”, o el amplio y equívoco sentido de la

---

forma parcial, por la solidaridad, por la participación y por la integración. En este sentido véase, ARIÑO, A., *Diccionario de la Solidaridad*, volumen I, Tirant lo Blanch, Valencia, 2003.

<sup>249</sup> Es decir, deseo libre, voluntario, sin coacción, etc.

<sup>250</sup> RUIZ OLABUÉNAGA, J. I., “El voluntariado europeo”, en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, monográfico sobre voluntariado, 2001, pág. 40.

expresión “derechos sociales”, y la fórmula conexas de la “política social” utilizada en la rúbrica del Capítulo III del Título III de nuestra Constitución.

La “acción social” es objeto de estudio por diversas ciencias o ramas del saber, entre las cuales, en el caso español, no destaca desde luego la ciencia del Derecho, que ha descuidado este sector en los últimos tiempos. Este descuido ha contribuido a acrecentar el panorama que hoy ofrece la legislación sectorial, en la cual impera la dispersión terminológica. Y en ella además el asunto llega hasta la denominación misma de la rama objeto del estudio, es decir, en los últimos tiempos existen diversas denominaciones para fenómenos análogos no idénticos: “asistencia social”, “servicios sociales”, “acción social” son las principales, si bien a veces se acude también a otras como “protección social” o “bienestar social” que sin embargo están reservadas para un objeto mucho más amplio.

En definitiva, las palabras “acción social” no figuran en el Diccionario de la Real Academia de la Lengua y con ello trae problemas a la hora de su interpretación, es decir, al aportar una definición.

Mientras que en el caso del concepto de voluntariado sucede lo contrario. Respecto a ella, no hay una única definición. La principal razón radica en que el concepto de voluntariado no es el mismo en todos los países. Es decir, actuaciones que son consideradas voluntarias en un país, Estado o comunidad, pueden no serlo en otros. Los límites que permiten identificar que es voluntariado y qué no lo es, no son en absoluto nítidos<sup>251</sup>. Aunque si es cierto que de manera genérica, el voluntariado podría definirse como aquellas actuaciones en las que ser un voluntario implica prestar colaboración, sin que medie ánimo de lucro o coerción, para el bienestar de otra persona, la comunidad o la sociedad en general.

*3.- La complejidad para definir el concepto de voluntariado se suma a la complejidad del contexto social, cultural y político y económico en el que el voluntariado ha sido regulado legalmente.*

---

<sup>251</sup> GARCÍA CAMPA, S., “Algunos interrogantes para el análisis jurídico del voluntariado”, ob. cit., pág. 6.

El auge del discurso de la solidaridad, del altruismo y del trabajo voluntario es un reflejo de los esfuerzos que la sociedad realiza en las actuales coordenadas de crisis en el mundo globalizado<sup>252</sup>.

La sociedad social y el voluntariado intentan ofrecer soluciones a los múltiples problemas y cuestiones presentes en la sociedad y además aportan alternativas que intentan abrir camino<sup>253</sup>.

Para comprender los principales factores que influyeron en el voluntariado y en su regulación legal, es preceptivo dividir un breve análisis en dos planos distintos, aunque ambos son complementarios. Por un lado estaría el contexto europeo, con múltiples aportaciones realizada por diversos autores<sup>254</sup>, y por otro lado las aportaciones referidas al caso español<sup>255</sup>.

En el contexto europeo concretamente los autores U. Ascoli y E. Pavolini tras analizar la evolución de las relaciones entre el Estado y las organizaciones del tercer sector durante el anterior siglo en los cuatro y diversos grandes grupos europeos reconocidos: latino, escandinavo, anglosajón y continental, concluyen su estudio resaltando la convergencia de las políticas socio-asistenciales hacia las

---

<sup>252</sup> Respecto al concepto de Tercer Sector entendido como el espacio diferencia de Estado y mercado, *"conviene apuntar desde el principio que no existe consenso ni sobre su definición ni sobre su conceptualización, ni siquiera sobre las formas de relación y organización que en él se incluyen"*, véase JEREZ, A. Y REVILLA BLANCO, M., "El Tercer Sector. Una revisión introductoria a un concepto polémico", en *Sociedades en debate*, Pelotas, 4(1):3-22, 1998, pág. 3 y ss.

<sup>253</sup> GUTIÉRREZ RESA, A., "Sociología y ética del voluntariado. Marco Teórico", en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, monográfico sobre voluntariado, Madrid, 2001, págs. 71 a 86.

<sup>254</sup> Entre otros véase los análisis de los autores, ASCOLI, U. Y PAVOLINI, E., "Las organizaciones del Tercer Sector en las políticas socio-asistenciales en Europa: comparación de diferentes realidades", en MUÑOZ MACHADO, S., GARCÍA DELGADO, J. L., GONZÁLEZ SEARA, L., *Las estructuras del bienestar en Europa*, Editorial Civitas, Madrid, 2000, págs. 827 a 858; RUIZ OLABUÉNAGA, J. I., "El voluntariado europeo", en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, ob. cit., págs. 37 a 48.

<sup>255</sup> Entre otros véase las aportaciones de los autores, MARBÁN GALLEGU, V. Y RODRÍGUEZ CABRERO, G., "Estado de Bienestar y Tercer Sector Social en España. El Estado de la investigación social", en *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, número 56, Centro Internacional de Investigación e Información sobre la Economía Pública, Social y Cooperativa, Valencia, 2001, págs. 117 a 139; MARBÁN GALLEGU, V. Y RODRÍGUEZ CABRERO, G., "El voluntariado: prácticas sociales e impactos económicos", en *Revista Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales*, monográfico sobre voluntariado, Madrid, 2001, págs. 49 a 69. ; RODRÍGUEZ CABRERO, G., *El Estado de bienestar en España: debate, desarrollos y retos*, Editorial Fundamentos, Madrid, 2004; RUIZ OLABUÉNAGA, J. I., "El sector no lucrativo en España", en *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, número 56, Centro Internacional de Investigación e Información sobre la Economía Pública, Social y Cooperativa, Valencia, 2001, págs. 51 a 78.

organizaciones del tercer sector en cada grupo, reduciéndose así las diferencias entre ellas.

Otros estudios referidos concretamente al caso español, coinciden en afirmar que España dentro del grupo latino de relaciones entre el Estado y las organizaciones del Tercer Sector, cuenta con un crecimiento sostenido tanto del número de organizaciones como de las investigaciones empíricas sobre su estructura y dimensión socioeconómica. Por tanto, existe una evolución vertiginosa que a finales de los años ochenta y principios de los noventa tiene su punto más álgido, produciéndose por ello un cambio significativo en la regulación legal.

Es decir, numerosas investigaciones sobre el análisis del voluntariado en sus aspectos cualitativos y cuantitativos, no hacen más que constatar que es un fenómeno en crecimiento<sup>256</sup>.

Así pues, el desarrollo del voluntariado responde tanto a factores externos – fundamentalmente debido a la reestructuración del Estado de Bienestar, reconstitución de la sociedad civil y la remercantilización de la actividad económica-, como también a factores internos – su propio dinamismo-. Es decir el voluntariado debe comprenderse como una manifestación ambivalente y compleja de nuevas formas de participación cívica<sup>257</sup>.

En definitiva, el voluntariado es una pieza clave de las entidades que componen el Tercer Sector, así como también es un signo de la revitalización de la sociedad civil<sup>258</sup>. Y como consecuencia de su sometimiento a la influencia de cambios, presiones y procesos que provienen de ciertas innovaciones en la gestión de las políticas sociales, de la creciente presencia de empresas lucrativas sociales, de la aparición de nuevas necesidades sociales, de nuevas formas de participación,

---

<sup>256</sup> MARBÁN GALLEGO, V. Y RODRÍGUEZ CABRERO, G., “El voluntariado: prácticas sociales e impactos económicos”, *Revista Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales*, ob. cit., pág. 57.

<sup>257</sup> *Ibid.*, pág. 49.

<sup>258</sup> *Ibid.*, pág. 57.

etc.<sup>259</sup>, se ha generado un voluntariado propio de nuestros días, actual y lleno de modernidad-postmodernidad<sup>260</sup>.

### **3.- EVOLUCIÓN DE LA NORMATIVA SOBRE VOLUNTARIADO.**

La legislación reguladora de las ONG y del voluntariado ha crecido de una manera sobresaliente provocando un cambio sustancial en el panorama legal del Tercer Sector. Si se estudia el concreto periodo comprendido entre la aparición de la primera ley y la aprobación de la última ley estatal de asociaciones por ejemplo, el cambio en el régimen jurídico del voluntariado ha sido absolutamente completo<sup>261</sup>.

Debido pues a importancia y a las múltiples legislaciones existentes, a continuación se recoge la normativa sobre voluntariado aprobada en España, así como también un recorrido por la normativa internacional y europea en la que esta figura se enmarca.

#### **3.1.- NORMATIVA INTERNACIONAL.**

En la escala internacional, la primera institución que más ha aportado como fuente normativa sobre el voluntariado es sin duda la Organización de las Naciones Unidas (ONU en adelante). Por medio de sus contribuciones normativas, traducidas en directivas, informes, resoluciones, declaraciones y también recomendaciones por un lado ensalzan la contribución de la participación ciudadana al desarrollo social de cada país, y por otro lado insisten en el imprescindible y necesario apoyo y fomento de todas las acciones voluntarias por parte de los gobiernos nacionales<sup>262</sup> que se deben otorgar a dicha figura.

Así pues, uno de los apoyos principales que otorgó la ONU al voluntariado fue a través de la Resolución antes mencionada en este trabajo, en la que se invitaba a

---

<sup>259</sup> GARCÍA CAMPA, S., “Algunos interrogantes para el análisis jurídico del voluntariado”, ob. cit., pág. 8.

<sup>260</sup> GUTIÉRREZ RESA, A., “Sociología y ética del voluntariado. Marco Teórico”, ob. cit., pág. 71.

<sup>261</sup> GARCÍA CAMPA, S., “Algunos interrogantes para el análisis jurídico del voluntariado”, ob. cit., pág. 9.

<sup>262</sup> En este sentido véase el informe sobre voluntariado, *Diagnóstico de situación del voluntariado en España*, Plan Estatal del voluntariado 2005-2009, pág. 8 y ss.

celebrar cada 5 de diciembre el día Internacional del voluntariado para el Desarrollo Económico y Social<sup>263</sup>. Y con la declaración del 2001 como Año Internacional del Voluntariado<sup>264</sup>. Pero no siendo estas las únicas contribuciones normativas, a continuación se relacionan las más destacadas<sup>265</sup>:

- Resolución de las Naciones Unidas A/RES/40/212 sobre el día Internacional del Voluntariado de 17 de diciembre de 1985<sup>266</sup>.
- Resolución del ECOSOC 1997/44, recomendando a la Asamblea General la declaración del 2001 como Año Internacional del Voluntariado, de 22 de julio de 1997<sup>267</sup>.
- Resolución 40/212 de 19 de febrero de 1986 adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas.
- Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas A/RES/52/17, de 20 de noviembre de 1997, declarando el 2001 como Año Internacional de los Voluntarios<sup>268</sup>.
- Resolución S/24/2, anexo sección II, párrafos 54 y 55 del “documento sobre los resultados de la sesión especial: fomentando iniciativas para el

---

<sup>263</sup> Véase, la Resolución A/RES/40/212 el 17 de diciembre de 1985.

<sup>264</sup> En este sentido véase Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas A/RES/52/17, de noviembre de 1997, declarando el 2001 como Año Internacional de los Voluntarios.

<sup>265</sup> Véase las siguientes páginas Webs, <http://www.un.org/es/>; y también <http://www.worldvolunteerweb.org/resources/policy-documents/united-nations/page/1.html>.

<sup>266</sup> Por recomendación de la Segunda Comisión, la Asamblea General de la ONU adoptó esta resolución (A/RES/40/212) el 17 de diciembre de 1985, el establecimiento de 5 de diciembre como Día Internacional del Voluntariado.

<sup>267</sup> El mandato que se reclama a los Voluntarios de las Naciones Unidas (en adelante VNU) fue ampliado cuando la Asamblea General proclamó en la Resolución 52/17 de 20 de noviembre de 1997, el año 2001 como Año Internacional de los Voluntarios (en adelante AIV) y se les asignó a los VNU la tarea de coordinar el año y promover el voluntariado, siguiendo la recomendación del Consejo Económico y social que figura en la Resolución 1997/44, de 22 de julio de 1997, en el que se expresaba que *“Advirtiendo la importante contribución que los voluntarios aportan en sus propios países al aumento del bienestar y la materialización de las aspiraciones de sus compatriotas a un bienestar económico y social mayor (...) Advirtiendo asimismo la asistencia prestada por los Voluntarios de las Naciones Unidas, en particular a las organizaciones y las operaciones de las Naciones Unidas, en las esferas del desarrollo económico y social, la ayuda humanitaria y la promoción de la paz, la democracia y el respeto de los derechos humanos y, sobre todo, en la mayor vinculación de esos esfuerzos a las poblaciones a las que están destinados (...)”*, véase Resolución ECOSOC 1997/44, de 22 de julio de 1997, recomendando a la Asamblea General la declaración del 2001 como Año internacional de los Voluntarios.

<sup>268</sup> La resolución de la Asamblea General de la ONU (A/RES/52/17), adoptada el 20 de noviembre de 1997, declara el año 2001 como el Año Internacional de los Voluntarios de las Naciones Unidas designados Voluntarios (VNU), el brazo voluntario de la ONU, como el punto focal. los objetivos del Año son una mayor promoción, reconocimiento, la facilitación y la creación de redes de todo el mundo en la acción voluntaria. La resolución fue copatrocinada por 123 países.

Desarrollo Social”, de junio de 2000, en la que se recomienda el fomento de la participación en el desarrollo social de cada país<sup>269</sup>.

- Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas A/RES/55/57, de 4 de diciembre de 2000, sobre el Año Internacional de los Voluntarios<sup>270</sup>.
- Resolución de la Comisión sobre el Voluntariado y para el Desarrollo Social, 12 de diciembre de 2000, E/CN.5/2001/6<sup>271</sup>.

---

<sup>269</sup> Vigésimo cuarto período extraordinario de sesiones de la Asamblea General. Tema 9 del programa. En el Cuarto compromiso para promover la integración social fomentando sociedades estables, seguras y justas, que estén basadas en la promoción y protección de todos los derechos humanos, así como en la no discriminación, la tolerancia, el respeto de la diversidad, la igualdad de oportunidades, la solidaridad, la seguridad y la participación de todas las personas, incluidos los grupos y las personas desfavorecidos y vulnerables: “54. Promover la contribución que el voluntariado puede aportar a la creación de sociedades que se preocupen de las necesidades de sus diversos grupos, como mecanismo adicional para facilitar la integración social. Se invita a la Comisión de Desarrollo Social a que examine la cuestión en el año 2001, Año Internacional de los Voluntarios. 55. Fomentar la participación de voluntarios en el desarrollo social, entre otras cosas alentando a los gobiernos, a que, tras escuchar las opiniones de todos los interesados, formulen estrategias y programas globales, sensibilizando al público sobre el valor que tiene el voluntariado y las oportunidades que ofrece y creando un entorno propicio para que los particulares y otros grupos de la sociedad civil emprendan actividades voluntarias y para que el sector privado las apoye.”, en este sentido Resolución S-24/2, titulada “Nuevas iniciativas en pro del desarrollo social”, Tema 9, sesión plenaria 10a, de 1 de julio de 2000.

<sup>270</sup> La citada resolución copatrocinada por 60 Estados miembros, insta a los Estados a promover un entorno propicio para la discusión de las características y tendencias de la acción voluntaria en sus propias sociedades, y solicita que haya dos sesiones plenarias de la 56ª sesión de la Asamblea General para dar oportunidad de discutir el voluntariado el 5 de diciembre de 2001, coincidente con el cierre del Año Internacional de los Voluntarios, y pide al Secretario General que informe sobre los resultados respecto a ese Año 2001, y su seguimiento en la 57ª sesión de la Asamblea General.

Asimismo, dicha Resolución: (i) tiene en cuenta la valiosa contribución del voluntariado no sólo para el desarrollo social, sino también para el desarrollo económico, (ii) exhorta a los Estados para promover un entorno propicio para la discusión de las características y tendencias de la acción voluntaria en sus propias sociedades, (iii) invita a los Estados a considerar todos los medios disponibles para más personas a involucrarse en la acción voluntaria y que se extrae de una amplia sección transversal de la sociedad, (iv) alienta a los gobiernos, las organizaciones no gubernamentales, el sector privado, el sistema de las Naciones Unidas, personalidades y otros actores pertinentes a que adopten todas las medidas posibles para promover la acción voluntaria, (v) pide al Secretario General que difunda la información en los diferentes conferencias relacionadas mundiales de las Naciones Unidas llevado a cabo durante el año 2001, (vi) las convocatorias de dos sesiones plenarias de la 56ª sesión de la Asamblea General para discutir el voluntariado el 5 de diciembre de 2001, coincidente con el cierre del Año Internacional de los voluntarios, (vii) pide al Secretario General que prepare un informe sobre los gobiernos y las formas del sistema de las Naciones Unidas pueden apoyar el voluntariado para la discusión en las reuniones plenarias GA, y (viii) pide al Secretario General que informe sobre el resultado del Año Internacional de los Voluntarios y su seguimiento que se presentará en la 57ª sesión de la Asamblea General. En este sentido véase, la página web <http://www.worldvolunteerweb.org/resources/policy-documents/united-nations/doc/international-year-of-volunteers-1.html>

- Comisión de Desarrollo Social, el papel del voluntariado en el desarrollo social, 21 de febrero de 2001, E/CN.5/2001/L.4<sup>272</sup>.

<sup>271</sup> Comisión de Desarrollo Social 39° período de sesiones 13 a 23 de febrero de 2001. Tema 3 a) ii) del programa provisional (E/CN.5/2001/1). Seguimiento de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social en la que se postula que, *“En su decisión 2000/238, el Consejo Económico y Social adoptó el programa provisional del 39° período de sesiones de la Comisión de Desarrollo Social, que incluía, dentro del tema titulado “Seguimiento de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social”, el examen de dos temas: a) tema prioritario: el mejoramiento de la protección social y la reducción de la vulnerabilidad en el actual proceso de mundialización; y b) subtema: el papel del voluntariado en la promoción del desarrollo social.”* (...) *“En su resolución 2000/25, el Consejo Económico y Social pidió a la Comisión que formulase sugerencias y recomendaciones apropiadas a la Asamblea General para promover la aportación del voluntariado al desarrollo social. Se espera que la Comisión de Desarrollo Social relacione la cuestión del voluntariado con las actividades encaminadas a erradicar la pobreza, promover el empleo, mejorar la integración social —incluida la habilitación de los grupos desfavorecidos y vulnerables— e incrementar la sensibilización respecto de los rápidos e importantes cambios que se están produciendo en muchas esferas de la vida, en especial la mundialización, y que tienen una profunda repercusión en las sociedades de todo el mundo. El informe adjunto, basado en los debates de la mesa redonda, se presenta como documento de información general para las deliberaciones de la Comisión.”*, en este sentido véase Resolución de la Comisión sobre el Voluntariado y para el Desarrollo Social, Consejo Económico y Social, 12 de diciembre de 2000, E/CN.5/2001/6.

<sup>272</sup> Trigésimo noveno período de sesiones, del 13 a 23 febrero 2001, Tema 3 (a) (ii). Seguimiento de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social: el papel del voluntariado en la promoción del desarrollo social Andorra, Bangladesh \*, Benin, Brasil, Chile \*, \* Chipre \*, República Checa, República Dominicana, Francia, Alemania, Guatemala, Japón, Malta, México \*, Países Bajos, Panamá \*, \* República de Corea, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, \* Estados Unidos de América: proyecto de resolución (\*De conformidad con el artículo 69 del reglamento de las comisiones orgánicas del Consejo Económico y Social). El papel del voluntariado en la promoción del desarrollo social 23 de febrero 2001. Por primera vez en la historia de las Naciones Unidas, existió un debate de fondo sobre el papel del voluntariado en la promoción del desarrollo social que se llevó a cabo en la 39ª reunión de la Comisión Económica de las Naciones Unidas y la Comisión Social del Consejo de Desarrollo Social en febrero de 2001. Un panel especial de expertos, organizado por el Programa Voluntarios de las Naciones Unidas, precedida del debate del gobierno. El resultado fue un proyecto de resolución (E/CAN/2001/L.4), aprobada por los 46 miembros de la Comisión. Así pues, la resolución: (i) reconoce la valiosa contribución de las formas tradicionales de ayuda mutua y la autoayuda, la prestación de servicios y otras formas de participación ciudadana para el desarrollo económico y social; (ii) reconoce que el voluntariado es un componente importante de cualquier estrategia dirigida a la reducción de la pobreza, el desarrollo sostenible y la integración social, en particular, la superación de la exclusión social y la discriminación; (iii) acoge con satisfacción la labor de los VNU y otras partes del sistema de las Naciones Unidas en apoyo al voluntariado y el papel de los VNU, en particular, como el punto focal para el Año Internacional de los Voluntarios (en adelante AIV) ; (iv) También da la bienvenida a la recopilación y difusión de información sobre el Año a través de la página web AIV (<http://www.iyv2001.org>); (v) pone de manifiesto la importante acción de los gobiernos para desarrollar medidas políticas para apoyar el voluntariado apropiada a la cultura nacional en colaboración con los sectores privados y voluntarios; (vi) hace hincapié en que esto no implica el apoyo al gobierno la reducción o sustitución de un empleo remunerado; (vii) las listas de los gobiernos de varias maneras y el sistema de las Naciones Unidas pueden apoyar el voluntariado; (viii) específicamente en el caso de los gobiernos, hay un llamado a tener el voluntariado en cuenta en la planificación del desarrollo nacional y para los gobiernos a considerar el posible impacto de las políticas sociales y las medidas económicas sobre la capacidad de los ciudadanos y la voluntad

- Informe del Secretario General de las Naciones Unidas A/56/288, sobre el Apoyo al Voluntariado, de 14 de agosto de 2001<sup>273</sup>.
- Resolución de la Asamblea General 56/38 acerca de las recomendaciones a los gobiernos y al sistema de las Naciones Unidas sobre el fomento del voluntariado, de 5 de diciembre de 2001<sup>274</sup>.
- Resolución de la Asamblea General "Recomendaciones sobre el apoyo al voluntario", 10 de enero de 2002, A/RES/56/38<sup>275</sup>.
- Informe del Secretario General respecto al "Año Internacional de los voluntarios: resultados y perspectivas futuras", 24 de septiembre de 2002, A/57/352<sup>276</sup>.

---

para ser voluntario. En este sentido véase la página Web <http://www.worldvolunteerweb.org/resources/policy-documents/united-nations/doc/role-of-volunteerism-in.html>

<sup>273</sup> Quincuagésimo sexto período de sesiones. Tema 120 del programa provisional. Desarrollo social, incluidas cuestiones relativas a la situación social en el mundo y a los jóvenes, el envejecimiento, las personas con discapacidad y la familia, Informe del Secretario General de las Naciones Unidas, A/56/288, sobre el apoyo al voluntariado.

<sup>274</sup> Quincuagésimo sexto período de sesiones. Tema 108 del programa, Resolución aprobada por la Asamblea General 56/38 sobre las "recomendaciones sobre el apoyo al voluntariado", 5 de diciembre de 2001, en AA.VV, *I plan integral de la unidad de voluntariado de la Universidad de Córdoba 2009-2015*, Agencia Andaluza de Voluntariado, Junta de Andalucía, Universidad de Córdoba, Córdoba, 2009, pág. 7.

<sup>275</sup> En dicha Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas se tratan las "Recomendaciones sobre el apoyo al voluntariado 21 de mayo 2001. Esta resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas (A/RES/56/38), co-patrocinada por los Estados miembros 126 y aprobada el 5 de diciembre de 2001, propone recomendaciones sobre cómo los gobiernos y el sistema de las Naciones Unidas pueden apoyar el voluntariado. En estas recomendaciones, los términos de voluntariado, actividades de voluntariado y a su vez de voluntarios se refieren a una amplia gama de actividades, incluyendo las formas tradicionales de ayuda mutua y la autoayuda, la prestación de servicios formales y otras formas de participación ciudadana, llevadas a cabo del libre albedrío, para el público en general buena recompensa monetaria y en el que no es el principal factor de motivación. En este sentido véase la página Web <http://www.worldvolunteerweb.org/resources/policy-documents/united-nations/doc/recommendations-on-support-for.html>

<sup>276</sup> Quincuagésimo séptimo período de sesiones. Tema 98 del programa. Desarrollo social, incluidas cuestiones relativas a la situación social en el mundo y a los jóvenes, el envejecimiento, las personas con discapacidad y la familia. En donde se resume el informe, tal y como se mencionó anteriormente *"en su resolución 55/57, la Asamblea General pidió al Secretario General que le presentara en su quincuagésimo séptimo período de sesiones un informe sobre los resultados del Año Internacional de los Voluntarios y su seguimiento. En este informe se describen los antecedentes del Año, se ofrece un panorama general de las medidas adoptadas, se presentan conclusiones y se debate sobre el futuro. El Año fue un éxito en toda regla. Se constituyeron 123 comités nacionales y una gran cantidad de comités locales, regionales y estatales. El sitio en la Web oficial recibió unos 9 millones de visitas. La multitud de actividades, incluidos los esfuerzos por medir la contribución de los voluntarios, que se llevaron a cabo en todas las partes del mundo tuvieron como consecuencia un reconocimiento mayor del papel del voluntariado en el desarrollo. Se registraron mejoras claras en los marcos legislativos y las infraestructuras nacionales y locales para*

- Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas, sobre el Seguimiento del Año Internacional de los voluntarios, de 26 de noviembre de 2002, A/RES/57/106<sup>277</sup>.
- Informe del Secretario General sobre el seguimiento de la observancia del Año Internacional de los Voluntarios, de 18 de julio de 2005, A/60/128<sup>278</sup>.

---

*las actividades voluntarias, y se crearon redes entre las partes interesadas de los gobiernos, el sistema de las Naciones Unidas, la sociedad civil, el sector privado y otras instituciones, lo que debería contribuir a mantener muchos de los avances logrados como consecuencia del Año. El Año recalzó la pertinencia del voluntariado a la hora de alcanzar los objetivos establecidos en la Cumbre del Milenio y otras conferencias y cumbres principales. Asimismo, subrayó el papel central de los Voluntarios de las Naciones Unidas dentro del sistema de esta Organización en cuanto a la mejora del reconocimiento, la facilitación, el establecimiento de redes y la promoción del voluntariado en colaboración con otras partes interesadas. Se insta a los gobiernos y al sistema de las Naciones Unidas, además de a la sociedad civil y otras entidades, a que colaboren entre sí para garantizar que haya más ciudadanos, procedentes de todos los grupos sociales, dispuestos a dedicar su tiempo a las actividades voluntarias y que puedan hacerlo de manera que aporten beneficios a la sociedad y a la realización personal del propio voluntario.”* En este sentido véase el Informe del Secretario General de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre “Año Internacional de los voluntarios: resultados y perspectivas futuras”, 24 de septiembre de 2002, A/57/352.

<sup>277</sup> Quincuagésimo séptimo período de sesiones. Tema 98 del programa. Seguimiento del Año Internacional de los Voluntarios 26 de noviembre 2002. Esta resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas (A/RES/57/106), copatrocinada por 142 Estados miembros y que se adoptó el 26 de noviembre de 2002, hace un llamamiento a las partes interesadas a apoyar el voluntariado como una herramienta estratégica para mejorar el desarrollo económico y social y pide al Secretario general que informe a la Asamblea general en su 60 período de sesiones sobre la aplicación de la resolución actual. En este sentido véase la página web <http://www.worldvolunteerweb.org/resources/policy-documents/united-nations/doc/follow-up-to-the-international.html>; Véase también la Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas de 26 de noviembre de 2002, A/RES/57/106.

<sup>278</sup> Informe de la ONU del Secretario General de la AIV seguimiento de su aplicación (A/60/128) 30 de agosto 2000. Este es el informe del Secretario General a la 60ª sesión de la Asamblea General sobre el seguimiento de la ejecución del Año Internacional de los Voluntarios (en adelante AIV) 2001. El informe A/60/128 destaca las principales áreas en que se encuentra el medio ambiente para ampliar y diversificar los niveles de voluntariado reforzado. Se concluye que si bien el auge que ha adquirido a lo largo de AIV continúa proporcionando el estímulo detrás de un movimiento de voluntarios vibrante, hay grandes variaciones en las tendencias entre los países y regiones. “Este informe se presenta en cumplimiento de lo dispuesto en la resolución 57/106 de la Asamblea General titulada “Seguimiento del Año Internacional de los Voluntarios”, en que la Asamblea pidió al Secretario General que le informara en su sexagésimo período de sesiones sobre la aplicación de esa resolución, en que se presentaba un panorama general de las medidas adoptadas durante el Año Internacional y las conclusiones y recomendaciones para el seguimiento. En el período transcurrido desde 2001, es evidente que el impulso alcanzado en el curso del Año Internacional ha seguido proporcionando el estímulo necesario para fomentar un activo movimiento de voluntarios. La mayoría de las recomendaciones propuestas por la Asamblea General en su resolución 57/106 está siendo aplicada por los gobiernos y el sistema de las Naciones Unidas, así como por otras partes interesadas de la sociedad civil y el sector privado. No obstante, hay amplias variaciones entre los países y las regiones en las tendencias que se perfilan y es necesario abordar esos desniveles para que el voluntariado pueda contribuir plenamente a encarar los muchos desafíos del mundo de hoy. El voluntariado, cuando se encauza adecuadamente, es una fuerza potente para el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio. En el presente informe se destacan a la atención de

- Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el Seguimiento de la ejecución del Año Internacional de los Voluntarios, de 16 de diciembre de 2005, A/RES/60/134<sup>279</sup>.
- Informe del Secretario General A/63/184, 28 de julio 2008, sobre el seguimiento de ejecución del Año Internacional de los Voluntarios<sup>280</sup>.

---

*los gobiernos y otros actores las principales esferas en que puede fortalecerse, sobre la base de los logros alcanzados en el Año Internacional, el entorno propicio para alcanzar niveles más amplios y diversificados de la acción voluntaria.” Véase la página Web <http://www.worldvolunteerweb.org/resources/policy-documents/united-nations/doc/un-secretary-generals-report-on.html>; y también el Informe del Secretario General sobre el seguimiento de la observancia del Año Internacional de los Voluntarios, de 18 de julio de 2005, A/60/128.*

<sup>279</sup> Seguimiento de la ejecución del Año Internacional de los Voluntarios (2005) 06 de febrero de 2006. Esta resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas (A/RES/60/134), copatrocinada por 84 Estados miembros y se adoptó el 16 de diciembre de 2005, invita a todas las partes interesadas, especialmente de la comunidad del sector privado y de fundaciones privadas, para apoyar el voluntariado como un plan estratégico e instrumento para promover el desarrollo económico y social, incluso mediante la ampliación de voluntariado corporativo. La resolución también insta a los gobiernos para establecer alianzas con la sociedad civil con el fin de aumentar el potencial de voluntarios a nivel nacional, "dada la importante contribución del voluntariado para el cumplimiento de los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente, incluidos los contenidos en la Declaración del Milenio". La resolución señaló que *"con reconocimiento de los esfuerzos para aumentar la comprensión y la conciencia del voluntariado mediante la investigación, el intercambio global de información y educación, incluidos los esfuerzos para desarrollar una red efectiva de voluntarios mediante, entre otras cosas, la World Volunteer Web y vinculados a los sitios nacionales."* En este sentido véase la página Web <http://www.worldvolunteerweb.org/resources/policy-documents/united-nations/doc/follow-up-to-the-implementation-2.html>; Y también la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el Seguimiento de la ejecución del Año Internacional de los Voluntarios, de 16 de diciembre de 2005, A/RES/60/134.

<sup>280</sup> Respecto al Seguimiento de la ejecución del Año Internacional de los Voluntarios, 17 de septiembre 2008 en Bonn, Alemania. El presente informe responde a la Asamblea General, resolución 60/134, que se refería a las medidas adoptadas desde el Año Internacional de los Voluntarios en 2001 y solicitaba el seguimiento por las partes pertinentes del sistema de las Naciones Unidas. También la Asamblea solicitó al Secretario General que le informase en su sexagésimo tercer período de sesiones sobre la aplicación de la resolución y que incluyese propuestas sobre formas de conmemorar el décimo aniversario del Año Internacional. Tomando la situación general del voluntariado desde el año 2001 en consideración, el informe se centraba en particular en los acontecimientos ocurridos desde la adopción de la resolución 60/134 en el año 2005. Del seguimiento de los resultados del Año Internacional continúa, a pesar de las diferencias nacionales en la aplicación de las recomendaciones de resultados (véase A/57/352). El nivel de adopción también variaba dentro del sistema de las Naciones Unidas. Las propuestas sobre las posibles formas para conmemorar el décimo aniversario del Año Internacional de los Voluntarios en 2011 incluidos en el informe y otros que serían desarrollados a nivel regional y nacional, se esperaba que se basaran en el crecimiento y la diversificación del voluntariado que el Año Internacional contribuyó a estimularla. En este sentido véase la página Web <http://www.worldvolunteerweb.org/resources/policy-documents/united-nations/doc/follow-up-to-the-implementation-1.html>

- Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 18 de diciembre de 2008, A/RES/63/153<sup>281</sup>.
- Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 5 de diciembre de 2011, A/RES/66/67<sup>282</sup>.

Existen otras documentaciones que también acreditan la relevancia del movimiento del voluntariado en este ámbito, que entre otras sería:

- Declaración Universal sobre Voluntariado, aprobada en el Congreso Mundial de Voluntarios LIVE 90, celebrado en París el 14 de septiembre de 1990<sup>283</sup>.
- Informe de la Comisión de Asuntos Sociales, Sanitarios y de la Familia (Consejo de Europa), titulado "Mejoramiento de la situación y el papel de los voluntarios como contribución de la Asamblea Parlamentaria al Año Internacional de los Voluntarios".

---

<sup>281</sup> La Resolución de la Asamblea de las Naciones Unidas A/RES/63/153 sobre el Seguimiento de la ejecución del Año Internacional de los Voluntario, en Nueva York (EE.UU.), publicada 11 de febrero 2009, es una resolución adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas sobre la base del informe de la Tercera Comisión (A/63/424), decidió que en alrededor del 5 de diciembre de 2011, dos sesiones plenarias de la 66a sesión de la Asamblea General se dedicará al seguimiento del Año Internacional de los Voluntarios y la conmemoración de su décimo aniversario, con el tema titulado "desarrollo social". La resolución invitaba a los gobiernos, con el apoyo activo de los medios de comunicación, la sociedad civil y el sector privado, así como los asociados para el desarrollo y las organizaciones y órganos pertinentes del sistema de las Naciones Unidas, para llevar a cabo actividades centradas en la conmemoración del décimo aniversario de la Internacional Año en el 2011 a nivel regional y nacional. También invitaba a la Comisión de Desarrollo Social a considerar "el voluntariado para el desarrollo" en el contexto de su tema de la integración social en sus períodos de sesiones cuadragésimo séptimo y cuadragésimo octavo, en 2009 y 2010, respectivamente. En este sentido véase la página Web <http://www.worldvolunteerweb.org/resources/policy-documents/united-nations/doc/un-resolution-63153-follow-up.html>

<sup>282</sup> AIV +10 - Resolución de la Asamblea General de 20 de febrero 2012 Nueva York, EE.UU., aprobada, el 5 de diciembre de 2011, en la cual la Asamblea General de Naciones Unidas adoptó la Resolución A/RES/66/67 con el objetivo de conmemorar el décimo aniversario del Año Internacional de los Voluntarios. La resolución es consecuencia de otros grandes eventos de voluntariado durante todo el año, tales como la Conferencia Mundial de Voluntariado en Budapest, y seis consultas regionales celebradas durante el año. En este sentido véase la página Web <http://www.worldvolunteerweb.org/resources/policy-documents/united-nations/doc/iyv-10-the-general.html>

<sup>283</sup> Reunidos por iniciativa de la *International Association for Volunteer Effort*, IAVE (Asociación Internacional de Esfuerzos Voluntarios), en el Congreso Mundial LIVE'90, en París, los voluntarios elaboraron una Declaración Universal sobre el Voluntariado, como resultado de la propuesta presentada en el Congreso Mundial de Washington, en 1988.

- Resolución del Consejo de la Unión Interparlamentaria titulada “Apoyo al Año Internacional de los Voluntarios de las Naciones Unidas: 2001”, a168ª reunión, el 7 de abril de 2001<sup>284</sup>.

### 3.2.- NORMATIVA EUROPEA.

En el ámbito europeo al igual que en ámbito internacional, también existen muchas recomendaciones, resoluciones, declaraciones y diversos tipos de documentos oficiales que declaran y afirman el papel revelador que realizan las asociaciones, las fundaciones, las ONG y la sociedad en general con sus actividades voluntarias en el desarrollo del ámbito europeo y por supuesto, en su construcción. Así por ello desde tiempo atrás las instituciones europeas han mostrado un interés muy especial respecto a el fenómeno del voluntariado, concretamente con el voluntariado juvenil, promocionando incluso programas de acción comunitaria en la cooperación y el desarrollo, la protección civil o en el bienestar social en general.

Teniendo como punto de partida la Carta Social Europea de 18 de octubre de 1961<sup>285</sup> y la Resolución del Parlamento Europeo sobre las asociaciones sin fines de lucro en la Comunidad Europea, de 13 de marzo de 1987, se divide el análisis europeo en dos planos, siendo:

---

<sup>284</sup> “Como parte de su reconocimiento de la importancia del Año Internacional de los Voluntarios 2001, el Consejo de la Unión Interparlamentaria, en su 168ª Reunión celebrada en La Habana, aprobó una resolución en que exhortó a los parlamentos y a los legisladores de todo el mundo a determinar y aprobar políticas que alentaran el voluntariado y a establecer un marco legislativo propicio para el voluntariado desde el punto de vista del buen gobierno. En respuesta a esa exhortación, la Unión Interparlamentaria (UIP), la organización mundial de parlamentos soberanos, acordó con la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (la Federación), la mayor red mundial de voluntarios, y los Voluntarios de las Naciones Unidas (VNU), centro de coordinación para el seguimiento del Año Internacional de los Voluntarios 2001, la elaboración de una Nota de Orientación sobre el voluntariado y la legislación destinada a los legisladores de todo el mundo. La Nota se elaboró tras realizar extensas consultas, primordialmente por conducto de un cuestionario especial, con parlamentarios de todas las regiones, del Norte y del Sur, organizaciones de voluntarios y Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. La información suplementaria se obtuvo de documentos de investigación, búsquedas en la Internet y entrevistas personales y telefónicas”. Véase UNIÓN INTERPARLAMENTARIA, FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE SOCIEDADES DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA, VOLUNTARIOS DE LAS NACIONES UNIDAS, *El voluntariado y la legislación: nota de orientación*, ob. cit., pág. 3.

<sup>285</sup> Ratificada por España en 1980, siendo el Instrumento de Ratificación de 29 de abril de 1980, hecho en Turín el 18 de octubre de 1961 con carácter socio-laboral. Publicada en el Boletín oficial del Estado, número 153 de 26 de junio, y número 192, de 11 de agosto, ambos de 1980. Actualmente existe una versión revisada de la Carta Social Europea, realizado en Estrasburgo el 3 de mayo de 1996, que aún España no ha ratificado (en los primeros meses del año 2013).

A.- Por una parte el Consejo de Europa, en el que se alude a:

- Recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa, sobre el Trabajo Voluntario en Actividades de Bienestar Social, número R (85) 9 de 21 de julio de 1985<sup>286</sup>.
- Recomendación del Comité de Ministros sobre la promoción de un servicio voluntario, número R (94) 4, de 4 de mayo de 1994<sup>287</sup>.
- Convención sobre la Promoción de un Servicio de Voluntariado Transnacional de largo plazo para la gente joven, el 30 de marzo de 2000.
- Recomendación del Consejo de Europa de 24 de enero de 2001, sobre “mejorar el papel y el estatuto de los voluntarios como contribución de la Asamblea Parlamentaria al Año Internacional del Voluntariado (AIV) 2001.
- Documento 9274 de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, sobre la mejora del estatuto y papel de los voluntarios en la sociedad: contribución de la Asamblea parlamentaria en el año internacional de los voluntarios 2001, del 31 de octubre de 2001.

B.- Por otro lado, la Unión Europea, con:

- Recomendación del Consejo de Ministros de la Unión Europea de 13 de junio de 1985, sobre la Protección Social de los Voluntarios para el desarrollo.
- Resolución 31 de octubre de 1994 del Consejo de Ministros de la Unión Europea, relativa al Fortalecimiento de la Cooperación Comunitaria en materia de Protección Civil.
- Conclusiones de 30 de noviembre de 1994 del Consejo de la Unión Europea, sobre el fomento de los periodos de prácticas de voluntariado en el ámbito de la juventud, en el marco de la política de cooperación (94/C 348/02)<sup>288</sup>.

---

<sup>286</sup> Recomendación que fue adoptada el día 21 de Junio de 1985, en la 387 Reunión de los Delegados Ministros, Nº R (85) 9.

<sup>287</sup> Dicha recomendación realizada por el Comité de ministros del Consejo de Europa fue dirigida a los Estados miembros de esta organización en referencia al fomento del voluntariado, con la intención de promocionar e intensificar estas acciones.

<sup>288</sup> *“En el marco de la política de cooperación en el ámbito de la juventud y teniendo en cuenta la competencia de los Estados miembros en materia de voluntariado, el Consejo y los ministros de Juventud reunidos en Consejo han estudiado las posibilidades de desarrollo de periodos de prácticas*

- Comunicación de 6 de junio de 1997 de la Comisión Europea, sobre “El Fomento del Papel de las Asociaciones y Fundaciones en Europa”.
- Declaración 38 sobre las Actividades de Voluntariado, del Tratado de Ámsterdam de 2 de octubre de 1997, por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y otros actos conexos<sup>289</sup>.
- Decisión N° 1686/98/CE, de 20 de julio de 1998, conjunta del Parlamento Europeo y del consejo de ministros de la unión europea, por la que se crea el servicio voluntario europeo para jóvenes<sup>290</sup>.
- Dictamen del Comité Económico y Social sobre el “Papel y la contribución de la sociedad civil organizada en la construcción europea” de septiembre de 1999<sup>291</sup>.
- Documento de reflexión de la Comisión nº 5824, de febrero de 2000, titulado “La Comisión y las ONG: el refuerzo de la colaboración”.
- Capítulo II, Apdo. IV del Libro Blanco de Reforma de la Comisión, de marzo de 2000, sobre la mejora del dialogo de la sociedad civil.
- Decisión N° 1031/2000/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de abril de 2000, por la que se establece el programa de acción comunitario “Juventud”.
- Resolución sobre voluntariado juvenil. Sesión nº 2391 del Consejo “Educación y Juventud”, de 29 de noviembre de 2001.
- Resolución del Consejo de 28 de enero de 2002 relativa al fortalecimiento de la cooperación en materia de formación en el ámbito de la protección civil, (2002/C 43/01)<sup>292</sup>.

---

*transnacionales de voluntariado para jóvenes.” Véase Conclusiones del Consejo y de los ministros en el seno del Consejo, de 30 de noviembre de 1994, sobre el fomento de los períodos de prácticas de voluntariado en el ámbito de la juventud, Diario Oficial nº C 348 de 09/12/1994, págs. 0002 – 0003.*

<sup>289</sup> “38. Declaración sobre las actividades de Voluntariado La Conferencia reconoce la importante contribución de las actividades de Voluntariado para desarrollar la solidaridad social. La Comunidad estimulará la dimensión europea de las asociaciones de voluntariado poniendo un énfasis particular en el intercambio de información y experiencia, así como en la participación de los jóvenes y de las personas mayores en el trabajo voluntario.” Tratado de Ámsterdam de 2 de octubre de 1997, por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos.

<sup>290</sup> Decisión N° 1686/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de Ministros de la Unión Europea, de 20 de julio de 1998 por la que se establece el programa de acción comunitaria “Servicio voluntario europeo para los jóvenes”.

<sup>291</sup> Dictamen del Comité Económico y Social sobre “El papel y la contribución de la sociedad civil organizada en la construcción europea”. Diario Oficial nº C 329 de 17/11/1999 págs. 0030.

- Resolución del Parlamento Europeo, de 22 de abril de 2008, sobre la función del voluntariado como contribución a la cohesión económica y social, 2007/2149(INI)<sup>293</sup>.

Otros documentos también relevantes, son:

- Libro Blanco de la Comisión Europea, titulado “Un nuevo impulso para la juventud europea”, COM (2001) 681 final, de 21 de noviembre de 2001<sup>294</sup>.
- Comunicación de la Comisión al Consejo, sobre el Seguimiento del Libro Blanco, “Un nuevo impulso para la juventud europea”. Propuesta de objetivos comunes para las actividades de voluntariado de los jóvenes, en respuesta a la Resolución del Consejo de 27 de junio de 2002 relativa al marco de cooperación europea en el ámbito de la juventud, COM (2004) 337 final, 30 de abril de 2004.
- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Como expresar la solidaridad del ciudadano de la UE a través del voluntariado: primeras reflexiones sobre un Cuerpo Voluntario Europeo de Ayuda Humanitaria. COM (2010) 683 final, de 23 de noviembre de 2010.
- Comunicación de la Comisión sobre políticas de la UE y voluntariado: “Reconocimiento y fomento de actividades voluntarias transfronterizas en la UE”. COM (2011) 568 final, de 20 de septiembre de 2011<sup>295</sup>.

---

<sup>292</sup> “Recordando la Resolución del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, de 31 de octubre de 1994, relativa al fortalecimiento de la cooperación comunitaria en materia de protección civil y, en particular, el deseo allí manifestado de que pueda desarrollarse una cooperación entre escuelas y centros de formación nacionales que trabajen en el ámbito de la protección civil (...).” Véase Resolución del Consejo 2002/C 43/01 de 28 de enero de 2002 relativa al fortalecimiento de la cooperación en materia de formación en el ámbito de la protección civil.

<sup>293</sup> Donde se trata la función del voluntariado como contribución a la cohesión económica y social.

<sup>294</sup> “Además de las políticas generales y sectoriales que afectan a los jóvenes, se ha desarrollado otro tipo de actividades que favorecen la movilidad, los encuentros interculturales, la ciudadanía, el voluntariado, etc. En este contexto, y tomando como base el artículo 149 del Tratado, la Unión ha emprendido una serie de acciones entre las que se encuentra el Programa Juventud, que han permitido iniciar una cooperación en el ámbito de la movilidad y el intercambio de jóvenes. Se ha ampliado progresivamente esta cooperación a otros campos tales como la información, los intercambios entre organizaciones y el servicio voluntario. (...) debería insistirse en mayor medida en la movilidad y el voluntariado, que siguen siendo prácticas demasiado limitadas y demasiado poco reconocidas (...).El voluntariado, que es tanto un modo de participación social y de experiencia educativa como un factor de inserción laboral y de integración, responde a las expectativas de los jóvenes y de la sociedad.(...)” En este sentido véase el Libro Blanco “Un nuevo impulso para la juventud europea”, COM (2001) 681 final, de 21 de noviembre de 2001, págs. 6 y ss.

### 3.3.- NORMATIVA ESTATAL.

En el marco nacional, España -aparte de la Constitución Española de 1978- solo cuenta con tres disposiciones estatales en referencia al voluntariado, que serían las siguientes:

- Orden de 11 de octubre de 1994, por la que se regula la actividad del voluntariado en los centros públicos que imparten enseñanzas de régimen general<sup>296</sup>.
- Orden de 9 de octubre de 1995, por la que se regula el voluntariado cultural<sup>297</sup>.
- Ley 6/1996, de 15 de enero, sobre voluntariado<sup>298</sup>.

---

<sup>295</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, Al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre políticas de la UE y voluntariado: Reconocimiento y fomento de actividades voluntarias transfronterizas en la UE. Bruselas, 20 de septiembre de 2011.

<sup>296</sup> *“En la concepción del sistema y la actividad educativas que acoge la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, figura como uno de los fines del sistema mismo la preparación para participar activamente en la vida social y cultural, y como uno de los principios de la actividad educativa a que se debe ajustar el desarrollo de la misma, la relación con el entorno social, económico y cultural. (...) Otro de los medios con los que es posible contar es, sin duda, el constituido por la cooperación de un voluntariado que, de manera espontánea y desinteresada, puede contribuir en muchos aspectos concretos a hacer realidad en cada centro esos objetivos del sistema. Se trata de un recurso y un modo de participación social muy directamente relacionado con las asociaciones de alumnos y de padres de alumnos y que es preciso encajar en el funcionamiento de los centros docentes para que su actuación se produzca de manera eficaz. (...)Existiendo ya el cauce legal y reglamentario para el establecimiento de una fórmula de voluntariado que se pueda prestar en centros docentes públicos, - y sin perjuicio de que la experiencia permita más adelante perfilar mejor algunos aspectos de tal actividad, sobre todo cuando se cuente con una legislación general en materia de voluntariado social -, parece adecuado abordar su regulación esquemática, y sólo en lo más indispensable, por medio de una Orden que tiene su engarce jurídico en las previsiones de las citadas normas legales y reglamentarias.”* Véase Orden 11 de octubre de 1994, por la que se regula la actividad del voluntariado en los centros públicos que imparten enseñanzas de régimen general, BOE número 255 de 25 de octubre de 1994, págs. 33190 a 33192.

<sup>297</sup> *“(…) se considera necesario propiciar nuevas vías que permitan la participación de los ciudadanos en actividades que mejoren la accesibilidad al conocimiento y disfrute de los bienes culturales, finalidad a la que responde esta Orden al establecer el régimen de voluntariado cultural, basado en los principios de una prestación altruista, solidaria, gratuita y libre, que se canaliza por medio de asociaciones civiles sin ánimo de lucro.”* Véase la Orden de 9 de octubre de 1995, sobre voluntariado cultural, BOE número 255, 25 de octubre de 1995.

<sup>298</sup> Siendo la más reciente y la única con rango de ley. Véase Ley 6/1996 de 15 de enero sobre voluntariado, BOE número 15, 17 de enero de 1996.

Además de estas disposiciones, también existe un amplio abanico normativo que aunque no hace referencia en un sentido estricto a la figura del voluntariado, incluyen cuestiones muy afines a él. Sobre todo, se trata de leyes y reales decretos que establecen el marco legal en que han de moverse las entidades de voluntariado. Siendo, entre otros:

- Ley 13/82 de 7 de abril, de Integración Social del Minusválido<sup>299</sup>.
- Ley 23/1998, de 7 de julio, de cooperación internacional para el desarrollo.
- Real Decreto 776/1998, de 30 de abril, sobre las normas de adaptación del plan general de contabilidad a las entidades sin fines lucrativos y las normas de información presupuestaria de estas entidades.
- Real Decreto 1910/1999, de 17 de diciembre, por el que se crea el Consejo Estatal de ONG de Acción Social.
- Ley 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación.
- Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo.
- Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones.

---

<sup>299</sup> “Artículo sesenta y cuatro.

*Uno.*

*El Estado fomentará la colaboración del voluntariado en la atención de los disminuidos promoviendo la constitución y funcionamiento de instituciones sin fin de lucro que agrupen a personas interesadas en esta actividad, a fin de que puedan colaborar con los profesionales en la realización de actuaciones de carácter vocacional en favor de aquéllos.*

*Dos.*

*Las funciones que desempeñe dicho personal vendrán determinadas, en forma permanente, por la prestación de atenciones domiciliarias y aquellas otras que no impliquen una permanencia en el servicio ni requieran especial cualificación.*

*Tres.*

*Por los poderes públicos se procurará orientar hacia la atención de los disminuidos, a quienes resulten obligados a la realización de una prestación civil sustitutoria respecto del cumplimiento del servicio militar, y a quienes se incorporen al servicio civil para la atención de fines de interés general de conformidad con lo previsto en los artículos treinta, dos y tres, de la Constitución y en las disposiciones que se dicten para su desarrollo.”*

Ley modificada sucesivamente por: Ley 62/2003, de 30 de diciembre. BOE 31-12-2003; Ley 24/2001, de 27 de diciembre. BOE 31-12-2001; Ley 50/1998, de 30 de diciembre. BOE 31-12-1998; Ley 66/1997, de 30 de diciembre. BOE 31-12-1997; Real Decreto legislativo 1/1994, de 20 de junio. BOE 29-06-1994.

- Real Decreto 1270/2003, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento para la aplicación del régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo.
- Ley 38/2003, de 17 de noviembre general de subvenciones.
- Real Decreto 1497/2003, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento del Registro Nacional de Asociaciones y de sus relaciones con los restantes Registros de Asociaciones.
- Real Decreto 1740/2003, de 19 de diciembre, sobre procedimientos relativos a las asociaciones de utilidad pública.
- Real Decreto 235/2005, de 4 de marzo, por el que se regula el Consejo Estatal de ONG de Acción Social.
- Real Decreto 519/2006, de 28 de abril, que establece el Estatuto de los cooperantes.

Se entiende pues que los antecedentes a la ley estatal del voluntariado y que motivaron su elaboración –ley 6/1996, de 15 de enero, sobre voluntariado- fueron tanto la Carta Social Europea como la Constitución Española de 1978. Y se presentará como la norma actual, más reciente y única con rango de ley, referida a la figura del voluntariado.

Respecto al contenido de dicha Ley, resaltamos que la misma recoge<sup>300</sup>: (i) disposiciones generales que contienen el objeto de la Ley, su ámbito de aplicación y el concepto de voluntariado; (ii) Descripción del concepto de voluntario; (iii) los derechos y deberes del voluntario<sup>301</sup>; (iv) requisitos y obligaciones que han de cumplir las organizaciones que reclutan a voluntarios<sup>302</sup>; (v) elementos formales en la incorporación de los voluntarios a la organización<sup>303</sup>; (vi) la responsabilidad extracontractual de la organización frente a terceros y la jurisdicción competente a la hora de resolver los conflictos que puedan surgir entre ambas partes (voluntarios y organización)<sup>304</sup>; (vii) medidas e incentivos para fomentar el voluntariado por la

---

<sup>300</sup> Exposición de motivos de la Ley 6/1996, de 15 de enero, sobre voluntariado.

<sup>301</sup> Artículos 6 y 7 de la Ley 6/1996, de 15 de enero, sobre voluntariado.

<sup>302</sup> Es decir, serían requisitos tales como ser constituida de forma legal, no tener ánimo de lucro, propia personalidad jurídica, etc. Artículo 8 de la Ley 6/1996, de 15 de enero, sobre voluntariado.

<sup>303</sup> Se exige que se realice de forma escrita y que se especifiquen ciertos elementos como por ejemplo, los derechos y deberes, funciones, dedicación, duración, etc. Artículo 9 de la Ley 6/1996, de 15 de enero, sobre voluntariado.

<sup>304</sup> Artículos 10 y 11 de la Ley 6/1996, de 15 de enero, sobre voluntariado.

Administración General del Estado; (viii) y por último, acreditación de la prestación de los servicios voluntarios mediante la certificación de la organización<sup>305</sup>.

De la Ley será todo el territorio nacional el ámbito de aplicación, mientras que el objeto de aplicación comprenderá dos elementos, (i) la regulación del voluntariado, tanto dentro de las entidades legalmente constituidas, como también dentro de los programas o proyectos concretos; (ii) y el fomento, la promoción y la participación del voluntariado por parte de las administraciones públicas.

Asimismo, en la norma se recogen “*notas comúnmente aceptadas como definitorias de la actividad de voluntariado*”<sup>306</sup>, como respuesta a las nociones y directrices extraídas de las recomendaciones internacionales efectuadas, por un lado a través de la Carta Europea para los voluntarios<sup>307</sup> y por otro lado del Comité de Expertos en voluntariado y desarrollo social (Nueva York 1999<sup>308</sup>), para otorgar la definición del voluntariado.

En la Carta Europea para los voluntarios la recomendación expresa:

*“El trabajo voluntario puede definirse de diferentes formas, pero estas definiciones deben incluir, al menos, los siguientes elementos.*

- *Las actividades se ocupan de los intereses de otras personas o de la sociedad.*
- *Carece de interés económico personal.*
- *Se desarrolla en un marco más o menos organizado.*

---

<sup>305</sup> Artículo 16 de la Ley 6/1996, de 15 de enero, sobre voluntariado.

<sup>306</sup> Exposición de motivos Ley 6/1996 de 15 de enero, sobre voluntariado.

<sup>307</sup> Propuesta por *Volonteuropé*, en este sentido véase la Exposición de Motivos de la Ley 6/1996, de 15 de enero, sobre voluntariado.

<sup>308</sup> Comité de Expertos sobre voluntariado que organizó las Naciones Unidas, en Nueva York el 29 y 30 de noviembre de 1999. “*El grupo estaba formado por trece expertos representantes de organizaciones voluntarias de todas las regiones del mundo, así como por personal del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, de la Oficina encargada del Informe sobre el Desarrollo Humano de las Naciones Unidas, del Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD), de Voluntarios de las Naciones Unidas (VNU) y del Banco Mundial (se adjunta la lista completa de participantes). El punto de partida para la discusión fue un documento de antecedentes, Voluntariado y Desarrollo Social, preparado por el Dr. Justin Davis Smith del Instituto para la Investigación sobre Voluntariado del Reino Unido*”. Véase AA. VV., *Comité de expertos sobre voluntariado*, Naciones Unidas, Nueva York 29 y 30 de noviembre de 1999, en la página Web <http://www.iniciativasocial.net/expertos.htm>

- *Es una opción libre que se desarrolla por medios pacíficos.”*

De las conclusiones del Comité de Expertos sobre voluntariado organizado por las Naciones Unidas con motivo del Año Internacional del Voluntariado en 1999, se extrajeron tres elementos para definir el voluntariado:

- *“La actividad no se debe emprender principalmente por una remuneración, si bien se puede permitir un reembolso de gastos y algún pago simbólico”.*
- *“Se debe emprender la actividad voluntariamente, conforme a la libre voluntad de la persona, a pesar de que aquí también hay zonas grises, ya que algunos planes escolares de servicios comunitarios motivan, y a veces requieren, a los estudiantes a participar en trabajo voluntario y en programas del tipo Comida por Trabajo, donde hay un intercambio explícito entre compromiso comunitario y asistencia en alimentos.”*
- *“La actividad debe beneficiar a una persona que no sea el propio voluntario, o a la sociedad en general, a pesar de que está claro que el voluntariado aporta también un beneficio significativo para el voluntario”*

Y ya en la Ley 6/1996 sobre voluntariado se define al mismo en su artículo 3 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, funcional, mercantil, o cualquier otras retribuidas y reúna los siguientes requisitos:*

- *Que tenga carácter general, altruista y solidario.*
- *Que su realización sea libre, sin que tenga su causa en una obligación personal y deber jurídico.*
- *Que se lleven a cabo sin contraprestación económica, sin perjuicio al desembolso de los gastos que el desempeño de la actividad voluntaria ocasione.*
- *Que se desarrollen a través de organizaciones privadas o públicas y con arreglo a programas o proyectos.”*

Y quedan claramente “*excluidas las actuaciones voluntarias aisladas, esporádicas o prestadas al margen de organizaciones públicas o privadas sin ánimo de lucro, ejecutadas por razones familiares, de amistad o buena vecindad*”<sup>309</sup>.

### **3.4.- NORMATIVA AUTONÓMICA.**

Como se expuso anteriormente en el presente estudio, para un adecuado análisis de la normativa, es perceptivo desglosar y separar el análisis de la legislación autonómica de la estatal. Así podría resaltarse más aún la evolución legislativa que ha experimentado el fenómeno del voluntariado a lo largo de la última década en España.

Previamente a abordar la relación de normas autonómicas vigentes, mencionar que antes de la aparición de la Ley 6/1996, 15 de enero, sobre voluntariado, existían ya otras legislaciones autonómicas sobre la materia, es decir, cuando se redactó dicha ley estatal existían precedentes legales en algunas de las Comunidades Autónomas, como por ejemplo en Cataluña, Aragón, Madrid, Castilla-La Mancha, etc., influyendo ello en cierta medida en las respectivas elaboraciones normativas, aunque realmente pueden detectarse dos importantes influencias en las distintas legislaciones autonómicas. Una de ellas fue que a raíz de la aprobación de la Ley Estatal en 1996, se promulgaron por lo menos seis nuevas leyes en la materia de voluntariado en distintas comunidades autónomas. Y la otra cuestión fue que tras varios años sin dictarse nuevas leyes en la materia, gracias a la celebración del Año Internacional del Voluntariado de los Voluntarios en 2001, se promulgaron varias legislaciones autonómicas<sup>310</sup>. Por tanto, con ello se cumplieron las expectativas y objetivos de promoción expuestos en ambas cuestión, por un lado en la exposición de motivos de la Ley Estatal, por otro lado en los objetivos de promoción e impulso del Año Internacional de los voluntarios 2001.

Como podrá observarse en la relación de legislaciones que se exponen a continuación, todas las Comunidades Autónomas españolas disponen de normas sobre voluntariado dentro de su competencia territorial menos la Comunidad

---

<sup>309</sup> Artículo 3.2 Ley 6/1996, de 15 de enero, sobre voluntariado.

<sup>310</sup> GARCÍA CAMPA, S., *El tratamiento del voluntariado en el Derecho español*, ob. cit., págs. 417 y ss.

Autónoma de Cantabria<sup>311</sup>. Las principales normas autonómicas en la materia son las siguientes<sup>312</sup>:

- Ley 25/1991, de 13 de diciembre, por el que se crea el Instituto Catalán del Voluntariado<sup>313</sup>.
- Ley 9/1992, de 7 de octubre, del voluntariado social de la Comunidad Autónoma de Aragón<sup>314</sup>.
- Ley 3/1994, de 19 de mayo, del voluntariado social en la Comunidad Autónoma de Madrid<sup>315</sup>.
- Ley 4/1995, de 16 de marzo, del voluntariado en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha<sup>316</sup>.
- Ley 1/1998, de 5 de febrero, reguladora del voluntariado social en la Comunidad Autónoma de Extremadura<sup>317</sup>.
- Ley Foral 2/1998, de 27 de marzo, del voluntariado en la Comunidad Autónoma de Navarra<sup>318</sup>.
- Ley 7/1998, de 6 de mayo, del voluntariado en la Comunidad de La Rioja<sup>319</sup>.
- Ley 4/1998, de 15 de mayo, del voluntariado en la Comunidad Autónoma de Canarias<sup>320</sup>.
- Ley 3/1998, de 15 de mayo, del voluntariado en la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares<sup>321</sup>.
- Ley 17/1998, de 25 de junio, del voluntariado en la Comunidad Autónoma del País Vasco<sup>322</sup>.
- Ley 3/2000, de 22 de diciembre, del voluntariado en la Comunidad Autónoma Gallega<sup>323</sup>.

---

<sup>311</sup> Concretamente en la Comunidad Cántabra se ha promulgado el Decreto 59/2000, de 26 de julio, de voluntariado cultural, para regular esta modalidad específica de voluntariado, publicado en el BOC de 7 de agosto.

<sup>312</sup> En este sentido véase Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, en el departamento de la política social, y concretamente en voluntariado y ONG, en la página web <http://www.msps.es/politicaSocial/ongVoluntariado/documentacion.htm>

<sup>313</sup> Véase DOGC del 30 de diciembre.

<sup>314</sup> Véase BOA del 19 de octubre.

<sup>315</sup> Véase BOCAM del 24 de mayo.

<sup>316</sup> Véase DOCLM de 21 de abril.

<sup>317</sup> Véase DOE de 12 de marzo.

<sup>318</sup> Véase BON de 10 de abril.

<sup>319</sup> Véase BOLR de 12 de mayo.

<sup>320</sup> Véase BOCAN de 25 de mayo.

<sup>321</sup> Véase BOIB de 28 de mayo.

<sup>322</sup> Véase BOPV de 13 de julio.

- Ley 4/2001, de 19 de junio, de voluntariado en la Comunidad Autónoma de Valencia<sup>324</sup>.
- Ley 4/2001, de 12 de julio, del voluntariado en la Comunidad Autónoma de Andalucía<sup>325</sup>.
- Ley del Principado de Asturias 10/2001, de 12 de noviembre, del voluntariado<sup>326</sup>.
- Ley 5/2004, de 22 de octubre, del voluntariado en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia<sup>327</sup>.
- Ley 8/2006, de 10 de octubre, del voluntariado en la Comunidad Autónoma de Castilla y León<sup>328</sup>.

También otras legislaciones importantes a destacar son:

- Decreto 421/2006, de 28 de noviembre, de creación, denominación y determinación del ámbito de competencia de los departamentos de la administración de la Generalitat de Catalunya. (DOGC núm. 4771 de 29.11.2006).
- Decreto 480/2006, de 5 de diciembre, de reestructuración del departamento de gobernación y administraciones públicas de la Generalitat de Catalunya. (DOGC núm. 4776 de 7.12.2006).

El hecho de que se observe que la promulgación de las normas se ha efectuado entre los años 1991 y 2006, y que algunas de ellas cuentan con vigencia anterior a la Ley Estatal de 1996, provoca una circunstancia de diferenciación, entre las promulgadas anteriormente a la Ley Estatal y aquellas otras dictadas a posteriori. Mientras el primer grupo son legislaciones que se limitan generalmente a regular únicamente el voluntariado social, el segundo grupo -que toma como referencia la Ley Estatal de 1996- amplía el ámbito material de actuación, incluyendo además

---

<sup>323</sup> Véase DOG de 28 de diciembre.

<sup>324</sup> Véase DOGV de 21 de junio.

<sup>325</sup> Véase BOJA de 24 de julio.

<sup>326</sup> Véase BOPA de 16 de noviembre.

<sup>327</sup> Véase BORM de 10 de noviembre.

<sup>328</sup> Véase BOCyL de 19 de octubre.

del voluntariado social, otros tipos también reconocidos como el voluntariado educativo, deportivo, científico, o medioambiental<sup>329</sup>.

No se debe olvidar para finalizar el presente análisis que al igual que sucede a nivel nacional, existen otras muchas disposiciones normativas autonómicas vigentes, que recogen aspectos relacionados con el voluntariado, a parte de las propias leyes de voluntariado. Es decir, han de tenerse en cuenta también las normas que rigen en las asociaciones y fundaciones, servicios sociales o los registros propiamente dichos, y sobre todo también aquellas normas que regulan el funcionamiento de consejos, instituciones, o comisiones regionales de voluntariado<sup>330</sup>.

En suma, actualmente la regulación legal referida al fenómeno del voluntariado, no puede concebirse de una manera aislada. En consonancia con los avances y progresiones logradas deberá formar parte de un nuevo ámbito del derecho positivo que regula el tercer sector. Sector que aún no ha sido reconocido de manera expresa ni por el legislador ni por la doctrina, no obstante cada vez más evidente. *“Esta normativa está formada por disposiciones de carácter administrativo, financiero, mercantil, laboral y civil. El análisis de la regulación legal del voluntariado ha de ponerse en relación, por consiguiente, con la completa ordenación jurídica del tercer sector que se ha producido de un tiempo a esta parte”*<sup>331</sup>.

*“Social and economic welfare are not separate concepts. Without economic prosperity, no country can provide for all the social needs of its citizens. But nor can any country be called truly*

---

<sup>329</sup> En este sentido véase el documento *Diagnóstico de situación del voluntariado de en España*, Plan Estatal del Voluntariado 2005-2009, pág. 12 y ss.

<sup>330</sup> Véase el documento *Diagnóstico de situación del voluntariado de en España*, ob. cit., pág. 12 y ss.

<sup>331</sup> GARCÍA CAMPA, S., “Algunos interrogantes para el análisis jurídico del voluntariado”, ob. cit., pág. 14.

*prosperous so long as many of its citizens are left to fend for themselves against ignorance, hardship and disease"*

*Ex-Secretary-General of the United Nations, Kofi Annan.*

*“La sociedad española ofreció entonces el ejemplar despliegue de miles de voluntarios de todas las edades, que junto a los servicios públicos y los profesionales entregaron desinteresadamente su esfuerzo a favor de una causa humanitaria sentida como propia, y solidarizándose con el sufrimiento de las personas afectadas.”*

*Palabras de su Alteza Real el Príncipe de Asturias con motivo de la inauguración del VII Congreso Estatal del Voluntariado. Las Palmas de Gran Canaria, 24 de noviembre de 2004.*

## **CAPÍTULO IV.- ANÁLISIS ESTADÍSTICO DEL VOLUNTARIADO.**

### **1.- INTRODUCCIÓN.**

A lo largo de los últimos años, el movimiento del voluntariado –incluso el español– desgraciadamente ha tenido la oportunidad de mostrar su empuje y vigor en distintas ocasiones con graves y tristes acontecimientos históricos que marcaron en mayor o menor medida las sociedades. Por ello, el empuje realizado por el

movimiento participativo en cada sociedad es un fiel reflejo de la madurez del fenómeno que ha venido consolidándose en el establecimiento de instrumentos y actuaciones dirigidas al fomento de la solidaridad y al desarrollo de la participación social de los ciudadanos de cada una de las sociedades de los distintos países.

Las nuevas necesidades que la propia globalización requiere de la cultura cívica, exige entre otras cosas el compromiso y la concordia de una sociedad civil activa, creativa y totalmente enfocada hacia nuevos objetivos de convivencia conjunta, capaz de posibilitar la creación de verdaderas oportunidades y de nuevas opciones para todos. Un reto que no puede concebirse con vistas exclusivas a la frontera nacional, *“sino que debe ser planteado a escala supranacional: como la responsabilidad de una nueva ciudadanía mundial”*<sup>332</sup>.

Por ello, se incrementa la convicción de que la respuesta a los problemas que surgen difícilmente vendrá de los propios Estados. Es decir, no existe un consenso definido del discutido papel y de la responsabilidad que le corresponde a los gobiernos y cuál es la responsabilidad de las iniciativas filantrópicas y a la acción comunal privada, poniendo así en tela de juicio la división de las responsabilidad entre el sector público y privado<sup>333</sup>.

*“En esta situación esas instituciones libremente emanadas de la sociedad civil, sin ánimo de lucro y con el objetivo de trabajar por el bienestar general, que integran lo que se ha denominado ya como Tercer Sector, tienen hoy una oportunidad de incuestionable transcendencia. Estas entidades pueden expresar las preocupaciones ciudadanas, exigir responsabilidad de los poderes públicos, promover la comunidad, cubrir necesidades insatisfechas, y en general, mejorar la calidad de vida. Pero antes deberíamos preguntarnos, que tipo de instituciones privadas y qué tipo de fundaciones se precisarán para servir al bien común en el futuro”*<sup>334</sup>.

---

<sup>332</sup> En este sentido véase la Presentación del estudio realizado por SALOMÓN, L. Y ANHEIER, H. (dir.), *La Sociedad Civil Global: Las dimensiones del sector no lucrativo, proyecto de estudio comparativo del sector no lucrativo de la Universidad Johns Hopkins*, ob. cit., págs. 11 y ss.

<sup>333</sup> Ibid., págs. 12 y ss.

<sup>334</sup> Ibid., pág. 12.

Los resultados que más adelante se analizarán, demuestran que el sector no lucrativo ha alcanzado la categoría de Tercer Sector, diferenciándose del Estado y de las empresas privadas. Y son las Organizaciones No Gubernamentales (en adelante ONG) las que se han convertido dentro del mismo como los principales agentes en materia del voluntariado, adhiriendo a un elevado número de personas que ofrecen su trabajo de forma libre, altruistamente, y en beneficio del bien común.

Las ONG, son organizaciones sin ánimo de lucro cuya dependencia no responde de los gobiernos estatales, y además son entidades que persiguen objetivos de interés general. Son muchas y distintas las actividades a las que se suelen dedicar estas organizaciones, aunque frecuentemente son las dirigidas a actividades asistenciales, y concretamente en el caso español, son estas mismas –las asistenciales- las que abanderan el primer lugar e inmediatamente seguidas por las actividades sanitarias, educativas, laborales, culturales y deportivas. Por tanto las ONG de Acción Social *“son expresiones de la ciudadanía que se agrupan en torno a fines sociales, altruistas y solidarios, en beneficio de las personas más desfavorecidas, excluidas y marginadas de la sociedad, con un doble objetivo: paliar su situación de desigualdad y desfavorecimiento, y promover los cambios estructurales necesarios para que no se produzcan estas situaciones”*<sup>335</sup>.

Como consecuencia, las organizaciones inmersas en el Tercer Sector se rigen por principios y valores basados en la solidaridad y la justicia social, y al mismo tiempo se protegen los intereses de las personas trabajando en cubrir las necesidades que se extraen de la sociedad. Es decir, dichas características junto con la independencia del Estado y de los organismos públicos, sitúan y consolidan a las ONG como un poderoso núcleo de atracción para las personas que deseen realizar algún tipo de contribución voluntaria a la comunidad<sup>336</sup>.

Por ello, considerar estas entidades como componentes del Tercer Sector es un fiel reflejo de la fuerza social y de la gran aportación al bienestar social que realizan. Y

---

<sup>335</sup> Es decir, las ONG de Acción Social actúan en ámbitos de exclusión social, pobreza, desigualdad, discapacidad, colectivos desfavorecidos como: personas mayores, infancia, enfermos y mujeres. En este sentido véase *Diagnóstico de situación del voluntariado en España*, Plan Estatal del Voluntariado 2005-2009, pág. 13.

<sup>336</sup> *Diagnóstico de situación del voluntariado en España*, ob. y loc. cit.

que además a menudo comparten tareas con el Estado, “*que promueve su desarrollo y potencia su protagonismo precisamente por su positiva aportación al estado de bienestar*”<sup>337</sup>.

Entonces teniendo en cuenta a todos los agentes relacionados con el fenómeno del voluntariado –Organizaciones No Gubernamentales (ONG), otras entidades y organizaciones públicas y privadas, y administraciones públicas- se han elaborado diversos estudios y distintos análisis sobre la realidad del voluntariado, tanto Europa como también en España, considerándolo como una importante forma de participación ciudadana, en la cual también desde un punto de vista cuantitativo se analizan los datos estadísticos disponibles, como de forma también cuantitativa, se exponen sus principales rasgos y características<sup>338</sup>.

No obstante se debe señalar que la tarea de obtención de datos, sobre todo los cuantitativos –datos estadísticos- en España ha presentado algunos problemas especiales debida a razones siguientes<sup>339</sup>:

- (i) En el ámbito español aún el auge del fenómeno del voluntariado es palpable y reciente en comparación con otros países europeos, de ahí que realmente no exista mucha información sistematizada.
- (ii) A raíz del reconocido auge suscitado a partir de los años 90, no existen datos ni estadísticas oficiales estatales sobre el voluntariado con anterioridad a dichas fechas. Es decir, los datos y estadísticas disponibles actualmente surgen de las labores realizadas por entidades

---

<sup>337</sup> *Diagnóstico de situación del voluntariado en España*, ob. y loc. cit.

<sup>338</sup> Para paliar el desconocimiento del importante Tercer Sector, el Centro para Estudios de la Sociedad Civil de la Universidad Johns Hopkins emprendió en 1990 un ambicioso proyecto de alcance internacional cuyo objetivo era delimitar, medir y evaluar este fenómeno social a través de un estudio comparativo en el que ya participan más de cuarenta países. Es un proyecto al que se sumó tiempo atrás la Fundación BBVA, con el fin de ratificar su compromiso de contribuir al mejor conocimiento de la cambiante y conscientemente compleja realidad social de nuestro tiempo. Véase Presentación del estudio realizado por SALOMÓN, L. Y ANHEIER, H. (dir.), *La Sociedad Civil Global: Las dimensiones del sector no lucrativo, proyecto de estudio comparativo del sector no lucrativo de la Universidad Johns Hopkins*, ob. cit., págs. 11 y ss. También concretamente en España, el estudio más reciente publicado, es el *Diagnóstico de situación del voluntariado de acción social en España*, elaborado por la Plataforma de Voluntariado de España, Informes, Estudios e Investigación 2011, Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, Madrid, 2011.

<sup>339</sup> Véase *Diagnóstico de situación del voluntariado en España*, ob. cit., pág. 6 y ss.

públicas o privadas con análisis e investigaciones efectuadas a partir de la segunda mitad de los años 90, 2000 y 2001 en adelante.

- (iii) Respecto a los datos cuantitativos y estadísticos de las organizaciones o entidades sin ánimo de lucro que cuenten con un número de voluntarios, no existe un verdadero orbe limitado, certero y actualizado de dichas organizaciones que aporte realmente representatividad a las estadísticas. Es decir, a pesar de la existencia de distintos registros para dichas entidades<sup>340</sup>, incluso registros sistematizados, en algunos casos no suelen aportar demasiada información porque mayoritariamente los registros son “*registros de natalidad*”, sus funciones se limitan a publicitar las altas de las organizaciones, y no por ejemplo las bajas, o las posibles transformaciones que se pudieran producir en tales entidades como por ejemplo la absorción y la fusión.

Es decir, la ausencia de suficiente información -que ha quedado claramente constatada- conlleva a que los análisis y estudios realizados en España respecto al voluntariado se deriven de una situación de amplia debilidad respecto al conocimiento científico disponible sobre el tema del voluntariado<sup>341</sup>.

En múltiples ocasiones las Organizaciones Sociales han manifestado la escueta realidad existente sobre los datos e informaciones respecto al voluntariado. En el caso de España, estas organizaciones se han servido a través de la Plataforma del Voluntariado de España para reflejar su preocupación por dicho tema, así como también para manifestar, por ejemplo, la no existencia de un registro con información veraz de la cantidad y el perfil de personas que realizan labores de voluntariado en dichas organizaciones, ni tampoco sobre sus motivaciones o intereses para realizar tales tareas, etc.<sup>342</sup>.

---

<sup>340</sup> En España existen registros autonómicos o estatales para las entidades con naturaleza no lucrativa (asociaciones, fundaciones, etc.), así por ejemplo en el Registro Fundaciones estatal, véase más información en el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, en la página Web <http://mspsi.es/fundaciones/portada/home.htm>

<sup>341</sup> Véase PLATAFORMA DE VOLUNTARIADO DE ESPAÑA, *Diagnóstico de la situación del voluntariado de acción social en España*, Informes, Estudios e Investigaciones 2011, Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, Madrid, 2011, pág. 17.

<sup>342</sup> Véase PLATAFORMA DE VOLUNTARIADO DE ESPAÑA, *Diagnóstico de la situación del voluntariado de acción social en España*, ob. y loc. cit.

No obstante, también hay que tener presente que la escasez de datos - tanto cuantitativos, como cualitativos- no solo ocurre en España, son otros muchos países Miembros de la Unión Europea los que sufren también dicha escasez<sup>343</sup>.

En la realidad de la sociedad española, aunque el número va en aumento, aún son una minoría las personas que han realizado un trabajo voluntario alguna vez. Para constatar los datos y estudiar los resultados, con frecuencia se realizan encuestas a la población, así a modo de ejemplo el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS en adelante) en una encuesta realizada en el mes de Marzo de 2011<sup>344</sup> muestra que son muchos los españoles que no han realizado voluntariado en ninguna área, y de aquellos que si lo han realizado alguna vez, cerca de la mitad no lo ha realizado en los últimos doce meses.

Por ello, en España en la labor de promoción del voluntariado es esencial el trabajo que realizan y proponen para el futuro los planes estatales estratégicos. Es fundamental el papel que vienen desempeñando los planes estatales del voluntariado desde 1997 hasta el más actual (Plan Estatal del Voluntariado 2010-

---

<sup>343</sup> Como ya se analizó anteriormente, los informes de la Comisión Europea emitidos previamente a la celebración del año 2011 como Año Europeo del Voluntariado, son una gran mayoría los Estados Miembros de la Unión Europea a los que la afecta también la carencia de datos cualitativos como cuantitativos respecto al fenómeno del voluntariado. Por ello, y otras razones, la Unión Europea decidió establecer el año 2011 como Año Europeo del Voluntariado con el principal objetivo de agradecer a las millones de personas voluntarias que existen en la Unión Europea por el gesto que tienen día a día. La Comisión Europea adoptó el acuerdo para la celebración de este año el 3 de junio de 2009 y, desde entonces, las 22 redes de la Alianza para el Año Europeo del Voluntariado 2011 han ido desarrollando distintas iniciativas para darle un contenido repleto de actividades a esta celebración. Esta Decisión establece como objetivos del Año Europeo: (i) Trabajar para el establecimiento de un marco que posibilite el voluntariado en la Unión Europea para afianzar el voluntariado como parte de la promoción de la participación ciudadana. (ii) Ofrecer medios de actuación a las organizaciones de voluntarios y mejorar la calidad del voluntariado. (iii) Reconocer las actividades de voluntariado: fomentar incentivos apropiados para particulares, empresas y organizaciones implicados en el desarrollo del voluntariado. (iv) Sensibilizar sobre el valor y la importancia del voluntariado, en este sentido véase AA. VV., 2011: *Año Europeo del Voluntariado*, programa nacional del Reino de España, Año Europeo de las actividades de voluntariado que fomenten una ciudadanía activa 2011; También véase la página Web [http://www.juntadeandalucia.es/gobernacionyjusticia/opencms/portal/Voluntariado/ContenidosEspecificos/EVY\\_2011?entrada=tematica&tematica=83](http://www.juntadeandalucia.es/gobernacionyjusticia/opencms/portal/Voluntariado/ContenidosEspecificos/EVY_2011?entrada=tematica&tematica=83).

<sup>344</sup> Pregunta nº 8 ¿Alguna vez ha realizado Ud. Trabajo voluntario, sin remuneración, en alguna de las siguientes áreas?, pregunta nº 9 (sólo a quienes han contestado "sí" en alguna de las actividades de la pregunta nº 8) y de estas áreas que ha mencionado, ¿ha realizado Ud. Trabajo voluntario en los últimos 12 meses?, Véase *Barómetro de marzo*, avance de resultados, Centro de Investigaciones Sociológicas, Estudio número 2.864, Marzo 2011, pág. 7.

2014<sup>345</sup>) para alentar el ejercicio del voluntariado en todos los ámbitos y muy especialmente desde los poderes públicos. Así pues cobran cierta importancia los principios en los que se basa el último plan estratégico estatal del voluntariado, que serían los siguientes principios:

- (i) *Carácter integral, transversalidad y coordinación.* En el que la estrategia estatal del voluntariado busca a través de distintas áreas, líneas estratégicas y actuaciones, afrontar el fenómeno del voluntariado desde una perspectiva global e integral. Por ello la estrategia es transversal en tanto que implica los diferentes Ministerios existentes con el objetivo de que todas las competencias sobre voluntariado se realicen con todas las implementaciones y ejecuciones coordinadas para generar sinergias e incrementar la eficiencia<sup>346</sup>.
- (ii) *Continuidad e innovación.* Dos objetivos se pretenden con este principio, uno sería continuar con el trabajo que ya se ha ido desarrollando desde que se aprobó el primer plan estratégico estatal en 1997. Y por otro lado, buscar “abrir la Estrategia a la innovación, mediante líneas estratégicas

---

<sup>345</sup> El Gobierno aprobó la Estrategia Estatal del Voluntariado 2010-2014 en Consejo de Ministros el 23 de diciembre de 2010, en la que se invertirán casi 75 millones de euros durante los cinco años en que se desarrollará la Estrategia y donde también la finalidad de la Estrategia es potenciar la acción voluntaria en la sociedad española. Así pues, el Gobierno aprobó a propuesta de la ministra de Sanidad, Política Social e Igualdad, Leire Pajín, y en colaboración con los Ministerios de Interior, de Cultura, de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino, de Asuntos Exteriores y Cooperación, y de Trabajo e Inmigración la Estrategia Estatal del Voluntariado 2010-2014. Esta Estrategia es el resultado del compromiso del Gobierno español de dedicar una atención especial al voluntariado y su finalidad es potenciar la acción voluntaria en la sociedad española. La Estrategia aprobada continúa el trabajo realizado en los Planes anteriores y da respuesta a los nuevos retos y tendencias de futuro en materia de voluntariado. Cuenta con un presupuesto total estimado para su período de vigencia de casi 75 millones de euros (74.990.346 euros). La Estrategia Estatal del Voluntariado 2010-2014 es el cuarto plan estatal de voluntariado, después de los de los períodos 1997-2000, 2001-2004 y 2005-2009. Para la elaboración de la Estrategia se ha partido de la evaluación del anterior Plan Estatal del Voluntariado 2005-2009 y del “Diagnóstico de situación del voluntariado de acción social en España” (elaborado por la Plataforma de Voluntariado de España). Además, se han tenido en cuenta las diferentes políticas de la Administración General del Estado dedicadas al voluntariado, así como a las CCAA y a las Entidades No Lucrativas que forman parte del Consejo Estatal de ONG de Acción Social. Igualmente, se ha considerado que 2011 ha sido declarado como *Año Europeo de las Actividades del Voluntariado que Fomenten una Ciudadanía Activa*. Véase en la página Web <http://www.msc.es/gabinetePrensa/notaPrensa/desarrolloNotaPrensa.jsp?id=1971>

<sup>346</sup> Véase punto “1.1. Principios de la Estrategia”, en *Estrategia Estatal del Voluntariado 2010-2014*, aprobada por el Acuerdo del Consejo de Ministros del 23 de diciembre de 2010, Informes, Estudios e Investigación 2011, Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, pág. 14.

y actuaciones que reflejen y potencian las nuevas tendencias del voluntariado”<sup>347</sup>.

(iii) *Consenso y participación social*. Para alcanzar el objetivo de que dicho plan sea una herramienta aplicable, estable y consensuada en la elaboración del plan estatal estratégico han participado distintos organismos públicos, tales como los centros directivos relacionados con el voluntariado de la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas, entidades no lucrativas, y otros agentes que de una u otra manera son claves en el proceso en la promoción y desarrollo del voluntariado<sup>348</sup>.

(iv) *Igualdad de oportunidades*. Con el objetivo de erradicar barreras sociales o culturales a cualquier persona que desee realizar tareas de voluntariado, se establece el principio de trato y de oportunidades, evitando así situaciones de desigualdad y/o discriminación por razones de sexo, raza, nacionalidad, religión, etc.

(v) *Transversalidad del género*. “La Estrategia incorpora de manera sistemática y generalizada la perspectiva de género, tanto en el proceso de desarrollo como en el mecanismo de evaluación propuesto. En este sentido, se considera que la política de promoción de voluntariado plasmada en la Estrategia, ha de tener en consideración la situación de partida y los efectos, ya sean similares o diferenciados, que la política produce sobre hombres y mujeres, con el objetivo de alcanzar la igualdad real entre mujeres y hombres”<sup>349</sup>.

Sin duda La Estrategia Estatal del Voluntariado 2010-2014 tiene como objetivo principal poder responder a todos los retos que debe afrontar el movimiento del voluntariado. En definitiva, los objetivos generales “deben guiar el diseño de políticas de promoción del voluntariado durante su vigencia, con el fin último de:

- (i) Aumentar su capacidad de transformación social y participación activa de los ciudadanos,
- (ii) Mejorar el conocimiento del voluntariado,
- (iii) Reforzar la sensibilización social,

---

<sup>347</sup> Véase *Estrategia Estatal del Voluntariado 2010-2014*, ob. y loc. cit.

<sup>348</sup> Véase *Estrategia Estatal del Voluntariado 2010-2014*, ob. y loc. cit.

<sup>349</sup> Véase *Estrategia Estatal del Voluntariado 2010-2014*, ob. y loc. cit.

- (iv) Fortalecer las Entidades No Lucrativas,
- (v) Mejorar la gestión de la acción voluntaria y consolidar la cooperación entre los agentes relevantes del sector,
- (vi) Atender a las nuevas tendencias del voluntariado y a la cooperación internacional<sup>350</sup>.

Asimismo los objetivos generales que terminan marcándose en las distintas áreas, líneas estratégicas y actuaciones podrían sistematizarse de la siguiente forma:

(i) *Sensibilización*. El objetivo general de esta área es “profundizar en el conocimiento del voluntariado e informar y concienciar a toda la sociedad acerca de los valores, el carácter altruista y solidario, las oportunidades y la necesidad de una participación ciudadana activa a través de la acción voluntaria”<sup>351</sup>. Por ello las líneas establecidas para ello son:

- a. *Difusión*, para divulgar los valores y logros de la acción voluntaria y también promocionar y reconocer la participación ciudadana y de las Entidades No Lucrativas en labores del voluntariado.
- b. *Reflexión y estudio*, para lograr que exista un mayor conocimiento del voluntariado, provocando su estudio y análisis desde distintas perspectivas lo que promoverá la reflexión sobre el concepto y el papel que desempeña el voluntariado en la sociedad.

En definitiva, es esencial insistir en destacar la difusión de los valores inherentes al voluntariado, ya que promoviendo su reconocimiento y credibilidad conllevará incentivar a las personas a formar parte de este fenómeno<sup>352</sup>.

(ii) *Apoyo*. El objetivo general de esta área es “incrementar la formación de las personas que trabajan con el voluntariado y del propio voluntariado, aumentar la participación ciudadana en el voluntariado e impulsar la modernización, la transparencia y la sostenibilidad de las Entidades No

---

<sup>350</sup> Véase punto “1.4. Objetivos Generales y Líneas Estratégicas”, en *Estrategia Estatal del Voluntariado 2010-2014*, ob. cit., pág. 19 y ss.

<sup>351</sup> *Estrategia Estatal del Voluntariado 2010-2014*, ob. y loc. cit.

<sup>352</sup> Véase *Estrategia Estatal del Voluntariado 2010-2014*, ob. y loc. cit.

Lucrativas”<sup>353</sup>. Para ello las líneas estratégicas establecidas serán las siguientes:

- a. *Promoción*, de la participación de las personas en el voluntariado, incrementándolo y con un compromiso estable y duradero en el tiempo.
- b. *Formación*, a través de prestar apoyo técnico y económico a los programas de formación, sobre todo a las personas voluntarias que en ellos participan.
- c. *Gestión*, para lograr un mayor apoyo en la modernización del Tercer Sector, e incentivar estimulando la transparencia y sostenibilidad de las organizaciones no lucrativas.

(iii) *Coordinación*. El objetivo general de esta área es “fortalecer la colaboración entre todos los agentes comprometidos con el voluntariado, prestando una especial atención, a la participación de las entidades no lucrativas en redes de trabajo autonómicas, nacionales e internacionales”<sup>354</sup>. Siendo los líneas estratégicas a seguir:

- a. *Cooperación*, pretendiendo fortalecer las relaciones, estructuras y colaboraciones entre los distintos agentes que participan en el voluntariado ya sean privados como sean públicos.
- b. *Participación internacional*, afianzando e intensificando internacionalmente la colaboración de todos los agentes del Tercer Sector implicados en organizaciones y redes de actividades de voluntariado.

(iv) *Nuevas tendencias del voluntariado*. Por último en esta área el objetivo general es “promover el estudio de las nuevas formas de ejercer el voluntariado e impulsar su desarrollo, así como apoyar la consolidación del uso de las Tecnologías de la Información y Comunicación en el Tercer Sector”<sup>355</sup>. Para lograr el objetivo las líneas estratégicas que se desarrollarán serán las siguientes:

---

<sup>353</sup> Véase *Estrategia Estatal del Voluntariado 2010-2014*, ob. y loc. cit.

<sup>354</sup> Véase *Estrategia Estatal del Voluntariado 2010-2014*, ob. y loc. cit.

<sup>355</sup> Véase *Estrategia Estatal del Voluntariado 2010-2014*, ob. y loc. cit.

- a. *Uso de las tecnologías de la información y la comunicación*, se prestará apoyo técnico y económico a las acciones de formación que desarrollen en el Tercer sector, así como también a las personas voluntarias y otros agentes que colaboren en ello.
- b. *Nuevas formas de participación*, con el análisis y estudio de las nuevas vías o tendencias que cuenta el voluntariado y fomentando su incorporación a las entidades no lucrativas totalmente.

Así pues en los últimos años han aparecido nuevas formas de participación en el voluntariado a través de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación, más conocido como voluntariado virtual. Y que no deben dejar de ser atendidas. Asimismo como otros perfiles de personas que realizan voluntariado, como por ejemplo el voluntariado rural entre otros<sup>356</sup>.

En suma, los análisis y estudios más actuales realizados respecto al voluntariado manifiestan una cierta tendencia de las personas voluntarias a dedicar menor tiempo al voluntariado y de aportar un compromiso variable. Es decir, existen otras nuevas fórmulas a la hora de realizar las tareas de voluntariado, como por ejemplo las siguientes<sup>357</sup>:

- (i) *Plurivoluntariado*, en el que una persona colabora y participa en acciones en distintas entidades no lucrativas;
- (ii) *Convergentes*, es decir, también llamado voluntariado convergente, que se produce cuando las personas –sin que anteriormente hubiera habido una previa colaboración- participan de forma puntual y en ciertas ocasiones con las entidades sin lucro;
- (iii) El *voluntariado puntual*, cuando las personas participan en actos concretos y de forma breve.

Pero en realidad, esta fuerte tendencia resulta en contra de la verdadera necesidad que actualmente demandan las entidades sin ánimo de lucro, ya que hoy en día cuando los países se encuentran inmersos en las situaciones de crisis económicas existentes, la demanda de las actuaciones y colaboraciones de dichas entidades

---

<sup>356</sup> Véase *Estrategia Estatal del Voluntariado 2010-2014*, ob. y loc. cit.

<sup>357</sup> Véase *Estrategia Estatal del Voluntariado 2010-2014*, ob. y loc. cit.

son mayores que en otros momentos. Es cierto que en estas épocas de crisis económicas el número de beneficiarios aumenta, por ello existe cada vez más necesidad de un voluntariado con mayor compromiso, más estabilidad y duración en el tiempo<sup>358</sup>.

En suma, es fundamental y prioritario incorporar a dichas organizaciones no lucrativas nuevos perfiles de voluntariado, es decir, voluntarios cualificados y con experiencia<sup>359</sup>.

## **2.- SITUACIÓN DEL VOLUNTARIADO EN EUROPA.**

En vista de la importancia que plantea el movimiento social del voluntariado y todo lo que a su vez implica, llegar a medir el valor económico del voluntariado se ha convertido en un interés central en los análisis y estudios recientes elaborados sobre el tema<sup>360</sup>.

¿Qué supone el trabajo voluntariado para las economías nacionales? Esta cuestión ha sido la línea de la investigación elaborada por la Universidad Johns Hopkins en Estados Unidos sobre la contribución del sector del voluntariado a las economías nacionales y sus PIB, denominado “Proyecto comparado del Sector No Lucrativo”, en el que se reflejan datos con estudios en 46 países y algunos de los datos obtenidos son realmente notables de destacar<sup>361</sup>:

(i) *Las personas voluntarias representan entre el 3% y el 5% de la población activa en muchos países.*

---

<sup>358</sup> Véase *Estrategia Estatal del Voluntariado 2010-2014*, ob. y loc. cit.

<sup>359</sup> Como por ejemplo serían personas jubiladas, prejubiladas, personas desempleados o profesionales que realizan tareas o servicios *pro bono*. Incluso un camino para lograr la integración de las personas inmigrantes en las sociedades podría ser a través de su incorporación en la participación de los programas de voluntariado. Véase punto “1.4. Objetivos Generales y Líneas Estratégicas”, en *Estrategia Estatal del Voluntariado 2010-2014*, ob. cit., pág. 12.

<sup>360</sup> Entre otros, en este sentido véase el Informe del Centro Europeo de Voluntariado en la página Web, [http://www.cev.be/113-economic\\_value\\_of\\_volunteering-en.html](http://www.cev.be/113-economic_value_of_volunteering-en.html); Y el *Informe de la Comisión Europea, Volunteering in the European Unión GHK 2010*, Educational Audiovisual and Culture Executive Agency (EAC-EA), Directorate General Educación and Cultura (DG AEC), European Commission, Febrero 2010.

<sup>361</sup> Véase el estudio en la página Web <http://www.ccss.jhu.edu/index.php?section=contentview=9&sub=3>

(ii) *Las personas voluntarias hacen una contribución a la economía global de 400 billones de dólares.*

(iii) *El número de personas voluntarias que colaboran o que trabajan a tiempo completo es aproximadamente de 140 millones.*

(iv) *Y si las personas voluntarias fueran una nación, serían el noveno país más poblado del mundo.*

También esta misma Universidad en el año 2003 publicó el “Manual de Instituciones sin Fines de Lucro en el Sistema de Cuentas Nacionales” que aporta a los Institutos Nacionales de Estadísticas todas las herramientas para trabajar con los datos en las cuentas nacionales de cada país y en el que se propone utilizar herramientas para recoger, a modo de ejemplo, los siguientes datos<sup>362</sup>:

(i) *El número de organizaciones de la sociedad civil, por ámbito de actividad.*

(ii) *El número de personas que trabajan en organizaciones de la sociedad civil, tanto de forma remunerada como voluntaria.*

(iii) *El valor añadido de las organizaciones de la sociedad civil.*

(iv) *El valor de la contribución voluntaria por ámbito de actuación.*

(v) *El valor de los gastos operativos y de las fuentes de financiación.*

Por su parte en la misma línea en Europa, el Centro Europeo de Voluntariado y la Universidad Johns Hopkins en más de una ocasión han intentado integrar a todos los países europeos y a Eurostat en el asunto de reflejar la importancia económica del voluntariado.

Así, en la Asamblea General del Centro Europeo de Voluntariado celebrada en abril de 2008 en Eslovenia<sup>363</sup>, cuyo título fue “Poner al Voluntariado en el Mapa Económico de Europa”, los objetivos a conseguir fueron “(i) *Present and discuss the inclusion of economic value of volunteering figures in national statistical accounts (macro level); (ii) Facilitate discussion between different stakeholders on*

---

<sup>362</sup> En este sentido el estudio desarrollado en PLATAFORMA DE VOLUNTARIADO DE ESPAÑA, *Diagnóstico de la situación del voluntariado de acción social en España*, Informes, ob. cit., pág. 68.

<sup>363</sup> Asamblea General del Centro Europeo de Voluntariado, *Putting Volunteering on the economic map of Europe*, 17 - 19 April, 2008, City Museum, Gosposka 15, 1000 Ljubljana, Slovenia. Más información en la página Web [http://www.cev.be/10-cev\\_general\\_assemblies-EN.html](http://www.cev.be/10-cev_general_assemblies-EN.html)

*how to move this debate forward; (iii) Present examples of good practice from CEV member organisations on assessing and measuring the economic value of volunteers' contribution (micro level); (iv) Adopt a CEV position urging EU countries and EUROSTAT to provide data on the economic value of volunteering'.*

En la Asamblea también se resaltó que el voluntariado debía ser considerado como una actividad económica, al tener un valor que podría ser contabilizado en términos económicos. Los miembros del Centro Europeo de Voluntariado mostraron su acuerdo de que la mejor forma de su reconocimiento era el de presentar el valor económico del voluntariado y de aquellas personas responsables de la toma de decisiones, *“Participants concluded that: Yes, it is important to measure the economic value of volunteering, not least to convince decision-makers to support the development of volunteering infrastructure and initiatives in Europe. CEV should act as a forum in this area, sharing good practices and the most successful and effective tools of measurement. However, we should not forget what else volunteering provides us with – social cohesion and social capital, active participation, or simply people’s happiness. These remain measurable<sup>364</sup>”.*

Existen también otros estudios que aportan nuevas orientaciones para llegar a conocer el verdadero valor económico del voluntariado. El más reciente sería el elaborado por la Organización Internacional del Trabajo que en 2011 ha elaborado la primera edición sobre el estudio respecto al “Manual de Medición del Trabajo Voluntario”<sup>365</sup>. Con el objetivo de incorporar el voluntariado de una forma regular en los informes de población activa en todos los países del mundo<sup>366</sup>. Ante el éxito en

---

<sup>364</sup> En este sentido para más información de los resultados, véase la página Web [http://www.cev.be/77-](http://www.cev.be/77-2008_april_(ljubljana_slovenia)_putting_volunteering_on_the_economic_map_of_europe-EN.html)

[2008\\_april\\_\(ljubljana\\_slovenia\)\\_putting\\_volunteering\\_on\\_the\\_economic\\_map\\_of\\_europe-EN.html](http://www.cev.be/77-2008_april_(ljubljana_slovenia)_putting_volunteering_on_the_economic_map_of_europe-EN.html)

<sup>365</sup> El estudio se elaboró con el auspicio del Departamento de Estadística de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en colaboración con Voluntarios de Naciones Unidas, por el Centro de Estudios de la Sociedad Civil de la Universidad Johns Hopkins, que ha participado en la medición del sector sin fines de lucro y del trabajo de los voluntarios en diferentes países en todo el mundo por cerca de dos décadas, en este sentido véase ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *Manual para la Medición del Trabajo Voluntario*, volumen 1, Oficina Internacional del Trabajo de Ginebra, Ginebra, 2011, pág. 4.

<sup>366</sup> El objetivo de este Manual de medición del trabajo voluntario es ayudar a los países a obtener datos sistemáticos y comparables sobre el trabajo voluntario mediante complementos regulares a las encuestas sobre la fuerza de trabajo o sobre los hogares. Se trata de disponer de datos comparativos entre los países sobre una forma de trabajo significativa, de importancia creciente pero que, con frecuencia, figura rara vez en las estadísticas económicas tradicionales. Esto

algunos países que utilizaron estas herramientas para medir el trabajo voluntario, tanto la Organización Internacional del Trabajo, como el Centro de Estudios de la Sociedad Civil de la Universidad Johns Hopkins animan al resto de países a utilizarlos<sup>367</sup>.

Concretamente el Centro Europeo de Voluntariado ha instado a los países a través de sus miembros, para que los organismos nacionales de estadística adopten las directrices del citado Manual y las implanten de cara al futuro, permitiendo así poder llegar a medir el valor económico del voluntariado<sup>368</sup>.

Respecto a la idea de la participación social, la Comisión Europea afirma que el voluntariado es una idea vinculada de forma directa a la participación social<sup>369</sup>.

Por ello, en la vinculación con la sociedad es donde más se evidencia el tipo de participación social que representa el fenómeno del voluntariado. Es decir, la participación social a través del voluntariado contribuye a que exista una total cohesión social de la sociedad. De ahí, que el Consejo de Europa reconozca que las organizaciones no gubernamentales ejercen un papel explícito y determinante para favorecer la cohesión social. Se entiende por “cohesión social” como la capacidad de una sociedad para asegurar el bienestar de todos sus miembros, reduciendo las desigualdades y evitando la exclusión. Es decir, *“Social cohesion is the capacity of a society to ensure the well-being of all its members, minimizing disparities and avoiding marginalisation. The Task Force emphasises in addition society’s capacity to manage differences and divisions and ensure the means of achieving welfare for all members”*<sup>370</sup>.

---

permitirá cumplir con las recomendaciones del Secretario General de las Naciones Unidas en relación con el seguimiento de la aplicación del informe sobre el Año Internacional del Voluntariado [Naciones Unidas, 2005] según las cuales, los gobiernos deberían comprometerse “vigorosamente” en “actividades para construir una base de conocimientos” sobre el trabajo voluntario y para “determinar el valor económico del voluntariado”. En este sentido véase ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *Manual para la Medición del Trabajo Voluntario*, ob. cit., pág. 4.

<sup>367</sup> Más información en la página Web <http://ccss.jhu.edu/>

<sup>368</sup> En este sentido podrá consultarse la página Web [http://www.cev.be/1-news\\_home-EN.html](http://www.cev.be/1-news_home-EN.html)

<sup>369</sup> COMISIÓN EUROPEA, “Europe for Citizens Programme” en la página Web [http://ec.europa.eu/citizenship/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/citizenship/index_en.htm)

<sup>370</sup> COUNCIL OF EUROPE, “Report of High-Level Task Force on Social Cohesion in the 21<sup>st</sup> century. Towards an active, fair and socially cohesive Europe”, Strasbourg, 31 October 2007.

Al igual que se ha mencionado, que en España existe la problemática respecto a la carencia de datos actualizados sobre la realidad de las personas que ejercen el voluntariado, en Europa ocurre del mismo. Existe ausencia de datos actualizados, así el Voluntariado en la Unión Europea manifiesta que generalmente en Europa hay una falta de sistematización, un enfoque más estructurado, y un registro de voluntarios. En este sentido las instituciones no atienden plenamente al voluntariado. Y concretamente cuando en el informe se alude al caso de España, se reflejan datos e informaciones contradictorias y metodologías de estudio e investigaciones bastante dispares. En concreto señala que<sup>371</sup>:

*“Several further challenges have been identified through the elaboration of this study:*

- *Information and data: In Spain, there is a lack of up to date official data on volunteering at national level, since there are no official statistics (e.g. national surveys) on this issue, the most recent data being published in Spain dates from the late 90's or 2000/0166. Also some of the sources are contradictory or the methodology used varies. The interviewees identified this point as one of the main challenges encountered”.*

Este estudio asimismo manifiesta que hay 92 y 93 millones de europeos vinculados al fenómeno del voluntariado, a través de las actividades que ofrece este movimiento. Según las estimaciones que establece el Eurobarómetro Especial del año 2006<sup>372</sup>, 3 de cada 10 europeos realizaban tareas de voluntariado, y que 8 de cada 10 consideraba que el voluntariado era una actividad realmente importante para su vida. No obstante, también se evidenció que el fenómeno del voluntariado en los países de la Unión Europea tiene un alcance muy desigual.

Ciertamente existen modelos y tratamientos del voluntariado en los distintos países miembros de la Unión Europea.

---

<sup>371</sup> Véase COMISIÓN EUROPEA, *Country Report Spain. Volunteering in the European Unión*, GHK 2010, Educational Audiovisual and Culture Executive Agency (EAC-EA), Directorate General Education and Culture (DG AEC), Febrero 2010, pág. 27.

<sup>372</sup> Véase Special Eurobarometer 273, “European Social Reality”, 2006. Con 26.755 entrevistas realizadas entre el 17/11/2006 y el 19/12/2006. En España 1.000 entrevistas realizadas entre el 21/11/2006 y el 15/12/2006.

Así pues como ejemplo a resaltar, es el caso español, que según los estudios sobre el asunto del voluntariado, es modelo diferente al del resto de países de Europa Occidental<sup>373</sup>.

En estos se afirma que “el modelo de financiación del sector no lucrativo en España difiere considerablemente del modelo observado en el resto de Europa. Así, las organizaciones no lucrativas de otros países de Europa Occidental incluidos en este estudio obtienen la inmensa mayoría de sus ingresos del sector público, como promedio. Así, frente al 32,1% de España, la media porcentual del total de ingresos provenientes de pagos del sector público ascendía al 55,6% en los nueve países de Europa occidental objeto de este estudio. La cuota de ingresos del sector no lucrativo procedente de las cuotas y pagos por servicios es mucho mayor en España que en el resto de Europa (49% frente al 37,2% de media, respectivamente), y los ingresos aportados por la filantropía también son relativamente mayores (18,8% en España frente al 7,2% europeo). La relativa importancia de las donaciones privadas en la estructura de ingresos del sector no lucrativo español se debe en parte a un modelo financiero único, según el cual parte de la recaudación del cupón de la ONCE se destina a la Fundación ONCE, encargada de financiar una amplia red de organizaciones al servicio de las necesidades de personas con minusvalías”.

### **3.- SITUACIÓN DEL VOLUNTARIADO EN ESPAÑA.**

#### **3.1.- VISIÓN DEL FENÓMENO DEL VOLUNTARIADO CON PERSPECTIVA ESTATAL.**

Según se expuso en la XV Escuela de Otoño de Voluntariado<sup>374</sup>, en España existen unas 800.000 personas voluntarias<sup>375</sup>. Más del 80% de las entidades del

---

<sup>373</sup> En este sentido véase el estudio de I. Ruiz de Olabuénaga, en la aportación española en la investigación dirigida por L. Salomón y E. Anheier, en *La Sociedad Civil Global: Las dimensiones del sector no lucrativo*. Véase, RUIZ DE OLABUÉNAGA, I., JIMÉNEZ LARA, A., ANHEIER, K. Y SALOMÓN, L., “Europa Occidental: España”, en SALOMÓN, L. Y ANHEIER, H. (dir.) *La Sociedad Civil Global: Las dimensiones del sector no lucrativo*, ob. cit., pág. 225 y ss.

<sup>374</sup> Exposición presentada por D. Luciano Poyato Roca, Presidente de la Plataforma del Voluntariado en España en *Escuela de Otoño del Voluntariado*, XV Edición, Hospedería Fonseca, Salamanca, 4, 5 y 6 de noviembre de 2010.

<sup>375</sup> Según analiza el Anuario del Tercer Sector de Acción Social de España existen alrededor de 873.171 que son voluntarias, de las cuales tres de cada diez colaborarían en una entidad de tipo singular. El Anuario del Tercer Sector de Acción Social de España es una novedosa publicación que

Tercer sector cuentan con voluntarios para desarrollar sus proyectos. De todas las personas vinculadas a las entidades del Tercer Sector de Acción Social, el 62% son personas voluntarias.

A pesar de estas cifras que se manejan respecto al Tercer Sector y el fenómeno del voluntariado, es cierto que en los últimos años se ha consolidado la rama de conocimiento sobre el Tercer Sector, pero es inusual la ocasión que se incluye el fenómeno del voluntariado explícitamente.

La debilidad del voluntariado es un hecho suficientemente resaltado en diversos documentos tanto españoles como europeos. Uno de los ejemplos más recientes en el panorama europeo sería el estudio realizado por la Comisión Europea sobre voluntariado en la Unión Europea del año 2010, en el que queda resaltado todo lo concerniente a España<sup>376</sup>. Entre otros asuntos se afirma que “*The national studies on volunteering show that the level of volunteering is: (...) Relatively low in Belgium, Cyprus, Czech Republic, Ireland, Malta, Poland, Portugal, Slovakia, Romania, Slovenia and Spain as 10%-19% of adults carry out voluntary activities*”<sup>377</sup>.

La carencia de información que realmente cuenta el fenómeno del voluntariado sobre su conocimiento científico, ha desembocado en que desde el sector público – sin perjuicio de algún que otro estudio realizado en el sector privado<sup>378</sup> – concretamente el Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad tomara la

---

es fruto de la investigación que se ha realizado entre 2009 y 2010 por la Fundación Luis Vives, y que permite tener una visión global de la actualidad del Tercer Sector en España. Ofrece los datos más relevantes del sector en relación al tipo de entidades, volumen de ingresos, campo de actuación, personas beneficiarias, recursos humanos y financiación. Un informe cuantitativo que describe las tendencias y retos de futuro de las entidades del Tercer Sector de Acción Social (TSAS en adelante) en cuanto a su gestión, la calidad de sus servicios, cómo comunican, la transparencia y rendición de cuentas, así como los proyectos de intervención. Véase la página Web [http://www.fundacionluisvives.org/servicios/publicaciones/informe\\_anual\\_del\\_tercer\\_sector\\_de\\_accion\\_social\\_en\\_espana/index.html](http://www.fundacionluisvives.org/servicios/publicaciones/informe_anual_del_tercer_sector_de_accion_social_en_espana/index.html)

<sup>376</sup> En 2010, unos 100 millones de europeos estaban involucrados en actividades voluntarias. Tras esta cifra global, la participación de los ciudadanos en el voluntariado varía considerablemente en toda la UE. En este sentido véase el informe de la COMISIÓN EUROPEA, *Volunteering in the European Unión GHK 2010*, Educational Audiovisual and Culture Executive Agency (EAC-EA), Directorate General Education and Cultura (DG AEC), European Commission, Febrero 2010.

<sup>377</sup> Véase Comisión Europea, *Volunteering in the European Unión GHK 2010*, Educational, ob. cit., pág. 7 y ss.

<sup>378</sup> Estudios y análisis mencionados anteriormente en el presente estudio.

iniciativa de elaborar un informe sobre el Diagnóstico de la Situación del Voluntariado en España con el fin de reunir y mostrar “*el conjunto de amenazas y oportunidades que rodea a la acción voluntariado, así como las fuerzas que operan en su favor y en su contra que permitirán obtener una información suficiente para diseñar políticas públicas sobre el voluntariado teniendo en cuenta su situación real*”<sup>379</sup>.

El Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad con la elaboración del citado informe de diagnóstico pretende ayudar a crear recursos que ayuden a “*generar sinergias positivas entre las administraciones públicas, el Tercer Sector, las entidades de voluntariado, las plataformas que aglutinan a las entidades de voluntariados, y por supuesto a los ciudadanos españoles que realizan tareas de voluntariado*”<sup>380</sup>.

Por ello, los fines del documento son<sup>381</sup>:

- (i) *Mejorar el conocimiento sobre el perfil de las personas voluntarias de la acción social en España.*
- (ii) *Conseguir un mayor conocimiento sobre su situación dentro de las organizaciones.*
- (iii) *Identificar las nuevas tendencias en materia de voluntariado de acción social.*
- (iv) *Elaborar un sistema de indicadores clave para el Estudio del Voluntariado de Acción Social en España que permitirá describir la realidad del voluntariado social a nivel territorial y estatal, y refleje su evolución y desarrollo.*

---

<sup>379</sup> En el informe se afirma que “*excluyendo algunos estudios académicos, la última referencia de la que hay constancia, es la que aparece en el Diagnóstico de Situación del Voluntariado en España que se elaboró para el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de cara a la evaluación del Plan Estatal de Voluntariado 2001-2005 y para el diseño del Plan Estatal de Voluntariado 2005-2009*”. En este sentido véase PLATAFORMA DE VOLUNTARIADO DE ESPAÑA, *Diagnóstico de la situación del voluntariado de acción social en España*, ob. cit., pág. 17.

<sup>380</sup> Véase PLATAFORMA DE VOLUNTARIADO DE ESPAÑA, *Diagnóstico de la situación del voluntariado de acción social en España*, ob. y loc. cit.

<sup>381</sup> *Ibid.*, pág. 18.

Resaltamos que el estudio solo atiende al voluntariado de acción social “*por razones de prioridad al no poder englobar la totalidad de manifestaciones del fenómeno del voluntariado*”<sup>382</sup>.

Quedaron fuera del informe algunos tipos de voluntariado:

- (i) Porque son un tipo de voluntariado alejado del carácter de “acción social”. Por ejemplo: el voluntariado de cooperación internacional o el voluntariado de investigación.
- (ii) Porque el voluntariado no se lleva a cabo dentro de entidades privadas sin ánimo de lucro. Por ejemplo podría considerarse en esta categoría el voluntariado que se realiza dentro de las instituciones públicas –Administraciones Locales-.
- (iii) Porque por las características innatas en el tipo de voluntariado, es preceptivo la realización de un estudio específico previo. Por ejemplo el voluntariado cultural, voluntariado de emergencias, voluntariado de protección civil, voluntariado universitario, el voluntariado deportivo, y también el voluntariado asociado a la responsabilidad social de las empresas<sup>383</sup>.

Y es que el fenómeno del voluntariado es una forma, una manifestación de la participación ciudadana, que cuenta con sus propias características y que estas mismas varían según el espacio en el que se circunscriban.

Por ello, como se ha mencionado en capítulos anteriores, el voluntariado es un concepto con reciente definición. Fue la Ley 6/1996, de 15 de enero, del

---

<sup>382</sup> Como consecuencia el informe manifiesta la reclamación de realizar un informe más global sobre los diversos tipos de acción voluntaria existentes. Y asimismo manifiesta que al realizar el informe no se ha querido realizar un texto resumen de posiciones y teorías, sino un informe con datos concretos cuando se han podido obtener, y de tendencias ciertas observadas, que contribuyan a la intervención práctica de las organizaciones y las administraciones públicas. En este sentido véase PLATAFORMA DE VOLUNTARIADO DE ESPAÑA, *Diagnóstico de la situación del voluntariado de acción social en España*, ob. y loc. cit.

<sup>383</sup> Las organizaciones y entidades del sector del voluntariado prefieren que el término utilizado respecto a este tipo de voluntariado sea “voluntariado asociado a la responsabilidad social de las empresas”, en vez del usualmente utilizado “voluntariado corporativo”. En este sentido véase EDO, J., “Hacia un código ético de la Responsabilidad Social Corporativa”, en *Plataforma del Voluntariado*, en la página Web <http://blog.plataformavoluntariado.org/2009/04/25/hacia-un-codigo-etico-de-la-responsabilidad-social-corporativa/>

Voluntariado, la que en su definición<sup>384</sup> del mismo aludía a las actividades de interés general<sup>385</sup> que se realizan en determinadas condiciones, “y que abarcan numerosos ámbitos de acción: asistenciales, de servicios sociales, cívicas, educativas, culturales, científicas, deportivas, sanitarias, de cooperación al desarrollo, de defensa del medio ambiente, de defensa de la economía o de la investigación, de desarrollo de la vida asociativa, de promoción del voluntariado, o cualesquiera otras de naturaleza análoga”<sup>386</sup>.

La Plataforma del voluntariado de España<sup>387</sup>, como se ha explicado anteriormente, en varias ocasiones ha manifestado su preocupación por la escasez de datos

---

<sup>384</sup> “Artículo 3. Concepto de voluntariado.

1.- A los efectos de la presente Ley, se entiende por voluntariado 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.

2.- Quedan excluidas las actuaciones voluntarias aisladas, esporádicas o prestadas al margen de organizaciones públicas o privadas sin ánimo de lucro, ejecutadas por razones familiares, de amistad o buena vecindad.

3.- La actividad de voluntariado no podrá en ningún caso sustituir al trabajo retribuido.”

Véase Ley 6/1996 de 15 de enero sobre voluntariado, BOE número 15, de 17 de enero de 1996.

<sup>385</sup> “Artículo 4. Actividades de interés general.

Se entiende por actividades de interés general, a efectos de lo dispuesto en el artículo anterior, las asistenciales, de servicios sociales, cívicas, educativas, culturales, científicas, deportivas, sanitarias, de cooperación al desarrollo, de defensa del medio ambiente, de defensa de la economía o de la investigación, de desarrollo de la vida asociativa, de promoción del voluntariado, o cualesquiera otras de naturaleza análoga.”

Véase Ley 6/1996 de 15 de enero sobre voluntariado, BOE número 15, de 17 de enero de 1996.

<sup>386</sup> Véase PLATAFORMA DE VOLUNTARIADO DE ESPAÑA, *Diagnóstico de la situación del voluntariado de acción social en España*, ob. cit., pág. 22.

<sup>387</sup> La Plataforma del Voluntariado de España (en adelante PVE) es una organización no gubernamental que coordina la promoción y difusión del voluntariado y la acción solidaria a nivel estatal. Se creó en 1986 y, en la actualidad, está integrada por 78 organizaciones de ámbito regional y local, así como por plataformas autonómicas y provinciales que representan a unas 900.000 personas voluntarias de todo el Estado. Su principal labor es impulsar el voluntariado, promover el compromiso y la participación social, además de sensibilizar a la ciudadanía. Forma parte del Consejo Estatal de ONG, del Centro Europeo de Voluntariado (CEV) y del *International Association for Volunteer Effort* (IAVE). La Plataforma del Voluntariado de España participa en la elaboración de políticas y programas de voluntariado, defiende los intereses y la independencia de las ONG que la integran y actúa como portavoz en foros nacionales e internacionales del Tercer Sector de Acción Social. En este sentido véase la página Web <http://www.plataformavoluntariado.org/web/s/21-pve>

respecto al fenómeno del voluntariado, como por ejemplo no “existe un registro con información veraz acerca del número de personas que hacen voluntariado en las entidades de acción social en España, ni hay datos sobre cuál es el perfil de esas personas, ni existe información suficiente sobre las motivaciones o intereses que les llevan a hacer voluntariado”<sup>388</sup>. A pesar de ello se llevó a cabo la realización del informe, con éxitos en sus resultados, no obstante con la premisa de la falta de perspectiva por parte de los voluntarios.

Es decir, los autores conscientes de ello reconocen que una aproximación analítica directa al voluntariado desde la perspectiva del propio voluntariado –con ninguna interpretación por parte de los gestores y de los representantes organizativos– hubiera sido lo más productivo y eficaz<sup>389</sup>.

Por lo tanto, a su vez entienden que al darse el estudio en un marco temporal determinado y con recursos limitados, las conclusiones y los distintos alcances conseguidos deben complementarse con otros estudios simultáneamente<sup>390</sup>, siendo ellos la base a partir de los cuales se elaborará el presente análisis de la situación del voluntariado en España.

---

<sup>388</sup> PLATAFORMA DE VOLUNTARIADO DE ESPAÑA, *Diagnóstico de la situación del voluntariado de acción social en España*, ob. cit., pág. 24

<sup>389</sup> A modo de ejemplo se podría realizar una encuesta que recogiera la opinión de la sociedad española respecto al voluntariado y las organizaciones del Tercer Sector, e incluso otra encuesta con las impresiones de las personas que realizan tareas de voluntariado. Tal y como han manifestado en sus aportaciones Ángel Zurdo y su equipo. En este sentido véase PLATAFORMA DE VOLUNTARIADO DE ESPAÑA, *Diagnóstico de la situación del voluntariado de acción social en España*, ob. y loc. cit.

<sup>390</sup> En suma, para poder extraer conclusiones ciertas y acordes con la realidad actual, deben analizarse los estudios más contemporáneos sobre dicho fenómeno, que a fecha de hoy y ordenados en el tiempo serían: (i) CASTELLANO, I., y SÁNCHEZ, M., *Conclusiones al estudio comparativo de los planes del voluntariado en España*, Observatorio del Voluntariado, Plataforma del Voluntariado de España, Madrid, 2009. En esta publicación, el Observatorio del Voluntariado gestionado por la Plataforma del Voluntariado de España, propone la realización de un estudio comparativo sobre legislación y normativa en materia de voluntariado. Los resultados obtenidos de dicho análisis comparativo contribuirán a hacer propuestas de mejora a la actual ley de voluntariado en España. (ii) *Plan Estatal del Voluntariado 2005-2009* elaborado por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, y el *Diagnóstico de Situación del Voluntariado en España 2005-2009* que elabora el Ministerio de Sanidad y Política Social. (iii) *Estrategia Estatal del Voluntariado 2010-2014* elaborado por el Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, Madrid, 2010. (iv) EDIS EQUIPO DE INVESTIGACIÓN SOCIOLÓGICA S.A., *El Anuario del Tercer Sector de Acción Social en España*, Fundación Luis Vives, Madrid, 2010. (v) Barómetro de marzo, avance de resultados, Centro de Investigaciones Sociológicas, Estudio número 2.864, Marzo, 2011. (vi) *Diagnóstico de situación del voluntariado de acción social en España* elaborado por la Plataforma de Voluntariado de España, Informes, Estudios e Investigación 2011, Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, Madrid, 2011.

Otros afirman que en España el *voluntarismo organizado* manifiesta hacia fuera una doble visión. Es decir, por un lado cuenta con una imagen social interpretada por la mayoría de los ciudadanos como una “virtud social promotora de solidaridad, libertad y democracia”, por otro lado es visto como “el gran ausente de nuestra convivencia”<sup>391</sup>. Así desde esta perspectiva los análisis y valoraciones a vista de pájaro deberían incluir sin duda dos niveles de información, (i) todos los aspectos respecto a “la intensidad de su presencia en la sociedad”, y (ii) toda la información sobre “la aportación de este sector”<sup>392</sup> a la economía, su contribución específica a la crisis del paro, su impacto político, o su contribución al desarrollo del marco democrático de convivencia social<sup>393</sup>. Pero ciertamente la situación no deja de ser complicada, debido en gran medida a que los ámbitos son cambiantes, es decir entre lo privado y lo público, entre el lucro económico y el lucro no económico, entre el poder financiero y el poder político, la línea limítrofe en ocasiones es difusa.

Sin duda el éxito social y la demanda de la sociedad reclamando su colaboración y la falta de recursos y de medios suficientes para que puedan gestionar de forma autónoma e independiente sus programas solidarios de acción y fomento, les sitúa en una situación “entre la utopía irracional y un servilismo de seguimiento incondicional a los intereses de los cuerpos dominantes”<sup>394</sup>.

No obstante, respecto al contexto institucional, social y económico que presentan las entidades no lucrativas y el fenómeno del voluntariado, los estudios coinciden en que las instituciones reconocen la importancia que manifiestan ambas figuras.

Por un lado como dato revelador de la importancia que cuenta en el contexto actual el voluntariado, por ejemplo entre otros existe implícitamente un reconocimiento del valor social del mismo en la declaración del año 2011 como “Año Europeo de las

---

<sup>391</sup> RUIZ OLABUÉNAGA, J. I., *El sector lucrativo en España: una visión reciente*, Fundación BBVA, Bilbao, 2006, pág. 15.

<sup>392</sup> Tercer sector, que como ya se ha ido explicando anteriormente engloba a las Organizaciones no gubernamentales y, a su vez, al fenómeno del voluntariado.

<sup>393</sup> RUIZ OLABUÉNAGA, J. I., *El sector lucrativo en España: una visión reciente*, ob. y loc. cit.

<sup>394</sup> *Ibid.*, pág. 17 y 18.

actividades de Voluntariado que fomenten una ciudadanía activa<sup>395</sup>, con el objetivo de lograr un gran impulso en la agenda política europea para el voluntariado “2011+” que fomente, reconozca, facilite y apoye el voluntariado para que adquiera su máximo potencial<sup>396</sup> en las sociedades.

Concretamente en España, en los últimos años ha sido muy importante el incremento que ha experimentado el apoyo de la Administración Pública impulsando al voluntariado, sobre todo con los planes estratégicos y legislación establecida. El apoyo se ha efectuado a través de varios canales como por ejemplo: la elaboración de planes autonómicos y regionales, la financiación del plan estatal del voluntariado a través del crédito a las comunidades autónomas, la financiación de programas específicos a través de subvenciones derivadas de la asignación tributaria del IRPF, la creación del Consejo Estatal de Responsabilidad Social Corporativa, y apoyo en la financiación del Plan Estratégico del Tercer Sector.<sup>397</sup>

Por otro lado, respecto a la evidencia de la importancia de las entidades no lucrativas en España, la situación del sector se presentó de manera cuantitativa y los autores afirmaron que a mediados de la década de los noventa existía “un conjunto de ocho tipos de instituciones que, a su vez, comprendían un total estimado de 253.507 entidades no lucrativas en toda España, cerca de veintiséis millones de cuotas, unos once millones de personas asociadas, un millón de voluntarios que dedicaban más de cuatro horas mensuales a colaborar en las actividades del sector, más de 475.000 empleos remunerados a tiempo completo, y unos gastos operativos que suponían el 4% del PIB. La dimensión económica del sector no lucrativo español resultaba comparable a los de sus homólogos en otros países europeos”<sup>398</sup>.

---

<sup>395</sup> 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. Disponible en *Official Journal of the European Union* 22-01-2010.

<sup>396</sup> Véase los Antecedentes sobre el Año Europeo del Voluntariado 2011, Alianza del Año Europeo del Voluntariado 2011, en la página Web <http://www.eyv2011.eu/>

<sup>397</sup> En este sentido véase el documento “Bases para la realización de un diagnóstico del Voluntariado en España” de la Plataforma de Voluntariado en España, en PLATAFORMA DE VOLUNTARIADO DE ESPAÑA, *Diagnóstico de situación del voluntariado de acción social en España*, ob. cit., pág. 50.

<sup>398</sup> Países como Francia, Alemania, Finlandia y Austria, en este sentido véase RUIZ OLABUÉNAGA, J. I., *El sector lucrativo en España: una visión reciente*, ob. cit., pág. 18.

Por todo ello, se puede afirmar que los valores del voluntariado son positivos para la sociedad. Es cierto que el término *voluntariado* está unido a la idea de acción solidaria, desinteresada, altruista y preocupación por el bienestar de la sociedad, y como consecuencia la *solidaridad* es un valor importante, y lo es para la sociedad de acuerdo con los datos del Eurobarómetro de la primavera del año 2006.

En los datos que refleja el Eurobarómetro 66 Primavera 2006, para los ciudadanos españoles el valor de la solidaridad se encuentra mínimamente encima de la media europea, considerándolo tan importante como el valor de la libertad o la tolerancia, ocupando el séptimo lugar<sup>399</sup>.

También se preguntó si los ciudadanos europeos creen que los valores que comparten los estados miembros de la UE, están muy cercanos, bastante cercanos, bastante distantes o muy distantes. Para la mayoría del grupo español los valores que comparten los distintos estados miembros están “bastante cerca” según el 38% del grupo. La media de los Estados Miembros fue de un 45% en la misma respuesta<sup>400</sup>.

No obstante, a pesar de los valores predominantes, si se analiza el estudio del Centro de Investigaciones Sociológicas número 2.661 sobre la Ciudadanía y Participación Local del año 2006<sup>401</sup>, determinados autores sostienen que son las asociaciones y las Organizaciones no gubernamentales las que más confianza generaban en España. El 44,5% de los españoles tenía bastante o total confianza en las mismas<sup>402</sup>.

---

<sup>399</sup> “La solidaridad y el apoyo a los demás ha sido un valor con mayores diferencias entre las regiones españolas. Un 28% de los habitantes de Canarias y un 27% de los habitantes de la región de Noroeste han elegido esta opción. A diferencia, solo el 10% de los habitantes del Centro, un 7% de los del Sur y un 15% de los del Madrid, ha escogido la misma”, en este sentido véase la encuesta realizada por Demoscopia en España a través de 1.005 entrevistas del 6/09/2006 al 05/10/2006 (total en la Unión Europea de 29.220). Véase Eurobarómetro 66 Otoño, Opinión pública en la Unión Europea.

<sup>400</sup> Véase Eurobarómetro 66 Otoño 2006, Opinión pública en la Unión Europea.

<sup>401</sup> Véase Estudio 2.661 sobre Ciudadanía y Participación Local del Centro de Investigaciones Sociológicas, año 2006.

<sup>402</sup> CEDENA, B., “La Escuela de otoño profundiza en el voluntariado internacional”, en *Observatorio del Voluntariado, 2011: Año Europeo de Voluntariado*, Plataforma del Voluntariado de España, pág. 2. En la página Web <http://www.plataformavoluntariado.org/resources/25/download>

En la actualidad las últimas tendencias en las estadísticas reflejan, como consecuencia de la crisis económica que atraviesa el país, que los españoles confían más en las Organizaciones no gubernamentales que en el propio Parlamento<sup>403</sup>.

Sin embargo, a pesar de la relevante importancia que presentan ambas figuras en el contexto actual, la financiación del voluntariado por las Administraciones públicas no es suficientemente transparente.

Las Comunidades Autónomas y la Administración General del Estado financian los programas y las actividades que llevan a cabo las entidades sin ánimo de lucro que son desarrolladas a través de las tareas de voluntariado, pero realmente no hay datos públicos accesibles sobre las cantidades destinadas a las actividades relativas al voluntariado, más allá de lo que se refleja en las subvenciones concedidas y en los Presupuestos Generales del Estado y en sus equivalentes presupuestos en las Comunidades Autónomas<sup>404</sup>.

Tampoco existen estudios actuales sobre el valor económico del voluntariado en el ámbito estatal, a pesar de que el valor del voluntariado como productor de bienestar es incluido necesariamente como una de las variables para poder medir el progreso económico y social en un país. Es decir, si el voluntariado se relaciona con el capital social, la idea es que al igual que los instrumentos con el capital físico y la formación el capital humano<sup>405</sup>, los lazos o vínculos sociales son claramente parte del *quality of life*<sup>406</sup>.

---

<sup>403</sup> Concretamente en la Pregunta 6 del estudio: “Utilizando una escala de 0 a 10 en la que el 0 significa que no confía nada en absoluto y el 10 que confía totalmente, ¿hasta qué punto confía Ud. en...?. Véase el Estudio número 2.920 de noviembre de 2011 a enero de 2012, postelectoral elecciones 2011, Centro de Investigaciones Sociológicas, en página web [http://datos.cis.es/Es2920mar\\_A.pdf](http://datos.cis.es/Es2920mar_A.pdf)

<sup>404</sup> Véase PLATAFORMA DE VOLUNTARIADO DE ESPAÑA, *Diagnóstico de la situación del voluntariado de acción social en España*, ob. cit., pág. 63.

<sup>405</sup> FITOUSSI, J. P., STIGLITZ, J. Y SEN, A., *Report of the commission on the measurement of economic performance et social progress*, September, 14, 2009, en la página Web <http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/en/documents.htm>

<sup>406</sup> Las conexiones sociales mejoran sin duda la calidad de vida. Estas conexiones a veces se describen como “capital social” para resaltar sus beneficios -directos o indirectos-. En las investigaciones realizadas sobre las relaciones sociales se ha dependido de una forma tradicional de algunos datos o medidas indirectas, tales como por ejemplo el número de asociaciones a las que pertenece cada persona, o la frecuencia de las actividades supone que el resultado de relaciones

No obstante además, el voluntariado aporta capital económico. El secretario autonómico de Prestaciones Socio-sanitarias de la Conselleria de Bienestar Social, Francisco Reverte, en el año 2007 aseguró durante la presentación de un estudio<sup>407</sup>, que “el voluntariado es una actividad no retribuida, pero tiene unos costes de gestión que son necesarios para que los voluntarios puedan desarrollar su labor”. Por este motivo, “El voluntariado se muestra así muy rentable no sólo socialmente -puesto que, hasta ahora, tan sólo se había valorado el papel del voluntario por su aportación al capital social y por la humanidad y afecto demostrado hacia los sectores más necesitados de la sociedad- sino también económicamente, y se convierte en un activo muy importante para la sociedad valenciana y para las Administraciones Públicas”<sup>408</sup>.

Otros estudios sectoriales en distintas comunidades autonómicas apoyan también estas afirmaciones. Por ejemplo, El Libro Blanco del Tercer Sector en Bizkaia demostraba que el conjunto de la actividad podría movilizar cerca de 500 millones de euros al año, lo que supondría entonces un 1,58% del PIB de Bizkaia<sup>409</sup>.

---

sociales (por ejemplo, el comportamiento altruista y participación de los ciudadanos). Sin embargo, es desde ahora que se acepta que estas no son buenas medidas de conexiones sociales, y que las medidas fiables requieren estudios que informan acerca de los comportamientos de la gente y actividades. En los últimos años, un número de oficinas de estadísticas (en el Reino Unido, Australia, Canadá, Irlanda, Países Bajos y, más recientemente, los Estados Unidos) tienen encuestas iniciadas que miden las diversas formas de relaciones sociales, como ciudadana y compromiso político, la pertenencia y el trabajo voluntario en varias organizaciones, relación con los vecinos y miembros de la familia. En este sentido véase FITOUSSI, J. P., STIGLITZ, J. Y SEN, A., *The Measurement of Economic Performance and Social Progress Revisited, Reflections and Overview*, September 16, 2009, págs. 46 y ss., en la página Web <http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/en/documents.htm>

<sup>407</sup> Existen diversos estudios no comparables que estudian el valor económico que aporta el voluntariado al capital económico. Uno de los citados estudios, por ejemplo es el estudio sobre la Contribución del Voluntariado de la Comunidad Valenciana a la Contabilidad Nacional encargado por FUNDAR que afirmaba que por cada euro que se invierte en voluntariado, se genera una riqueza de siete euros. En este sentido véase SERRA YOLDI, I., Y SAJARDO MORENO, A., *La contribución del voluntariado de la Comunitat Valenciana a la contabilidad nacional*, Serie Debates Cuadernos de Solidaridad, FUNDAR, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007.

<sup>408</sup> Véase El voluntariado en la cuenta de resultados. Sector Humano, otra historia de noticias. En la Página Web [http://www.sectorhumano.org/voluntariado\\_mas.php?id=P1375\\_0\\_10\\_0](http://www.sectorhumano.org/voluntariado_mas.php?id=P1375_0_10_0)

<sup>409</sup> CANTO, A., Y LÓPEZ-AROSTEGUI, R., *Libro Blanco del Tercer Sector de Bizkaia*, Behatokia Observatorio, Bilbao, 2010, págs. 79 y ss.

En Cataluña, otro estudio señala el incremento que ha mostrado la dimensión económica en esta comunidad, pasando de casi un 1% del PIB en el año 2003 al 2,8% del PIB en el año 2007<sup>410</sup>.

Y en Aragón, se afirmaba que “el sector no lucrativo aragonés ingresó durante el año 2000 un total de 443 millones de euros, frente a unos gastos de 450 millones. Por tanto el sector fue el responsable directo de aproximadamente un 2,4% del PIB aragonés, proporción que se incrementa hasta un 3,2% si contabilizamos en el mismo el valor del trabajo de los voluntarios”<sup>411</sup>.

Sin embargo, cuando los acercamientos al estudio del valor económico se han llevado a cabo, han tendido a dirigirse al conjunto del Tercer Sector, englobando en ocasiones también a lo que se conoce como “economía social”, y hasta incluyendo a su vez al sector de la acción social. Por tanto, los estudios realizados estiman que en el año 2008 los gastos de las entidades del Tercer Sector de Acción Social en España ascendieron a unos 15.519 millones de euros, lo que supondría el 1,42% del PIB español en ese mismo año 2008<sup>412</sup>.

Por ello, llegar a medir el valor económico del voluntariado es el principal interés en el que se centran los análisis y estudios realizados recientemente al respecto<sup>413</sup>. En esta misma línea el Centro Europeo de Voluntariado afirma que<sup>414</sup>:

---

<sup>410</sup> El Anuario del Tercer Sector Social es un estudio fruto del análisis realizado entre enero de 2008 a mayo del año 2009, y en el que se recogen los principales resultados del trabajo de campo tanto cuantitativo como cualitativo. En este sentido véase OBSERVATORI DEL TERCER SECTOR Y TAULA D'ENTITATS DEL TERCER SECTOR DE CATALUNYA, *Anuari 2009 del Tercer Sector Social de Catalunya*, 2009.

<sup>411</sup> OLIVÁN VILLOBAS, C., y RUIZ OLANO, J. M., *El Tercer Sector en Aragón. Un análisis sociológico*, Consejo Económico y Social de Aragón, Zaragoza, 2003, pág. 65 y ss.

<sup>412</sup> En el caso de añadir los gastos de las entidades singulares, el dato se incrementa hasta el 1,69%. Véase EDIS EQUIPO DE INVESTIGACIÓN SOCIOLÓGICA S.A., *El Anuario del Tercer Sector de Acción Social en España*, Fundación Luis Vives, Madrid, 2010, pág. 168 y ss.

<sup>413</sup> En este sentido es interesante mencionar el informe que elaboró el Centro Europeo de Voluntariado -en colaboración con la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Voluntariado de Naciones Unidas (VNU), el Grupo Internacional de Expertos Técnicos (TEG), Centro para Estudios de la Sociedad Civil (CCSS) en la Universidad Johns Hopkins- que desarrolló el enfoque de primer nivel internacional con la recopilación de datos oficiales sobre la cantidad, el carácter y el valor del voluntariado. En marzo de 2011, la OIT adoptó el Manual para la medición del trabajo voluntario. Creado durante el Año Europeo del Voluntariado 2011, el CEV es un socio en el Proyecto de Voluntariado Europeo de medición - una coalición de organizaciones europeas de promoción del voluntariado, y los autores del Manual de la OIT sobre la medición del trabajo voluntario que tiene como objetivo difundir este Manual y promover su aplicación en toda Europa. CEV se unió al proyecto, ya que se reconoce que sin mediciones precisas de esfuerzo de los voluntarios, las

*“El voluntariado es un recurso crucial renovable para el desarrollo social, la crisis medioambiental, humanitaria y de otro tipo de resolución de problemas en todo el mundo, pero su gestión eficaz requiere una mejor información y un entorno normativo propicio. Los datos existentes del Centro para Estudios de la Sociedad Civil (en adelante CCSS) dan un sabor agradable del impacto realmente enorme que los voluntarios pueden tener y tienen en la vida económica de un país.*

*Por ejemplo:*

- Aproximadamente 140 millones de personas en los 37 países participan en trabajos voluntarios en un año típico.*
- Si los 140 millones de voluntarios fuesen por la población de un país, sería el octavo país más grande del mundo.*
- Aquellos 140 millones de voluntarios representan el equivalente de 20,8 millones de empleos a tiempo completo.*
- Los voluntarios hacen una contribución a la economía mundial, de 277 mil millones de euros lo que los convertiría en la séptima mayor economía de Europa.*
- Los Voluntarios representan el 68 por ciento de la filantropía privada total en los países estudiados.*
- Los voluntarios representan el 44 por ciento de la fuerza de trabajo sin fines de lucro en esos países”.*

También la Universidad Johns Hopkins en Estados Unidos ha dirigido investigaciones de interés para el sector del voluntariado con dimensión europea<sup>415</sup>.

Por su parte, España colaboró en dichas investigaciones junto a otros países europeos, con el estudio y análisis de datos correspondientes al año 1995 que no

---

oportunidades para evaluar los enfoques de gestión del voluntariado y la promoción se pierden. Más información en la página Web, [http://www.cev.be/113-economic\\_value\\_of\\_volunteering-en.html](http://www.cev.be/113-economic_value_of_volunteering-en.html)

<sup>414</sup> Estos datos se obtuvieron a través de dos Proyectos comparativos del sector sin fines de lucro elaborados por la CCSS en la Universidad Johns Hopkins, que recogieron datos sobre el tamaño, el alcance y los contornos del sector sin fines de lucro en países de todo el mundo para más de 25 años, ofreciendo algunos de los primeros datos rigurosos sobre este importante sector. Sin embargo, de una manera más sistemática que se necesitaba para asegurar que los datos comparables se siguieron se reunían regularmente. Para ello véase la página Web, [http://www.cev.be/113-economic\\_value\\_of\\_volunteering-en.html](http://www.cev.be/113-economic_value_of_volunteering-en.html)

<sup>415</sup> Véase supra. apartado 2.- Situación del Voluntariado en Europa, Capítulo IV.

habían sido actualizados y que en aquellos momentos manifestaban que el voluntariado suponía entre el 3% y el 4% del PIB<sup>416</sup>.

En este estudio concretamente fueron cinco las principales conclusiones a las que se llegaron sobre la envergadura, estructura, financiación y papel del sector no lucrativo en España. Allí se consideraba que el sector lucrativo en España era<sup>417</sup>:

(i) *Una fuerza lucrativa en alza.* Porque aparte de su importancia social y política, el sector lucrativo en España tiene también un peso significativo respecto a los gastos nacionales y el empleo, concretamente por las siguientes razones:

a.- *“Un sector de 22.600 millones de dólares. Incluso excluyendo el componente religioso, el sector no lucrativo español contaba en 1995 con unos gastos operativos por importe de 22.600 millones de dólares (2,8 billones de pesetas) o el equivalente al 4% del Producto Interior Bruto español, una cifra bastante significativa”.*

b.- *“Una importante fuente de empleo, porque detrás de estos gastos se encuentra una fuerza laboral que incluye el equivalente a 475.179 trabajadores remunerados a jornada completa. Esta cifra constituye el 4,5% del total de los trabajadores españoles, exceptuando los que se dedican a la agricultura; el 6,8% de los trabajadores del sector de servicios; y casi la cuarta parte (22,9%) del personal empleado por la Administración pública en cualquiera de sus ámbitos: nacional, autonómico (regional) y municipal”*

c.- *“Más empleados que en la mayor empresa privada. Dicho de otra manera, el empleo no lucrativo en España sobrepasa con creces al empleo de la mayor empresa privada española, en una proporción de casi siete a uno. Así, en comparación con los 475.179 trabajadores remunerados de las organizaciones no lucrativas españolas, la mayor empresa privada de España, Telefónica, cuenta con sólo 68.380 empleados”.*

---

<sup>416</sup> En este sentido véase el estudio de I. Ruiz de Olabuénaga, en la aportación española en la investigación dirigida por L. Salomón y E. Anheier, en *La Sociedad Civil Global: Las dimensiones del sector no lucrativo*. Véase, RUIZ DE OLABUÉNAGA, I., JIMÉNEZ LARA, A., ANHEIER, K., Y SALOMÓN, L., “Europa Occidental: España”, en SALOMÓN, L. Y ANHEIER, H. (dir.), *La Sociedad Civil Global: Las dimensiones del sector no lucrativo, proyecto de estudio comparativo del sector no lucrativo de la Universidad Johns Hopkins*, ob. cit.

<sup>417</sup> Ibid., pág. 214 y ss.

d.- *“Sobrepasa a numerosos sectores. En efecto, el sector no lucrativo emplea a más gente en España que muchas otras industrias del país, incluidos los sectores de transportes y comunicaciones; alimentación, bebidas y tabaco; metalurgia; industria textil; y las industrias químicas”.*

e.- *“Contribución del voluntariado. Ni siquiera estos datos reflejan totalmente la verdadera envergadura del sector no lucrativo en España, ya que este sector atrae un considerable volumen de trabajo voluntario. De hecho, aproximadamente el 9,8% de la población adulta española afirma dedicar parte de su tiempo a colaborar con organizaciones no lucrativas, lo cual se traduce en otros 253.599 empleados EJC, lo que aumenta el número total de empleados EJC de las organizaciones no lucrativas españolas a 728.778, o al 6,8% del total del empleo no agrario en España”.*

(ii) *Sector no lucrativo de tamaño medio.* Independientemente del gran incremento del volumen del sector no lucrativo español respecto a la economía española, el mismo se encuentra por debajo de la media del resto de países de Europa. Concretamente *los márgenes aumentan con la introducción de los voluntarios*, porque el porcentaje de empleo no lucrativo aumenta ligeramente si se contabiliza a los voluntarios. Es decir, las organizaciones no lucrativas constituyen el 6,8% del total del empleo en España, porcentaje bastante inferior a la media Europea, que estaría en un 10,3%.

(iii) *Una historia compleja de actividad no lucrativa.* Las razones por las que el volumen del sector lucrativo español es ligeramente menor respecto al resto de países Europeos *“es consecuencia de diversos factores que se remontan al pasado, así como de acontecimientos más recientes: la larga y complicada historia de España (...); la fuerte política corporativa durante el Régimen del General Franco (...); la transición de un modelo autoritario a la democracia que constituyó un auge repentino del número de asociaciones (...); el rápido desarrollo económico vivido en España desde 1975 (...)*<sup>418</sup>.

---

<sup>418</sup> A pesar de ello en el último cuarto de siglo, el sector lucrativo ha ido ganando terreno en España, en este sentido véase RUIZ DE OLABUÉNAGA, I., JIMÉNEZ LARA, A., ANHEIER, K., Y SALOMÓN, L., “Europa Occidental: España”, ob. cit., págs. 219 y 220.

(iv) *Preponderancia de los servicios sociales Al igual que en los otros países de Europa Occidental, pero de manera diferente a la media del conjunto de países incluidos en este estudio, los servicios sociales dominan claramente la escena no lucrativa española. Concretamente*<sup>419</sup>:

a.- *“Casi el 32% del empleo no lucrativo se concentra en el área de servicios sociales”*. En España de todas las actividades incluidas dentro del sector lucrativo, los servicios sociales son los que cuentan con el mayor porcentaje de empleo no lucrativo.

b.- *“Cuotas de empleo no lucrativo significativas, aunque inferiores, en las áreas de educación, salud, y cultura y esparcimiento”*.

c.- *“Porcentaje inusualmente amplio de empleo no lucrativo en las áreas de desarrollo y asesoramiento jurídico”*.

d.- *“Empleo no lucrativo limitado en organizaciones profesionales y en áreas adicionales tales como la defensa medioambiental o las actividades internacionales”*.

e.- *“Cambio del modelo con la introducción de los voluntarios”*.

(v) *La mayor parte de ingresos proceden de cuotas y pagos por servicios, no de la filantropía*. En España las donaciones son superiores comparativamente respecto a otros países de la Unión Europea. Es decir, existe un *“predominio de los ingresos procedentes de cuotas y pagos por servicios”*, una *“limitada financiación pública”*, y una *“importante financiación procedente de la filantropía”*<sup>420</sup>.

Ciertamente la estructura de ingresos cambia cuando se incluye a los voluntarios. *“Una vez incluida la contribución del voluntariado, la filantropía privada aumenta considerablemente del 18,8% al 36,3%, superando, por tanto, a la contribución procedente del sector público, que desciende del 32,1% al 25,2%. Aunque el*

---

<sup>419</sup> En este sentido véase RUIZ DE OLABUÉNAGA, I., JIMÉNEZ LARA, A., ANHEIER, K., Y SALOMÓN, L., “Europa Occidental: España”, ob. cit., págs. 221 y 222.

<sup>420</sup> Las donaciones privadas en España constituyen el 18,8% de los ingresos no lucrativos, aunque es una cuota inferior a la cuota de ingresos procedentes del sector público que suponen el 32,1%, en este sentido véase RUIZ DE OLABUÉNAGA, I., JIMÉNEZ LARA, A., ANHEIER, K., Y SALOMÓN, L., “Europa Occidental: España”, ob. cit., pág. 224.

porcentaje de ingresos aportado por las cuotas también disminuye del 49,0% al 38,5%, una vez incluidos los voluntarios, aquéllas siguen siendo la mayor fuente de ingresos en España”<sup>421</sup>.

En otras informaciones que proporcionan también los estudios de la Universidad Johns Hopkins, hay datos comparados que abarcan los años desde 1995 hasta 2000, manifestando que el valor del trabajo voluntario en España en ese periodo ascendía a más de siete millones de dólares americanos, y se calculaba que había casi un millón setecientas mil personas voluntarias, que suponían el 5% de la población adulta<sup>422</sup>.

Para la Comisión Europea, el fenómeno del voluntariado está vinculado a la idea de la participación social, y sin duda es una manera destacada de participación, en la que existe una correlación positiva entre el asociarse y la actividad voluntaria en las asociaciones, aunque la actividad del voluntariado sea diferente y en ocasiones lejana al asociacionismo, dejando así reflejo de la dificultad que existe entre diferenciar las actividades voluntarias de las personas asociadas, y el voluntariado formal<sup>423</sup>.

Por ello en opinión del Consejo Estatal de ONG de Acción Social<sup>424</sup>, el Tercer Sector respecto a la acción social trabaja entre otras cuestiones, tales como:

---

<sup>421</sup> RUIZ DE OLABUÉNAGA, I., JIMÉNEZ LARA, A., ANHIEIR, K., Y SALOMÓN, L., “Europa Occidental: España”, ob. cit., pág. 225.

<sup>422</sup> <http://www.ccss.jhu.edu/index.php?section=content&view=16&sub=91&tri=92%22> en PLATAFORMA DE VOLUNTARIADO DE ESPAÑA, *Diagnóstico de la situación del voluntariado de acción social en España*, ob. cit., pág. 68 y ss.

<sup>423</sup> Véase PLATAFORMA DE VOLUNTARIADO DE ESPAÑA, *Diagnóstico de la situación del voluntariado de acción social en España*, ob. cit., pág. 79 y 80.

<sup>424</sup> El Consejo Estatal de Organizaciones no Gubernamentales de Acción Social es un órgano de carácter consultivo, adscrito a la Administración General del Estado a través del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad que se constituye como lugar de encuentro, asesoramiento, participación y diálogo entre el movimiento asociativo y la Administración General del Estado. Su finalidad primordial es propiciar la participación de las organizaciones sin ánimo de lucro en la elaboración de las políticas sociales. Para el cumplimiento de este fin, el Consejo podrá asesorar y proponer medidas que se realicen en favor de los grupos más vulnerables de nuestra sociedad. Por ello, además de representantes de la Administración General del Estado, en su composición existen representantes de diferentes entidades sociales. Para su funcionamiento, el Consejo Estatal se estructura en Pleno y en Comisión Permanente. Asimismo, la actividad del Consejo se organiza a través de una serie de Grupos de Trabajo cuya actuación se centra en los desafíos más importantes del Tercer Sector de Acción Social. El plan de trabajo está confeccionado en torno a una serie de temas transversales que afectan a todas las ONG. En la actualidad, existen los siguientes cinco

*“la promoción de la plena participación social, para la inclusión y la cohesión social”; “la vertebración de la sociedad civil, función que es reconocida y apoyada por el conjunto de sectores sociales y, especialmente, por los poderes públicos”; y “la creación de conciencia de responsabilidad social está siendo ejercida por el conjunto del sector y de sus entidades como una cuestión válida en sí misma y no sólo de tipo instrumental. Se está planteando como conciencia de participación de la propia sociedad civil y como objetivo estratégico del mismo sector, pues se entiende que le es exigible para mejorar su credibilidad social”<sup>425</sup>.*

Por ello, el voluntariado de acción social es una forma de participación, que se lleva a cabo dentro de un programa de actividades realizado por una entidad privada o pública. Como consecuencia, se participa en un término delimitado y con características específicas, es decir, en una entidad de voluntariado, de forma altruista, solidaria, responsable, continua, respetando los derechos humanos, gratuitamente y cumpliendo con los requisitos estipulados en la Ley<sup>426</sup>.

Los estudios de la citada participación activa en toda la Unión Europea indicaban que un 34% de europeos formaban parte de las tareas de voluntariado, siendo el 18% en España, lo que la situaba en el grupo de países con menor participación voluntaria<sup>427</sup>.

Respecto a España, en este contexto de escasas ocasiones para poder ejercer la participación social, las asociaciones deberían ser el canal preferente para llevarlo a cabo. El estudio del CIS del 2006 –al que se aludió anteriormente– señalaba que el 36,2% pertenecían en el momento de la encuesta o había pertenecido

---

grupos: (i) Grupo del Plan Estratégico del Tercer Sector de Acción Social. (Se estructura en tres Comisiones): Comisión de Desarrollo del Plan Estratégico; Comisión de Calidad; Comisión de Comunicación; (ii) Grupo de Inclusión Social, Empleo y Rural; (iii) Grupo de Legislación y Financiación; (iv) Grupo de Género e Igualdad; (v) Grupo de Voluntariado. Más información en la página Web <http://www.msc.es/politicaSocial/ongVoluntariado/consejos.htm>

<sup>425</sup> CONSEJO ESTATAL DE ONG DE ACCIÓN SOCIAL, *Plan Estratégico del Tercer Sector de Acción Social*, Plataforma de ONG de Acción Social, Madrid, 2006.

<sup>426</sup> Véase PLATAFORMA DE VOLUNTARIADO DE ESPAÑA, *Diagnóstico de la situación del voluntariado de acción social en España*, Informes, ob. cit., pág. 80.

<sup>427</sup> *Special Eurobarometer 273, “European Social Reality”* 2006, ob. cit., pág. 35.

anteriormente, a algún tipo de asociación en su municipio, en el que el 40% eran varones y el 32,7% eran mujeres<sup>428</sup>.

En cuanto al voluntariado, es decir, a las personas que realizan tareas de voluntariado, en este mismo estudio de Ciudadanía y Participación Local del año 2006, los datos afirman que el 58,1% de las personas encuestadas no habían “prestado habitualmente ayuda voluntaria de cualquier tipo a un familiar, vecino o cualquier persona” en los últimos doce meses, entre los cuales había 60,3% de hombres y 56,1% de mujeres. El 41,6% que representa a las personas solidarias - 39,3% de hombres y un 43,7% de mujeres- había prestado ayuda a título personal. Mientras que un 6% de los casos sí habían prestado ayuda en algún momento a través de una organización no gubernamental o asociación. No obstante del 6% mencionado podrían encontrarse tanto hombres como mujeres, pero como bien se explicó anteriormente no es posible afirmar los datos con seguridad<sup>429</sup>.

A pesar de los problemas existentes para tener un verdadero registro de las personas que realizan las tareas de voluntariado en España, el estudio realizado en el año 2008 por el Observatorio del Voluntariado de la Plataforma del Voluntariado en España<sup>430</sup>, atribuyó cifras que podrían aproximarse al verdadero volumen de las personas voluntarias del país<sup>431</sup>, y que además se encuentran totalmente de acuerdo con las aportadas por el Anuario del Tercer Sector de Acción Social en España realizado por la Fundación Luis Vives en el año 2010.

Así entonces, el estudio lanzó que algo más de trescientas mil personas<sup>432</sup> realizaban voluntariado en las entidades de la PVE, como consecuencia, la

---

<sup>428</sup> Véase Estudio 2.661 sobre Ciudadanía y Participación Local del Centro de Investigaciones Sociológicas, año 2006.

<sup>429</sup> Véase Estudio 2.661 sobre Ciudadanía y Participación Local del Centro de Investigaciones Sociológicas, año 2006.

<sup>430</sup> OBSERVATORIO DEL VOLUNTARIADO DE LA PLATAFORMA DEL VOLUNTARIADO EN ESPAÑA, “El perfil del voluntariado en la plataforma del voluntariado”, julio, 2008.

<sup>431</sup> El universo del estudio lo componen 43 entidades que formaban parte de la PVE durante el momento de recogida de datos, que se realizó de septiembre a diciembre de 2007, aunque en enero de 2008 se incluyeron los últimos datos enviados por alguna entidad. El criterio de selección fue el de ser miembro de la PVE. Del total de las 43 entidades que forman parte de la PVE, sin contar con las plataformas territoriales, contestaron a la encuesta 24 de las entidades. Fueron 14 entidades con las que no se pudo contactar, y 5 entidades que alegan no tener información al respecto.

<sup>432</sup> Concretamente 314.682 personas en España.

estimación que concluyó el Observatorio del Voluntariado, teniendo presente la tasa de respuesta no variaría la estimación general que trabajaba la PVE de unas 800 mil personas voluntarias<sup>433</sup>.

A su vez, el Anuario del Tercer Sector de la Fundación Luis Vives<sup>434</sup>, como se expuso al principio, estimaba que en el sector colaboraban alrededor de 873.171 de personas voluntarias, de las cuales casi tres de cada diez colaborarían en una entidad de tipo singular<sup>435</sup>. Se desconoce con exactitud realmente cuántas serían las entidades dedicadas al voluntariado, pero el estudio estima que el 83,5% de las entidades cuenta con personal voluntario<sup>436</sup>.

Por tanto, “el voluntariado prevalece ampliamente sobre el total de personas que trabajan o colaboran en el Tercer Sector de Acción Social, un 62,3%” (incluidas las entidades singulares). No obstante, para el conjunto de las entidades, sin tener en cuenta a las singulares, las personas voluntarias representan de media el 56,7% del total de personas que trabajan en la entidad, bien recibiendo remuneración o no. Así de una forma desgranada, se constata que en el 45,2% de los casos, el voluntariado representa más de la mitad de las personas colaboradoras de la entidad. Donde además, una cuarta parte de las entidades -24,5%- funcionan exclusivamente con la colaboración voluntaria<sup>437</sup>.

En cuanto a la financiación, el estudio del Anuario del Tercer Sector de Acción Social, entiende que “las entidades que se financian mayoritariamente a través de

---

<sup>433</sup> OBSERVATORIO DEL VOLUNTARIADO DE LA PLATAFORMA DEL VOLUNTARIADO EN ESPAÑA, “El perfil del voluntariado en la plataforma del voluntariado”, ob. cit., pág. 4.

<sup>434</sup> Para la elección de la muestra teórica de las 2.400 entidades, se utilizó un sistema mixto de selección estadística mixta aleatoria y selección forzada de aquellas entidades que necesariamente debían estar presentes. El estudio partió de 47.753 entidades, pero muchas fueron descartadas por su extinción o inactividad. Así el universo final se redujo a una referencia de 28.790 entidades. El 92,8% serían entidades de primer nivel, entendiéndose por éstas las asociaciones, fundaciones u otras entidades. Las organizaciones de segundo nivel agrupan a otras entidades de base -federación o similar-. Las organizaciones de tercer nivel -serían las confederaciones y similares- agrupan a otras entidades de segundo nivel como la federación. En este sentido véase EDIS EQUIPO DE INVESTIGACIÓN SOCIOLÓGICA, S.A., *El Anuario del Tercer Sector de Acción Social en España*, ob. cit., pág. 20 y 25.

<sup>435</sup> Las entidades singulares son: Cáritas Española, ONCE y Cruz Roja Española. En este sentido véase EDIS EQUIPO DE INVESTIGACIÓN SOCIOLÓGICA, S.A., *El Anuario del Tercer Sector de Acción Social en España*, ob. cit., pág. 111.

<sup>436</sup> Ibid., pág. 111.

<sup>437</sup> Ibid., pág. 112 y ss.

subvenciones públicas cuentan con una proporción relativamente inferior al resto de entidades, el 53,3%. La mayor presencia de personas voluntarias la encontramos en las entidades en las que predominan la financiación privada, que son el 68,2%<sup>438</sup>. Por ello, “desde el punto de vista de los ingresos de las entidades, se da una lógica relación, inversamente proporcional, entre el nivel de ingresos y el peso que representa el personal voluntario sobre el total de colaboradores, de manera que en aquellas entidades que disponen de mayores ingresos, el voluntariado representa menos de un tercio del total de personas colaboradoras, mientras que en las entidades con ingresos más reducidos, la participación voluntaria prevalece ampliamente sobre el resto, alcanzando el 88,3%. Disponer de escasos recursos económicos, por tanto, obliga a apoyarse en mayor medida en la colaboración desinteresada de las personas voluntarias”<sup>439</sup>.

A vueltas con la relación positiva entre el asociacionismo y el voluntariado, el estudio enfatiza también que “la inmensa mayoría de asociaciones de acción social cuentan con personas socias voluntarias, 86,6%. De éstas, agrupando el total de socios voluntarios, podemos apreciar que para más de la mitad de las asociaciones, la totalidad de las personas socias son, a su vez, colaboradores voluntarios (52,2%)”.

Respecto al voluntariado en las Comunidades Autónomas, solo existen pocos datos recientes que en su mayoría están enfocados en las entidades de voluntariado, y no de algún modo a las personas voluntarias, es decir, para arrojar datos concretos de los voluntarios. No obstante algunas encuestas si muestran el perfil de las personas voluntarias, aunque no aportan bastantes datos sobre el volumen que cuenta<sup>440</sup>.

El estudio *Diagnóstico de Situación del Voluntariado en España 2005* elaborado para el Plan Estatal del voluntariado 2005-2009 del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales<sup>441</sup> afirmaba que el voluntariado de acción social era el más numeroso del

---

<sup>438</sup> Ibid., pág. 114.

<sup>439</sup> Ibid.

<sup>440</sup> Véase PLATAFORMA DE VOLUNTARIADO DE ESPAÑA, *Diagnóstico de la situación del voluntariado de acción social en España*, ob. cit., pág. 99.

<sup>441</sup> Que como se expuso ya anteriormente, actualmente recaen competencia en el Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad.

país y que además el perfil de las personas voluntarias en España rondaba los 40 años de edad, de sexo mujer y por último con alto nivel educativo.

Del “perfil de las personas voluntarias” en España, los estudiosos de la materia entienden que su definición depende de la propia “acción voluntaria” que se trate, asunto que estará establecido por las entidades de voluntariado y de las administraciones responsables de los registros<sup>442</sup>.

Como consecuencia de los problemas metodológicos que se encuentran en los censos y registros de las administraciones y de los sistemas de recogidas de datos, cuando verdaderamente existen, se ha optado en el presente estudio por usar las clasificaciones establecidas en el estudio del Diagnóstico de la Situación del Voluntariado de Acción Social de España (2011) por ser la más reciente, clarificadora de la situación actual<sup>443</sup>. Así se dividirá: (i) el perfil de las personas que aseguran participar dentro de entidades sociales; (ii) el perfil de las personas registradas en las entidades de voluntariado; y (iii) otros datos sobre el perfil de las personas voluntarias.

*(i) Del perfil de las personas que aseguran participar en entidades sociales.*

Las encuestas realizadas sobre la participación ciudadana reflejan que en España en los últimos años ha existido una gran evolución. Realmente también se evidencia que no es fácil separar el voluntariado del asociacionismo en la práctica, aunque sí lo es conceptualmente. Las razones de ello son que las fuentes utilizadas no diferencian la forma en que participan las personas. “Lamentablemente ninguna de las cifras que existen sobre asociacionismo, permiten hacer inferencia real al ámbito del voluntariado”. Está claro que a pesar de que las asociaciones cuenten con personas que trabajen de un modo voluntario y altruista, no las convierten en entidades de voluntariado<sup>444</sup>.

---

<sup>442</sup> Véase PLATAFORMA DE VOLUNTARIADO DE ESPAÑA, *Diagnóstico de la situación del voluntariado de acción social en España*, ob. cit., pág. 105.

<sup>443</sup> Ibid., pág. 105.

<sup>444</sup> Ibid., pág. 106.

Por eso los datos reflejados deben interpretarse de modo orientativo hacia “donde” parece dirigirse la participación en las entidades españolas y quienes lo ejercen<sup>445</sup>.

El voluntariado es un modo de participación pero que no puede ser medido según la categoría de ser o no socio de una entidad. Lo que sí se considera al voluntariado es como un vínculo activo a la entidad, con dedicación temporal en la misma. Los estudios que si reflejan la dedicación del voluntariado en algunas regiones de España son, por ejemplo:

(i) Bizkaia, El más amplio porcentaje de voluntariado (45%) invierte entre 1 y 3 horas a la semana en actividades de voluntariado. Un 80%, es decir, la inmensa mayoría, dedicaría entre 1 y 6 horas. El 20% dedicaría más de 6 horas<sup>446</sup>.

(ii) En Cataluña, el 68% de personas voluntarias dedican más de 5 horas a la semana al voluntariado<sup>447</sup>.

(iii) En Castilla-La Mancha el 23% del voluntariado cuenta con una dedicación de más de 6 horas a la semana<sup>448</sup>.

(iv) En Galicia, donde el 37,6% del voluntariado en las asociaciones dedica más de 4 horas a la semana<sup>449</sup>.

(v) Y por último en la Comunidad de Madrid, el 56% se dedica al voluntariado en más de 4 horas semanales<sup>450</sup>.

Otro ejemplo del tiempo dedicado al voluntariado se observa en la Encuesta de empleo del tiempo<sup>451</sup>, elaborada por el Instituto Nacional de Estadística en el año

---

<sup>445</sup> Ibid.

<sup>446</sup> BOLUNTA, *Estudio del Voluntariado en Bizkaia, Bizkaiko ForuAldunia*, Diputación Foral de Bizkaia, Bilbao, 2008.

<sup>447</sup> Véase OBSERVATORI DEL TERCER SECTOR Y TAULA D'ENTITATS DEL TERCER SECTOR DE CATALUNYA, *Anuari 2009 del Tercer Sector Social de Catalunya*, ob. cit., pág. 88.

<sup>448</sup> FUNDACIÓN CASTELLANO-MANCHEGA DE COOPERACIÓN, *Situación del voluntariado en Castilla-La Mancha 2009*, Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, Obra Social Caja de Castilla-La Mancha, Toledo, 2010, en página web [http://www.fcmc.es/especiales/Estudio\\_Voluntariado/](http://www.fcmc.es/especiales/Estudio_Voluntariado/)

<sup>449</sup> LÓPEZ NOVO, J., Y PÉREZ-DÍAZ, V., *El tercer sector, presente y promesa. Un análisis de su problemática general y de su realidad en Galicia*, Fundación Caixa Galicia, A Coruña, 2005, en PLATAFORMA DE VOLUNTARIADO DE ESPAÑA, *Diagnóstico de la situación del voluntariado de acción social en España*, ob. cit., pág. 106.

<sup>450</sup> ZURDO, A., MOTA, R., Y VIDAL, F., *Encuentro y Alternativa. Situación y tendencias del voluntariado en la Comunidad de Madrid*, Colección Estudios e Investigaciones número 1, Dirección General del Voluntariado y Promoción Social y Obra Social Caja Madrid, Consejería de Familia y Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid, 2007 en este sentido véase la página Web <http://sites.google.com/site/laimaginacionsociologica/libros/encuentro-y-alternativa>

2003, en el que se concluye que las personas que han realizado tareas de voluntariado, incluso formando parte en las reuniones que se elaboran en las propias organizaciones, son en su mayoría mujeres en vez de hombres, pero la dedicación a estas tareas disminuía proporcionalmente a su mayor implicación en el hogar, es decir, cuando aumentaba el tamaño del hogar en el que vivían. También se refleja que las personas que no tienen ocupación laboral se implican más que los que si tiene ocupación laboral. Así como también hay mayor compromiso de los mayores de 45 años. Y por último, se afirmaba que las personas viudas o casadas, y que tenían estudios secundarios participaban más que el resto<sup>452</sup>.

De la riqueza en la participación social de la ciudadanía, las personas más jóvenes con un 42,6% –de 18 a 24 años- y los adultos con un 37,1%–de 35 a 44 años- son los que más participan o han participado en las asociaciones de su municipio<sup>453</sup>.

En la misma línea, existen encuestas del Instituto Nacional de Estadística sobre la Participación de la Población Adulta en las Actividades de Aprendizaje (EADA en adelante), con un capítulo dedicado exclusivamente a la participación social y cultural de las personas (con edad de 25 a 74 años) en el que aporta datos

---

<sup>451</sup> Con la aparición de las políticas del bienestar, los estudios sobre el empleo del tiempo de la población forman parte del crecimiento de los estudios sociales y económicos que se han producido en los países desarrollados en las últimas décadas. Es por ello que a principios de los años 90 toma firmeza a nivel europeo la idea de efectuar una armonización internacional sobre las encuestas de empleo del tiempo, y en el año 2000 la Oficina Estadística de la Unión Europea (EUROSTAT) publicó las directrices para las 'Encuestas Armonizadas sobre el Empleo del Tiempo' proporcionando de esta forma una sólida base metodológica para los países interesados en la realización de estos trabajos. El Instituto Nacional de Estadística (INE) ha tomado estas directrices como base metodológica para la realización de la Encuesta de Empleo del Tiempo nacional 2002-2003, lo que permite la comparación a nivel internacional. La Encuesta de empleo del tiempo tiene como objetivo principal obtener información primaria para conocer la dimensión del trabajo no remunerado realizado por los hogares, la distribución de las responsabilidades familiares del hogar, la participación de la población en actividades culturales y de ocio, el empleo del tiempo de grupos sociales especiales (jóvenes, desempleados, ancianos, ...) con el fin de que se puedan formular políticas familiares y de igualdad de género y estimar cuenta de producción doméstica. En este sentido véase INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE), *Encuesta de empleo del tiempo 2002-2003*, Madrid, 2003.

<sup>452</sup> Este perfil de voluntarios también era compartido por el trabajo de estudio de *Diagnóstico de Situación del Voluntariado 2005*, elaborado para la realización del *Plan Estatal del Voluntariado 2005-2009*.

<sup>453</sup> Véase Estudio 2.661 sobre Ciudadanía y Participación Local del Centro de Investigaciones Sociológicas, año 2006.

interesantes sobre las actividades voluntarias<sup>454</sup>. Para el voluntariado resulta muy interesante el dato que se estima en esta encuesta, como que existe un 12,75% de participantes en actividades de voluntariado, en coherencia con lo aportado por la Comisión Europea de un 10% a 19% en su estimado para España. Ciertamente que esta cifra aumenta al 13,21% si se tiene en cuenta solo a la población española, no obstante disminuirá a un 9,11% si se toma en cuenta a la población extranjera<sup>455</sup>.

Otras encuestas añaden que las personas desempleadas son las que más participan en actividades de voluntariado<sup>456</sup>. Incluso en el mismo estudio de las personas encuestadas, para el año 2008 entre el 8% y el 4% de los desempleados participan activamente en algún tipo de asociación o grupo voluntariado y son las personas de entre 35 a 54 años los que han participado o participan más en las entidades de apoyo social o asociaciones voluntarias.

*(ii) El perfil de las personas registradas en las entidades de voluntariado.*

Al igual que se afirmó al principio de la clasificación, los datos de las personas registradas en las entidades de voluntariado son claramente más orientadores y fiables.

En el caso del mencionado estudio del Observatorio del Voluntariado sobre “El perfil del voluntariado en la PVE”, referido al sexo y la edad de los voluntarios, hay que tener en cuenta que el estudio abarca a las entidades inmersas en la

---

<sup>454</sup> La Encuesta sobre la Participación de la Población Adulta en las Actividades de Aprendizaje (EADA) es la implantación en España del proyecto europeo *Adult Education Survey*, coordinado por Eurostat. El objetivo de la encuesta es conocer las actividades de formación y aprendizaje realizadas por la población adulta "aprendizaje a lo largo de la vida". La muestra de la encuesta es de 24.030 adultos de 25 a 74 años que viven en hogares familiares. La encuesta proporciona resultados nacionales y por comunidades autónomas con tablas sobre: la participación en actividades de aprendizaje, obstáculos y acceso a la información sobre actividades de aprendizaje, conocimientos lingüísticos e informáticos, participación social y cultural. Véase la página Web <http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=%2Ft13%2Fp459&file=inebase&L=0>

<sup>455</sup> Como ya se mencionó anteriormente “*Relatively low in Belgium, Cyprus, Czech Republic, Ireland, Malta, Poland, Portugal, Slovakia, Romania, Slovenia and Spain as 10%-19% of adults carry out voluntary activities*”. Véase Comisión Europea, *Volunteering in the European Unión GHK 2010*, ob. cit., pág. 7.

<sup>456</sup> Véase Estudio 2.749 de Participación Social del Centro de Investigaciones Sociológicas, enero, 2008.

Plataforma de Voluntariado de España –de tipo de acción social-, por lo que obviamente los resultados obtenidos son mucho más orientadores que otros.

En él se hacía referencia a que más de trescientas mil personas hacían voluntariado, pero respecto a la segregación por sexos, se abría un escollo cuando Cáritas<sup>457</sup> no podía asegurar cuantos de sus voluntarios eran de cada sexo, por lo tanto la distribución por sexo y edad debía elaborarse a partir de otros datos –de 250.850 personas-. No obstante estos nuevos datos señalaban que había una mayoría de mujeres el 58% -146.123 personas- frente al 42% de hombres -104.727 personas-.

Unos años posteriores, concretamente en el año 2010, los estudios revelan que los voluntarios participantes en entidades de voluntariado predominantemente eran mujeres con un 63,1% -frente al 36,9% de hombres- y de edad joven, la mitad contaba con menos de 35 años, aunque sin duda los datos señalaban que también existía un gran volumen de personas de edad superior a los 65 años<sup>458</sup>. Es decir, la “feminización” del voluntariado es clara.

### **3.2.- VISIÓN DEL FENÓMENO DEL VOLUNTARIADO CON PERSPECTIVA AUTONÓMICA.**

No obstante, en las Comunidades Autónomas respecto a las anteriores informaciones existe un notable vacío de información y datos, que como consecuencia influyen considerablemente en las respectivas investigaciones de cada comunidad autónoma al respecto. Sin embargo, hay que destacar que hay ciertas Instituciones u Organismos que han decidido de una forma habitual ir produciendo y actualizando datos en, por ejemplo, la Comunidad de Madrid, en Cataluña, el País Vasco, Castilla-La Mancha<sup>459</sup>.

Los datos revelan edad, sexo y en algún caso el número de voluntarios. Ordenados cronológicamente, algunos de los datos más relevantes son los siguientes:

---

<sup>457</sup> En el estudio se afirma que “8.075 personas que hacen voluntariado en Cáritas” son en su mayoría mujeres.

<sup>458</sup> Véase EDIS EQUIPO DE INVESTIGACIÓN SOCIOLOGICA S.A., *El Anuario del Tercer Sector de Acción Social en España*, ob. cit., pág. 115.

<sup>459</sup> PLATAFORMA DE VOLUNTARIADO DE ESPAÑA, *Diagnóstico de la situación del voluntariado de acción social en España*, ob. cit., pág. 127.

(i) Año 2006-2007, en la Comunidad de Madrid “los voluntariados madrileños presentan un alto grado de feminización. Seis de cada diez organizaciones cuentan con más mujeres entre sus voluntarios que hombres<sup>460</sup>.”

(ii) Año 2008, concretamente en Castilla-La Mancha “en cuanto al género, la distribución que se ha fijado para esta investigación ha sido en torno a tres grupos. Las organizaciones que cuentan con más hombres entre sus voluntarios/as, con un 16 %, las organizaciones que cuentan con el mismo número de hombres que de mujeres, con un 12%, y las organizaciones que cuentan con más mujeres entre sus voluntarios y voluntarias que suponen un 66% y que son claramente las mayoritarias<sup>461</sup>” El 63,75% son mujeres, y el 36,25% son hombres<sup>462</sup>.

(iii) Año 2009, en Cataluña “hay una presencia mayoritaria de mujeres tanto con respecto al voluntariado (66%). La presencia de hombres en los equipos de voluntariado se ha incrementado: ha pasado de un 24%, en el 2003, a un 34%<sup>463</sup>” en él 2009.

(iv) Año 2010, en el País Vasco “a pesar de que el 38% de las organizaciones consultadas no ofrecen información en relación al sexo de las personas voluntarias que componen su organización, se advierte que en torno al 55% de las personas voluntarias en las organizaciones consultadas son mujeres, mientras que un 45% son hombres. La proporción de mujeres voluntarias parece haber descendido ligeramente con respecto a 2008, año en el que las mujeres representaban el 60% del personal voluntario”<sup>464</sup>.

Aunque las mujeres son mayoritarias, puede existir alguna excepción, como el caso de Bizkaia en donde “mientras que en 2003 casi 7 de cada 10 personas voluntarias

---

<sup>460</sup> ZURDO, A., MOTA, R., Y VIDAL, F., *Encuentro y Alternativa. Situación y tendencias del voluntariado en la Comunidad de Madrid*, ob. cit.

<sup>461</sup> Véase apartado 4.1.7.- “el Perfil de los voluntarios y voluntarias”, en FUNDACIÓN CASTELLANO-MANCHEGA DE COOPERACIÓN, *Situación del Voluntariado en Castilla-La Mancha 2009*, Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, Obra Social Caja de Castilla-La Mancha, ob. cit.

<sup>462</sup> PLATAFORMA DE VOLUNTARIADO DE ESPAÑA, *Diagnóstico de la situación del voluntariado de acción social en España*, ob. cit., pág. 129.

<sup>463</sup> Véase OBSERVATORI DEL TERCER SECTOR Y TAULA D'ENTITATS DEL TERCER SECTOR DE CATALUNYA, *Anuari 2009 del Tercer Sector Social de Catalunya*, ob. cit., pág. 105.

<sup>464</sup> De las Organizaciones inscritas en el Censo General de Organizaciones de Voluntariado y organizaciones registradas en las bases de datos de las tres Agencias Vascas de Voluntariado, en este sentido véase *Informe Anual de la Situación de las Organizaciones del Voluntariado en la Comunidad Autónoma del País Vasco 2009*, Gobierno Vasco, 2010, pág. 54.

eran mujeres, en 2008 existe un equilibrio que se decanta ligeramente por el colectivo masculino (51% son hombres)”<sup>465</sup>.

La “feminización” del voluntariado también se enfatiza en lo mencionado ya cuando las entidades consultadas en el Anuario del Tercer Sector de Acción Social de 2010, indicaban que el 63,1% eran mujeres. Y añadía que el voluntariado de las mujeres se apreciaba también en todos los tipos de entidades, aunque de manera más moderada en las entidades de segundo y tercer nivel con un 58,1%<sup>466</sup>, y que ello era con independencia del número de personas voluntarias involucradas en la entidad, los ingresos y gestión de la entidad o incluso del campo de acción<sup>467</sup>.

Respecto a la edad en el perfil de los voluntarios, el Anuario del Tercer Sector de Acción Social de 2010, señala que cerca de la mitad del voluntariado actual tiene menos de 35 años, “la proporción de personas voluntarias entre 18 y 35 años es de un 42,6%; el grupo de 36 a 55 años representa el 32,5%, y el de voluntarios mayores de 56 años, el 22,3%; de estos últimos, más de un tercio son mayores de 65 años”<sup>468</sup>.

Coincidiendo con estos datos, también el estudio del Observatorio de la Plataforma de Voluntariado en España del 2008, manifestaba en sus datos que “casi el 20% de las mujeres que hacen voluntariado se encuentran en el intervalo de 26 a 35 años”. Respecto a la edad de los hombres representa el 40% el mismo intervalo. “La participación de hombres de 18 a 25 años y de 36 a 45 años es muy similar, el 14% y el 15% respectivamente. Los porcentajes de participación en las edades de 16 a 18 años, o en el otro extremo, de 46 años hasta más de 65 años no difieren mucho de los resultados obtenidos con los datos de las mujeres”<sup>469</sup>.

---

<sup>465</sup> BOLUNTA, Estudio del Voluntariado en Bizkaia, Bizkaiko ForuAldunia, Diputación Foral de Bizkaia, ob. cit., pág. 59.

<sup>466</sup> Se entiende por entidades de segundo nivel, aquellas que agrupan a otras. Es decir, amparan, unen y relacionan entidades parecidas o con fines parecidos. Una coordinadora o una federación puede ser o no una entidad de segundo nivel. Y en esta misma línea están las de tercer nivel, que es el de las confederaciones por ejemplo, cuyos miembros son varias federaciones o coordinadoras.

<sup>467</sup> Véase EDIS EQUIPO DE INVESTIGACIÓN SOCIOLÓGICA S.A., *El Anuario del Tercer Sector de Acción Social en España*, ob. cit., pág. 115

<sup>468</sup> Ibid., pág. 117.

<sup>469</sup> OBSERVATORIO DEL VOLUNTARIADO DE LA PLATAFORMA DEL VOLUNTARIADO EN ESPAÑA, “El perfil del voluntariado en la plataforma del voluntariado”, ob. cit., pág. 9.

Y señalaba también que donde más personas voluntarias hay era el grupo de edad comprendido entre los 25 a 36 años, y a su vez resaltaba que era llamativo porque “tanto para los hombres y las mujeres era la edad en la que habitualmente, se comienzan a tener responsabilidades laborales y familiares, lo que podría hacernos pensar que se tiene menos tiempo para hacer labores de voluntariado”<sup>470</sup>.

Este dato puede explicarse a base de que es la edad en la cual los jóvenes empiezan a vivir su edad adulta independizándose y ejerciendo la solidaridad como parte de su vida. E incluso puede ser la edad en la que más se llega a buscar empleo y experiencia profesional y por ello se acercan al ámbito de las entidades de voluntariado<sup>471</sup>.

(iii) Y por último, *otros datos sobre el perfil de las personas voluntarias*.

Realmente existe poca información sobre la existencia de otras variables socioeconómicas que den oportunidad a conocer de algún modo mejor el perfil de las personas voluntarias. “En general hay una mayor proporción de personas con estudios terminados universitarios y de secundaria que son voluntarias, bastante por encima de quienes sólo tienen la educación primaria terminada. También se percibe que las personas ocupadas –trabajando de forma remunerada- son voluntarias en mayor medida que el resto de situaciones laborales”<sup>472</sup>.

No obstante, existen algunos estudios académicos y de investigación sobre el perfil de las personas voluntarias que muestran que las personas voluntarias cuentan con ciertos rasgos diferenciadores<sup>473</sup>. A modo de ejemplo los autores señalan que “la diversidad del voluntariado plantea el problema de la *sobre generalización* de resultados, y que sólo en contadas ocasiones se encuentran en la bibliografía

---

<sup>470</sup> OBSERVATORIO DEL VOLUNTARIADO DE LA PLATAFORMA DEL VOLUNTARIADO EN ESPAÑA, “El perfil del voluntariado en la plataforma del voluntariado”, ob. y loc. cit.

<sup>471</sup> PLATAFORMA DE VOLUNTARIADO DE ESPAÑA, *Diagnóstico de la situación del voluntariado de acción social en España*, Informes, ob. cit., pág. 132.

<sup>472</sup> Ibid., pág. 137.

<sup>473</sup> DÁVILA DE LEÓN, M. C., *La incidencia diferencia de los factores psicosociales en distintos tipos de voluntariado*. Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Psicología, ob. cit.; SOLER JAVALOY, P., *Factores psicosociales explicativos del voluntariado universitario*, Tesis doctoral, Departamento de Sociología II, Psicología, Comunicación y Didáctica, Facultad de Económicas, ob. cit.; DÁVILA DE LEÓN, M. C. Y CHACÓN FUERTES, F., “Factores Psicosociales y tipo de voluntariado”, en *psicothema*, volumen 16, número 4, 2004, págs. 639 a 645; DÁVILA DE LEÓN, M. C. Y CHACÓN FUERTES, F., “Variables sociodemográficas y permanencia de diferentes tipos de voluntariado”, en *Papeles del Psicólogo*, número 89, Diciembre, 2004, págs. 44 a 57.

alusiones sobre la necesidad de atender a diferencias entre actividades voluntarias”<sup>474</sup>.

*“El Congreso Nacional del Voluntariado destaca que juntos podemos y debemos amortiguar el impacto negativo que las consecuencias económicas actuales tienen sobre los colectivos, las áreas y los países más vulnerables. Ellos han quedado más expuestos que los demás. No sólo tienen menor capacidad económica, sino mayor fragilidad financiera. En este marco, los mayores y otras personas dependientes, los niños, y especialmente los sin techo, merecen el esfuerzo de recorrer los caminos de solidaridad para hacerles llegar un apoyo constante, práctico y concreto.*

*Los expertos indican, además, que el nivel de las disponibilidades financieras dedicadas en concreto a la ayuda al desarrollo estará muy relacionado con el nivel de endeudamiento acumulado en estos años por los países más prósperos.*

---

<sup>474</sup> DÁVILA DE LEÓN, M. C. Y CHACÓN FUERTES, F., “Factores Psicosociales y tipo de voluntariado”, ob. cit., pág. 639 a 645.

*En consecuencia, hoy más que nunca necesitamos la iniciativa flexible que el voluntariado suscita con especial facilidad.”*

*Discurso de su Alteza Real el Príncipe de Asturias con motivo de la inauguración del XIV Congreso Estatal del Voluntariado. La Coruña, 29, 30 y 1 de noviembre de 2011.*

## **CAPÍTULO V.- EXAMEN DE PROBLEMAS QUE PRESENTA EL VOLUNTARIADO PARA EL DERECHO ESPAÑOL.**

### **1.- INTRODUCCIÓN.**

En este Estudio hemos ya mencionado que el Tercer Sector en los últimos periodos de años ha experimentado un considerable crecimiento y avance. Tanto es el hecho, que en el caso español el crecimiento y el avance en las últimas décadas es prácticamente hoy en día una realidad madura y consolidada, de magnitudes e importancia semejantes a las de otros países de nuestro entorno<sup>475</sup>.

A causa del crecimiento experimentado y concretamente en su relevancia, han proliferado las investigaciones sobre la materia. Sin embargo en realidad a pesar de ello sigue siendo difícil aventurar con certeza los datos que arroja el Tercer Sector, por un lado porque en cierta medida existe una ausencia de consenso entre los investigadores que analizan y estudian el sector, y por otro lado, al tratarse de un sector con una realidad en desarrollo y cambiante, resulta más difícil y complicado conocer la evolución y las tendencias reales existentes<sup>476</sup>.

A pesar de estos obstáculos el espíritu de los estudios más actuales, aquellos por ejemplo que fueron realizados en el año 2010 y 2011<sup>477</sup>, tienen como principal objetivo aportar a la comunidad información de interés, actualizada, certera y con

---

<sup>475</sup> Véase en este sentido EDIS EQUIPO DE INVESTIGACIÓN SOCIOLÓGICA, S.A., *El Anuario del Tercer Sector de Acción Social en España, Resumen Ejecutivo*, Fundación Luis Vives, Madrid, 2010, pág. 5.

<sup>476</sup> *Ibid.*, pág. 5.

<sup>477</sup> En este sentido se hace referencia a los estudios e informe analizados a lo largo del presente estudio.

todo el carácter independiente posible, sobre el Tercer Sector y concretamente sobre la Acción Social en España.

El gran avance y desarrollo que ha experimentado el Tercer Sector de Acción Social en España en las últimas décadas ha ido aparejado en paralelo con tres puntos claves producidos en estos mismo años en la sociedad española: (i) por un lado, el avance que también experimentó la democratización; (ii) por otro lado, la revitalización de la sociedad civil; (iii) y por último, sobre todo por la evolución del Estado de Bienestar<sup>478</sup>.

Los expertos de la materia coinciden entonces en afirmar que en nuestros días es considerado como un sector maduro y consolidado, y con un importante papel – más aún en tiempo de crisis- tanto en lo económico como en lo social<sup>479</sup>.

Dentro de lo conocido como Tercer Sector, las organizaciones dedicadas a la Acción Social como se mencionó en otras ocasiones, son unas entidades consideradas de específica expresión de la sociedad civil y como es sabido en donde se canaliza toda la dinámica de la solidaridad voluntaria de la sociedad<sup>480</sup>.

Sin duda la importancia del Tercer Sector de Acción Social como sector complementario al sector público y al privado empresarial “cumple una importante misión, desde su acción por la promoción de los derechos y de la igualdad”<sup>481</sup>. Y concretamente son seis las funciones principales que realiza en la sociedad<sup>482</sup>:

- (i) Promoción de derechos individuales y colectivos.
- (ii) Ayuda a conseguir y ejercer esos derechos.
- (iii) Estudio y/o denuncia de necesidades y problemáticas sociales.
- (iv) Sensibilización a la sociedad sobre esas problemáticas.
- (v) Fomento de la participación ciudadana.

---

<sup>478</sup> Ibid., pág. 6.

<sup>479</sup> Ibid., pág. 6.

<sup>480</sup> En el siguiente estudio se refleja que en España más de la mitad de las organizaciones que existen (56,5%) fueron promocionadas por la iniciativa ciudadana, y que existen unas 29.000 organizaciones de Acción Social en España. EDIS EQUIPO DE INVESTIGACIÓN SOCIOLOGICA, S.A., *El Anuario del Tercer Sector de Acción Social en España, Resumen Ejecutivo*, ob. y loc. cit.

<sup>481</sup> Ibid.

<sup>482</sup> Ibid.

(vi) Atención directa a las necesidades sociales.

En cuanto a los campos de actuación en los que actúan estas entidades dedicadas a la acción social, los investigadores las agrupan en tres grandes campos<sup>483</sup>:

(i) El campo dedicado a la acción social.

(ii) El campo dedicado a la integración.

(iii) y por último, el campo dedicado a la atención socio-sanitaria.

En ellos, la mitad de las actuaciones que llevan a cabo las entidades se consideran de intervención directa, con acciones como la formación y la educación o la asistencia psicosocial. El número medio de personas beneficiarias directas de estas actuaciones es de casi 2.500 por entidad, verificándose entonces como consecuencia el importante papel que desempeñan las entidades en la sociedad española en la actualidad<sup>484</sup>.

No solo existe relevancia en el ámbito social, también los expertos destacan el ascenso de la importancia que representa el Tercer Sector para la economía española, como se ha mencionado en otros capítulos del presente estudio. Efectivamente dicho sector aporta un importante papel como agente económico. Los analistas afirmaron que para el año 2008 los gastos de las entidades del Tercer Sector de Acción Social supusieron entre el 1,42% y el 1,69% del PIB de nuestro país<sup>485</sup>.

Y junto al ámbito social y al económico, destacamos el sector del mercado laboral al que sin duda el sector de la acción social ofrece también una importante contribución, así en los datos de los estudios analizados se afirma que en las

---

<sup>483</sup> Ibid.

<sup>484</sup> Porque son promotoras del bienestar y de la igualdad en la sociedad, y en los cuales casi la tercera parte de los beneficiarios son personas que presentan alguna discapacidad, niños, personas mayores, o incluso personas inmigrantes, véase EDIS EQUIPO DE INVESTIGACIÓN SOCIOLOGICA, S.A., *El Anuario del Tercer Sector de Acción Social en España, Resumen Ejecutivo*, ob. y loc. cit.

<sup>485</sup> En el estudio se especifica que los datos varían dependiendo de si se tiene en cuenta o no a las entidades singulares. Por entidad singular se entiende que son aquellas organizaciones que presentan peculiaridades específicas de organización, financiación y funcionamiento, como por ejemplo Cáritas Española, Cruz Roja y ONCE. En este sentido véase EDIS EQUIPO DE INVESTIGACIÓN SOCIOLOGICA, S.A., *El Anuario del Tercer Sector de Acción Social en España, Resumen Ejecutivo*, ob. y loc. cit.

entidades comprendidas en el Tercer Sector de Acción Social trabajan de forma remunerada aproximadamente unas 530.000 personas, lo que representa el 2,7% del mercado laboral<sup>486</sup>.

Añaden también los expertos en este mismo ámbito, la idea de que si se tiene presente el número de trabajadores asalariados en cada entidad, en términos laborales la estructura del sector de acción social es algo más elevado en tamaño que la estructura del sector empresarial mercantil y el volumen medio de trabajadores por entidad es un poco superior que la estructura empresarial mercantil<sup>487</sup>. Es decir, si se considera el número de trabajadores asalariados en las entidades, casi rozando el 88% las empresas españolas tiene menos de diez trabajadores, frente al 51% de las entidades del Tercer Sector de Acción Social<sup>488</sup>.

Sin duda los recursos humanos para las entidades de acción social son de vital importancia. Representan un punto clave, porque el constante crecimiento en las actividades que llevan a cabo, genera unas necesidades crecientes de personas frente a una capacidad limitada de contratación. No obstante, el 75,5% de las entidades del sector disponen de personas remuneradas para la realización de sus actividades. Por tanto un 24,5% disponen únicamente de colaboración de personas voluntarias<sup>489</sup>. Añadiendo entonces a estos datos el dato estimado de que unas 873.000 personas son las personas voluntarias que de algún modo colaboran con las entidades de acción social<sup>490</sup>, fiel reflejo de que “la adhesión y participación desinteresada de los voluntarios es la piedra angular del funcionamiento de gran parte de las organizaciones y, siendo el voluntariado una de las más genuinas

---

<sup>486</sup> Sería el 2,4% si no se tiene en cuenta a las entidades singulares, véase EDIS EQUIPO DE INVESTIGACIÓN SOCIOLOGICA, S.A., *El Anuario del Tercer Sector de Acción Social en España, Resumen Ejecutivo*, ob. cit., pág. 7; Datos analizados y extraídos en base a los datos de la Encuesta de Población Activa del IV Trimestre del año 2008 INE, véase en EDIS EQUIPO DE INVESTIGACIÓN SOCIOLOGICA, S.A., *El Anuario del Tercer Sector de Acción Social en España*, ob. cit., pág. 81.

<sup>487</sup> Ello refleja el debilitamiento del mercado español en general, y supone un valor añadido para el sector de la acción social, véase el porcentaje de empresas, según estratos de asalariados para el año 2008, Directorio Central de Empresa, Instituto Nacional de Estadística, en EDIS EQUIPO DE INVESTIGACIÓN SOCIOLOGICA, S.A., *El Anuario del Tercer Sector de Acción Social en España*, ob. y loc. cit.

<sup>488</sup> EDIS EQUIPO DE INVESTIGACIÓN SOCIOLOGICA, S.A., *El Anuario del Tercer Sector de Acción Social en España, Resumen Ejecutivo*, ob. cit., pág. 7.

<sup>489</sup> EDIS EQUIPO DE INVESTIGACIÓN SOCIOLOGICA, S.A., *El Anuario del Tercer Sector de Acción Social en España*, ob. cit., pág. 80.

<sup>490</sup> EDIS EQUIPO DE INVESTIGACIÓN SOCIOLOGICA, S.A., *El Anuario del Tercer Sector de Acción Social en España, Resumen Ejecutivo*, ob. cit., pág. 7.

manifestaciones de la solidaridad, se vuelve a poner de manifiesto el importante papel del Tercer Sector de Acción Social como canalizador de la expresión de la sociedad social”<sup>491</sup>.

No obstante, en contraposición al gran peso social y económico que representa el Tercer Sector, y concretamente en él el sector de la acción social, las investigaciones también llegan a afirmar sin embargo que en dicho ámbito existe “gran cantidad de pequeñas organizaciones, con ingresos reducidos, con poco personal y que, generalmente, centran su actividad en el ámbito de una única provincia”<sup>492</sup>.

En definitiva, según los expertos esta aparente debilidad se debe a la juventud del sector<sup>493</sup>.

Como consecuencia de la existencia de la relación directa entre la fecha de antigüedad de la organización y el volumen presupuestario que disponen<sup>494</sup>, se considerará a las entidades de acción social también como un sector con escaso desarrollo organizativo<sup>495</sup>. Por ello mayoritariamente existirán aún entidades no autosuficientes, es decir entidades que contarán con casi o total dependencia de la

---

<sup>491</sup> EDIS EQUIPO DE INVESTIGACIÓN SOCIOLOGICA, S.A., *El Anuario del Tercer Sector de Acción Social en España, Resumen Ejecutivo*, ob. y loc. cit.

<sup>492</sup> (i) El 92,8% de las entidades son organizaciones de base (asociaciones y fundaciones) que no agrupan a otras organizaciones; (ii) Casi la mitad de las entidades de acción social no alcanzan los 150.000 euros de ingresos anuales y el 25% no alcanza los 30.000 euros; (iii) Un tercio cuenta con menos de cinco personas remuneradas, junto a que algo más de la mitad (51%) tiene menos de diez de diez trabajadores remunerados; (iv) el 71% tiene una única sede; (v) el 84,4% tiene presencia en una única provincia y nueve de cada diez en una única Comunidad Autónoma; (v) Y solo el 20% de las entidades trabaja a nivel nacional o internacional. En este sentido véase EDIS EQUIPO DE INVESTIGACIÓN SOCIOLOGICA, S.A., *El Anuario del Tercer Sector de Acción Social en España, Resumen Ejecutivo*, ob. cit., pág. 8.

<sup>493</sup> Según las estadísticas el 44% de las organizaciones fueron constituidas desde 1996 en adelante, véase EDIS EQUIPO DE INVESTIGACIÓN SOCIOLOGICA, S.A., *El Anuario del Tercer Sector de Acción Social en España, Resumen Ejecutivo*, ob. cit., pág. 9.

<sup>494</sup> La media en la edad entre las entidades que entre su presupuesto gestionan más de la cantidad de un millón de euros, es de unos 26 años, véase EDIS EQUIPO DE INVESTIGACIÓN SOCIOLOGICA, S.A., *El Anuario del Tercer Sector de Acción Social en España, Resumen Ejecutivo*, ob. cit., pág. 8.

<sup>495</sup> Aunque realmente es cierto que casi la mayoría de entidades cuenta con mínimas estructuras organizativas, los datos reflejan que tres de cada cuatro tiene un departamento de gestión y administración y el 68% dispone de una delegación para la gestión de programas. Mientras que los departamentos o áreas de Recursos Humanos y Comunicación aún son pequeños, el 36,3% y el 31,4% respectivamente, véase EDIS EQUIPO DE INVESTIGACIÓN SOCIOLOGICA, S.A., *El Anuario del Tercer Sector de Acción Social en España, Resumen Ejecutivo*, ob. cit., pág. 9.

financiación recibida de la Administración Pública (como ejemplo de fuente de financiación)<sup>496</sup>.

Respecto a los recursos humanos, como se mencionó anteriormente son unas 529.000 personas las que trabajan con remuneración en las entidades del Tercer Sector de Acción Social, y considerando que son unas 29.000 entidades las que están activas, los expertos calculan que trabajan una media de dieciocho personas por entidad en el sector<sup>497</sup>.

Sin embargo estos datos, al igual que en el caso anteriormente visto, pueden confundir y aportar una visión discordante con la realidad, porque la dispersión entre la situación de las diferentes organizaciones es relativamente muy grande. Es decir, según el informe del Anuario del Tercer Sector de Acción Social en España, se entiende que el 35% de las entidades tiene entre uno y cinco trabajadores remunerados. Por otro lado las entidades conocidas como singulares –Cruz Roja, ONCE y Cáritas Española) con gran número de trabajadores, distorsiona el cálculo sin duda<sup>498</sup>.

Del perfil de trabajador, el informe también entiende que en su mayoría es una mujer, joven, y con formación superior, porque los autores destacan el alto nivel formativo de las personas: siete de cada diez tiene una titulación universitaria. No obstante, destacan a su vez la presencia femenina de un 73,9% frente al 26,1% la proporción de mujeres remuneradas frente a los hombres. Aunque las mujeres son minoría en los estratos más altos de la administración de las entidades, donde casi dos tercios de los miembros son hombres. Y como tercer rasgo destacable, es la presencia de personas con discapacidad entre los trabajadores asalariados, que representaría el porcentaje de 9% del total, frente al 2,1% del total de ocupados españoles. Las personas voluntarias también son una parte fundamental de los

---

<sup>496</sup> En los datos analizados para el informe del año 2010, la financiación en las entidades del Tercer Sector de Acción Social proviene prácticamente de la Administración Pública, un 60%. La mitad de dicha financiación procede de los gobiernos autonómicos, y solo el 5% de la Unión Europea. También se afirma que casi el 80% de las entidades están adheridas a otra organización. En este sentido véase EDIS EQUIPO DE INVESTIGACIÓN SOCIOLOGICA, S.A., *El Anuario del Tercer Sector de Acción Social en España, Resumen Ejecutivo*, ob. y loc. cit.

<sup>497</sup> Ibid., pág. 10.

<sup>498</sup> Ibid.

recursos humanos, en donde seis de cada diez colaboradores de las entidades son personas voluntarias<sup>499</sup>.

Y respecto a los Órganos de Gobierno, en su mayoría las organizaciones sin ánimo de lucro se caracterizan por tener una reducida dimensión, tamaño que suele mantenerse en el tiempo. Según las encuestas, en el 95% de los casos aquellas personas que ocupan un puesto en los Órganos de Gobierno, no reciben remuneración a cambio del desempeño de sus funciones<sup>500</sup>.

Entonces, ¿qué expectativas de futuro tienen las entidades sin ánimo de lucro?

Las entidades consultadas aspiraban a que en durante el año 2010 lograrían mantenerse estables, incluso entre todas un tercio consideraban que serían capaces de crecer a pesar de la crisis existente<sup>501</sup>.

Estos presagios buenos y optimistas se deben a dos puntos, por un lado son fiel reflejo de la buena percepción de sí mismas que cuentan las entidades como organizaciones con mucha flexibilidad y dinamismo tanto como para poder adaptarse a los cambios que se efectúan en la sociedad<sup>502</sup>.

Por otro lado, los buenos presagios y el optimismo se deben a que también la sociedad las percibe con una buena imagen y existe sin duda un buen grado de confianza<sup>503</sup>.

Aunque también las entidades consideran, que siendo conscientes de la actual realidad vivida en las sociedades, al igual que las entidades lucrativas, las entidades no lucrativas contarán en cierta medida con alguna o varias dificultades para llegar a cumplir con los objetivos marcados. En este sentido, el 50% de las entidades consideran que a lo largo del tiempo encontrarán dificultades como

---

<sup>499</sup> Ibid., pág. 10.

<sup>500</sup> Ibid., pág. 11.

<sup>501</sup> Véase EDIS EQUIPO DE INVESTIGACIÓN SOCIOLÓGICA, S.A., *El Anuario del Tercer Sector de Acción Social en España*, ob. cit., pág. 236 y 237.

<sup>502</sup> Según el 90% de las entidades opina que son suficientemente capaces para adaptarse, véase en este sentido EDIS EQUIPO DE INVESTIGACIÓN SOCIOLÓGICA, S.A., *El Anuario del Tercer Sector de Acción Social en España*, ob. cit., pág. 238 y 239.

<sup>503</sup> Ibid., pág. 230.

consecuencia de la situación económica vivida, pues el 60% de las entidades afirman que han sufrido en sus financiaciones efectos a causa de la crisis<sup>504</sup>.

Y visto lo visto, entonces ¿cuáles serían sus retos para el futuro?<sup>505</sup>

Las entidades entienden que en el futuro cercano deberán esforzarse para saber y poder tener la mayor adaptabilidad posible ante los cambios y necesidades demandadas de la sociedad, y sin olvidar las nuevas demandas que pudieran surgir desde la sociedad.

Asimismo, consideran que deben también orientarse hacia el objetivo de lograr un mayor impacto en los programas de acción tanto cuando estos sean directos como cuando sus acciones estén dirigidas hacia la sensibilización social en los temas con los que trabajan. Y paralelamente también lograr el reto de alcanzar una mayor visibilidad y promoción.

Y como último reto en el aspecto organizativo y de la gestión, las entidades entienden que deben alcanzar en ambas estructuras de la entidad una mayor estabilidad a través de la diversificación de las fuentes de financiación. Y también lograr la estabilidad con el fortalecimiento de las estructuras que abarcan a las personas, con el incremento de la participación del voluntariado, consolidando y mejorando las condiciones de las personas contratadas o mejorando la formación de las personas implicadas.

Resumen de los principales retos y desafíos en los próximos años para las organizaciones y para el Tercer Sector de Acción Social en su conjunto<sup>506</sup>.

### Retos y desafíos

Fuentes de financiación:

- Conseguir recursos.
- Diversificar las fuentes de financiación para conseguir una mayor autonomía.

---

<sup>504</sup> Ibid., pág. 234.

<sup>505</sup> Respuesta basada en el mismo sentido que EDIS EQUIPO DE INVESTIGACIÓN SOCIOLOGICA, S.A., *El Anuario del Tercer Sector de Acción Social en España, Resumen Ejecutivo*, ob. cit., pág. 14.

<sup>506</sup> Ibid.

Gestión de personas:

- Consolidar a las personas contratadas y voluntarias mediante una mejora en sus condiciones y un aumento de la participación.
- Incrementar la base social.
- Mejorar el nivel formativo y la cualificación.

Función social:

- Afianzar su papel como interlocutor con la Administración Pública.

Gestión Organizativa:

- Mejorar sus sistemas de organización, gestión y planificación.
- Reforzar su adaptabilidad a los cambios normativos y sociales.

Vertebración:

- Crear nuevas redes de interacción y potenciar las existentes.

## 2.- ANÁLISIS SWOT<sup>507</sup> DEL VOLUNTARIADO Y DE LAS ENTIDADES DE ACCIÓN SOCIAL.

El análisis DAFO ha sido un concepto popularizado por algunas escuelas de negocios deseosas de españolizar el término inglés *SWOT*. Ambos son acrónimos de cuatro conceptos que configuran en una herramienta de análisis que permite delinear un trasfondo de gran utilidad para la planificación de un elenco de objetivos y las posibles estrategias destinadas a alcanzarlo. En concreto DAFO es el acrónimo de Debilidades, Amenazas, Fortalezas, Oportunidades. Mientras que *SWOT* es el acrónimo de *Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats*<sup>508</sup>.

Es decir, es una herramienta de análisis estratégico. Conjuga el estudio de las fortalezas (o "puntos fuertes") y debilidades (o "puntos débiles") de, por ejemplo,

---

<sup>507</sup> En su traducción al español sería DAFO, Análisis DAFO.

<sup>508</sup> <http://www.latencia.com/archivo/swot.pdf>

una organización, un territorio o un sector con el estudio de las oportunidades y amenazas de su entorno, con objeto de definir una estrategia de desarrollo.

Su objetivo es incluir en el plan estratégico estos factores internos y externos, maximizando el potencial de las fortalezas y las oportunidades y minimizando los efectos de las debilidades y las amenazas<sup>509</sup>.

El análisis DAFO<sup>510</sup> es el método más sencillo y eficaz para llegar a decidir sobre el futuro en una organización. Por tanto ayuda a plantear las acciones que se deberían poner en marcha para así aprovechar las oportunidades que han sido detectadas, y también a preparar a la organización contra las amenazas que se presenten, y por supuesto siempre teniendo conciencia de las debilidades y fortalezas existentes en la citada organización<sup>511</sup>.

El principal objetivo de un análisis DAFO es sin duda ayudar a una organización a encontrar sus factores estratégicos críticos, para una vez identificados, usarlos y apoyar en ellos los cambios organizacionales, es decir, consolidando las fortalezas, minimizando las debilidades, aprovechando las ventajas de las oportunidades, y eliminando o reduciendo las amenazas<sup>512</sup>.

Como consecuencia el análisis DAFO se basa totalmente en dos pilares básicos: por un lado el análisis interno y, por otro lado, el análisis externo de una organización<sup>513</sup>.

---

<sup>509</sup> [http://ec.europa.eu/europeaid/evaluation/methodology/tools/too\\_swo\\_def\\_es.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/evaluation/methodology/tools/too_swo_def_es.htm)

<sup>510</sup> El Análisis DAFO, también conocido como Matriz o Análisis DOFA, FODA, o en inglés SWOT, es una metodología de estudio de la situación de una empresa o un proyecto, analizando sus características internas (Debilidades y Fortalezas) y su situación externa (Amenazas y Oportunidades) en una matriz cuadrada. <http://www.guiadelocalidad.com/modelo-efqm/analisis-dafo>

EFQM es una organización sin ánimo de lucro cuyo ámbito es Europa y su sede está en Bruselas. EFQM es el creador y el gestor del premio a la Excelencia EEA (EFQM *Excellence Award*) que reconoce la Excelencia en Gestión en las organizaciones. Más información: <http://www.efqm.org>

<sup>511</sup> Para más información al respecto véase la página Web <http://davidmateohernando.es/dafo.htm>

<sup>512</sup> "Tomar decisiones o adoptar estrategias en el actual mundo cambiante en el que nos desenvolvemos puede ser como jugar a la ruleta rusa si no lo hacemos basándonos en cifras, hechos y datos", MATEO, D., véase en la página Web <http://davidmateohernando.es/dafo.htm>

<sup>513</sup> Más información en la página Web <http://davidmateohernando.es/dafo.htm>

En definitiva, se trata de una herramienta para conocer la situación real en que se encuentra una organización, empresa o proyecto, y planificar una estrategia de futuro.

En el sector del voluntariado, el enfoque de la realización del análisis DAFO no es otro más que alcanzar el objetivo principal de fortalecer el voluntariado de acción social en España y en especial, de las organizaciones que lo conforman.

Por tanto, en el presente estudio se analizarán todas y cada una de las conclusiones manifestadas como posibles “Retos del Voluntariado” que se extrajeron tras la realización del análisis DAFO, que fue llevado a cabo para el informe realizado por expertos, informe denominado Diagnóstico de la Situación del voluntariado de acción social en España, publicado en el año 2011.

### **3- FORTALEZAS O *STRENGTHS* Y DEBILIDADES O *WEAKNESSES* DE LAS ENTIDADES DE VOLUNTARIADO Y DE LA ACCIÓN VOLUNTARIA.**

Para poder extraer un inventario de todos los puntos fuertes y débiles sería útil trasladar al esquema DAFO las respuestas tanto positivas como negativas de la siguiente lista de preguntas. Es cierto que la lista de preguntas no pretende ser exhaustiva, pero sí es importante tener en cuenta que habrá de ser suficientemente exacta para que no todo sea clasificado como fuerzas o como debilidades exclusivamente<sup>514</sup>.

Las preguntas podrían considerarse como las siguientes<sup>515</sup>:

- *¿Tengo la formación adecuada o más alta que la del puesto que ocupo?*
- *¿Tengo la edad adecuada, juventud o madurez requerida?*
- *¿Cuál es mi experiencia en el puesto o en la empresa?*
- *¿Qué habilidades profesionales poseo? (por ejemplo: dominio de diversas áreas, conocimientos de informática, conocimiento de varios departamentos de la empresa, conocimientos de idiomas.)*

---

<sup>514</sup> Véase PUIG MARTIN, C., “Como se hace un auto-SWOT”, en la página Web <http://www.latencia.com/archivo/swot.pdf>

<sup>515</sup> Ibid.

- *¿Qué habilidades relacionales tengo? Liderazgo, relación con los demás, flexibilidad, capacidad de negociación, capacidad de análisis*
- *¿Ocupo puestos desde los que puedo ser más o menos útil a la Compañía?*
- *¿Ocupo puestos “trampolín” o “arrinconados”?*
- *¿Tengo disposición a movilidad geográfica?*
- *¿Qué es lo que creo que los demás piensan que debería hacer más y qué piensan que debería hacer menos?*

Las conclusiones manifestadas en el informe sobre los Retos del Voluntariado incluidas en el informe de Diagnóstico de la Situación del voluntariado de acción social en España (2011), se manifiesta respecto a las fortalezas dos asuntos principales: por un lado estarían las *fortalezas sectoriales*, y por otro lado las *fortalezas de las entidades de voluntariado y la acción voluntaria*<sup>516</sup>.

Las *Fortalezas Sectoriales* se dividieron en tres grandes grupos y cada uno de ellos en subdivisiones o subgrupos con sus respectivas fortalezas. A manera de ejemplo mencionar el primero de ellos relacionado con viabilizar nuevas necesidades y ofrecer nuevas respuestas, desde un enfoque de valores sociales. Este grupo, como se mencionó antes, cuenta con cuatro subdivisiones que tienen que ver con:

A.- La capacidad de adaptación a los cambios.

B.- La capacidad para detectar nuevas necesidades sociales y especialmente de los grupos más vulnerables.

C.- La diversidad de las entidades con voluntariado<sup>517</sup>.

D.- La calidad humana del personal y transmisión de valores cohesionadores socialmente.

En cuanto al segundo grupo –mejora de la organización sectorial e incremento de sus capacidades instaladas- igualmente se subdivide, pero en esta ocasión en nueve fortalezas respecto de los recursos humanos<sup>518</sup> utilizados en el sector.

---

<sup>516</sup> Véase PLATAFORMA DE VOLUNTARIADO DE ESPAÑA, *Diagnóstico de la situación del voluntariado de acción social en España*, ob. cit., págs. 8 y 9.

<sup>517</sup> Porque las entidades con voluntariado son consideradas como una riqueza que permite: la atención a muchas necesidades sociales y a muy diferentes grupos de personas vulnerables; y al mismo tiempo hace más plural la oferta de colaboración para la implicación del voluntariado, véase en PLATAFORMA DE VOLUNTARIADO DE ESPAÑA, *Diagnóstico de la situación del voluntariado de acción social en España*, ob. cit., pág. 242.

Y por último en el tercer grupo de fortalezas, en esta ocasión sobre mejorar en el Tercer Sector la visibilidad y el prestigio institucional y social consta de nuevo con nueve fortalezas<sup>519</sup> que podrían resumirse en:

1.- La confianza que la ciudadanía deposita en las actividades que realizan las entidades sociales.

2.- Ciertas acciones del estado fortalecen el Tercer Sector.

3.- La promoción de las entidades del propio voluntariado como bien social fomenta a incrementar la proyección del mismo.

4.- Mayor presencia social del Tercer Sector en el ámbito estatal y autonómico, incluso en el local.

5.- Buenas prácticas en las relaciones entre las entidades del Tercer Sector y las empresas.

6.- Trabajo en conjunto del Estado y las organizaciones en el desarrollo de políticas públicas sociales.

7.- Utilización de los diversos medios tecnológicos, de información y comunicación con el objetivo de relacionarse con todo tipo de público.

8.- Promoción y desarrollo en la gestión de la calidad, de las memorias y cuentas anuales, de auditorías, de códigos éticos, entre otros.

9.- Consolidación del Tercer Sector como sector de oportunidades económicas y laborales.

En cuanto a las *Fortalezas de las entidades de voluntariado y la acción voluntaria*, la división fue en cinco importantes asuntos para el presente estudio al versar

---

<sup>518</sup> Estas nuevas fortalezas pueden resumirse en: mejora del conocimiento mutuo, desarrollo de la capacidad para actuar en la red, complementariedad entre las entidades y la administración, promover la creación y desarrollo de nuevas Plataformas de Voluntariado y Observatorios del Voluntariado, reconocer la existencia de las Plataformas Europeas de Voluntariado, mejorar el funcionamiento, la consolidación y la información en equipos, gestión de calidad y transparencia a través de estrategias informativas y de formación, entidades especializadas en la transparencia y calidad en la gestión, vinculación entre entidades europeas e internacionales a través de la tecnología de la información y la comunicación, y por último, creación de foros formales para el intercambio y la reflexión del desarrollo y retos del sector, véase en PLATAFORMA DE VOLUNTARIADO DE ESPAÑA, *Diagnóstico de la situación del voluntariado de acción social en España*, ob. cit., págs. 242 y 243.

<sup>519</sup> Ibid., pág. 243.

sobre las fortalezas en los valores sociales, ventajas de ser voluntario, capacidades de las organizaciones, y mejoras en la captación y gestión del voluntariado<sup>520</sup>.

Respecto al primer grupo de fortalezas en las entidades y el voluntariado –el discurso de los valores sociales es parte de la esencia de las entidades de voluntariado- se divide en dos subgrupos de fortalezas. En donde se resalta el valor potencial y esencial que se ha convertido la participación del voluntariado en las organizaciones del Tercer Sector. Y donde también se manifiesta la transformación de la sociedad hacia una sociedad justa y solidaria, en consonancia con el objetivo común de la acción voluntaria de las entidades<sup>521</sup>.

Continuando con el segundo grupo de fortalezas en las entidades y en la acción voluntaria (se conocen y se asumen los valores sociales positivos de voluntariado), también se establecen cuatro puntos relevantes de las fortalezas en estos ámbitos, siendo: el incremento cuantitativo del voluntariado, de la capacidad socializadora, de la cohesión social y mejora de los ámbitos comunitarios<sup>522</sup>.

En el tercer grupo de fortalezas, que tratan sobre las ventajas que cuentan los voluntarios<sup>523</sup>, califican las ventajas como un potencial desarrollo y crecimiento personal, por que las entidades son una oportunidad para el aprendizaje. También resaltan como ventaja positiva el efecto multiplicador de los voluntarios producidos en sus propios círculos privados, y el elemento normalizador que supone el voluntariado en las vidas de los voluntarios a través de la realización de dichas tareas, porque el voluntariado se ha consolidado en la sociedad.

Respecto al cuarto grupo de fortalezas, sobre las capacidades instaladas en las organizaciones, se subdividen en cinco puntos de fortalezas sobre las capacidades que hoy en día han logrado las entidades del Tercer Sector. En ellas se menciona la mejora en las competencias del personal técnico de las entidades, el aumento de

---

<sup>520</sup> Ibid., pág. 244.

<sup>521</sup> Ibid.

<sup>522</sup> “(...) entre otras razones porque las entidades de voluntariado son promotoras de valores y modelos sociales cohesionadores, y de dinamización social”, véase en PLATAFORMA DE VOLUNTARIADO EN ESPAÑA, *Diagnóstico de la situación del voluntariado de acción social en España*, ob. y loc. cit.

<sup>523</sup> Véase clasificación en “Se aprecian las ventajas personales de ser una persona voluntaria” en PLATAFORMA DE VOLUNTARIADO EN ESPAÑA, *Diagnóstico de la situación del voluntariado de acción social en España*, ob. y loc. cit.

la oferta formativa para el voluntario, la alta cualificación que tienen los voluntarios, el protagonismo de la comunicación e información en las estrategias de gestión la acción social, y como consecuencia de ello la fortaleza de la capacidad de actuar en red y en alianza entre las entidades y las Plataformas de Voluntariado<sup>524</sup>.

Y por último el quinto grupo de fortalezas en las entidades de voluntariado y acción social, las entidades han mejorado en la captación y gestión del voluntariado dividiéndose las fortalezas en seis puntos resumidos<sup>525</sup>:

- 1.- Mayor diversidad de edad entre los voluntarios.
- 2.- Apertura hacia nuevos tipos de voluntariado como por ejemplo el voluntariado en universidades, escuelas, empresas, etc.
- 3.- Mejora en la gestión de las entidades de voluntariado.
- 4.- Los departamentos y programas de voluntariado cuentan con mayor personal específico para su gestión.
- 5.- Mayor presencia del voluntariado en planes estratégicos y políticas de acción.
- 6.- Aparición de departamentos de comunicación para la promoción.

El informe en el aspecto de las debilidades que el Tercer Sector representa, las divide en dos grandes grupos principales<sup>526</sup>: por un lado, clasifica las *Debilidades actuales del sector*; y por otro lado, las *Debilidades de las entidades de voluntariado y acción voluntaria*.

En lo que respecta a la primera clasificación -las debilidades actuales del sector- se dividen en seis grandes grupos en los que cada uno se subdivide. Los seis grupos de estas debilidades clasificadas como actuales en el sector son las siguientes<sup>527</sup>:

- 1.- Insuficiente autoconocimiento que deriva en dispersión de la incidencia.
- 2.- Insuficiente claridad de lo que significa voluntariado y acción voluntaria.
- 3.- Escasas oportunidades de contraste del Tercer Sector con otras organizaciones.

---

<sup>524</sup> Ibid.

<sup>525</sup> Ibid., pág. 245.

<sup>526</sup> Ibid., pág. 245.

<sup>527</sup> Ibid., págs. 245 a 247.

- 4.- Dificultades en el cumplimiento legal.
- 5.- Dificultades en la financiación.
- 6.- Debilidades de la comunicación inter-asociativa y en los espacios de representación.

Para el presente estudio es importante analizar las debilidades manifestadas pues representan aquellos puntos que deberían ser reforzados, con el objetivo de transformarlas a fortalezas como las mencionadas anteriormente.

Respecto al insuficiente autoconocimiento que deriva en dispersión de la incidencia, en el informe se concreta en cinco puntos<sup>528</sup>, tales como el insuficiente conocimiento empírico y crítico –cuantitativo y cualitativo- del voluntariado, la existencia de escasos datos fiables oficiales<sup>529</sup>, aún continúa la idea de que el Tercer Sector sigue siendo un sector poco definido y delimitado, existen entidades que a pesar de tener “etiqueta de solidarias, tan sólo buscan el máximo beneficio”<sup>530</sup>, y por último, muchas organizaciones con personas voluntarias no se catalogan a sí mismas como entidades de voluntariado, lo que provoca que no estén al corriente de las novedades del Tercer Sector e incluso ese desconocimiento puede llevarles al incumplimiento de la Ley.

Otra de la debilidad que se presenta en este sector es lo ya mencionado en varias ocasiones en el presente estudio: la insuficiente claridad del significado de voluntariado y acción voluntaria. Para ello el informe lo constata a través de seis puntos, que pueden resumirse en los siguientes<sup>531</sup>:

- 1.- Escasa claridad en la conceptualización del voluntariado.
- 2.- Existe estereotipos de la imagen de las entidades del voluntariado y del perfil de los voluntarios.
- 3.- Entidades llevan a cabo un uso instrumental del voluntariado.
- 4.- El personal técnico es una generación de personas con escasa experiencia personal de voluntariado.

---

<sup>528</sup> Ibid., pág. 245.

<sup>529</sup> Achacable a la Administración Pública y las organizaciones con o sin acción de voluntariado.

<sup>530</sup> PLATAFORMA DE VOLUNTARIADO DE ESPAÑA, *Diagnóstico de la situación del voluntariado de acción social en España*, ob. cit., pág. 245.

<sup>531</sup> Ibid., pág. 246.

5.- Existe estigmatización y prejuicios iniciales de las personas voluntarias y los mecanismos existentes son insuficientes para eliminarlos completamente.

6.- Inadecuada información respecto a los límites e impacto de la acción voluntaria en la realidad social.

En cuanto al tercer grupo de debilidades se deja en entredicho las escasas oportunidades de contraste entre el Tercer Sector y otras organizaciones, porque como bien se detalla en los siguientes cuatro puntos: existe una escasa interrelación entre las necesidades técnicas de las organizaciones y la producción de conocimiento académico, escasa interrelación con otros Sectores, escasa presencia de agentes sociales, patronales y sindicales en el Tercer Sector, y por último, escaso reconocimiento de las entidades como actores sociales<sup>532</sup>.

Y en relación con las normas jurídicas y en consonancia con el espíritu del presente estudio se manifiestan las dificultades en el cumplimiento de la legislación aplicable. Debilidades que se concretan en tres puntos específicos: falta de mecanismos de control en el cumplimiento de la legislación, desigualdad en la aplicación de la Ley del voluntariado, y falta de marco legislativo laboral para el sector<sup>533</sup>.

Continuando con las debilidades, respecto a la financiación el informe concreta las mismas en los siguientes asuntos: alta dependencia de la Administración Pública como principal fuente de financiación, los métodos de financiación públicos se encuentran poco consolidados, los plazos y retrasos en los pagos de la Administración Pública traen como principal consecuencia problemas de tesorería, existen actuaciones de competencia mercantilista, y actuaciones restrictivas de la competencia con empresas privadas<sup>534</sup>.

---

<sup>532</sup> Ibid., pág. 246.

<sup>533</sup> Es decir, “la legislación relativa al Sector se percibe desde las propias entidades como una de los principales hándicaps a los que se enfrenta. Se carece de un mecanismo formal que compruebe el cumplimiento de la legislación; la aplicación de la Ley de Voluntariado es desigual, tanto en las organizaciones que cuentan con voluntariado como en las Administraciones Públicas; y el Sector no ha sido dotado de un marco adecuado de relaciones laborales”, véase en PLATAFORMA DE VOLUNTARIADO DE ESPAÑA, *Diagnóstico de la situación del voluntariado de acción social en España*, ob. cit., pág. 246 y 247.

<sup>534</sup> Ibid., pág. 247.

Y como últimas debilidades se manifiestan aquellas que afectan la comunicación inter-asociativa y en los espacios de representación, plasmándose que:

- 1.- La comunicación realizada por las Plataformas de Voluntariado en ocasiones no llega a otras entidades: pequeñas, rurales, o locales.
- 2.- Escasa participación interna de las entidades y falta de movilidad<sup>535</sup>.
- 3.- Desigualdad de género en los roles y responsabilidades en las entidades.

Para terminar de analizar las debilidades, tal y como se mencionó anteriormente las debilidades se clasificaban por otro lado en *Debilidades de las entidades de voluntariado y la acción voluntaria*<sup>536</sup>, y este a su vez en dos puntos: (i) en general, y (ii) respecto a la gestión del voluntariado.

En cuanto al enfoque denominado en general, se clasifican las debilidades de un modo generalista sobre las redes de incidencia, el acceso a los recursos, y las brechas de género, en la tecnología y en lo digital<sup>537</sup>.

En el caso de las redes de incidencia se manifiesta<sup>538</sup>:

- 1.- Para incrementar su impacto comunitario.
- 2.- Algunas entidades de voluntariado no conciben la incidencia política en su Sector.
- 3.- Escasa conciencia de la importancia de la membresía en las entidades donde se realiza voluntariado.
- 4.- Escasa participación exterior e interna, a pesar de la membresía.
- 5.- En ocasiones la comunicación externa de las entidades es en débil, poco profesionalizada y sin visibilizar sus logros.

En la desigualdad en el acceso a los recursos<sup>539</sup>:

---

<sup>535</sup> Provocado a veces por una debilidad en la representación o por entidades mayores que no se plantean una movilidad horizontal: consensuar, ceder espacios a otras organizaciones de menor tamaño, y escasas oportunidades económicas y de información para que las entidades pequeñas puedan participar en igualdad, véase en PLATAFORMA DE VOLUNTARIADO DE ESPAÑA, *Diagnóstico de la situación del voluntariado de acción social en España*, ob. cit., pág. 247.

<sup>536</sup> Ibid., pág. 248.

<sup>537</sup> Ibid., págs. 248 y 249.

<sup>538</sup> Ibid., pág. 248.

<sup>539</sup> Ibid.

1.- Existe una desigualdad entre organizaciones rurales y locales frente a urbanas y de ámbito autonómico y nacional.

2.- En algunos territorios es difícil la coordinación para compartir conocimientos y actuaciones concretas.

Respecto a las brechas<sup>540</sup>:

1.- Existe una brecha de género respecto a los ámbitos de intervención de las entidades de voluntariado.

2.- Hay una considerable brecha tecnológica entre las entidades de voluntariado de acción social.

3.- La brecha digital convive con entidades apoyadas en las TIC, obviando que existen muchos territorios sin tecnología adecuada.

En cuanto a las debilidades en la gestión del voluntariado, el informe detalla en este punto seis subgrupos manifestando la debilidad en la estructura de gestión, en la captación y selección de voluntarios, en la formación del voluntariado, en la gestión de la actividad voluntaria, en la participación de las personas voluntarias, y por último la debilidad en el mantenimiento de la vinculación entre la organización y el voluntario<sup>541</sup>.

Respecto a la estructura de gestión, no todas las organizaciones tienen una figura responsable, formado y especializado. Tampoco cuentan con un propio estatuto del voluntariado. Muchas veces carecen de registros sobre el perfil de los voluntarios que colaboran en ellas, y en el caso de existir no siempre recogen suficiente información sobre su voluntariado. Además en ocasiones existen barreras de entrada por razones de edad y de sexo, que obviamente dificulta el acceso al voluntariado. Y como se ha mencionado anteriormente la perspectiva de género suele encontrarse ausente de las estrategias de gestión del voluntariado<sup>542</sup>.

Para la captación y selección de voluntarios, se detalla en el informe que el voluntariado a deseo propio ha provocado que existan voluntarios con mucha discontinuidad y falta de compromiso. Incluso también se ve afectado el perfil por la

---

<sup>540</sup> Ibid.

<sup>541</sup> Ibid., pág. 249.

<sup>542</sup> Ibid.

poca diversidad existente. En algunas entidades el crecimiento de los voluntarios es poco visible al exterior. Muchas veces, las entidades no visualizan a las personas asociadas como potenciales voluntarios. También los mecanismos de derivación a otras entidades no son formales. Además existe en ocasiones dificultad para adjudicar a las personas voluntarias sus tareas como consecuencia de la escasa flexibilidad de los programas de voluntariado. Por eso existe una necesidad de especialización. Y en ocasiones los voluntarios ven los costes económicos, profesionales y de conciliación con complicación. Y por último, no se ha debatido profundamente sobre la incorporación de créditos para el voluntariado en la educación superior universitaria<sup>543</sup>.

Respecto a las debilidades en la formación del voluntariado<sup>544</sup>, el informe afronta estas debilidades manifestando:

1.- Muchas veces el exceso de oferta formativa ha supuesto en la práctica la duplicidad de recursos.

2.- Ineficacia en la planificación de la formación.

3.- Escasa descentralización de la formación.

4.- Costes elevados en las acciones de formación.

5.- A veces existencia de falta de calidad en la formación impartida.

6.- Dificultad de los voluntarios para realizar un trabajo en equipo.

En cuanto a la gestión de la actividad voluntaria, el informe reúne las debilidades sobre el incremento de la burocratización en la gestión, el déficit en la comunicación interna de la entidad, sobrecarga de voluntarios en ocasiones, cumplimiento de funciones que al voluntario no le corresponderían, escasa flexibilidad de las organizaciones para adaptarse a los cambios, y no dar la suficiente importancia a la realización de seguros para los voluntarios<sup>545</sup>.

En las debilidades en la participación de las personas voluntarias, se entiende que algunas entidades producen “un déficit de cultura democrática y participativa que afecta a sus modelos de gestión”<sup>546</sup>. También la existencia de una falta de buena

---

<sup>543</sup> Ibid.

<sup>544</sup> Ibid., pág. 250.

<sup>545</sup> Ibid.

<sup>546</sup> Ibid.

organización. Como consecuencia, dificultándose el acceso de las personas voluntarias a la acción social. Y escaso grado de auto representación de los propios voluntarios.

Por último, en cuanto a las debilidades en la gestión de la salida del voluntariado y en el mantenimiento de su vinculación a la organización, en muchos casos, la gestión de la salida de los voluntarios se produce cuando terminan las tareas de voluntariado propiamente dicho, dejando así la posibilidad de una vinculación posterior. Y tampoco se ha realizado un debate sobre el reconocimiento adecuado de la acción voluntaria de las personas que lo realizan<sup>547</sup>.

#### **4.- OPORTUNIDADES U *OPPORTUNITIES* Y AMENAZAS O *THREATS* DE LAS ENTIDADES DE VOLUNTARIADO Y DE LA ACCIÓN VOLUNTARIA.**

En este apartado en el análisis DAFO se suele analizar el entorno y como éste puede influir positiva o negativamente. Se analiza además su actuación sobre la propia entidad dañando la posición o dando la posibilidad de actuar para el máximo provecho en la misma<sup>548</sup>.

Así pues relacionado con las entidades sin ánimo de lucro, los analistas concluyen respecto a las oportunidades y las amenazas los siguientes puntos que se clasifican en dos grandes grupos<sup>549</sup>:

A.- Oportunidades.

B.- Amenazas.

Dentro de la clasificación de Oportunidades, se subdividen a su vez en dos grandes grupos: 1.- Oportunidades del sector y de las entidades del voluntariado, y 2.- Oportunidades del contexto social e institucional.

---

<sup>547</sup> Ibid., pág. 251.

<sup>548</sup> Véase PUIG MARTIN, C., "Como se hace un auto-SWOT", ob. cit.

<sup>549</sup> Véase en PLATAFORMA DE VOLUNTARIADO DE ESPAÑA, *Diagnóstico de la situación del voluntariado de acción social en España*, ob. cit., pág. 251.

Detallándose en cuanto al primer grupo de las oportunidades del sector y de las entidades de voluntariado como: (i) la posibilidad de aumentar la capacidad de respuesta y propuesta del Tercer Sector<sup>550</sup>; (iii) la posibilidad de sumar a la acción voluntaria a nuevas personas y colectivos<sup>551</sup>.

Y en el segundo grupo de oportunidades sobre las oportunidades del contexto social e institucional se ofrecen las siguientes cinco oportunidades:

---

<sup>550</sup> Es decir, para estos casos: “1.- La estructuración del Sector puede favorecer su capacidad propositiva hacia los diferentes agentes sociales, y mejorar su incidencia política a favor de las políticas sociales, así como generar un discurso común más movilizador ante la sociedad. 2.- Las Plataformas territoriales de voluntariado pueden potenciar la coordinación y el trabajo en red, la reflexión común y de generación de criterios y de pautas compartidas. Podría favorecer la puesta en común materiales, acciones, campañas y cualquier otro tipo de recurso existente. 3.- Las Plataformas puede aglutinar de forma más consensuada a algunos territorios que algunas entidades de segundo y tercer nivel. 4.- Las Plataformas pueden ayudar a visibilizar a las pequeñas entidades, orientar las necesidades de voluntariado y de las personas voluntarias, fortalecer a las que están en posiciones más débiles. 5.- El valor dado a los activos intangibles de las organizaciones, los conocimientos construidos, los sentimientos compartidos, y los valores comunes de entidades y redes, pueden gestionarse de modo que fortalezca a las organizaciones y potencien la calidad de la acción voluntaria, en procesos de relación, y mediante su sistematización y aprendizaje. 6.- El Sector se siente preparado para afrontar retos de gestión en una posible reestructuración de la Administración pública, pero también está vigilante a que se externalizan servicios públicos a menor precio. Si la Administración cediese la gestión a las ONG podría potenciar el voluntariado en tanto que se asegure la participación formalizada del gestor en la toma de decisiones. Es complementario a la gobernabilidad”, véase en, PLATAFORMA DE VOLUNTARIADO DE ESPAÑA, *Diagnóstico de la situación del voluntariado de acción social en España*, ob. cit., págs. 251 y 252.

<sup>551</sup> A través de: “1.- Se empieza a dar la presencia dentro del voluntariado de personas pertenecientes a colectivos que eran considerados, más bien destinatarios de la acción voluntaria, como las personas con discapacidad o las personas inmigrantes). Se va percibiendo y asumiendo en mayor medida que el voluntariado puede ser una labor en la que todas las personas tengan cabida. 2.- En tanto que el voluntariado participe de la gestión de la entidad o en la toma de algunas decisiones, representa un recordatorio para la entidad de su misión, ya que “en muchas ocasiones las personas voluntarias muestran en la práctica las señas de identidad y la misión”. 3.- Las entidades pueden llegar a ser un espacio de participación social de las personas y grupos en situación de riesgo de exclusión social si las entidades se capacitan y se organizan internamente para ello. 4.- Se empieza a experimentar con las redes sociales e internet para favorecer nuevas incorporaciones de voluntariado y dar nuevos servicios, (por ejemplo, atención virtual a enfermos). Así mismo el “voluntariado online”, abre nuevas oportunidades de participación, se adapta particularmente bien a las estrategias de trabajo en red ya visibilizar aportaciones individualizadas. 5.- Las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, generan nuevos espacios y modalidades de relación y participación de las personas voluntarias. 6.- Las labores de sensibilización de la opinión pública son actividades que favorecen la movilización social”, véase en PLATAFORMA DE VOLUNTARIADO EN ESPAÑA, *Diagnóstico de la situación del voluntariado de acción social en España*, ob. cit., pág. 252.

1.- Aprovechamiento de las tendencias sociales y de la cultura del voluntariado del entorno europeo<sup>552</sup>.

2.- Manifestación de un discurso social favorable a la implicación social<sup>553</sup>.

3.- Existencia de un interés por el voluntariado por parte de las Administraciones públicas, que se traduce en<sup>554</sup>:

3.1.- Las entidades serán entonces reconocidas como actores y como interlocutores ante la Administración.

3.2.- Creación de espacios formales de consulta y asesoramiento para las ONG en las Administraciones públicas.

3.3.- Interés de ciertas Administraciones Públicas en avanzar en la legislación y en la elaboración de planes estratégicos para la promoción del voluntariado.

3.4.- En muchas Comunidades Autónomas el escenario institucional se ha ido estructurando y fortaleciendo.

3.5.- Las entidades locales manifiestan mayor interés por el voluntariado.

3.6.- Algunas Administraciones educativas incluyen como parte del currículo escolar actividades de voluntariado.

3.7.- En el 2011 es el Año Europeo, e internacional, del Voluntariado, lo que supone un excelente contexto para la difusión del voluntariado y mejorar su conocimiento.

3.8.- La Unión Europea promueve el voluntariado europeo con un programa específico.

3.9.- El discurso político actual identifica el capital social como fuente sostenible de ventaja competitiva.

---

<sup>552</sup> “Con el aumento del número de personas de más de 65 años con interés en la acción voluntaria. El incremento de la capacidad adquisitiva de las personas mayores favorecerá su implicación en el voluntariado. Y la posibilidad de incorporarse a actividades voluntarias personas de diferentes orígenes culturales lo que aumentará la diversidad del voluntariado y aportará nuevas miradas a la acción social”, véase en PLATAFORMA DE VOLUNTARIADO DE ESPAÑA, *Diagnóstico de la situación del voluntariado de acción social en España*, ob. cit., págs. 252 y 253.

<sup>553</sup> Porque “actualmente hay un discurso político favorable de la Administración a favor de la sociedad civil, la participación, y el voluntariado. Y se da una progresiva importancia de la Responsabilidad Social Empresarial entre las corporaciones españolas. Por ello se ve a la empresa como nueva fuente de financiación y colaboración”, véase en PLATAFORMA DE VOLUNTARIADO DE ESPAÑA, *Diagnóstico de la situación del voluntariado de acción social en España*, ob. cit., pág. 253.

<sup>554</sup> Ibid.

3.10.- El discurso institucional liga al voluntariado a la idea de aprendizaje a lo largo de toda la vida.

4.- Mayor visualización del Tercer Sector enfocando la calidad de su trabajo<sup>555</sup>.

5.- Y la existencia de nuevos medios y recursos<sup>556</sup>.

Al igual que en el apartado anterior, es importante continuar el análisis en el presente estudio de la parte negativa del sector, por ello se extrapolan las amenazas a las que se enfrenta el sector de las organizaciones sin ánimo de lucro declaradas en el informe analizado.

En cuanto a las amenazas, el informe las divide en dos grandes grupos:

1.- Amenazas internas para el sector y las entidades de voluntariado.

2.- Amenazas del contexto social e institucional para el sector y el voluntariado.

En cuanto a las amenazas internas para el sector y las entidades de voluntariado, son concretados en que existen entidades que son consideradas por el propio sector como empresas con ánimo de lucro enmascaradas generando empleo y

---

<sup>555</sup> Todo ello a través de que “se ha avanzado en la financiación específica para la dotación de procesos de calidad en las entidades del Tercer Sector, e incorporación a las tecnologías de la información y la comunicación. Los medios de comunicación han ido recogiendo en mayor medida noticias sobre el trabajo del Sector. Las encuestas señalan el reconocimiento social de las entidades por su papel de mejora de los grupos vulnerables. El Sector reúne mayor confianza pública que el resto de actores sociales. Un mejor seguimiento de sus códigos éticos aumentaría la confianza pública en el Sector, véase en PLATAFORMA DE VOLUNTARIADO DE ESPAÑA, *Diagnóstico de la situación del voluntariado de acción social en España*, ob. cit., págs. 253 y 254.

<sup>556</sup> 1.- La globalización de la tecnología de la información y la comunicación es un aspecto generador de oportunidades para el voluntariado. 2.- De modo coincidente, los nuevos procesos de flexi-seguridad laboral, y el hecho de una mayor esperanza de vida y mejor calidad de vida de las personas ancianas, pueden tener como efecto colateral contar con más personas que disponen de más tiempo para comprometerse con la acción voluntaria en las entidades. 3.- Los modelos de cogestión de servicios sociales públicos o la gestión cedida de prestaciones sociales es una oportunidad de acceder a fondos para las entidades del Sector. 4.- El deterioro de la situación socioeconómica del país plantea un contexto de necesidad social de la acción voluntaria, una vez que el mercado no cubre determinadas demandas, ni tampoco lo hace el Estado. 5.- El contexto actual de crisis financiera y económica puede observarse como una oportunidad para clarificar qué papel se espera que cumpla el voluntariado en un debilitado Estado del Bienestar, en el que las organizaciones son proveedoras de servicios que han de satisfacer necesidades actuales y emergentes, véase en PLATAFORMA DE VOLUNTARIADO DE ESPAÑA, *Diagnóstico de la situación del voluntariado de acción social en España*, ob. cit., pág. 254.

oportunidades económicas. También la falta de reflexión sobre el valor añadido aportado por la actividad que realizan. Además de una inestabilidad en las relaciones laborales en el Tercer Sector complica la consolidación de los equipos humanos. Y por último, existe una falta de experiencia del personal técnico y voluntario<sup>557</sup>.

Y respecto al segundo grupo de las amenazas del contexto social e institucional para el sector y el voluntariado, se concretan en los siguientes puntos que a continuación se mencionan.

Respecto a las tendencias sociales y culturales amenazantes<sup>558</sup>:

1.- El volumen de personas voluntarias es sensiblemente inferior al de sociedades de nuestro entorno.

2.- El estilo de vida individualista va en contra de muchos de los valores sociales comunitarios y de compromiso social.

3.- Los cambios en los estilos de vida, en el uso del tiempo y el espacio, los procesos de individualización y diversificación de las trayectorias vitales, requieren de un Sector que se dote de estructuras ágiles y efectivas de estudio de la realidad social que fortalezcan la propia flexibilidad del Sector sobre los cambios.

4.- La propia brecha digital del país afecta a las oportunidades de voluntariado online, a distancia y cibervoluntariado. Además, la brecha digital afecta de modo diferente a la actividad voluntaria de hombres y de mujeres.

En la cultura de promoción de la participación débil la participación de las entidades de voluntariado en la gobernanza puede mimetizar modelos de participación institucional que se limitan a generar espacios meramente consultivos<sup>559</sup>.

Por el desinterés en conocer el Tercer Sector, las amenazas se detallan en<sup>560</sup>:

1.- En la no existencia a corto plazo la intención de realizar una encuesta nacional de voluntariado por parte de las Administraciones públicas para generar estadísticas oficiales.

---

<sup>557</sup> Ibid., pág, 255.

<sup>558</sup> Ibid.

<sup>559</sup> Ibid.

<sup>560</sup> Ibid.

2.- Hay una falta de interrelación de las administraciones entre sí (dentro de cada Comunidad Autónoma y respecto a estas y las entidades locales), se conocen poco y se relacionan poco, y esto afecta a la política institucional sobre el voluntariado.

3.- La falta de transparencia de los presupuestos dedicados a voluntariado puede impedir su valoración e impacto económicos en los términos necesarios.

Mientras que para las normas y procedimientos no idóneos se establecen como amenazas: la legislación y los modelos de financiación respecto al voluntariado están obsoletos. Se carece de mecanismos para comprobar el cumplimiento de las entidades con la legislación. La Administración no aplica de modo generalizado cláusulas sociales cuando subcontrata la prestación de servicios sociales y comunitarios. Y las aseguradoras plantean dificultades a la hora de hacer seguros apersonas voluntarias de edad avanzada<sup>561</sup>.

Y por último, se manifiestan las amenazas de manipulación del Tercer Sector, concretamente en<sup>562</sup>:

1.- La privatización de los servicios públicos puede pervertir el voluntariado bajo una visión instrumental de la acción voluntaria frente a la defensa de los derechos sociales.

2.- Los medios de comunicación convencionales dar un tratamiento del voluntariado que proyecta una imagen distorsionada del mismo: “una imagen bonachona, acrítica, individualista y excesivamente asistencial”, urbana, juvenil y sesgada desde la perspectiva de género.

3.- La utilización confusa y demagógica en torno a los conceptos de solidaridad y participación social dificulta que el voluntariado pueda transmitir una imagen clara sobre cuáles son sus características y valores diferenciadores.

4.- Algunos Sectores de la sociedad ven al voluntariado como una fuerza de trabajo encubierta, barata, que tiene un impacto negativo en el mercado de trabajo.

## **5.- LOS PRINCIPALES RETOS DEL FUTURO PARA EL VOLUNTARIADO.**

---

<sup>561</sup> Ibid., pág. 256.

<sup>562</sup> Ibid.

Los principales retos que en el futuro debería alcanzar el voluntariado, han sido marcados y analizados en algunos estudios como los ya vistos en al inicio del presente capítulo, establecidos en el “Resumen Ejecutivo Anuario Tercer Sector de Acción Social en España 2010” de la Fundación Luis Vives. Se resumirían en que los principales retos que han de afrontar las entidades sin ánimo de lucro en los próximos años serían en los aspectos de planteamiento estratégico y posicionamiento en el sector, asimismo también en la estabilidad y autonomía financiera.

Otros estudios, como el Diagnóstico de la Situación del voluntariado de acción social en España, publicado en el año 2011, clasifican en cuatro retos los principales que el voluntariado debería desarrollar. Siendo los mismos en<sup>563</sup>:

- (i) Aumentar la capacidad de transformación social del voluntariado.
- (ii) Ampliar los márgenes de sostenibilidad de las entidades y del Sector en su conjunto.
- (iii) Mejorar el conocimiento del voluntariado.
- (iv) Mejorar la gestión del ciclo del voluntariado.

## **6.- TENDENCIAS FUTURAS EN EL VOLUNTARIADO.**

Los expertos que analizaron las tendencias en el informe mencionado titulado Diagnóstico de la situación del Voluntariado de Acción Social en España, entienden que las mismas coinciden con las manifestadas también en el estudio elaborado por la Comisión Europea sobre el voluntariado realizado en la Unión Europea (estudio del año 2010)<sup>564</sup>, en el que se manifiesta entre otros datos que en Europa se ha ido incrementando el número de personas que son voluntarias en los últimos diez años, y que en España es uno de los que respecto a otro países este fenómeno crece claramente.

---

<sup>563</sup> Véase PLATAFORMA DEL VOLUNTARIADO DE ESPAÑA, *Diagnóstico de la situación del voluntariado de acción social en España*, ob. cit., pág. 257 y ss.

<sup>564</sup> Comisión Europea, “*Europe for Citizens Programme*” en la página Web [http://ec.europa.eu/citizenship/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/citizenship/index_en.htm)

Las razones de dicho incremento son muchas, y entre ellas los informes reflejan que son las siguientes<sup>565</sup>:

- (i) iniciativas públicas de promoción del voluntariado.
- (ii) incremento de entidades de voluntariado.
- (iii) existencia de servicios sociales públicos que requieren de personas voluntarias para su implementación.
- (iv) aumento de personas mayores voluntarias.
- (v) y la suma de personas asociadas a periodos cortos de voluntariado o basados en voluntariado en proyectos concretos.

El estudio europeo también refleja que el crecimiento también se debe a la diversificación de perfiles, y con más razón se produce en el caso español, podría estar marcado por el ámbito en que se desea realizar el voluntariado habiendo importantes diferencia por sexo y en ciertos casos de edad.

En el territorio español los estudios reflejan que las tendencias más significativas entre las tipos de voluntariado que ya existen son los voluntariados dirigidos en términos a la demanda de las personas jóvenes, el voluntariado de y para personas mayores, el voluntariado medioambiental, el voluntariado especializado en grandes emergencias o eventos, el voluntariado en la formación, el voluntariado asociado a la responsabilidad social de las empresas, y también el voluntariado a distancia, entre los que se incluye el voluntariado denominado como cibervoluntariado o ciber-activismo.

---

<sup>565</sup> Y el informe de la Comisión Europea, *Volunteering in the European Unión GHK 2010*, Educational Audiovisual and Culture Executive Agency (EAC-EA), Directorate General Educación and Cultura (DG AEC), European Commission, Febrero 2010.

*“The Girl Scouts, the Red Cross, the pastoral churches - our nonprofit organizations- are becoming America’s management leaders. In two areas, strategy and the effectiveness of the board, they are practicing what most American businesses only preach. And in the most crucial area—the motivation and productivity of knowledge workers—they are truly pioneers, working out the policies and practices that business will have to learn tomorrow”.*

*Peter F. Drucker, “What business can learn from nonprofit?” Harvard Business Review, 1 de julio de 1989.*

## **CAPÍTULO VI.- EL SEMBLANTE DESTACADO DE LAS ENTIDADES NO GUBERNAMENTALES Y DEL VOLUNTARIADO.**

## 1.- INTRODUCCIÓN.

“Las Niñas Escuchas, la Cruz Roja, las Iglesias Pastorales –nuestras organizaciones sin fines de lucro- se están convirtiendo en las líderes en gerencia de América. En dos áreas en concreto: la estrategia y la eficacia del órgano de gobierno, estas instituciones ponen en práctica lo que la mayoría de las empresas se limitan a predicar. Y en el área más crítica –la motivación y la productividad de los trabajadores de la sociedad del conocimiento- son verdaderas pioneras, impulsando políticas y prácticas que las empresas deberán aprender en el mañana”<sup>566</sup>.

Es perceptible que en los últimos años existen nuevos y concretos aspectos que afectan directamente en la organización del voluntariado como una parte del capital humano del que se nutren las entidades no gubernamentales.

Como consecuencia, sin duda existe un gran incremento en la preocupación por mejorar desde el punto de vista organizativo estas entidades sociales y del voluntariado.

Por tanto, la planificación estratégica, los sistemas de calidad, los Códigos éticos, las Técnicas de la Información y la Comunicación (TIC), etc. son aspectos nuevos y relevantes, que como consecuencia del objetivo de mejora se han ido incorporando a la dinámica y cultura organizativa de dichas organizaciones. No obstante, es cierto que también estos nuevos aspectos inciden con mayor nivel en aquellas entidades con mayor volumen de personal y económico.

---

<sup>566</sup> Traducción de “The Girl Scouts, the Red Cross, the pastoral churches -our nonprofit organizations- are becoming America’s management leaders. In two areas, strategy and the effectiveness of the board, they are practicing what most American businesses only preach. And in the most crucial area—the motivation and productivity of knowledge workers—they are truly pioneers, working out the policies and practices that business will have to learn tomorrow”, DRUCKER, P. F., “*What business can learn from nonprofit?*”, en *Harvard Business Review*, july-august 1989, págs. 88 a 94; Y en MARTIN CAVANNA, J., “Lo que las empresas deberían aprender de las ONG y siguen ignorando”, en *Revista Fundación Compromiso Empresarial*, Enero-Febrero 2012 en la página Web <http://www.compromisoempresarial.com/ong/2012/02/lo-que-las-empresas-deberian-aprender-de-las-ong-y-siguen-ignorando/>

Y así lo constataba tiempo atrás un experto del *management* como Peter F. Drucker<sup>567</sup>, quien además de aportar reflexiones bastantes demoledoras para el sector lucrativo, llamaba la atención a las empresas sobre determinadas características y aspectos de las organizaciones no lucrativas que sin duda consideraba merecedoras de atención por parte de las empresas lucrativas<sup>568</sup>.

Asimismo, en sus ideas afirmaba que a pesar de ser pioneras, son varios los elementos que complican la gestión de las organizaciones no lucrativas, destacando entre todos tres por encima del resto<sup>569</sup>:

(i) Los indicadores de éxito o resultados.

(ii) El sistema de financiación.

(iii) Los clientes.

(i) Respecto a los indicadores de éxito o de resultados, sin lugar a dudas el indicador de éxito o los resultados de una empresa son los beneficios o las rentabilidades obtenidos al final del año. Mientras que en una organización sin ánimo de lucro, el principal indicador de éxito es determinar si hubo o no hubo cumplimiento de la "*misión*"<sup>570</sup>.

(ii) El sistema de financiación, es otro aspecto que también dificulta la gestión dentro de una ONG con respecto a las empresas lucrativas. En una empresa lucrativa fundamentalmente existe un único ingreso de financiación que correspondería al efectuado tras las ventas realizadas de los bienes o servicios ofrecidos. Mientras que en una organización sin ánimo de lucro existe un abanico variado de ingresos, por ejemplo: subvenciones, rendimientos del fondo

---

<sup>567</sup> DRUCKER, P. F., "*What business can learn from nonprofit?*", ob. cit.

<sup>568</sup> Según Peter F. Drucker las organizaciones no lucrativas se sitúan muy por delante de las empresas en sus modelos de gestión. Véase DRUCKER, P. F., "*What business can learn from nonprofit?*", ob. cit., pág. 88 y ss.

<sup>569</sup> MARTIN CAVANNA, J., "*Lo que las empresas deberían aprender de las ONG y siguen ignorando*", ob. cit.

<sup>570</sup> Determinar pues lo que es y resultados de una *misión*, presenta mucha más dificultad que analizar y medir los resultados de un beneficio o de una rentabilidad de una inversión. Ello no quiere decir que sean menos eficaces a la hora de evaluar sus resultados, no, simplemente que para las ONG es más complejo medirlo que para las empresas.

patrimonial, donativos –particulares, empresas.-, e ingresos comerciales (merchantdaising).

(iii) Los clientes, o lo que es lo mismo, la relación existente entre la ONG y los clientes. Sería el tercer elemento que dificultaría más la gestión de una organización sin ánimo de lucro. Sin duda, las empresas identifican perfectamente a los clientes, incluso para lograr sus éxitos empresariales estudian, por ejemplo: sus gustos, preferencias y tendencias, para atender un cien por cien a sus demandas. Mientras que en una organización sin ánimo de lucro, ¿a quién se le considera como cliente? ¿Cuáles son los clientes?

La respuesta se puede encontrar en la idea que plantean diversos autores, como por ejemplo Martín Cavanna que afirma que *“en una organización no lucrativa el que recibe el servicio (beneficiario) no suele ser el mismo que lo paga (voluntario o donante). El hecho de que los beneficiarios no paguen por el servicio que reciben, o paguen solo son una parte, obliga a las ONG a buscar un financiador externo. Esta dualidad de los clientes exige que las organizaciones no lucrativas elaboren dos propuestas de valor diferentes: una para sus donantes/voluntarios y otra para sus beneficiarios. Saber combinarlas es una clave de éxito del modelo de financiación”*<sup>571</sup>.

A pesar de estas dificultades que separan a ambos modelos de entidades (lucrativas y no lucrativas), la realidad económica que hoy nos rodea empuja a asumir la idea de que en términos generales las empresas lucrativas - independientemente de su tamaño empresarial- intentan acercarse cada vez más a los valores y modelos en los que se basan las ONG -el Tercer Sector-, en definitiva el sector no lucrativo. Concretamente en la misma línea que anteriormente, son tres los temas ensalzados: la relevancia de la misión, la relación con sus empleados y por último, la relación con los clientes.

Respecto al primer tema la importancia de la misión, las empresas han descubierto cuál es el verdadero valor de ser dirigidas bajo una misión, es decir la relevancia

---

<sup>571</sup> MARTIN CAVANNA, J., *“Lo que las empresas deberían aprender de las ONG y siguen ignorando”*, ob. cit.

que aporta la misión a la empresa. En el caso de las organizaciones sin lucro por otro lado, cuentan desde sus orígenes con una misión que les gobierna.

Varios autores afirman que las empresas con lucro verdaderamente han conseguido triunfar a lo largo del tiempo por lograr cohesionar a todos los elementos y a todos los miembros que la componen, bajo una misma *core ideology* repleta de valores, proporcionándoles así sentido a una misión hacia la que se deben dirigir –*core values and a sense of purpose beyond just making money*<sup>572</sup>-.

Enlazada con la importancia de la misión, se encuentra la relación con los empleados. La misión en las organizaciones sin ánimo de lucro es tan relevante, cuenta con tanto valor, que su compensación es llegar a reclutar personal con deseo de realizar tareas de voluntariado, es decir, voluntarios, personal voluntario que no recibe remuneración alguna.

Sin duda el personal voluntario no remunerado, se caracteriza por ser un personal en el cual las personas realizan gratuitamente sus labores, servicios por una causa concreta, sin esperar remuneración económica, porque realizarlo les provoca satisfacción personal y bienestar, por tanto reciben un “salario emocional”. En el mundo empresarial la opción de ofrecer a sus empleados la posibilidad de desarrollar acciones altruistas en beneficio de los demás ha pasado a ser uno de los principales objetivos, una prioridad. Las razones están en que las empresas quieren exteriorizar una imagen de “ciudadanos responsables”, es decir, ser vistas como organizaciones comprometidas con el bien social<sup>573</sup>.

---

<sup>572</sup> *“Build your company around a core ideology.*

*In 17 of the 18 pairs of companies in our research, we found the visionary company was guided more by a core ideology—core values and a sense of purpose beyond just making money—than the comparison company was. A deeply held core ideology gives a company both a strong sense of identity and a thread of continuity that holds the organization together in the face of change.*

*We chose the word ideology because we found an almost religious fervor in the visionary companies as they grew up that we did not see to the same degree in the comparison companies. 3M's dedication to innovation, P&G's commitment to product excellence, Nordstrom's ideal of heroic customer service, HP's belief in respect for the individual—those were sacred tenets, to be pursued zealously and preserved as a guiding force for generations.”, véase COLLINS, J. “Building Companies to Last”, Inc. Special Issue—The State of Small Business, 1995, en la página Web [http://www.jimcollins.com/article\\_topics/articles/building-companies.html](http://www.jimcollins.com/article_topics/articles/building-companies.html)*

<sup>573</sup> Según Peter Drucker, los empleados quieren trabajar para una compañía comprometida con los problemas reales de la sociedad. *“When I ask them why they do it, far too many give the same*

Pero no son solo los empleados los únicos que demandan de las empresas lucrativas que tengan una misión comprometida con el bien social. También los clientes desean que las empresas conlleven en sus comportamientos un acercamiento al espíritu que lideran las ONG, las organizaciones sin fines de lucro. Los clientes se inclinan mayoritariamente por aquellos productos en los que además del mismo, viene incorporado un valor añadido, como valores y principios<sup>574</sup>.

Por todo ello sin duda la mayoría de las empresas, quizás las más avanzadas, las pioneras, han decidido integrar los principios y modelos de la gestión de las entidades no lucrativas en las diferentes áreas que las componen. Así de una lista interminable de áreas, serían concretamente las más destacables<sup>575</sup>:

- (i) El área de la estrategia con la relevancia de la misión, como centro inspirador del espíritu de la organización;
- (ii) El área de los recursos humanos, con las prácticas de voluntariado, claro ejemplo del objetivo de lograr motivación y buenas expectativas entre los integrantes de la organización;
- (iii) El área de la producción, con la gestión de riesgos para disminuir los impactos sociales o medioambientales que provoquen;
- (iv) Y por último el área de la actividad comercial, donde los clientes además de ser demandantes, cobran una nueva identidad como activistas o propagandistas.

En suma, en el sector no lucrativo las entidades que lo componen desde el aspecto organizativo son modelos valiosos, de los cuales las empresas deberían identificar

---

*answer: because in my job there isn't much challenge, not enough achievement, not enough responsibility, and there is no mission, there is only expediency." DRUCKER, P. F., "What business can learn from nonprofit?", ob. cit., pág. 93.*

<sup>574</sup> A modo de ejemplo Martin Cavanna analiza que "Las grandes empresas españolas ya han experimentado en propia carne el activismo empresarial en sus últimas juntas de accionistas. Primero fue Inditex por la falta de control de su cadena de proveedores en Tánger y Bangladesh. Luego el Banco de Santander y el BBVA por la financiación de proyectos que iban a impactar el medio ambiente, como el de río Madeira en Brasil o la represa en Kurdistán. Las empresas saben que no conviene despreciar esas llamadas de atención ni subestimar a los grupos activistas. Nestlé ignoró a Greenpeace, cuando la organización ecologista la denunció por el uso del aceite de palma procedente de bosques tropicales para fabricar productos como el Kit-kat." MARTIN CAVANNA, J., "Lo que las empresas deberían aprender de las ONG y siguen ignorando", ob. cit.

<sup>575</sup> Ibid.

aquellos aspectos que más les interesarían asimilar para poder ayudar a reforzar su concepto organizacional; la integración, participación y compromiso de los empleados; el conocimiento de sus clientes; y sin olvidar sobre todo la pasión en ello<sup>576</sup>.

De entre todos los aspectos se analizarán en el presente estudio una selección de aquellos que resultan más relevantes para ambas figuras –ONG y voluntariado- por su novedad y sobre todo por las similitudes que puedan llegar a existir con las entidades en las que sí existe lucro, es decir, aquellas entidades lucrativas que operan en el tráfico mercantil.

## **2.- NORMATIVA LEGAL Y NORMAS ÉTICAS.**

Respecto a la legalidad, en capítulos anteriores se reflejó la existencia de normas legales –Ley 6/1996, de 15 de enero, del Voluntariado en el ámbito nacional, y sucesivas normas autonómicas en el ámbito de las Comunidades Autónomas- que establecen los requisitos que deben cumplir imprescindiblemente todas las entidades de acción social, incluyendo también al voluntariado. Es decir, en ellas a groso resumen se definen los requerimientos para su constitución legal, el sistema de registro, y los derechos de las personas que realizan las tareas de voluntariado – de las personas voluntarias-.

Así, el Título III de la Ley 6/1996, de 15 de enero, del Voluntariado establece las relaciones entre los voluntarios y las organizaciones que las que estos se integran. Allí se dispone, entre otras cosas que:

“Artículo 8. De las organizaciones.

*1.- Las organizaciones que cuenten con la presencia de voluntarios habrán de estar legalmente constituidas, dotadas de personalidad jurídica propia, carecer de ánimo de lucro y desarrollar programas en el marco de las actividades de interés general recogidas en el artículo 4 de esta Ley. Los distintos Ministerios, dentro de sus créditos habilitados a tal fin, podrán conceder subvenciones o establecer convenios*

---

<sup>576</sup> “Sí, sobre todo la pasión, porque en estos tiempos de crisis e incertidumbres: “Aquel que tiene un porqué para vivir se puede enfrentar sin miedo a todos los cómo” (Nietzsche)”, véase MARTIN CAVANNA, J., “Lo que las empresas deberían aprender de las ONG y siguen ignorando”, ob. cit.

*con las entidades de voluntariado siempre que se cumplan los requisitos exigidos en la legislación general sobre subvenciones y se realicen de acuerdo con criterios de transparencia y equidad, de la forma que reglamentariamente se establezca.*

*2.- Dichas organizaciones deberán, en todo caso:*

- a) Cumplir los compromisos adquiridos con los voluntarios en el acuerdo de incorporación a la organización.*
- b) Acreditar la suscripción de una póliza de seguro, adecuada a las características y circunstancias de la actividad desarrollada por los voluntarios, que les cubra de los riesgos de accidente y enfermedad derivados directamente del ejercicio de la actividad voluntaria, con las características y por los capitales asegurados que se establezcan reglamentariamente.*
- c) Cubrir los gastos derivados de la prestación del servicio y dotar a los voluntarios de los medios adecuados para el cumplimiento de sus cometidos.*
- d) Establecer los sistemas internos de información y orientación adecuados para la realización de las tareas que sean encomendadas a los voluntarios.*
- e) Proporcionar a los voluntarios la formación necesaria para el correcto desarrollo de sus actividades.*
- f) Garantizar a los voluntarios la realización de sus actividades en las debidas condiciones de seguridad e higiene en función de la naturaleza y características de aquéllas.*
- g) Facilitar al voluntario una acreditación que le habilite e identifique para el desarrollo de su actividad.*
- h) Expedir a los voluntarios un certificado que acredite los servicios prestados.*
- i) Llevar un registro de altas y bajas del personal voluntario”.*

Respecto a la incorporación de los voluntarios a las entidades, el Artículo 9 establece todas las formalidades y trámites que se deben seguir a la hora de incorporar a las personas voluntarias:

“Artículo 9. Incorporación de los voluntarios.

*1.- La incorporación de los voluntarios a las organizaciones se formalizará por escrito mediante el correspondiente acuerdo o compromiso que, además de determinar el carácter altruista de la relación, tendrá como mínimo el contenido siguiente:*

- a) *El conjunto de derechos y deberes que corresponden a ambas partes, que habrá de respetar lo dispuesto en la presente Ley.*
- b) *El contenido de las funciones, actividades y tiempo de dedicación que se compromete a realizar el voluntario.*
- c) *El proceso de formación que se requiera para el cumplimiento de sus funciones.*
- d) *La duración del compromiso y las causas y formas de desvinculación por ambas partes.*

2.- *La condición de voluntario será compatible con la de socio en la misma organización”.*

Es de especial mención también en el mismo Título III, los artículos 10<sup>577</sup> y 11 en los que al igual que en las entidades mercantiles con lucro, también se establece la responsabilidad contractual frente a terceros, y el régimen jurídico en caso de surgimiento de conflictos entre los voluntarios y las organizaciones *“en el ejercicio de las actividades propias de voluntariado se dirimirán por la jurisdicción competente, de conformidad con lo establecido en las normas procesales”.*

Y por último el artículo 12 sobre la colaboración de los voluntarios en las organizaciones públicas sin ánimo de lucro, en el cual se establece que *“se ajustará a lo dispuesto en esta Ley y preferentemente se prestara a través de convenios o de acuerdos de colaboración con entidades sin ánimo de lucro privadas”.*

No existe solo la legislación Estatal la cual abarca estos aspectos, sino también a este respecto existen los planes regionales de las Comunidades Autónomas<sup>578</sup> que

---

<sup>577</sup> “Artículo 10, Responsabilidad contractual frente a terceros.

Las organizaciones responderán frente a terceros por los daños y perjuicios causados por los voluntarios que participen en sus programas, como consecuencia de la realización de actuaciones de voluntariado, en los siguientes términos:

- a) Cuando se trate de organizaciones privadas, de acuerdo con lo establecido en el capítulo II del Título XVI del Libro IV del Código Civil.
- b) Cuando se trate de la Administración General del Estado y de las entidades de derecho público vinculadas o dependientes de ella, de conformidad con lo previsto en el Título X de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.”

<sup>578</sup> Y legislaciones específicas que regulan el voluntariado en la mayoría de las Comunidades Autónomas.

coinciden en la necesidad de insistir proponiendo que en los planes de voluntariado entre otros retos, “*la formación del voluntariado y de los equipos técnicos sea un área fundamental dentro de los planes*”<sup>579</sup>.

Porque también las organizaciones sin ánimo de lucro deben cumplir, como el resto de organizaciones lucrativas, con toda la normativa que se les aplica, como por ejemplo: la normativa a efectos organizativos, laborales y fiscales. Deben además tener en cuenta la legislación aplicable en cada Comunidad Autónoma en virtud de las competencias transferidas en razón de la materia.

Los informes presentados hasta el momento reflejan que “no hay información cuantitativa, ni cualitativa, sobre las dificultades del Sector respecto al cumplimiento de la legislación pertinente”<sup>580</sup>. A salvo de las encuestas realizadas a las entidades de acción social del Tercer Sector en la elaboración del Anuario del Tercer Sector de Acción Social de la Fundación Luis Vives en el año 2010, que gracias a la realización del mismo a través de sus entrevistas, encuestas y estudios y análisis se pueden afrontar algunas pautas sobre la situación del cumplimiento con los requisitos establecidos en las legislaciones.

Así pues respecto a los requisitos legales exigidos, desde el punto de vista de la formación de los voluntarios, existe la necesidad de mayor formación a los voluntarios para cumplir los niveles exigidos por la ley.

En cuanto a las medidas de cobertura para los voluntarios son también aspectos obligatorios según la ley que las organizaciones deben cumplir, incluyendo no solo los seguros de cobertura a los voluntarios sino también el reembolso de gastos asociados a las actividades que ejercen. Las encuestas más recientes realizadas

---

<sup>579</sup> Durante la XIV Escuela de Otoño (2009), el Observatorio del Voluntariado tuvo la oportunidad de presentar sus primeras conclusiones del estudio que estaba elaborando en el que comparaba planes de voluntariado en España. El objetivo principal del estudio fue pretender tener una visión general de la situación actual de las políticas públicas sobre voluntariado y para así detectar carencias y necesidades que se pudieran incluir en la formulación del nuevo plan de voluntariado estatal. En el estudio se comparó seis planes correspondientes a las Comunidades Autónomas de Andalucía, Castilla-La Mancha, Cataluña, Galicia, Madrid y País Vasco. En este sentido véase OBSERVATORIO DEL VOLUNTARIADO DE LA PLATAFORMA DEL VOLUNTARIADO DE ESPAÑA, *Primeras conclusiones del estudio comparativo de los planes de voluntariado en España*, Madrid, 2009, pág. 9.

<sup>580</sup> Véase PLATAFORMA DEL VOLUNTARIADO DE ESPAÑA, *Diagnóstico de la situación del voluntariado de acción social en España*, ob. cit., pág. 183

reflejan que ocho de cada diez entidades encuestadas en el informe ofrecían cobertura de seguro a sus voluntarios en el ejercicio de sus tareas de voluntariado. Mientras que dos de cada diez, no lo hacían. Y además siete de cada diez establecían el reembolso de gastos asociados al voluntariado<sup>581</sup>.

En el mismo informe se *“constata que el nivel de cumplimiento de estas medidas de cobertura está directamente relacionado con el volumen presupuestario de la entidad, medido en términos de ingresos. Efectivamente, en la misma medida que trabajan con ingresos mayores, una mayor proporción de entidades ofrecen seguro y/o el reembolso de gastos”*<sup>582</sup>.

En algún caso concreto, por ejemplo la Fundación Castellano-Manchega de Cooperación, en su informe sobre la Situación del Voluntariado en Castilla-La Mancha 2009<sup>583</sup>, analiza que el 68% de las organizaciones de su región afirman cumplir con los requisitos de la cobertura obligatoria de seguros para personas voluntarias, mientras un 17% no tienen asegurada a ninguna persona voluntaria, y un 6% no responde a la encuesta formulada.

A parte de las normativas existentes, también las organizaciones al igual que las entidades lucrativas cuentan con códigos éticos y de buen gobierno. Un claro reflejo de ello será pues la Carta Europea de Voluntariado considerada como una declaración de intenciones que queda a medio camino entre la normativa y un código ético. Una declaración universal de voluntariado a través de la cual Volonteurope<sup>584</sup> propone que dicha carta sea *“adoptada de forma voluntaria por*

---

<sup>581</sup> Véase EDIS EQUIPO DE INVESTIGACIÓN SOCIOLOGICA, S.A., *El Anuario del Tercer Sector de Acción Social en España*, ob. cit., pág. 123 y 124.

<sup>582</sup> *“En cuanto a la financiación de las entidades, aquellas que en mayor proporción ofrecen estas medidas de cobertura a sus voluntarios, son las que se financian, principalmente, a través de diversas fuentes”*, en este sentido véase EDIS EQUIPO DE INVESTIGACIÓN SOCIOLOGICA, S.A., *El Anuario del Tercer Sector de Acción Social en España*, ob. cit., pág. 124.

<sup>583</sup> Véase FUNDACIÓN CASTELLANO-MANCHEGA DE COOPERACIÓN, *Situación del Voluntariado en Castilla-La Mancha 2009*, ob. cit., en PLATAFORMA DEL VOLUNTARIADO DE ESPAÑA, *Diagnóstico de la situación del voluntariado de acción social en España*, ob. cit., pág. 183.

<sup>584</sup> Volonteurope, *cuya secretaría tiene su sede en CSV (caridad más grande de voluntariado y la formación del Reino Unido) promueve la acción voluntaria en toda la UE y el Consejo de Europa como un mecanismo para la ciudadanía europea activa. Esto se logra mediante la facilitación del intercambio de información y mejores prácticas, la cooperación, las oportunidades de capacitación y desarrollo de asociaciones entre sus miembros. Tales actividades promueven construir una participación civil más fuerte y eficaz en Europa e incluyen talleres, seminarios, asociaciones*

*todas las organizaciones que, de una u otro manera, están relacionadas con el trabajo de los voluntarios; por la administración y por los mismos voluntarios. Reconociendo la amplia diferencia en prácticas y normas, esta carta representa una declaración de intenciones.”*

Asimismo, dentro del contenido de la carta destacamos que entre otros datos y además de los ya mencionados anteriormente, se recogen taxativamente los derechos y los deberes que todo voluntario debería contar cuando participe en tareas de voluntariado en una entidad sin ánimo de lucro.

Respecto a los derechos la enumeración menciona que *“los voluntarios tienen derecho a:*

- (i) Información sobre el trabajo y sobre la organización.*
- (ii) Introducción al trabajo a desarrollar.*
- (iii) Apoyo.*
- (iv) Oportunidades de aprender y progresar en el trabajo.*
- (v) Oportunidades de opinar sobre el trabajo si lo desean.*
- (vi) Oportunidades para participar en la estructura de la organización.*
- (vii) Cuando los voluntarios trabajen en un establecimiento profesional, tienen derecho a tener su propia estructura organizativa (grupo o asociación).*
- (viii) Los voluntarios tienen derecho a que les sean reintegrados los gastos de bolsillo. Si la organización no está en posición de hacerlo, debe discutirse y plantear soluciones para remediar esta situación.*
- (ix) Los voluntarios tienen derecho a estar asegurados contra los posibles riesgos de su trabajo como tales.*

Y en referencia a las obligaciones *“los voluntarios tienen obligaciones:*

- (i) El servicio voluntario no significa la ausencia de compromiso. Los voluntarios deben obrar como acordaron y cumplir con su compromiso. Debe ser posible confiar en los voluntarios.”*

Por tanto, ahora desde el punto de vista de la ética, las obligaciones de cobertura en seguros y reembolso de gastos por parte de las entidades sin ánimo de lucro son exigidos nuevamente<sup>585</sup>.

En definitiva, muchas de las entidades no lucrativas se dotan de sus propios códigos éticos. Con el objetivo de que dichos códigos se constituyan como *“instrumentos eficaces para expresar la identidad ética del voluntariado: ideales comunes que mueven la labor solidaria y valores asumidos por los voluntarios. Pretende ser una enunciación lo más completa posible de dichos ideales y valores”*<sup>586</sup>.

Los códigos éticos son declaraciones de principios, un conjunto de reglas de no obligado cumplimiento que intentan mejorar un servicio profesional. Por tanto al no obligar en su cumplimiento el grado de exigencia resulta ser bajo, en cambio sí son una primera vía de compromiso con la transparencia y calidad ofrecida por las organizaciones que públicamente manifiestan su adhesión a ellos.

Así respecto al ámbito del voluntariado en el año 98 fue presentado ante S.M. la Reina Sofía en la Clausura de las Jornadas de Voluntarios 98 el Código Ético del Voluntariado. Dicho código fue el resultado de intensas sesiones de trabajo en las que participaron representantes de variadas ONG. Cada uno de los representantes de las organizaciones participantes aportó sus ideas, con capacidad de reflexión y de diálogo, con todas las mejores intenciones de lograr un punto de referencia moral en el mundo del voluntariado.

La aprobación del código significó la maduración del sector, que fue capaz de llegar a un acuerdo a favor de unos ideales comunes<sup>587</sup>. Como prueba de su validez

---

<sup>585</sup> En este sentido resaltamos el punto (viii) y el punto (ix) de los derechos de los voluntarios en la Carta Europea de Voluntariado.

<sup>586</sup> En este sentido véase la Introducción del Código Ético del Voluntariado que fue presentado ante S.M. la Reina Sofía en la clausura de las Jornadas Voluntarios 98 por las entidades pertenecientes a la Plataforma del Voluntariado de España.

<sup>587</sup> Pero todavía es necesario que se consolide, la cifra de apoyos es aún demasiado baja si se compara con el total de ONG registradas, véase GARCÍA, A., *“Código ético común para el voluntariado”*, en *Revista Consumer*, Eroski, Agosto, 2009, en la página Web <http://www.inqualitas.net/ambito-publico/44-articulo-destacado-3/324-codigo-etico-comun-para-el-voluntariado>

fueron veintinueve ONG las que firmaron su adhesión en los momentos iniciales, en que se comprometían a vivirlo y difundirlo<sup>588</sup>.

Un código ético del voluntario es mucho más que un mero catálogo de enumeración de deberes y de obligaciones<sup>589</sup>, *“nace con una clara vocación de difusión entre todas aquellas personas que realizan acciones voluntarias a través de cualesquier organizaciones, por lo cual está abierto al compromiso moral de cuantas personas quieran expresar su conformidad con él en el futuro. Quiere servir, así, de guía que oriente a los voluntarios y las voluntarias a dar lo mejor de sí mismos”*<sup>590</sup>.

*“En cuanto a la forma del texto, señalar que la numeración de los artículos no entraña ningún tipo de prioridad entre ellos. Por otro lado, se han utilizado sustantivos masculinos para referirse a los dos géneros, masculino y femenino, sin que ello constituya discriminación alguna por razón de sexo”*<sup>591</sup>.

El código se divide en cuatro apartados de deberes<sup>592</sup>:

(i) hacia los beneficiarios, apartado que *“establece la entrega generosa de lo mejor de uno mismo”* para actuar con profesionalidad, humanidad y eficacia. La ayuda que prestan los voluntarios es de manera gratuita y desinteresada y en la que no

---

<sup>588</sup> Asociaciones que participaron en la elaboración del código ético del voluntariado: ACCEM / ACULCO / ADRA / ADSIS VOLUNTARIOS / AESCO / APOYO POSITIVO / ANDE / ASOCIACION BASIDA / Asociación IUVE / A.U. / CIEGOS DEL MUNDO / CRUZ ROJA ESPAÑOLA / ESPAÑA CON ACNUR / FAD / FARMACÉUTICOS MUNDI / FERMAD / FIDE / FUNDACION ANAR / HORIZONTES ABIERTOS / LIGA ESPAÑOLA DE LA EDUCACION Y LA CULTURA POPULAR/ Asociación MANO AMIGA / MANOS UNIDAS / ODONTOLOGIA SOLIDARIA / PAYASOS SIN FRONTERAS / PUENTE FAMILIAR CON CUBA / UNICEF / UNION SOLIDARIA / UNIVER-SIDA / VOLGA

<sup>589</sup> *“pretende ser un instrumento privilegiado para que cada voluntario o cooperante reflexione sobre su propia actividad solidaria y sobre su compromiso, y contiene también las “señas de identidad” del movimiento voluntario: los ideales comunes, los valores compartidos, las metas. Es, por tanto, más que un mero código deontológico, es decir, más que una simple lista de deberes y normas de conducta. En él encontrarás, sobre todo, el horizonte axiológico en el que se mueven los voluntarios: solidaridad, gratuidad, entrega, respeto,... Conscientes, en definitiva, de que constituye una valiosa aportación al mundo del voluntariado, esperamos que el Código Ético del Voluntario cumpla su misión y sea conocido y suscrito por el mayor número posible de voluntarios y organizadores”*, en este sentido véase carta de presentación de Sr. D. Ignacio Sáenz de Miera, Presidente Asociación IUVE, *Código Ético del Voluntariado*.

<sup>590</sup> Véase Introducción del *Código Ético del Voluntariado*.

<sup>591</sup> Véase Introducción del *Código Ético del Voluntariado*.

<sup>592</sup> Véase los cuatro apartados del *Código del Voluntariado*.

obtienen ningún tipo de compensación material. Es fundamental respetar y defender la dignidad de los beneficiarios, mantener la confidencialidad y discreción en el uso de sus datos, crear un clima de respeto mutuo y fomentar en ellos la superación personal y la autonomía. El objetivo final es alcanzar el desarrollo integral de las personas. Para ello, el código recomienda ser paciente en la obtención de resultados de las actividades realizadas.

(ii) hacia la organización, *“es imprescindible conocer el funcionamiento de la entidad —ideas, fines, estatutos, programas, métodos de trabajo...— antes de comprometerse con ella. Saber de antemano cuáles serán las responsabilidades y el modo en el que habrá que realizarlas clarifica si se dispone del tiempo o la preparación suficientes. El respeto a la organización es básico. “Hay que cumplir los compromisos adquiridos y realizar con seriedad las tareas encomendadas”. De la misma manera, en caso de renuncia, se debe comunicar con antelación para evitar perjuicios a los beneficiarios o a la organización*<sup>593</sup>.

(iii) hacia los otros voluntarios, *“el trabajo de cada voluntario es valioso. Hay que respetar la dignidad y la libertad de cada uno, tanto de la propia ONG como de otras, y “adoptar una actitud de apertura y escucha”. El trabajo en equipo es la pieza clave. La coordinación, una comunicación fluida y un clima de convivencia agradable son los tres pilares básicos. No hay sitio para la competitividad y la rivalidad, sino para el intercambio de sugerencias, ideas, propuestas y experiencias*<sup>594</sup>.

(iv) y hacia la sociedad, los voluntarios deben *“conocer la realidad socio-cultural para mejorarla es la máxima de este capítulo. Cuando se descubren las necesidades de las personas, se mejora el servicio que se les presta. Las organizaciones apuestan por colaborar con las administraciones públicas para complementar su labor y comunicarles las situaciones de necesidad o marginación que detecten. La referencia en todos los casos es la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Debe garantizarse que se cumple y regir el trabajo de los voluntarios*<sup>595</sup>.

---

<sup>593</sup> Véase GARCÍA, A., “Código ético común para el voluntariado”, Revista Consumer, ob. cit.

<sup>594</sup> Ibid.

<sup>595</sup> Ibid.

Dentro también del ámbito del Tercer Sector las organizaciones de voluntariado aprobaron un código ético por el que se rige su funcionamiento, resulta ser el más extendido entre las organizaciones sin ánimo de lucro. Es el Código Ético de las organizaciones de voluntariado aprobado en el año 2000 por la Asamblea General Extraordinaria de la Plataforma del Voluntariado para la Promoción del Voluntariado en España<sup>596</sup>. Y fue respaldado por la Plataforma del Voluntariado de España.

Este código encuentra su justificación en el crecimiento cuantitativo y cualitativo de las entidades, así como por la existencia de un mayor sentimiento de solidaridad en la sociedad civil y una respuesta a las necesidades sociales<sup>597</sup>.

Todas las organizaciones adheridas a este manifiesto adquieren el compromiso de su cumplimiento, que se garantiza a través de una Comisión de Seguimiento. Dicho órgano asesora a las organizaciones en su aplicación, elabora recomendaciones y propuestas de trabajo y promueve grupos de actualización, estudio y aplicación del Código para que resulte ser una herramienta eficaz y útil en su aplicación<sup>598</sup>.

El código aporta la definición consensuada sobre organizaciones de voluntariado, siendo consideradas estas como unas organizaciones de iniciativa social y carácter privado, pero sin ánimo de lucro, que desarrollan su actividad en el ámbito de la acción social. Son requisitos que estén constituidas legalmente y trabajen a favor de los demás y de los intereses sociales colectivos<sup>599</sup>.

Asimismo, en sucesivos capítulos definen los fines y las relaciones de las organizaciones de voluntariado. Concretamente en el capítulo dedicado a las relaciones con los voluntarios, el código propone que las organizaciones faciliten la integración progresiva de los voluntarios, potencien su participación, acuerden el tiempo de dedicación, las responsabilidades y las tareas de los voluntarios,

---

<sup>596</sup> Véase la página Web <http://blog.plataformavoluntariado.org/2009/03/06/codigo-etico-del-voluntariado/>

<sup>597</sup> Véase *Código Ético de las Organizaciones de Voluntariado*, Texto aprobado por la Asamblea General Extraordinaria de la Plataforma para la promoción del voluntariado en España, celebrada en Madrid, el 18 de noviembre de 2000.

<sup>598</sup> Véase *Código Ético de las Organizaciones de Voluntariado*, ob. cit.

<sup>599</sup> Ibid.

ofrezcan itinerarios educativos para la formación, prioricen el trabajo en equipo, y se garanticen el cumplimiento de los derechos y responsabilidades derivados de la normativa vigente<sup>600</sup>.

También las organizaciones sin ánimo de lucro cuentan con “La Declaración de compromiso por la Calidad en el Tercer Sector de Acción Social” que se presentó en Madrid en el año 2006 dentro del Congreso sobre Calidad, Tercer Sector y Política Social. Y al que hoy en día según manifiesta la Plataforma de ONG de Acción Social se han adherido 73 organizaciones. A raíz de su adhesión el compromiso que adquieren las organizaciones que lo suscriben *“tiene como objetivo aunar esfuerzos para, desde los valores y principios que les son propios, las ONG informen sobre su actuación y trabajen con mayor Calidad en sus respectivos ámbitos”*<sup>601</sup>.

De fechas más reciente, en el año 2009 con la publicación de la “transparencia y la rendición de cuentas en el Tercer Sector”, hubo un gran avance en la materia porque entre otros asuntos importantes para las ONG se señalaron los objetivos del buen gobierno que las organizaciones deberían tener presente a la hora de realizar las tareas de “gobierno”, siendo las siguientes<sup>602</sup>:

(i) Gestionar con visión estratégica, *“que implica la responsabilidad de gobernar la organización según los valores, objetivos y estrategias establecidas”*- Siendo también partes importantes la planificación, la programación y valuación de resultados, la rendición de y la comunicación con los socios.

(ii) Gestionar de acuerdo con los principios de eficacia y eficiencia, donde *“la eficiencia y la eficacia están relacionadas con el funcionamiento interno de la organización”*. Al igual que en las empresas lucrativas, en las ONG la eficiencia es la capacidad para lograr un resultado utilizando los mejores recursos posibles. Mientras que eficacia es la capacidad para conseguir un resultado determinado.

---

<sup>600</sup> Ibid.

<sup>601</sup> Más información en Plataforma ONG de Acción Social en la página web <http://www.plataformaong.org/declaracion/>

<sup>602</sup> Para la siguiente enumeración véase FUNDACIÓN LUIS VIVES, *La transparencia y la rendición de cuentas en el Tercer Sector*, Cuadernos de Debate número 5, Fundación Luis Vives, Obra Social de Caja Madrid, Madrid, 2009, pág. 30 y ss.

Según marca uno de los principios básicos de la gestión sin la eficacia no puede existir eficiencia.

(iii) Gestión financiera responsable. *“Uno de los retos de la gestión de las organizaciones no lucrativas es velar para asegurar los recursos suficientes y el funcionamiento de la organización a lo largo del tiempo. Debe garantizar una evolución positiva del patrimonio neto de la organización. Los recursos de los financiadores (entidades públicas o donantes privados) deben aplicarse a los fines para los que se han conseguido”.*

(iv) Prestar un servicio y/o producto de calidad. Es decir, las organizaciones deben proporcionar normas de actuación y procedimientos para asegurar que los servicios o los productos que prestan sean realizados con calidad. *“En el caso de las empresas mercantiles, es el mismo comprador quien expresa a través de su decisión de comprar, o no, la valoración de la calidad del producto. En cambio, cuando el servicio está dirigido a personas que no pueden expresar su opinión directamente (discapacitados, personas con demencia, etc.) o son cautivas del proveedor (la persona no tiene la capacidad de pagar el producto), la valoración del servicio se vuelve mucho más compleja. Por ello, cuando la información entre comprador (usuario) y vendedor (organización) es asimétrica, la organización tiene una mayor responsabilidad de asegurar los procesos y la evaluación de la calidad.”*

(v) Gestión responsable de los recursos humanos. El capital humano es el núcleo fundamental de una ONG. Los trabajadores, profesionales y voluntarios son el alma de las organizaciones, por ello para un buen gobierno habrá que adecuar la carga de trabajo en relación a las necesidades de los usuarios, velar por la adecuación en las funciones, política social, política salarial, formación necesaria y adecuada, etc.

(vi) Responsabilidad en las obligaciones legales. Obviamente las organizaciones deben cumplir con la legislación vigente en el país incluso de la Comunidad Autónoma correspondiente. Es decir, cumplir con los *“derechos sociales (contratación laboral, Seguridad Social, etc.), obligaciones jurídicas (informar a la administración, rendir cuentas, cumplimiento de leyes como son la de*

*protección de datos, riesgos laborales, voluntariado, etc.), obligación fiscal (declarar y pagar impuestos), obligaciones medioambientales, etc.*<sup>603</sup>

Con ello el buen gobierno entonces se ejercita desde la responsabilidad de hacer funcionar la organización y que realmente esta funcione correctamente. Incluso el buen gobernante de la organización deberá adecuar correctamente la gestión y las necesidades de información a las características del tipo de actividad que desarrolle la organización<sup>604</sup>. La propia organización podrá decidir si ofrecer todas o algunas de sus facetas. Sin duda la confianza que genera la organización dependerá de la información que proporcione la entidad, a mayor transparencia mayor confianza derivará. Y si la información puede contrastarse y estar a disposición de los evaluadores, será más fiable aún<sup>605</sup>.

En suma, los grandes retos de los órganos de gobierno en la actualidad *“son el compromiso organizativo de los miembros, el desarrollo de la función estratégica, la relación con el equipo técnico, la diversidad de los perfiles de miembros, la renovación, la gestión de la información y la cultura de la evaluación”*<sup>606</sup>.

Por tanto, *“la consolidación de los órganos de gobierno es clave para el buen gobierno de las organizaciones del Tercer Sector Social”*<sup>607</sup>.

### **3.- LA TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN LAS ORGANIZACIONES SIN ÁNIMO DE LUCRO.**

---

<sup>603</sup> *“La responsabilidad de cumplir con las normas es uno de los principios básicos del buen gobierno (responsables) de la organización. Si no se cumplen las normas la transparencia de la entidad será negativa, en el sentido que mostraría el “no cumplimiento” de aquello que está consensuado por la sociedad. Por ello, las organizaciones fraudulentas son opacas porque no les interesa mostrar lo que “no hacen””, véase FUNDACIÓN LUIS VIVES, *La transparencia y la rendición de cuentas en el Tercer Sector*, ob. cit., pág. 32.*

<sup>604</sup> La tipología de las actividades a las que se dedican las organizaciones es variada, por ejemplo: podrían ser actividades de mediación, sensibilización y económicas. El tipo de recursos que se necesitan para cada una de las actividades son distintos, por eso el buen gobierno conllevará adecuar la organización al tipo de actividades que desarrolla.

<sup>605</sup> Véase FUNDACIÓN LUIS VIVES, *La transparencia y la rendición de cuentas en el Tercer Sector*, ob. y loc. cit.

<sup>606</sup> Véase OBSERVATORI DEL TERCER SECTOR Y TAULA D'ENTITATS DEL TERCER SECTOR DE CATALUNYA, *Anuari 2009 del Tercer Sector Social de Catalunya*, ob. cit., pág. 187.

<sup>607</sup> Véase OBSERVATORI DEL TERCER SECTOR Y TAULA D'ENTITATS DEL TERCER SECTOR DE CATALUNYA, *Anuari 2009 del Tercer Sector Social de Catalunya*, ob. y loc. cit.

Las buenas prácticas es un concepto que se considera estar íntimamente relacionado con la idea de buena gestión y con el buen gobierno.

En el apartado anterior se analizaron los códigos éticos y el buen gobierno, entendiéndose este último como el ejercicio de las responsabilidades asignadas al órgano de gobierno. Es el encargado de que la organización funcione y su funcionamiento sea correcto. Por ello debe dotar a la organización de un conjunto de normas que garanticen un comportamiento ético, con calidad, una gestión responsable y un positivo impacto en la sociedad<sup>608</sup>.

Respecto a la buena gestión se entiende que consiste en la utilización de los principios, las normas y los procedimientos que garantizan una gestión correcta y todo ello de acuerdo con criterios justos y no discriminatorios, asegurando así que se cumplen los objetivos de una correcta gestión, empleando con eficacia y eficiencia los recursos, y logrando la calidad<sup>609</sup>.

La rendición de cuentas también es un concepto que está relacionado con el concepto de buenas prácticas, es decir, entre ambas existe una relación causa-efecto de tal forma que si la organización debe mostrar hacia el exterior toda la información sobre su gestión, ello implicará razones suficientes para mejorar las prácticas de su propia actuación. Por ello la transparencia representa el medio a través del cual la organización puede mostrar al exterior que ha utilizado buenas prácticas en la gestión de sus fondos, de sus recursos y, sobre todo, que la organización alcanza los objetivos de su misión, es decir, que cumple con los fines para los que ha sido creada<sup>610</sup>.

Como consecuencia, la transparencia de las organizaciones se puede llegar a entender que es un elemento motivador para asegurar sin duda las buenas prácticas en la gestión de las organizaciones<sup>611</sup>.

---

<sup>608</sup> Véase FUNDACIÓN LUIS VIVES, *La transparencia y la rendición de cuentas en el Tercer Sector*, ob. cit., pág. 30.

<sup>609</sup> Véase FUNDACIÓN LUIS VIVES, *La transparencia y la rendición de cuentas en el Tercer Sector*, ob. loc. cit.

<sup>610</sup> Véase FUNDACIÓN LUIS VIVES, *La transparencia y la rendición de cuentas en el Tercer Sector*, ob. cit., págs. 29 y 30.

<sup>611</sup> Véase FUNDACIÓN LUIS VIVES, *La transparencia y la rendición de cuentas en el Tercer Sector*, ob. cit., pág. 30.

Porque la rendición de cuentas en dichas entidades no es solo un aspecto económico, sino también es una cuestión de legitimidad e identidad en el Tercer Sector, del sector no lucrativo. Los autores consideran que es una *“parte consustancial de su propia naturaleza de servicio a la sociedad, lo que algunos denominan el “contrato social” entre entidades sin fines lucrativos y la sociedad en su conjunto”*<sup>612</sup>.

De ahí que las organizaciones existen gracias a la confianza y credibilidad que hoy en día les conceden los ciudadanos e incluso otras instituciones. Y para mantener este alto nivel de confianza y credibilidad que hay sobre ellas, es imprescindible que las organizaciones realicen una gestión eficiente, transparente y sigan dando respuesta a los problemas sociales existentes<sup>613</sup>.

A raíz de la caída del muro de Berlín (1989), la sociedad percibió que era necesario sin duda expandir la democratización en todos los aspectos de las organizaciones. Como la democracia conlleva implícitamente para la organización la transparencia y la rendición de cuentas, las organizaciones sin ánimos de lucro fueron las impulsoras para exigir a las entidades lucrativas más transparencia.

Allá por el año 2001, se desenmascaró la realidad sobre los inicios de la crisis en el mundo empresarial, motivado en gran manera por escándalos financieros importantes que sucedieron –el caso Enron por ejemplo- e incluso por los sucesos ocurridos en los atentados del 11 de septiembre en EEUU. Como consecuencia se generó una gran desconfianza de la sociedad hacia las organizaciones empresariales, extendiéndose incluso a las organizaciones no lucrativas cuando fueron descubiertos algunos casos de corrupción en el sector no lucrativo, golpeando fuertemente a los cimientos de las ONG. Por tanto las medidas reclamadas por las ONG para el sector empresarial, se convirtieron en un efecto “boomerang” para ellas mismas.

---

<sup>612</sup> Véase FUENTES PERDOMO, J., “Las organizaciones no lucrativas: necesidades de los usuarios de la información financiera”, en *Revista española del Tercer Sector*, número 6, mayo-agosto, 2007, pág. 94.

<sup>613</sup> Véase FUNDACIÓN LUIS VIVES, *La transparencia y la rendición de cuentas en el Tercer Sector*, ob. cit., págs. 9 y 10.

A pesar de todo, los niveles de confianza en las organizaciones no lucrativas son superiores a las de las organizaciones empresariales y a las organizaciones gubernamentales, no solo internacionalmente, sino también en España y así lo reflejan las encuestas.

En los años 2006 y 2007 las encuestas realizadas por el Centro de Investigaciones Sociológicas -que incluye periódicamente una cuestión sobre la confianza de la sociedad civil en las organizaciones del Tercer Sector- mostraban en sus resultados que a pesar de la existencia de algún caso de irregularidades en las entidades no lucrativas<sup>614</sup>, la confianza sigue situándose en los rangos más elevados, aunque ligeramente se afectó.

En el caso del Barómetro de octubre del año 2006<sup>615</sup>, las organizaciones no lucrativas fueron las organizaciones que alcanzaron una puntuación más elevada situándose en los rangos más altos -valoraciones de 7 a 10, sobre 10- (8,5% + 29,4%) en relación con otro tipo de organizaciones como los sindicatos (2% + 12,4%), los partidos políticos (0,8% + 6,0%), la iglesia católica (6,4% + 12,3%), las empresas (1,2% + 9,6%) y los medios de comunicación (3,2% + 18,1%), según se desprende de la siguiente tabla:

Tabla 1. Pregunta número 11 de la encuesta, “a continuación voy a leerle los nombres de una serie de grupos e instituciones. ¿En qué medida confía Ud. En cada uno de ellos, en una escala de 0 a 10, en la que el 0 significa “ninguna confianza” y el 10 “total confianza”?”

|                               | Ninguna<br>Confianza<br>(0-1) | (2-3) | (4-6) | (7-8) | Total<br>Confianza<br>(9-10) | N.S. | N.C. | (N)    |
|-------------------------------|-------------------------------|-------|-------|-------|------------------------------|------|------|--------|
| Los medios de<br>comunicación | 9.9                           | 12.3  | 52.9  | 18.1  | 3.2                          | 2.9  | 0.7  | (2481) |

<sup>614</sup> Por ejemplo citar los casos de Anesvad (2006) e Intervida (2007).

<sup>615</sup> Encuesta número 2.657, Barómetro Centro Investigaciones Sociológicas. El tamaño de la muestra fue de 2.481 entrevistas realizadas entre el 18 al 25 Octubre, 2006.

|                                  |      |      |      |      |     |      |     |        |
|----------------------------------|------|------|------|------|-----|------|-----|--------|
| Los partidos políticos           | 23.4 | 22.0 | 43.2 | 6.0  | 0.8 | 3.6  | 1.0 | (2481) |
| Las ONG                          | 5.1  | 6.2  | 40.0 | 29.4 | 8.5 | 10.0 | 0.8 | (2481) |
| Las organizaciones empresariales | 11.7 | 13.3 | 48.0 | 9.6  | 1.2 | 15.1 | 1.0 | (2481) |
| Los sindicatos                   | 15.2 | 15.1 | 43.5 | 12.4 | 2.0 | 10.9 | 0.9 | (2481) |
| La Iglesia católica              | 28.7 | 13.1 | 33.7 | 12.3 | 6.4 | 4.2  | 1.7 | (2481) |

Fuente: CIS. Barómetro octubre de 2006

En cambio en el año 2007, las organizaciones de acción social seguían contando con rangos elevados de confianza, aunque en el caso del nivel de máxima confianza el porcentaje bajó a situarse en un 10,7% para las organizaciones no gubernamentales para el desarrollo y un 28% para las organizaciones de ayuda e intervención social<sup>616</sup>. Véase la siguiente tabla:

Tabla 2. Pregunta de la encuesta número 22, “¿Cómo valora las actividades y el trabajo que desarrollan las siguientes asociaciones u organizaciones para solucionar los problemas de los países en vías de desarrollo?”

| Puntuación | ONG Religiosas | Empresas | ONGD | ONG de Derechos Humanos | ONG de ayuda e intervención social |
|------------|----------------|----------|------|-------------------------|------------------------------------|
| Muy bien   | 10.4           | 2.3      | 10.7 | 12.7                    | 28.0                               |
| Bien       | 37.5           | 19.7     | 48.8 | 53.6                    | 56.3                               |
| Regular    | 23.6           | 33.3     | 23.7 | 16.5                    | 8.8                                |
| Mal        | 11.9           | 19.9     | 5.1  | 3.5                     | 1.1                                |
| Muy mal    | 7.4            | 6.6      | 2.2  | 1.1                     | 0.6                                |
| N.S.       | 8.7            | 17.6     | 8.8  | 12.1                    | 4.7                                |
| N.C.       | 0.6            | 0.5      | 0.7  | 0.4                     | 0.4                                |

<sup>616</sup> Encuesta número 2.746, Barómetro Centro Investigaciones Sociológicas. El tamaño de la muestra fue de 2.472 entrevistas realizadas entre el 18 al 27 diciembre, 2007.

Aunque se tenga entonces la impresión de que cada vez existen más riesgos que exponen a las entidades del Tercer Sector a que puedan perder el alto nivel de credibilidad y confianza que actualmente les otorgan tanto los ciudadanos como otras instituciones, mantener los mismos niveles dependerá absolutamente de la medida en que estas entidades sigan dando respuesta a los problemas sociales, su gestión sea eficiente y sin duda se muestren totalmente transparentes en todos sus aspectos<sup>617</sup>.

#### **4.- PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA, EVALUACIÓN Y SISTEMAS DE CALIDAD.**

Las características con las que cuentan las entidades no lucrativas son tan particulares que las distinguen sin duda de las empresas lucrativas y las administraciones públicas. Por tanto, los aspectos diferenciadores han de ser tenidos en cuenta a la hora de establecer las políticas y estrategias que han de diseñarse y establecerse en las propias organizaciones para lograr una buena gestión y alcanzar sus fines<sup>618</sup>.

La planificación estratégica es una herramienta que las organizaciones sin ánimo de lucro cada vez con más frecuencia van incorporando en sus modelos de gestión. De modo que es más habitual ver una planificación que permite a la organización modular el trabajo para avanzar en sus objetivos estratégicos sin olvidar sus principios, objetivos a alcanzar y por supuesto involucrando a la mayoría de las personas que la componen<sup>619</sup>.

En la encuesta nacional realizada en el estudio del Anuario del Tercer Sector de Acción Social, por la Fundación Luis Vives, solo contestaron 85 entidades, pero de las entidades que declararon contar un plan de gestión formalizado, el 65,5% de las

---

<sup>617</sup> Véase FUNDACIÓN LUIS VIVES, *La transparencia y la rendición de cuentas en el Tercer Sector*, ob. cit., pág. 9 y 10.

<sup>618</sup> Véase FUENTES PERDOMO, J., "Las organizaciones no lucrativas: necesidades de los usuarios de la información financiera", ob. cit., pág. 91.

<sup>619</sup> Véase PLATAFORMA DEL VOLUNTARIADO DE ESPAÑA, *Diagnóstico de la situación del voluntariado de acción social en España*, ob. cit., pág. 186.

mismas disponen de un diseño de plan estratégico a largo plazo, “les siguen las que tienen un plan de comunicación externa (60,0%) e interna (59,3%), y un plan de formación (58,2%)” y, “a su vez, un 45,5% dispone de un instrumento de gestión del voluntariado para definir sus necesidades, orientar la captación y organizar la acogida, formación y colaboración de las personas voluntarias de la entidad y/o de sus entidades asociadas”<sup>620</sup>.

La principal razón de tales cifras es que la planificación es una preocupación importante para las entidades sin ánimo de lucro, y prueba de ello es que todas las consultadas tienen establecidos planes de gestión. Predominando los planes estratégicos, los de comunicación y los de formación<sup>621</sup>.

La planificación –sea o no estratégica- está directamente relacionada con el seguimiento y la evaluación de sus actividades, procesos y resultados. De ahí que las entidades entienden que la evaluación debe formar parte de sus tareas en la gestión de la entidad.

Por su lado, los sistemas de calidad observan la necesidad de evaluar la satisfacción de las personas que utilizan o reciben los servicios que ofrecen las entidades. Los sistemas de calidad no se corresponden con los sistemas de evaluación, ya que la calidad y la evaluación comprenden enfoques diferentes<sup>622</sup>.

Los sistemas de gestión de la calidad, son considerados como herramientas que ayudan a la gestión de una entidad y que incluyen a un conjunto de aspectos: estructura, responsabilidades, actividades, recursos y procedimientos, y que como último fin establece en una entidad el objetivo de garantizar la calidad del servicio que ofrece<sup>623</sup>.

---

<sup>620</sup> Véase EDIS EQUIPO DE INVESTIGACIÓN SOCIOLOGICA, S.A., *El Anuario del Tercer Sector de Acción Social en España*, ob. cit., pág. 198.

<sup>621</sup> Véase EDIS EQUIPO DE INVESTIGACIÓN SOCIOLOGICA, S.A., *El Anuario del Tercer Sector de Acción Social en España*, ob. y loc. cit.

<sup>622</sup> Véase PLATAFORMA DEL VOLUNTARIADO DE ESPAÑA, *Diagnóstico de la situación del voluntariado de acción social en España*, ob. cit., pág. 188.

<sup>623</sup> Cuando los sistemas de gestión de las organizaciones cumplan con los requisitos exigidos por normas o modelos reconocidos internacionalmente, podrán ser las organizaciones certificadas por terceros con sellos de calidad. En este sentido véase PLATAFORMA DEL VOLUNTARIADO DE ESPAÑA, *Diagnóstico de la situación del voluntariado de acción social en España*, ob. y loc. cit.

La implantación de sistemas de calidad no es, hasta el momento, una práctica muy extendida en el Tercer Sector de Acción Social<sup>624</sup>. Es cierto que la gestión de la calidad apareció en el sector empresarial hace más de un siglo, mientras que hasta hace escasamente una década empieza a trabajarse en entidades sin ánimo de lucro<sup>625</sup>. No obstante, es uno de los principales retos organizativos de futuro para estas entidades. Más de la mitad afirma la previsión de implantarlo en breve, siendo pocas las entidades que trabajan con ellos (16,5%). La mayoría de ellas, cuatro de cada cinco, no dispone de ninguna norma de calidad en su organización<sup>626</sup>.

Para su promoción e implantación existen iniciativas dentro del propio sector en estos aspectos, así el Consejo Estatal de ONG de Acción Social desarrolló el Plan Estratégico del Tercer Sector mediante grupos de trabajo específicos, uno de los cuales fue el grupo de trabajo para el fomento de la calidad en el Tercer Sector. La ejecución del Plan Estratégico del Tercer Sector se otorgó a la Plataforma de ONG de Acción Social (POAS en adelante) desde el año 2003 hasta la actualidad<sup>627</sup>.

También en el sector existen servicios de consultoría y evaluación por ejemplo: el proyecto TQM-ONG de la Fundación Luis Vives para la implantación de sistema de gestión de la calidad basado en el Modelo EFQM de Excelencia. También el ofrecido por la Fundación Lealtad, que aunque no incide directamente sobre la gestión de la calidad, si se aplica sobre la economía, el gobierno y la transparencia de las ONG mediante un proceso de evaluación al que se someten las ONG que voluntariamente acceden<sup>628</sup>.

---

<sup>624</sup> Véase EDIS EQUIPO DE INVESTIGACIÓN SOCIOLOGICA, S.A., *El Anuario del Tercer Sector de Acción Social en España*, ob. cit., pág. 210.

<sup>625</sup> Véase PLATAFORMA DEL VOLUNTARIADO DE ESPAÑA, *Diagnóstico de la situación del voluntariado de acción social en España*, ob. cit., pág. 189.

<sup>626</sup> Véase EDIS EQUIPO DE INVESTIGACIÓN SOCIOLOGICA, S.A., *El Anuario del Tercer Sector de Acción Social en España*, ob. y loc. cit.

<sup>627</sup> Véase PLATAFORMA DEL VOLUNTARIADO DE ESPAÑA, *Diagnóstico de la situación del voluntariado de acción social en España*, ob. y loc. cit.

<sup>628</sup> Modelo basado en nueve principios de transparencia y buenas prácticas que posteriormente se publica en una guía anual. Más información en la página Web <http://www.fundacionlealtad.org/web/home>

Y por último al igual que en sector empresarial, existen en el sector de acción social entidades de certificación<sup>629</sup>. Las principales entidades certificadoras están ya utilizando herramientas y sistemas adaptados al sector de la acción social, siendo la entidad Norma ONG Benchmarking<sup>630</sup> una de las que entre todas ofrecen servicios para verificar los sistemas de gestión en las entidades no lucrativas.

## **5.- ESTRATEGIAS DE COMUNICACIÓN Y LA IMPLANTACIÓN Y USO DE LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES (TIC) EN LAS ORGANIZACIONES SIN ÁNIMO DE LUCRO.**

Hoy en día los autores muestran en sus artículos el enorme partido que las ONG están haciendo de las redes sociales<sup>631</sup> y Peter Drucker –como se estudió en apartados anteriores- recordaba en uno de sus escritos la superioridad del funcionamiento del órgano de gobierno (patronatos y juntas directivas) de las organizaciones no lucrativas frente a los consejos de administración empresariales.

---

<sup>629</sup> Para que un sistema de gestión de calidad obtenga un reconocimiento externo basado en una norma, es necesario someter a la entidad a una auditoría o una validación que solo las entidades certificadoras pueden emitir. Una entidad certificadora es una organización acreditada por la Entidad Nacional de Acreditación (ENAC en adelante) que puede emitir un certificado que garantice que el sistema de gestión de una organización es de calidad y cumple con los criterios o requisitos de un modelo o norma. En este sentido véase PLATAFORMA DEL VOLUNTARIADO DE ESPAÑA, *Diagnóstico de la situación del voluntariado de acción social en España*, ob. cit., pág. 191.

<sup>630</sup> Las auditorías de certificación de evaluación de prestaciones para organizaciones no gubernamentales ofrecen una evaluación imparcial del nivel de conformidad de una ONG, a fin de garantizar las mejores prácticas internacionales y establecer un marco de trabajo de continua mejora. Más información en la página web <http://www.sgs.es/es-ES/Public-Sector/Monitoring-Services/NGO-Benchmarking.aspx>

<sup>631</sup> “El caso de éxito de Médicos Sin Fronteras se estudia ya en los principales cursos de medios sociales de España. En el año 2008 comienza a germinar un nuevo proyecto con el objetivo de paliar las enfermedades olvidadas de los países en vías de desarrollo. Se trata de un tema que preocupa, y es susceptible de calar, a la sociedad española: la salud. Resulta complicado encontrar una persona que no se haya medicado en algún momento de su vida o que no haya aliviado su dolor gracias a las pastillas. Los medicamentos forman parte de la vida del primer mundo, que es cada vez más consciente de la desigualdad entre Norte y Sur.

Además, la ONG cuenta con medio millón de socios y colaboradores a los que hará partícipes de la campaña y de los que tiene la certeza responderán a su llamamiento, porque esa cifra se ha logrado, durante años, a base de una relación de confianza, de tú a tú.” En este sentido véase BARRIO, E., “El tercer sector se pone primero en el entorno del 2.0”, en *Revista Fundación Compromiso Empresarial*, Enero-Febrero 2012 en la página Web <http://www.compromisoempresarial.com/carrusel/2012/02/el-tercer-sector-se-pone-primero-en-el-entorno-del-2.0/>

El comportamiento de las grandes ONG es comparable a la de las grandes empresas, que buscan un reconocimiento global. Esto repercute a la hora de la estructura organizativa y gestión de la misma, especialmente en el ámbito que interesa al presente apartado del estudio: las TIC y las plataformas cibernéticas de voluntariado.

Según Peter Senge en su libro *La Quinta Disciplina*, el arte y la práctica de las Organizaciones que aprenden, afirma que: “Quizás por primera vez en la historia, la humanidad ha sido capaz de crear más información de la que nadie puede absorber, fomentar más interdependencia de la que nadie puede gestionar y acelerar los cambios a un ritmo que difícilmente podemos seguir”<sup>632</sup>.

Por eso uno de los criterios recogidos en el Código Ético de las organizaciones de voluntariado aprobado en el año 2000 por la Asamblea General Extraordinaria de la Plataforma del Voluntariado para la Promoción del Voluntariado en España<sup>633</sup>, anuncia que “la Comunicación e información constante hacia el resto de la sociedad, tiene en cuenta las imágenes parciales de la realidad que nos presentan los grandes grupos mediáticos. Asimismo debemos aprovechar las posibilidades en espacios comunicativos, tanto en los medios convencionales como en otros alternativos, potenciando el empleo de las nuevas tecnologías”.

Se afirma entonces que las ONG españolas deberían mantener una doble relación de vínculo a las Tecnologías de la Información y de la Comunicación, es decir, por un lado no quedar rezagadas en la implantación y en el uso de las nuevas herramientas que ofrecen las TIC, y por otro lado, aprovechar los recursos digitales de aquellos colectivos con los que colaboran.

Para lograr tales objetivos se han puesto en marcha iniciativas dentro de las organizaciones no gubernamentales o incluso desde otras entidades no lucrativas dentro del mismo Sector. Por ejemplo la entidad Iwith.org<sup>634</sup> o la Fundación

---

<sup>632</sup> Véase CABRERA, J., “La ONG en la era de la colaboración”, 26 de noviembre de 2008, en la página web <http://www.slideshare.net/jcabrera/innovaciones-estrategicas-en-las-enls-presentation?type=powerpoint>

<sup>633</sup> Véase la página Web <http://blog.plataformavoluntariado.org/2009/03/06/codigo-etico-del-voluntariado/>

<sup>634</sup> Véase toda la información sobre la ONG en la siguiente página Web, <http://www.iwith.org>

Cibervoluntarios<sup>635</sup> tienen como objetivos potenciar las tecnologías de la información y la comunicación como instrumentos de mejora de la sociedad a través de la solidaridad de los voluntarios.

La Fundación Chandra y el Centro de Estudios Económicos Tomillo, en su informe titulado “¿Cómo utilizamos las TIC desde las organizaciones no lucrativas en España?” publicado en el 2009<sup>636</sup>, revela que más de seis de cada diez personas encuestadas -62.16%- consideran que el uso de las nuevas tecnologías en las organizaciones es “un buen uso”<sup>637</sup>.

En cambio, otros informes aseguran que la adaptabilidad a las TIC es desigual entre las entidades no lucrativas.

En este sentido, en el plano de las entidades no lucrativas de acción social el informe elaborado por la Fundación Luis Vives en el año 2010, antes mencionado en este trabajo, considera que la desigualdad en la adaptabilidad en las TIC afecta al trabajo interno en la propia entidad.

Continúa afirmando el informe que los recursos más utilizados y por tanto con mayor penetración entre las entidades no lucrativas de acción social son las herramientas de la web de presentación de la organización -87.5%-, la creación de un dominio propio -69%-, o la información actualizada en la web de sus proyectos y actividades -57.4%-. Mientras tanto los foros -23.4%- y los chats -26.3%- son las herramientas tecnológicas enfocadas al trabajo interno de la entidad o de las

---

<sup>635</sup> Cibervoluntarios es “una entidad sin ánimo de lucro cuyo objetivo principal es utilizar las Nuevas Tecnologías como medio para solucionar problemas sociales de fondo”. Se consideran como “una Fundación atípica compuesta por emprendedores sociales que apasionados por el mundo de las Nuevas Tecnologías, la Comunicación y el Voluntariado, trabajamos día a día para conseguir que todas las personas tengan, por igual, la oportunidad de acceder, conocer y utilizar las Nuevas Tecnologías con el fin de paliar la brecha digital y fomentar la Sociedad del Conocimiento”. Véase Fundación Cibervoluntarios, en la página Web <http://www.cibervoluntarios.org/>

<sup>636</sup> El informe se puede descargar para su lectura y análisis en la siguiente página web [http://www.bocatics.org/mm/file/informe\\_TIC\\_ONG.pdf](http://www.bocatics.org/mm/file/informe_TIC_ONG.pdf)

<sup>637</sup> En este sentido véase PLATAFORMA DEL VOLUNTARIADO DE ESPAÑA, *Diagnóstico de la situación del voluntariado de acción social en España*, ob. cit., pág. 206

personas voluntarias o no voluntarias vinculadas a la entidad que son utilizadas de una forma menor<sup>638</sup>.

Por último, también dos datos del informe son relevadores de la evolución del sector en las TIC. Por un lado, la formación online aun no está muy desarrollada, solo un 7.2% de las entidades utilizan este mecanismo o instrumento para formar a los voluntarios. Y por otro lado, el 13.2% de entidades con más de un millón de euros de ingresos cuenta con una plataforma de formación online<sup>639</sup>.

## **6.- LA GESTIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS DEL VOLUNTARIADO EN LAS ORGANIZACIONES SIN ÁNIMO DE LUCRO.**

Desde el año 1996 existe una Ley del Voluntariado cuyo ámbito es estatal. Ley 6/1996, de 15 de enero, de Voluntariado<sup>640</sup>.

En los últimos años prácticamente todas las Comunidades Autónomas han promulgado normas legales sobre el fenómeno del Voluntariado, en ocasiones a través de leyes aprobadas por sus respectivos parlamentos, en otros casos por decretos administrativos, por supuesto dentro de su ámbito territorial y de competencias.

Independientemente de la variedad normativa en las Comunidades Autónomas, todas estas leyes unánimemente reconocen la importancia del voluntariado. Es decir, reconocen su papel como expresión de la participación de los ciudadanos en el desarrollo político, cultural y económico, y sobre todo el desarrollo de la comunidad social, y por último también expresan el compromiso de los poderes públicos en el impulso y promoción de dicho fenómeno. Y dentro de las entidades los voluntarios son la pieza fundamental.

Centrándonos exclusivamente en la gestión y protección de los datos que los voluntarios aportan a la entidad, organismo, institución o plataforma en las que

---

<sup>638</sup> Véase EDIS EQUIPO DE INVESTIGACIÓN SOCIOLOGICA, S.A., *El Anuario del Tercer Sector de Acción Social en España*, ob. cit., pág. 214.

<sup>639</sup> Véase EDIS EQUIPO DE INVESTIGACIÓN SOCIOLOGICA, S.A., *El Anuario del Tercer Sector de Acción Social en España*, ob. y loc. cit.

<sup>640</sup> Publicada en el Boletín Oficial del Estado, número 15, de 17 de enero de 1996.

realizan las tareas de voluntariado<sup>641</sup>, se atenderá en primer lugar la normativa estatal, en la que revisando el cuerpo de la Ley se observa que son realmente escasos los artículos referidos al asunto.

El Artículo 6. f) sobre los derechos del voluntario, y el artículo 7 h) sobre los deberes de los voluntarios, establecen que los voluntarios deben:

- Artículo 6.f) *“Disponer de una acreditación identificativa de su condición de voluntario”.*
- Artículo 7.h) *“Utilizar debidamente la acreditación y distintivos de la organización.”*

También la Ley en su Título III sobre “De las relaciones entre los voluntarios y las organizaciones que lo integran” alude en su artículo 8.2 g) a que se ha de *“facilitar al voluntario una acreditación que le habilite e identifique para el desarrollo de su actividad”.*

Y concretamente el artículo 8.2 i) establece que se ha de *“llevar un registro de altas y bajas del personal voluntario”.* Es esta una alusión directa a la legislación respecto al Registro de datos y su protección<sup>642</sup>.

---

<sup>641</sup> Las tareas de voluntariado pueden tener carácter presencial o virtual. Entendiendo por voluntariado virtual aquél que consiste en colaborar a distancia con una organización/es de voluntariado utilizando las nuevas tecnologías de la información, especialmente internet, el correo electrónico y chats. A manera de ejemplo es cierto que en las organizaciones de voluntariado, algunas de las tareas no requieren ser presenciales, son muchos los ejemplos pero los más destacables en el presente estudio son todos aquellos relacionados con las tecnologías tales como: páginas web, gestión de las plataformas virtuales, chats, foros y formación online.

<sup>642</sup> A modo de ejemplo: en la Comunidad Autónoma de Valencia, la Ley 4/2001 sobre voluntariado, respecto a los registros de datos, en su artículo 12 establece como una de las obligaciones de las entidades de voluntariado que: *“las entidades deberán en todo caso: e) Llevar un registro de altas y bajas del personal voluntario”.* Y en su Reglamento 40/2009 sobre registro y protección de datos, en su artículo 17, *“Libro registro de las personas voluntarias. Las entidades de voluntariado deberán notificar a la Agencia Nacional de Protección de Datos la llevanza de los ficheros de sus voluntarios en virtud de lo preceptuado en la normativa vigente en materia de Protección de Datos, así como cumplir las demás obligaciones derivadas de su aplicación”.* Véase, Decreto 40/2009, de 13 marzo, del Consell, por el que se aprueba el reglamento que desarrolla la Ley 4/2001, de 19 de junio, de la Generalitat, del Voluntariado, DOCV núm. 5977, de 18 de marzo de 2009.

La protección de datos se encuentra regulada en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal.

Se entiende por Datos de Carácter Personal toda aquella información respecto a una persona física identificada o identificable que figura registrada en cualquier soporte físico que de oportunidad a su tratamiento manual o informatizado y luego a su uso por el sector público o privado.

El objetivo de la Ley es garantizar y proteger las libertades y derechos fundamentales de las personas recogidos en la Constitución Española, en el ámbito concreto de los datos de carácter personal.

Las entidades –en nuestro caso las entidades sin ánimo de lucro- pueden crear ficheros que contengan datos personales. Pero para incluir los mismos es necesario el consentimiento de la persona de la que se recaba los datos. Por ello, para preservar y garantizar la seguridad en su tratamiento, tanto el responsable del fichero de datos como el encargado de su tratamiento están obligados al secreto profesional respecto de aquellos datos que sean incluidos en el fichero, y ello implica la prohibición de revelar los mismos a terceras persona.

Por todo ello, es aconsejable informar debidamente a los voluntarios y/o trabajadores de las entidades sin ánimo de lucro que tengan acceso a los datos de carácter personal, haciéndoles, por ejemplo, firmar una cláusula que acredite su conocimiento en la citada Ley.

Es debido informar a los nuevos miembros de la entidad que se incorporen, que en los formularios de adhesión se les ponga en conocimiento de la existencia de un fichero de datos personales, sobre la finalidad de la recogida de esos datos personales, quiénes son los destinatarios de la información y el responsable del fichero.

El responsable de la entidad que cree los ficheros de datos de carácter personal según establece la Ley deberá previamente notificarlo a la Agencia Española de Protección de datos y procederá a la inscripción del fichero en el Registro General

de Protección de Datos<sup>643</sup>. Cualquier modificación o cancelación deberá también notificarse.

Por último, la Ley es por tanto aplicable no solo a los ficheros informatizados con los que cuentan las entidades en su gestión de los voluntarios, sino también a aquellos ficheros o datos recogidos en cualquier otro soporte utilizado –incluso en formato papel.

*“Da la sensación de que, durante mucho tiempo y en exceso, hemos renunciado a la excelencia personal y a los valores de comunidad por la simple acumulación de bienes materiales. Nuestro Producto Nacional Bruto [...] si valoramos los Estados Unidos de América en base a él [...] tiene en cuenta la contaminación del aire, la publicidad de cigarrillos, las ambulancias que se encargan de retirar los accidentados de nuestras autopistas. Incluye las cerraduras especiales de nuestras puertas y las cárceles para las personas que las rompen. Tiene en cuenta la destrucción de nuestros bosques y la devastación desbocada de nuestra maravillosa naturaleza, así como el napalm, las cabezas nucleares y los tanques de policía que sirven para combatir los disturbios en nuestras ciudades. Incluye el rifle Whitman y el cuchillo Speck, y los programas de televisión que glorifican la violencia con el fin de vender juguetes a nuestros hijos.*

*Sin embargo, el Producto Nacional Bruto no tiene en cuenta la salud de nuestros hijos, la calidad de su educación o la alegría que sienten cuando juegan. No incluye la belleza de nuestra poesía ni la solidez de nuestros matrimonios, tampoco*

---

<sup>643</sup> La persona responsable en la entidad de realizar esta tarea de inscripción, modificación o supresión de la inscripción tiene a su disposición en la página web de la Agencia un formulario electrónico que le permitirá presentar de forma gratuita las notificaciones a través de internet con certificado de firma electrónica.

*la inteligencia de nuestro debate público ni la integridad de nuestros funcionarios públicos. No tiene en cuenta nuestro ingenio ni nuestro coraje, ni tampoco nuestra sabiduría ni nuestro aprendizaje, ni nuestra compasión ni nuestro amor por la patria. En resumidas cuentas, lo incluye todo excepto las cosas por las que merece la pena vivir.”*

*Robert F. Kennedy (18 de marzo de 1968)*

## **CAPÍTULO VII.- LA CORPORACIÓN SIN FINES DE LUCRO DE LOS ESTADOS UNIDOS. ANÁLISIS DE UN ESTADO CONCRETO: EL ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO.**

### **1.- INTRODUCCIÓN.**

Actualmente la sociedad universal vive inmersa en una crisis. Existe una crisis del sistema capitalista en mayor o menor medida, pero claramente sumergida en una crisis mundial. Dicha crisis viene desde años atrás, así por ejemplo en el año 2000 se reflejaba en una investigación realizada por el Banco Mundial en sesenta países recogido durante diez años permitiendo ello tomar sesenta mil testimonios “sobre la pobreza vista por los pobres”, que en el mundo 1,200 millones de personas viven en la extrema pobreza<sup>644</sup>. Crisis que cuenta con muchos tipos y distintas manifestaciones como pudieran ser migraciones masivas norte a sur - sur a norte, migraciones de países “*desheredados a los opulentos*”<sup>645</sup>, incremento del desempleo, endeudamiento de los países y/o de las familias, menor tráfico mercantil, cierre y liquidación de empresas lucrativas o no lucrativas, etc.

Donde sin duda las principales víctimas afectadas directa o indirectamente por la crisis son las personas, concretamente los hombres, las mujeres, los niños, los inmigrantes, los marginados, etc. personas independiente de su clase social.

---

<sup>644</sup> AA. VV., “Estado del Mundo. Una encuesta realizada por el Banco Mundial en sesenta países durante diez años ha permitido recoger sesenta mil testimonios sobre la pobreza vista por los pobres”, en *Le Monde*, 30 de Marzo, 2000, en CABALLERO HARRIET, F. J., *Algunas claves para otra mundialización*, Fundación Global Democracia y Desarrollo, República Dominicana, 2009, pág. 202.

<sup>645</sup> CABALLERO HARRIET, F. J., *Algunas claves para otra mundialización*, ob. cit., pág. 203.

Ningún país escapa a ello, incluso las grandes potencias mundiales, tal y como manifiesta el Dr. Caballero Harriet *¿Qué reflexión suscita, por ejemplo que en un contexto de crecimiento continuado como el de los Estados Unidos, a pesar de todo, continúe aumentando la pobreza?*, los datos que arrojan los estudios manifiestan que en “en un año el número de los muy pobres ha aumentado, en Estados Unidos, en seiscientas mil personas, y el de los ciudadanos sin seguro médico en más de un millón”<sup>646</sup>.

Y asimismo se comprueban los datos cuando en el 2011 las estadísticas estadounidenses revelan que en términos porcentuales, la tasa de pobreza es la más alta desde 1993 -15,1%-. En el año 2000, la cifra era de 11,7%. Mientras tanto, el ingreso anual de los hogares promedio cayó en un 2,3%. Por otra parte, el número de habitantes sin seguro médico supera los 50 millones de personas. Y el 21% de los niños en EE.UU. son pobres, porcentaje similar al del año 1965, y la mayoría de ellos no tendrá en un futuro acceso a la educación superior<sup>647</sup>.

Para los analistas los datos son cifras más o menos esperadas en el sentido de que la pobreza suele aumentar en épocas de recesión. Y respecto a las causas que provocaron esta situación entre otras declaran que las “*políticas sociales hacen muy poco por aumentar los salarios de los trabajadores en épocas de bonanza económica o para ayudar a los desempleados durante las recesiones*”<sup>648</sup>.

No hay lugar a dudas que a los datos reflejados –estos mismos y otros tantos de otros países- la sociedad universal se encuentra afectada por una crisis mundial económica y financiera, y en los últimos tiempos como consecuencia también social.

---

<sup>646</sup> CABALLERO HARRIET, F. J., *Algunas claves para otra mundialización*, ob. cit., págs. 204 y 205.

<sup>647</sup> Una cifra récord: 46,2 millones de habitantes de Estados Unidos son pobres, según los datos del año 2010 dados a conocer por la Oficina del Censo de ese país. Este es el número más alto jamás recolectado por el organismo desde que comenzó a ejercer sus funciones en 1959, en este sentido véase, AA. VV., “Estados Unidos registra los peores niveles de pobreza en casi dos décadas”, en *BBC Mundo*, 13 de septiembre de 2011, en la página Web [http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2011/09/110913\\_eeuu\\_pobreza\\_censo\\_en.shtml](http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2011/09/110913_eeuu_pobreza_censo_en.shtml)

<sup>648</sup> Palabras mencionadas por Sheldon Danziger, director del *National Poverty Center* de la Universidad de Michigan, véase “Estados Unidos registra los peores niveles de pobreza en casi dos décadas”, ob. cit.

La crisis económica sin fronteras entre países también está presente en las ONG, organizaciones sociales, fundaciones y otras entidades del Tercer Sector. El primer recurso económico que los Estados o empresas recortan en sus presupuestos es el destinado a la solidaridad y, ello conlleva la caída de los programas sociales, y por mencionar un ejemplo en el caso español la caída de los programas sociales financiados por los ayuntamientos españoles es notable<sup>649</sup>. A raíz de ello actualmente peligra el trabajo de mil españoles cooperantes en 120 países, el de otras 3.000 personas que sin ellas no sería posible cumplir los objetivos, el de otras tantas voluntarias que tanto allí como aquí se esfuerzan en ofrecer su tiempo a cambio de justicia social<sup>650</sup>.

Por tanto las entidades no lucrativas son sin duda uno de los sectores que en primer lugar ataca la crisis. Como consecuencia de los malos resultados económicos las empresas recortan presupuestos de recursos humanos pero también limitan aquel presupuesto dedicado a la inversión en ayuda social.

De la misma manera, los Estados centran sus esfuerzos en reactivar la economía de sus países y el Tercer Sector se ve resentido. En definitiva, ya sea a causa de una o de otra razón sin lugar a dudas los más perjudicados de todo ello serán todos aquellos beneficiarios de las ONG.

En palabras de Arasa<sup>651</sup> *“Las ONG no resuelven los problemas globales de la sociedad. Ni pueden ni es su función. Pero muchas son imprescindibles para las*

---

<sup>649</sup> El día del cooperante en España, celebrado el 8 de septiembre de 2012 *“la Coordinadora de ONG declaró que en sólo dos años los fondos públicos para la cooperación se han reducido en un 60%.”* en RUIZ, L. *“Cooperación: crisis, no sólo de recursos”*, en la página Web <http://lauralruiz.wordpress.com/2012/09/08/cooperacion-crisis-no-solo-de-recursos/>

<sup>650</sup> RUIZ, L., *“Cooperación: crisis, no sólo de recursos”*, ob. cit.

<sup>651</sup> El periodista Daniel Arasa ha sido elegido presidente de la Plataforma para la Familia Cataluña-ONU 2014 que, con más de 250 entidades, trabajará en las líneas promovidas por las Naciones Unidas de cara a la citada fecha. La Asamblea General de las Naciones Unidas acordó recientemente potenciar las actuaciones pro familia con motivo del vigésimo aniversario del Año Internacional de la Familia y, con ese fin, instó a gobiernos, instituciones, ciudades y organizaciones sociales a poner en marcha iniciativas que puedan ayudar a las familias. La plataforma trabajará en los ejes relacionados con la familia y la pobreza, trabajo, conciliación de la vida laboral y familiar y solidaridad intergeneracional, y ha programado actividades a lo largo de todo el año 2013 en preparación de su culminación en 2014, en este sentido véase la página Web <http://www.europapress.es/epsocial/ong-y-asociaciones/noticia-daniel-arasa-elegido-presidente-plataforma-familia-cataluna-onu-2014-20121210115414.html>

*personas y aportan buena dosis de sentido ético. Sería una lástima que puedan ser víctimas colaterales de la crisis*<sup>652</sup>.

Por eso las ONG y el voluntariado irrumpen en medio de la crisis como un respiro, como una ayuda para todos aquellos que lo necesiten.

Ante una economía decreciente y un complejo panorama social, el Tercer Sector, compuesto por las organizaciones sin fines de lucro, se destaca como una fuerza económica importante<sup>653</sup>.

Sin duda las organizaciones sin fines de lucro –en EEUU, Puerto Rico, España o como en cualquier otro país- son una auténtica fuerza económica.

A modo de ejemplo mencionar el caso de Caritas España, en el cuál el porcentaje de españoles que solicitaron ayudas, pasó del 25% en 2009 al 39,2% en 2011. Caritas invirtió en el año 2011 la cantidad de 27.132.763 euros en su programa de empleo<sup>654</sup>.

Pero ante estos tiempos de crisis los analistas indican en manifestar que no son solo las organizaciones no lucrativas las que deben ayudar a salir a flote a las personas y a los países, sino también las empresas han de contribuir a ello más que nunca, entonces *¿Cuál debe ser el aporte social de las empresas?*<sup>655</sup>, sin duda la respuesta está en que *“Ninguna estrategia empresarial está completa estos días sin un compromiso con la responsabilidad social corporativa. De hecho, ahora existe toda una industria en torno a ella (...) Las organizaciones sin fines de lucro*

---

<sup>652</sup> ONGINFO, *“La crisis también amenaza a las ONG”*, en la página Web <http://ong.tupatrocinio.com/la-crisis-tambien-amenaza-a-las-ong-noticia-274.html>

<sup>653</sup> <http://www.farpr.org/estudio-necesidades-sociales>

<sup>654</sup> *“Me sentía perdido e inseguro. Lo veía todo negro. No creía en las personas ni en la sociedad ni en mí mismo”*. Testimonio de un joven de 19 años, cuando acudió a Cáritas en busca de una oportunidad laboral. La encontró y, ahora, tiene un sueño: *“Ayudar a los demás como me ayudaron a mí”*. Este joven es una de las 80.417 personas que acudieron el año pasado a Cáritas en busca de una oportunidad laboral. Todas fueron acogidas y orientadas. Muchas otras formadas. Y 13.148 encontraron trabajo. En este sentido véase VIDAL, J. M., *“Cáritas, ¿la nueva agencia de empleo?”*, en *Diario El Mundo*, 30 de abril de 2012, en la página Web <http://www.elmundo.es/elmundo/2012/04/26/solidaridad/1335449602.html>

<sup>655</sup> SHANAZ MUSAFER, *“¿Cuál debe ser el aporte social de las empresas?”*, en *BBC Mundo – Economía*, 11 de noviembre de 2012.

*pueden encontrar desafíos en la relación con el mundo de los negocios, así que tener un buen encaje cultural entre ambas organizaciones es vital*<sup>656</sup> .

No obstante, no todos creen que el trabajo de las grandes corporaciones sea atender los problemas de la sociedad, "*El negocio de las empresas es su negocio. El negocio de lo ciudadano es para el gobierno*"<sup>657</sup> . Mientras otros consideran que obviamente todos los sectores deben trabajar conjuntamente para atacar los grandes temas, porque si ninguno tiene las soluciones totales lo razonable será compartir conocimientos y experiencias<sup>658</sup> .

Lo que sí es innegable hoy en día es que el voluntariado y el sector privado se interrelacionan cada vez más, porque las empresas del sector privado operan cada vez más en el *mercado ético* en el que los inversores, los consumidores o clientes y los empleados quiere conocer si las empresas son socialmente responsables. Como consecuencia los consumidores o clientes y los inversores tendrán una imagen más positiva de la misma, y los empleados se sentirán más motivados si de algún modo contribuyen con su labor a la sociedad<sup>659</sup> .

En todas y cada una de las organizaciones nacionales o internacionales ciertamente son los voluntarios quienes representan el motor de los programas llevados a cabo en ellos.

---

<sup>656</sup> "*Pero la responsabilidad social corporativa no está exenta de críticos, y el caso de Enron, la desaparecida gigante de la energía de EE.UU., hizo poco para ayudar en su causa. Enron era muy conocida por sus prácticas de responsabilidad social y publicaba informes sociales y ambientales sobre todo el buen trabajo que estaba desarrollando. El problema es que al mismo tiempo estaba mintiendo sobre sus ganancias. Cuando la verdad salió a flote, llevó al colapso de la empresa en 2001 y sus ejecutivos fueron encarcelados por conspiración y fraude*". SHANAZ MUSAFER, *¿Cuál debe ser el aporte social de las empresas?*, ob. cit.

<sup>657</sup> Afirmó Eamonn Buttler, director de economías de libre mercado del centro de estudios Adam Smith en SHANAZ MUSAFER, *¿Cuál debe ser el aporte social de las empresas?*, ob. cit.

<sup>658</sup> Shanaz Musafér, *¿Cuál debe ser el aporte social de las empresas?*, ob. cit.

<sup>659</sup> La Responsabilidad Social Empresarial (RSE) considera que las empresas privadas tienen responsabilidades morales, éticas y filantrópicas, además de la obligación de garantizar una buena rentabilidad a los inversores, en este sentido véase PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, *Informe sobre el Estado del Voluntariado en el Mundo 2011*, Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas, Dinamarca, 2011, pág. 38.

*“Los voluntarios constituyen una fuerza de acción social de vital importancia para Puerto Rico y el mundo entero. Es menester dedicar tiempo para destacar su labor y demostrarles nuestro más profundo agradecimiento”<sup>660</sup>.*

Sin duda hoy en día es esencial que el mundo entero sea consciente de la envergadura y el alcance que representan los voluntarios en la actualidad, porque si los voluntarios fueran una nación ocuparían el noveno puesto, situado entre Rusia y Nigeria. En este sentido véase el siguiente cuadro representativo<sup>661</sup>:

|  |
|--|
| 1. China 1.306 millones                            |
| 2. India 1.094 millones                            |
| 3. Estados Unidos 296 millones                     |
| 4. Indonesia 229 millones                          |
| 5. Brasil 186 millones                             |
| 6. Pakistán 158 millones                           |
| 7. Bangladesh 144 millones                         |
| 8. Rusia 143 millones                              |
| 9. “País de los cerca de Voluntarios” 140 millones |
| 10. Nigeria 129 millones                           |
| 11. Japón 128 millones                             |

Fuente: Voluntariado: Proyecto de Estudio Comparativo sobre el Sector No Lucrativo Johns Hopkins; Población: Dirección del Censo de los Estados Unidos.

Sin duda *“el voluntariado es una forma poderosa de involucrar a los ciudadanos para hacer frente a los desafíos en materia de desarrollo, y capaz de transformar el ritmo y la naturaleza del mismo. El voluntariado beneficia tanto al conjunto de la sociedad como a los voluntarios, fortaleciendo la confianza, la solidaridad y la reciprocidad entre las personas y creando oportunidades de participación apropiadas”<sup>662</sup>.*

<sup>660</sup> Palabras mencionadas por D<sup>a</sup> Doris Báez, Directora del Centro para el Desarrollo del Voluntariado (CDV) que celebró el Día Internacional del Voluntario el miércoles 5 de diciembre de 2012 un acto en la Sala de las Artes A y B de la Universidad del Sagrado Corazón de Puerto Rico, más información en la página Web <http://voluntariospuertorico.com/index.php/100-news/latest-news/324-dia-internacional-del-voluntario>.

<sup>661</sup> PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, *Informe sobre el Estado del Voluntariado en el Mundo 2011*, ob. cit., pág. 23.

<sup>662</sup> PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, *Informe sobre el Estado del Voluntariado en el Mundo 2011*, ob. cit., pág. ii.

Así de poderosa es la fuerza de los voluntarios que en 2004 la Dirección de Estadísticas Laborales del Departamento de Trabajo de los Estados Unidos señaló que 62,8 millones de personas habían colaborado voluntariamente con una organización al menos una vez durante los 12 meses anteriores<sup>663</sup>.

Y como consecuencia de la fuerza social que representan, la contribución económica que los voluntarios reflejan en los países, según el Proyecto de estudio comparativo sobre el sector no lucrativo Johns Hopkins estimó que ascendía anualmente a 400.000 millones de dólares estadounidenses. Esto mismo representaba en promedio el 1,1% del PIB de los 36 países analizados. En cambio, en los países en desarrollo y en transición, el trabajo voluntario equivalía a un porcentaje ligeramente inferior al 0,7% del PIB. Y en los países desarrollados, el trabajo voluntario representaba el 2,7% del PIB. Respecto a Estados Unidos el valor del trabajo voluntario como porcentaje del PIB se situaría entre un 3%-4%<sup>664</sup>.

Las formas que adopta el voluntariado internacional cada vez son más diversas<sup>665</sup>. Por ello, el voluntariado de expatriados merece especial atención, dado su enorme potencial en pro del desarrollo en aquellos países con una cantidad de población importante que vive en el extranjero. Por ejemplo mencionar solo un caso, el 1,1 millones de profesionales médicos en activo que residen en los Estados Unidos proceden de países en desarrollo<sup>666</sup>.

Como consecuencia de las numerosas iniciativas existentes para movilizar a los voluntarios expatriados las mismas representan un signo de la verdadera relevancia que cada vez con mayor importancia adquiere el voluntariado de expatriados en la actualidad. Este tipo de iniciativas provienen de organismos<sup>667</sup>

---

<sup>663</sup> Ibid., pág. 18.

<sup>664</sup> En este sentido véase SALOMÓN, L., "Putting volunteering on the economic map of the world", artículo presentado en la Conferencia de IAVE celebrada en Panamá y Costa Rica, abril 2008, en PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, *Informe sobre el Estado del Voluntariado en el Mundo 2011*, ob. cit., pág. 23 y 24.

<sup>665</sup> PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, *Informe sobre el Estado del Voluntariado en el Mundo 2011*, ob. cit., pág. 35.

<sup>666</sup> Ibid., pág. 37.

<sup>667</sup> Son entidades u organizaciones designadas para actuar como intermediarios oficiales del programa de Voluntarios de las Naciones Unidas (VNU) en un país dado, por ejemplo un Departamento dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores, como el Departamento Internacional

que incluyen al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización Internacional para las Migraciones, el Departamento Británico para el Desarrollo Internacional y la Alianza de voluntarios expatriados respaldados por la Organización de Servicio de Voluntariado (VSO) en el Reino Unido, la *Canadian University Service Overseas* y el Programa de voluntarios expatriados de la VSO, y la *Diaspora Networks Alliance* (DNA) de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional<sup>668</sup> (USAID).<sup>669</sup>

También es de especial mención la labor que realizan los voluntarios ante situaciones catastróficas o desastres provocados por la naturaleza o por otros motivos. Los países suelen prepararse por lo que pudiera ocurrir tomando medidas, formando a los voluntarios, informando a la población, etc. En los Estados Unidos, se crearon Equipos Comunitarios de Respuesta a Emergencias -*Community Emergency Response Team* (CERT)- tras el huracán Katrina. En ellos participaron voluntarios locales capacitados en preparación y respuesta ante desastres, provenientes de la vigilancia vecinal, las organizaciones comunitarias, las comunidades religiosas, personal de escuelas, empleados asalariados, organizaciones de scouts y otros grupos<sup>670</sup>.

Este cuerpo de ayuda comunitaria tras el éxito en los resultados obtenidos también se creó en Puerto Rico<sup>671</sup>.

---

de Cooperación al Desarrollo (DIDC) de Finlandia, o una agencia nacional que envía voluntarios como la Organización de Servicio de Voluntariado (VSO) en el Reino Unido, más información en la página Web <http://www.unv.org/es/asociados/agencias-de-cooperacion.html>.

<sup>668</sup> USAID es la agencia estadounidense encargada de distribuir la mayor parte de la ayuda exterior de carácter no-militar. Es un organismo independiente aunque recibe directrices estratégicas del Departamento de Estado. Más información en la Página Web <http://www.usaid.gov/>

<sup>669</sup> PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, *Informe sobre el Estado del Voluntariado en el Mundo 2011*, ob. cit., pág. 38.

<sup>670</sup> Ibid., pág. 86.

<sup>671</sup> El propósito de los Equipos Comunitarios de Respuesta a Emergencias (CERT, por sus siglas en inglés) es preparar y adiestrar a los ciudadanos para manejar una emergencia hasta que lleguen los equipos de rescate y las agencias de respuesta primaria. CERT se originó en Los Ángeles en 1985 y resultó tan efectivo que se expandió a todos los Estados Unidos. En el 2002, se le encomendó a la Agencia Estatal para el Manejo de Emergencias y Administración de Desastres el implementar el programa en Puerto Rico con el fin de preparar planes de acción que involucren a la comunidad, incluso a grupos con necesidades especiales. Más información en la página Web <http://www2.pr.gov/agencias/aemead/Pages/CERT.aspx>, o en la página Web en <http://www.crvpr.org/Que-es-CERT-.php>

Un estudio sobre una muestra nacional de afroamericanos en los Estados Unidos reflejó que las redes de apoyo sociales de la familia, la amistad, la iglesia y los vecinos contribuían a la satisfacción vital y a la felicidad de las personas<sup>672</sup>.

En suma sólo destacar una cifra relevante a nivel global, un total de 86 personas cooperantes fallecieron durante el año 2011, intentando hacer de este mundo, un mundo mejor<sup>673</sup>.

## **2.- EL TRATAMIENTO DEL VOLUNTARIADO Y DE LAS CORPORACIONES SIN FINES DE LUCRO EN LOS ESTADOS UNIDOS.**

Por la relación de territorio no incorporado de Estado Unidos, el Estado Libre Asociado de Puerto Rico<sup>674</sup> debe observar en todo momento las normas y reglas adoptadas en el ordenamiento legal vigente por el Congreso de los Estados Unidos<sup>675</sup>, aunque no todas les apliquen de manera idéntica a un Estado de la Unión.

---

<sup>672</sup> PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, *Informe sobre el Estado del Voluntariado en el Mundo 2011*, ob. cit., pág. 100.

<sup>673</sup> En el año 2011, los ataques a cooperantes han provocado la muerte de 86 personas, 127 heridos graves y 95 secuestrados como consecuencia de la falta de seguridad en las misiones humanitarias, en este sentido véase la página Web <http://www.europapress.es/epsocial/ong-y-asociaciones/noticia-accion-contra-hambre-denuncia-mas-300-ataques-cooperantes-2011-falta-seguridad-misiones-20120906174806.html>

<sup>674</sup> El Estado Libre Asociado de Puerto Rico considerado como parte de las Antillas Mayores, se encuentra situado en el Mar Caribe entre la Isla La Española (que comprende a los países de Haití y República Dominicana) y las Islas Vírgenes. En cuanto a su dimensión, cuenta con 9.104 km cuadrados. Posee un clima tropical con escasa variación de temperatura durante todo el año y sin cambios drásticos en las estaciones del año. En cuanto a la cifra oficial de población en los últimos años de la Oficina del Censo estimó que la población de Puerto Rico en el año 2011 fue de 3.706.690. Dicha cifra representa una reducción de 19.099 personas cuando se compara con los datos del Censo 2010, que cerró en abril de ese mismo año. Una marcada reducción en el crecimiento natural de la población de Puerto Rico, combinada con el continuo flujo migratorio, produjo una nueva merma en los habitantes de la Isla durante el año 2011. La salida de ciudadanos puertorriqueños de la Isla es el factor principal en la pérdida de población en los últimos años, pero también la razón fundamental del cambio poblacional que experimenta el país, se debe según los analistas a la reducción de su crecimiento natural, en este sentido véase GÓMEZ, A. R., "Cada vez somos menos", en *Periódico Primera Hora*, San Juan martes 1 de mayo de 2012; y la Oficina del Censo, del Portal de la Junta de Planificación de Puerto Rico, en la página Web [http://www.jp.gobierno.pr/Portal\\_JP/Default.aspx?PageContentMode=1&tabid=120](http://www.jp.gobierno.pr/Portal_JP/Default.aspx?PageContentMode=1&tabid=120)

<sup>675</sup> La estructura político-administrativa de Puerto Rico, consiste en que el pueblo puertorriqueño elige a su propio gobernador – gobernador que se encuentra a la cabeza de un gobierno centralizado- y a su vez, administra su propio sistema judicial y fiscal, bajo la Constitución Puertorriqueña, aunque la ley federal tiene prelación sobre la de Puerto Rico. No votan en la elección del Presidente de los Estados Unidos, ni pagan el impuesto federal sobre la renta, pero si

Es decir, existe una relación establecida a través de un acuerdo bilateral entre el pueblo puertorriqueño y el Congreso de los Estados Unidos<sup>676</sup>. Ello mismo, conlleva el que los puertorriqueños sean ciudadanos estadounidenses –tienen pasaporte de EE.UU. y seguridad social de ese país-, aunque Puerto Rico no es un estado de la Unión<sup>677</sup>.

---

participan en la elección de un Comisionado Residente, que es considerado como un delegado de Puerto Rico ante el Congreso de los Estados Unidos, con voz pero no con voto. No obstante, Puerto Rico mantiene su individualidad e identidad histórica, así como sus lazos culturales y sus vínculos de unión con Hispanoamérica. En este sentido véase, OFICINA ECONÓMICA Y COMERCIAL DE ESPAÑA, *Guía País Puerto Rico*, Oficina de San Juan de Puerto Rico, marzo, 2005, pág. 4.

<sup>676</sup> En 1898 la isla de Puerto Rico quedó bajo el control de Estados Unidos, cuando España perdió la guerra y la cedió. El 2 de marzo de 1917 el presidente Woodrow Wilson firmó la Ley Jones Shafroth o Segunda Ley Orgánica de Puerto Rico, la cual sustituía la Primera Ley Orgánica o Ley Foraker de 1900. La Ley Jones reestructuró el gobierno central de la Isla en tres ramas de gobierno, estableció una declaración de derechos y le concedió a los puertorriqueños la ciudadanía estadounidense. Sin embargo, mantenía muchas de las disposiciones establecidas en la Ley Foraker, tales como las relativas al comercio libre, la moneda, los aranceles y la defensa, entre otras cosas. Asimismo, en 1917 a través de la Ley Jones los puertorriqueños se convirtieron en ciudadanos estadounidenses y se les permitió servir en las fuerzas armadas. Al conceder la ciudadanía de Estados Unidos a los puertorriqueños se daba la alternativa de mantener la ciudadanía puertorriqueña. La persona que optara por retener la ciudadanía de Puerto Rico contaría con seis meses, a partir de la aprobación de la ley, para renunciar a la ciudadanía estadounidense. Hubo 288 personas que así lo hicieron. Véase en GRUPO EDITORIAL ERPL, “Ley Jones”, en *Enciclopedia de Puerto Rico*, Fundación Puertorriqueña de las Humanidades, 2010, en la página Web <http://www.encyclopediapr.org/esp/article.cfm?ref=09072205>

<sup>677</sup> Han sido tres los plebiscitos que se han celebrado en Puerto Rico sobre su estatus: en 1967, 1993 y 1998. Tras décadas de discusión sobre la relación entre Puerto Rico y Estados Unidos, los puertorriqueños en las últimas elecciones de noviembre del año 2012 decidieron con el 53.99% de los votos que no estaban satisfechos sobre la actual condición política de su isla. Cuando se les preguntó cómo les gustaría que se considerara a Puerto Rico: (i) el 61.15% votó por convertirse en el estado número 51 de la Unión Americana; (ii) el 33.31% por ser un estado libre asociado soberano; y (iii) el 5.53% como una nación independiente. Sin embargo, el resultado de esta consulta no es vinculante y el futuro de los puertorriqueños se decidirá, en gran parte en Washington. Es allí donde el Congreso de los Estados Unidos tiene que discutir y votar si incorpora a Puerto Rico a la federación, con todos los derechos (y deberes, como pagar impuestos federales, algo que hasta ahora no ocurre en la isla) de cualquier estado. Si las dos cámaras, la de Representantes y el Senado, dan su visto bueno, el presidente tendrá que poner su firma. El reelegido Presidente Barack Obama afirmó sobre el tema que respetaría la decisión de los isleños. No obstante, puede que ese momento no se dé por ahora. La razón radica en que es el jefe del ejecutivo puertorriqueño quien debe pedir formalmente a Washington que su territorio se convierta en estado, un paso esencial para su discusión en el Congreso. Pero el nuevo Gobernador electo en noviembre de 2012, D. Alejandro García Padilla -a diferencia de su antecesor, D. Luis Fortuño- apoya mantener el actual estatus de la isla y que podría justificar el carácter no vinculante de la consulta para guardarla en un cajón de su escritorio. En este sentido véase el artículo, AA. vv., “El largo camino para que Puerto Rico sea estado de EE.UU.”, en *BBC Mundo*, 8 de noviembre de 2012, en la página Web [http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2012/11/121107\\_puerto\\_rico\\_eeuu\\_referendo\\_estado\\_de\\_safios\\_irm.shtml](http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2012/11/121107_puerto_rico_eeuu_referendo_estado_de_safios_irm.shtml); Y en el artículo LLONA, G., “Elecciones en EE.UU. 2012: Puerto Rico vota si quiere

Los cuatro pilares del pacto bilateral Puerto Rico y Estados Unidos de asociación son: (i) la defensa común; (ii) mercado común; (iii) moneda común; y (iv) ciudadanía común<sup>678</sup>.

De ahí que antes de profundizar en el estudio del caso concreto del Estado Libre Asociado de Puerto Rico sea necesario previamente realizar un breve análisis del panorama estadounidense respecto al voluntariado y a las organizaciones sin ánimo de lucro.

## **2.1.- TAMAÑO DEL SECTOR TERCER SECTOR EN ESTADOS UNIDOS.**

Para el mundo académico americano la *empresa social* puede ser considerada como: (a) la empresa socialmente responsable; (b) o aquellas entidades sin ánimo de lucro que crean una empresa convencional con el objetivo de generar dinero y donde los beneficios obtenidos son destinados hacia las actividades que constituyen la misión de la entidad no lucrativa<sup>679</sup>. Es decir, el sector no lucrativo de las Fundaciones, Asociaciones y Organizaciones No Gubernamentales (ONG), denominadas con otra terminología en Estados Unidos como Entidades No Lucrativas (en adelante ENL), caen en la segunda significación, aquella *empresa social* definida en el apartado b) –definido anteriormente–.

Estas entidades se caracterizan, entre otras razones, porque las organizaciones sin fines de lucro son exoneradas del pago de impuestos, y se incorporan contando con los beneficios del artículo 501(c)(3) del código de impuestos del Servicio de Impuestos (IRS, por sus siglas en inglés). El proceso de solicitud para clasificar como una entidad 501(c)(3) tiene apariencia de ser compleja, pero varias agencias gubernamentales han publicado información útil al respecto<sup>680</sup>.

---

ser el Estado número 51”, en *Diario ABC*, 31 de octubre de 2012, en la página Web <http://www.abc.es/20121027/elecciones-estados-unidos/abci-puerto-rico-referendum-201210252021.html>

<sup>678</sup> Véase, OFICINA ECONÓMICA Y COMERCIAL DE ESPAÑA, *Guía País Puerto Rico*, ob. cit., pág. 4.

<sup>679</sup> En este sentido véase, AA. VV., “¿Cómo Fundar una Entidad No Lucrativa en Estados Unidos de América?”, en la página Web <http://www.nacionvisible.org/esal-eeuu.htm>

<sup>680</sup> En este sentido véase “¿Cómo Fundar una Entidad No Lucrativa en Estados Unidos de América?”, ob. cit.

Dichas *empresas sociales* conforman el Tercer Sector en Estados Unidos, que según los datos del *Independent Sector*<sup>681</sup>, la comunidad sin fines de lucro de Estados Unidos es una fuerza sin precedentes para promover el bien común. A través del sector se proporciona a millones de personas métodos poderosos, independientes y voluntarios para hacer frente a los problemas y expresar los valores más importantes para ellos. Estados Unidos cuenta con 1.9 millones de entidades sin fines de lucro, fundaciones y congregaciones religiosas que trabajan en todo el mundo - por su cuenta, en coordinación con otras organizaciones de caridad, y en asociación con el gobierno y los negocios - en todos los aspectos de la actividad humana. A pesar de esta enorme diversidad, todas las organizaciones y personas trabajan con el mismo objetivo: mejorar la vida<sup>682</sup>.

Los datos en 2007 en Estados Unidos eran que 12.5 millones de personas trabajaban en el sector sin fines de lucro, mientras que en 1977 eran 6 millones de personas las trabajadoras en el sector. Estas cifras y las anteriores demuestran el ritmo de crecimiento del sector (entre 1977 y 2007 de un 2.5%), lo cual supera el ritmo de crecimiento del sector privado (1.8%) y del gobierno (1.6%) para el mismo periodo. Aun cuando el sector cuenta con la proporción menos de empleos al compararse con otros sectores, es el de mayor crecimiento en los pasados años<sup>683</sup>.

---

<sup>681</sup> *Independent Sector* es la red de liderazgo para las organizaciones no lucrativas, fundaciones y programas de donaciones empresariales comprometidos con la promoción del bien común en Estados Unidos y alrededor del mundo. Es una coalición de aproximadamente 600 organizaciones que dirige, fortalece y moviliza a la comunidad sin fines de lucro y filantrópicas con el fin de cumplir con su visión de una sociedad justa e incluyente y una democracia saludable de ciudadanos activos, instituciones eficaces y comunidades vibrantes. Asimismo sirve como el punto de encuentro más importante para los líderes del sector caritativo y filantrópico de Estados Unidos. Desde su fundación en 1980, han patrocinado investigaciones innovadoras, de combate a las políticas públicas que apoyen un sector dinámico, independiente y han creado recursos sin precedentes para que el personal, las juntas y los voluntarios pueden mejorar sus organizaciones y servir mejor a sus comunidades. En este sentido véase la página Web <http://www.independentsector.org/about>

<sup>682</sup> "America's nonprofit community is an unparalleled force for advancing the common good. It provides millions of people with powerful, independent, and voluntary methods for addressing the issues and expressing the values most important to them. Our country's 1.9 million nonprofits, foundations, and religious congregations work around the world -- on their own, in coordination with other charitable organizations, and in partnership with government and business -- in every aspect of human endeavor. Even with this enormous diversity, all the organizations and people in our sector share one central commitment: improving lives." Véase la página Web [http://www.independentsector.org/our\\_sector](http://www.independentsector.org/our_sector)

<sup>683</sup> Datos facilitados por *Independent Sector*, en ESTUDIOS TÉCNICOS, INC., *Las organizaciones sin fines de lucro en 2007: una fuerza económica*, Informe final, Tercer estudio sobre las organizaciones sin fines de lucro en Puerto Rico, San Juan, 2007, pág. 23.

Otros datos manejados los expertos<sup>684</sup>, constatan que entre 1993 y 2003, el número de fundaciones en Estados Unidos prácticamente duplicó sus datos, mientras que el número de organizaciones aumentó 1.5 millones<sup>685</sup>.

En las páginas web dedicadas a la compilación de estadísticas sobre el Tercer Sector en Estados Unidos, todo ello de acuerdo con las fuentes de información del gobierno federal, manifiestan que en 2012 hay 2.086.055 de Organizaciones, cuyos activos ascendían a \$6,531,669,887,395, y con unos ingresos de \$3,565,702,224,142<sup>686</sup>.

En agosto de 2007 la misma fuente de información de datos, establecía que en Estados Unidos existían alrededor de 1.6 millones de organizaciones exentas del pago de contribuciones, dentro de las cuales se encuentran iglesias, asociaciones profesionales, etc. Y respecto a los activos, los mismos ascendían a \$3.7 trillones, y sobre los ingresos, los datos reflejaban que suponían unos \$2.8 trillones<sup>687</sup>.

Dentro del Tercer Sector las fundaciones abarcan gran parte de la totalidad del mismo. *Foundation Center*<sup>688</sup> cuya misión consiste en fortalecer el sector en

---

<sup>684</sup> Mark J. Penn “is Corporate Vice President, Strategic and Special Projects at Microsoft, and author of *Microtrends: The Small Forces Behind Tomorrow’s Big Changes*. Bill Gates, Tony Blair and President Clinton are among those who have listened closely to Mark Penn. In *Microtrends*, you’ll understand why so many influential leaders have sought his counsel. Penn with E. Kinney Zalesne argue that the biggest trends in America are the microtrends — the smaller trends that go unnoticed or even ignored. One percent of the nation, or 3 million people, can create new markets for a business, spark a social movement, or produce political change. *Microtrends* takes the reader deep into the worlds of polling, targeting, and psychographic analysis, reaching tantalizing conclusions through lively analysis. *Microtrends* highlights everything from business and politics to leisure and relationships”. Véase la Página Web <http://www.markpenn.com/microtrends/>

<sup>685</sup> PENN, M. J., *Microtrends: the small forces behind tomorrow’s big changes*, 2007, en ESTUDIOS TÉCNICOS, INC., *Las organizaciones sin fines de lucro en 2007: una fuerza económica*, Informe final, ob. cit., pág. 24.

<sup>686</sup> Datos actualizados el 15 de noviembre de 2012, en este sentido véase la página Web <http://www.taxexemptworld.com/>

<sup>687</sup> ESTUDIOS TÉCNICOS, INC., *Las organizaciones sin fines de lucro en 2007: una fuerza económica*, Informe final, ob. cit., pág. 24.

<sup>688</sup> *The Foundation Center*, fundada en 1956, hoy en día cuenta con el apoyo de cerca de 550 fundaciones. Es la principal fuente de información sobre la filantropía en todo el mundo. A través de los datos, el análisis y la formación, se conecta la gente que quiere cambiar el mundo para que los recursos que necesitan para tener éxito. La Entidad mantiene la mayor base de datos en Estados Unidos y, cada vez más, Fundaciones globales y sus subvenciones. También opera la investigación, la educación y los programas de capacitación diseñados para avanzar en el conocimiento de la filantropía en todos los niveles. Miles de personas visitan el sitio Web de la entidad todos los días y

Estados Unidos -“*To strengthen the social sector by advancing knowledge about philanthropy in the U.S. and around the world*”- considerada como la principal fuente de información sobre la filantropía en todo el mundo, en sus últimos análisis reflejan que las fundaciones tuvieron un modesto crecimiento en el 2011. A medida que la recuperación económica sigue siendo inestable, la perspectiva para años posteriores sigue siendo incierta. Asimismo indica que para el año 2009 existían 76.545 fundaciones operando en los Estados Unidos – en cambio en el año 2005 existían unas 71,095 fundaciones, esto representó un aumento de 3.359 organizaciones en comparación con el año 2004 -<sup>689</sup>.

En cuanto a distribución del número total de fundaciones entre toda la clasificación<sup>690</sup> existente, la entidad afirma en el estudio del año 2007 que la mayoría de las fundaciones en el año 2005 son del tipo de fundaciones independientes contando con un total de 63.059 organizaciones. A continuación estarían las fundaciones operacionales con una cifra que asciende a 4.722 de organizaciones. Después las fundaciones corporativas con 2.607, y por último las fundaciones comunitarias con 707 organizaciones<sup>691</sup>.

No obstante, en el informe del año 2011, del total mencionado anteriormente de fundaciones 76.545 en 2009 (un 1.3% más que en 2008), el mismo se distribuye en<sup>692</sup>:

---

se sirven de sus cinco bibliotecas regionales/centros de aprendizaje y su red de información sobre financiación de 470 centros ubicados en las bibliotecas públicas, las fundaciones comunitarias e instituciones educativas en todo el país y alrededor del mundo. Véase en la página Web <http://foundationcenter.org/about/>

<sup>689</sup> THE FOUNDATION CENTER, *Highlights of Foundation Yearbook*, Edition 2011, Foundations Today Series, December, 2011, pág. 1. Y en este mismo sentido véase THE FOUNDATION CENTER, *Highlights of Foundation Yearbook*, Edition 2007, Foundations Today Series, 2007, págs. 1 y ss.

<sup>690</sup> Las *fundaciones independientes* son aquellas dirigidas fundamentalmente en la concesión de fondos, funcionan conforme a fondos dotales, que en muchos casos viene dotada por las iniciativas de familiar adineradas. Las fundaciones corporativas, son entidades auspiciadas por una compañía, que canaliza a través de éstas sus aportaciones. Las fundaciones comunitarias, los donantes pueden contribuir a la creación de fondos permanentes destinados a atender las necesidades actuales o futuras de la comunidad. Y por último, una fundación operacional, utiliza sus activos para ofrecer sus servicios y no concede donativos directos a otras entidades. En este sentido véase, ESTUDIOS TÉCNICOS, INC., *Las organizaciones sin fines de lucro en 2007: una fuerza económica*, Informe final, ob. cit., pág. 25.

<sup>691</sup> THE FOUNDATION CENTER, *Highlights of Foundation Yearbook*, Edition 2007, ob. cit., pág. 3.

<sup>692</sup> THE FOUNDATION CENTER, *Highlights of Foundation Yearbook*, Edition 2011, ob. cit., pág. 4.

- (i) Fundaciones independientes, con 68.508 organizaciones.
- (ii) Fundaciones operacionales, con 4.567 organizaciones.
- (iii) Fundaciones corporativas, con 2.733 organizaciones.
- (iv) Fundaciones comunitarias, con 737 organizaciones.

Respecto a las donaciones<sup>693</sup> concedidas por estas organizaciones, el informe del año 2007 refleja que las mismas ascendieron a 40.7 billones de dólares en el año 2006. Comparando con el año anterior -2005- hubo un aumento de 4.3 billones de dólares<sup>694</sup>, representando así un incremento mantenido en los dos últimos años, después de sufrir durante tres años consecutivos descensos.

Entendiendo que las razones por las que se produjo el incremento en las donaciones se deben a dos razones fundamentalmente<sup>695</sup>:

(i) por un incremento moderado en la bolsa de valores aumentó el valor de los activos de algunas organizaciones, por esta razón creció a su vez su capacidad para realizar donaciones.

(ii) y el incremento de la demanda internacional por causa de los desastres naturales, provocados por el ejemplo por el huracán Katrina.

Mientras que en el informe del año 2011 afirma que el total de las donaciones para el año 2009 ascendieron a 45.8 billones de dólares. Fiel de reflejo de la tendencia ascendente desde 2006.

Asimismo, también ofrece los datos del total de activos o *assets* siendo unos 590.2 billones de dólares, y de donaciones recibidas o *gifts received* con 40.9 billones de dólares, todo ello en el año 2009<sup>696</sup>. Consideran que los activos de las fundaciones alcanzaron datos record en 2005 con cifras de 5500 billones de dólares<sup>697</sup>.

---

<sup>693</sup> Donaciones en ingles es *grants*.

<sup>694</sup> THE FOUNDATION CENTER, *Highlights of Foundation Yearbook*, Edition 2007, ob. cit., pág. 1 y 2.

<sup>695</sup> ESTUDIOS TÉCNICOS, INC., *Las organizaciones sin fines de lucro en 2007: una fuerza económica*, Informe final, ob. cit., pág. 26.

<sup>696</sup> THE FOUNDATION CENTER, *Highlights of Foundation Yearbook*, Edition 2011, ob. cit., pág. 4.

<sup>697</sup> THE FOUNDATION CENTER, *Highlights of Foundation Yearbook*, Edition 2007, ob. cit., pág. 2.

La cuantía de las cifras que manejan las fundaciones, en general muchas de las organizaciones sin ánimo de lucro, demuestra la tendencia que tienen a acumular capital, motivo que ha levantado discusiones entre los expertos en torno a cómo se deben reglamentar estas entidades para evitar sin duda abusos y fraudes corporativos.

Uno de los acontecimientos más importantes para dar forma pensamiento contemporáneo sobre la gobernabilidad sin fines de lucro se originó en la legislación dirigida a las empresas sin fines de lucro. En Estados Unidos La Ley Sarbanes-Oxley<sup>698</sup>, Ley que fue aprobada en 2002 a raíz del caso de Enron y otros escándalos corporativos. La Ley tuvo la intención de fortalecer el gobierno corporativo y evitar el fraude en el sector empresarial, pero pronto se desataron preguntas sobre la gobernabilidad de las corporaciones sin fines de lucro y si deberían cumplir con sus normas<sup>699</sup>.

Al respecto, se realizaron estudios<sup>700</sup> para analizar en qué consistiría y que consecuencias tendrían la implantación de las disposiciones de las leyes antifraude corporativo de Estados Unidos en las fundaciones. Una de las conclusiones destacadas es que los expertos consideraron que el extenderse las leyes

---

<sup>698</sup> DANILO LUGO, C., *U.S. Inter-Affairs International Division- Sarbanes-Oxley Act of 2002*, Pub. L. No. 107-204, 116 Stat. 745 (30 de julio de 2002), es una ley de Estados Unidos también conocida como el Acta de Reforma de la Contabilidad Pública de Empresas y de Protección al Inversionista. La Ley Sarbanes-Oxley, conocida también como SarOxó SOA (por sus siglas en inglés Sarbanes-Oxley Act), es la ley que regula las funciones financieras contables y de auditoría y penaliza en una forma severa, el crimen corporativo y de cuello blanco. Debido a los múltiples fraudes, la corrupción administrativa, los conflictos de interés, la negligencia y la mala práctica de algunos profesionales y ejecutivos que conociendo los códigos de ética, sucumbieron ante el atractivo de ganar dinero fácil y a través de empresas y corporaciones engañando a socios, empleados y grupos de interés, entre ellos sus clientes y proveedores. La aplicación e interpretación de esta ley, ha generado múltiples controversias, una de ellas es la extraterritorialidad y jurisdicción internacional, que ha creado pánico en el sistema financiero mundial, especialmente en bancos con corresponsalía en Estados Unidos y empresas multinacionales que cotizan en la bolsa de valores de Nueva York. Esta es la versión de la ley en una traducción al español, que puede ser reproducida completamente, citando la fuente: *U.S. Congress Sarbanes-Oxley Act of 2002 U.S. InterAmerican Community Affairs*, reproduce esta ley, como un documento importante dentro del marco de nuestros programas de prevención y educación de la violación de la ley. En este sentido véase la página Web <http://www.interamericanusa.com/articulos/Leyes/Ley-Sar-Oxley.htm>

<sup>699</sup> OSTROWER, F., *Nonprofit Governance in the United States, Findings on Performance and Accountability from the first national representative study*, The Urban Institute, Washington DC, 2007, pág. 3.

<sup>700</sup> OSTROWER, F., Y BOBOWICK, M. J., *Nonprofit Governance and the Sarbanes-Oxley Act*, The Urban Institute, Washington DC, 2006.

antifraude a las fundaciones, sería que un número elevado de fundaciones tendría dificultades a la hora de cumplir con esas disposiciones.

Concreta el estudio, que las organizaciones independiente y pequeñas tendrían la mayor dificultad en atenerse a estas nuevas disposiciones por razones del costo asociado al cumplimiento.

Sin duda, todo ello conlleva que existe un creciente reconocimiento de que las organizaciones no lucrativas están bajo un mayor escrutinio y deberán demostrar su responsabilidad pública<sup>701</sup>.

En suma, tomando las palabras mencionadas por Alexis de Tocqueville (1835), *“he visto frecuentemente a los estadounidenses hacer grandes y verdaderos sacrificios por la causa pública y he observado cien veces como, en caso de necesidad, nunca dejan de prestarse apoyo fiel los unos a los otros”*<sup>702</sup>.

Y es que respecto al tamaño representativo del voluntariado en Estados Unidos, casi todos los ciudadanos estadounidenses en algún momento de su vida han participado en la realización de tareas voluntarias. En cualquier momento, ofrecen su tiempo y sus conocimientos para el bien de la comunidad.

El voluntariado es tan dominante en los Estados Unidos que puede ser observado diariamente en casi todos los aspectos de la vida<sup>703</sup>.

Pero para algunos expertos el sector de los voluntarios desempeña un papel en la vida de los estadounidenses que realmente en ocasiones no se aprecia en su total magnitud<sup>704</sup>.

---

<sup>701</sup> OSTROWER, F., *Nonprofit Governance in the United States, Findings on Performance and Accountability from the first national representative study*, ob. y loc. cit.

<sup>702</sup> Capítulo cuarto.- *De qué manera combaten los norteamericanos el individualismo con instituciones libres*, en TOCQUEVILLE, A., *Democracia en América*, Editorial Virtual, en la página Web [http://www.laeditorialvirtual.com.ar/pages/Tocqueville/DemocraciaEnAmerica\\_C1B.htm](http://www.laeditorialvirtual.com.ar/pages/Tocqueville/DemocraciaEnAmerica_C1B.htm)

<sup>703</sup> ELLIS, S. J., Y CAMPBELL, K. H., “Volunteering: An American Tradition”, en AA. VV., *The Spirit of Volunteerism*, U.S. Department or State, Volume 16, Number 5, eJournal USA, January, 2012, pág. 6.

<sup>704</sup> OSBORNE, D., Y GAEBLER, T., *La reinención del gobierno; La influencia del espíritu empresarial en el sector público*, ob. cit., pág. 79.

Las estadísticas del gobierno de Estados Unidos manifiestan que casi una quinta parte población estadounidense, es decir, más de 62 millones de personas, realizan tareas de voluntariado. La contribución que dan estas personas voluntarias es más de 8 millones de horas de servicios, por un valor que equivaldría a 173 mil millones de dólares<sup>705</sup>, cifras que han ido aumentando con el paso de los años tal y como reflejan distintos estudios de estadísticas<sup>706</sup>.

Efectivamente, las raíces del voluntariado en Estados Unidos son extensas y profundas<sup>707</sup>.

Las obras sociales de los voluntarios han calado tanto en la sociedad estadounidense, que el voluntariado es tan omnipresente, que suele pasar en ocasiones inadvertido<sup>708</sup>.

En definitiva, cuando se mira hacia el futuro, es posible predecir con bastante certeza que las causas servidas por los voluntarios estadounidenses seguirán en estado cambiante, pero no así la presencia y el compromiso de los voluntarios<sup>709</sup>.

---

<sup>705</sup> ELLIS, S. J., Y CAMPBELL, K. H., "Volunteering: An American Tradition", ob. cit., pág. 6.

<sup>706</sup> "Hacia 1982, las organizaciones sin fines de lucro empleaban el 8 por ciento de todos los trabajadores y el 14 por ciento de servicios de Estados Unidos. Entre 1972 y 1982, fue el sector de la economía que más rápidamente creció en términos de empleo. Véase RUDNEY, G., "The scope and dimensions of nonprofit activity", en POWELL, W., *The nonprofit sector: a research handbook*, New Haven, Yale University Press, 1987, págs. 55 y 56, en OSBORNE, D., Y GAEBLER, T., *La reinención del gobierno; La influencia del espíritu empresarial en el sector público*, ob. cit., pág. 79; También "Una encuesta Gallup de 1989 sobre actividades realizadas por voluntarios encontró que aproximadamente la mitad de los norteamericanos de catorce años o más (93.400.000 personas), entregaban voluntariamente su tiempo en algún sentido. El sector Independiente, que encargó la encuesta, estimó que el valor de ese tiempo, en dólares, era de 170.000 millones", véase en este sentido la Comunicación personal del Sector Independiente, Washington, D.C., que encargó la encuesta en, OSBORNE, D., Y GAEBLER, T., *La reinención del gobierno; La influencia del espíritu empresarial en el sector público*, ob. cit. pág. 79.

<sup>707</sup> Los estadounidenses se han ido ayudando y unido para ello desde los tiempos de la colonia. Todo porque los pobladores de las nuevas colonias americanas compartían una prioridad máxima: la supervivencia. Supervivencia tanto física (porque era tierra salvaje) como social (porque carecían de muchas estructuras familiares. ELLIS, S. J., Y CAMPBELL, K. H., "Volunteering: An American Tradition", ob. cit., pág. 6.

<sup>708</sup> ELLIS, S. J., Y CAMPBELL, K. H., "Volunteering: An American Tradition", ob. cit., pág. 8.

<sup>709</sup> "Looking toward the future, it seems safe to predict that the causes served by American volunteers will continue to change; the presence and commitment of volunteers will not.", véase ELLIS, S. J., Y CAMPBELL, K. H., "Volunteering: An American Tradition", ob. cit., pág. 9.

## 2.2.- BREVE VISIÓN DEL MARCO LEGISLATIVO DE LAS CORPORACIONES SIN FINES DE LUCRO Y DEL VOLUNTARIADO EN LOS ESTADOS UNIDOS.

En apartados próximos se estudiara la legislación puertorriqueña al respecto, pero como se mencionó anteriormente, debido a su vinculación con los Estados Unidos, es necesario analizar brevemente la legislación que reglamenta a las corporaciones sin fines de lucro y al fenómeno del voluntariado en su caso.

Tanto en Puerto Rico como en el Estado de Delaware<sup>710</sup> del cual se deriva gran parte de la legislación corporativa del Estado Libre Asociado de Puerto Rico –como se analizará más adelante- no existe una ley dirigida en exclusividad a las corporaciones sin fines de lucro.

Este tipo de corporaciones sin ánimo de lucro, en Puerto Rico se encuentran reguladas por la Ley General de Corporaciones de 2009<sup>711</sup>, que al igual que la antecesora legislación, la denominada Ley General de Corporaciones de 1995<sup>712</sup>, según enmendada, disponen un mismo esquema estatutario para corporaciones con o sin fines de lucro.

Pero ello no es la regla general, al contrario, en la mayoría de los Estados han decidido legislar la materia para poder adoptar de forma parcial o total la Revised Model Nonprofit Corporation Act de 1987 de la American Bar Association consistente en regular en un estatuto particular las corporaciones sin fines de lucro<sup>713</sup>.

Por ello, los expertos *“comentan con frecuencia, y con razón, que el desarrollo de las leyes que las regulan no han sido a la par con el crecimiento, prominencia y*

---

<sup>710</sup> El Profesor Olivo explica que Delaware es el Estado que *“se ha caracterizado por ser la jurisdicción de avanzada en lo que se refiere al desarrollo del derecho corporativo en los Estados Unidos. La Asamblea Legislativa de Puerto Rico, en su interés por crear un clima más atractivo a los inversionistas norteamericanos, consideró que esto se lograba al dotar a la Isla con una legislación que resultara familiar y atractiva para estos.”* en DÍAZ OLIVO, C. E., *“Las Organizaciones sin Fines de Lucro: Perfil del Tercer Sector en Puerto Rico”*, en *Revista Jurídica de la Universidad de Puerto Rico*, Volumen 69, número 3, 2000, pág. 8

<sup>711</sup> Ley 164 de 16 de diciembre de 2009, para establecer la *“Ley General de Corporaciones”*; para derogar la Ley Núm. 144 de 10 de agosto de 1995; y para otros fines.

<sup>712</sup> Ley Núm. 144 de 10 de agosto de 1995, Ley General de Corporaciones, según enmendada.

<sup>713</sup> Esta ley ha sido en los últimos años objeto de revisión por la American Bar Association.

*sofisticación del rol de las corporaciones sin fines de lucro en nuestra sociedad, encontrándose frecuentes ambigüedades y disposiciones confusas que dificultan la interpretación. Por ende en la práctica, tanto el tribunal local como la corte de distrito federal para Puerto Rico, recurren con regularidad a jurisprudencia del Estado de Delaware para decidir qué estándares aplicar en casos relacionados a corporaciones sin fines de lucro*<sup>714</sup>.

En los últimos años la actividad que reglamenta al Tercer Sector ha sufrido importantes y numerosos cambios tanto a nivel local (Puerto Rico) como a nivel Federal (Estados Unidos).

En Estados Unidos a parte de las ya mencionadas se han promulgado varias legislaciones respecto al voluntariado.

Los voluntarios en Estados Unidos siempre han desempeñado una función pionera, pues han sido los primeros en reconocer cuestiones y requerimientos importantes antes de que el gobierno u otras instituciones u organismos tomaran acciones de hecho, y han proporcionado servicios para atenderlos<sup>715</sup>.

El fenómeno del voluntariado estadounidense, al igual que en el resto de países, no ocurre en un vacío, sino que siempre ha sido determinado por cambios en la población, en la estructura de la familia, en ciclos laborales y en la economía. Por ejemplo, según el número equitativo de hombres y mujeres en la fuerza laboral, muchas empresas estadounidenses han establecido programas empresariales de voluntariado que animen a sus trabajadores a ofrecer sus servicios de voluntariado, y para ello les permiten y dan tiempo libre que puede fluctuar desde unas horas a la semana hasta un año de sabática<sup>716</sup>.

---

<sup>714</sup> VEGA TORRES, J. I., *Las corporaciones sin fines de lucro en Puerto Rico: Régimen, Trato Preferente y Democratización*, ob. cit., pág. 27.

<sup>715</sup> ELLIS, S. J., Y CAMPBELL, K. H., "Volunteering: An American Tradition", ob. cit., pág. 9.

<sup>716</sup> "Volunteering does not happen in a vacuum; it has always been shaped by changes in demographics, family composition, employment patterns and economics. For example, with equal numbers of women and men now in the work force, many U.S. companies have established corporate volunteer programs, encouraging their employees to volunteer by offering release time ranging from a few hours a week to a year's sabbatical.", véase ELLIS, S. J., Y CAMPBELL, K. H., "Volunteering: An American Tradition", ob. cit., pág. 9.

Así pues, respecto al voluntariado en Estados Unidos han promulgado diversos cuerpos normativos, que para el presente estudio se analizarán las siguientes, como la ley “*Volunteer Protection Act of 1997*”<sup>717</sup>, y la “*National Community Service Trust Act*”<sup>718</sup>. Además por otro lado, también mencionar del Presidente George W. Bush aquellas que adoptó diversas Órdenes Ejecutivas relacionadas con el voluntariado: “*Executive Order No. 13254*”<sup>719</sup> y “*Executive Order No. 13317*”<sup>720</sup>.

Respecto a la *National Community Service Trust Act*, entre algunos de los propósitos de la legislación se encuentra el objetivo de renovar la ética envuelta en la responsabilidad civil y el espíritu de la comunidad, y el servicio a través de las variadas y diversas comunidades en los Estados Unidos.

Concretamente en el año 1993 crearon la *Corporation for National and Community Service*. El 21 de abril de 2009, el presidente Barack Obama firmó el *Edward M. Kennedy Serve America Act* en una escuela primaria en Washington, DC. El *Serve America Act* reautoriza y expande los programas nacionales de servicios administrados por la *Corporation for National and Community Service* para el Servicio Nacional y Comunitario.

Asimismo, el *Serve America Act*, S. 277, fue la legislación para reautorizar y reforzar las leyes nacionales de servicios, presentado por los senadores Kennedy y Hatch el 16 de enero de 2009. El 26 de marzo de 2009, el Senado votó 79-19 para

---

<sup>717</sup> Public Law 105-19; the Volunteer Protection Act of 1997 firmada como ley por el Presidente Clinton el 18 de junio de 1997.

<sup>718</sup> National and Community Service Trust Act of 1990. Y National and Community Service Trust Act of 1993. Esta última legislación en 1993 estableció la Corporación para el Servicio Nacional y Comunitario. La Corporación fue creada para conectar a los estadounidenses de todas las edades con la oportunidad de retribuir a sus comunidades y su nación. Se combinó el trabajo y el personal de dos agencias predecesoras, la acción y la Comisión de Servicio Nacional y Comunitario. En sus inicios, la Corporación se dirigió a manejar tres programas principales: (i) El recién creado Cuerpo Superior, que incorporó los Abuelos Adoptivos de larga data, RSVP (Programa de Voluntarios Jubilados y Mayores), y programas para personas mayores de compañía; (ii) Los recién creados *AmeriCorps*, que incorporó la antigua VISTA, los nuevos programas de la Comunidad Nacional Civil Corps, y el programa de demostración de tiempo completo que se había establecido en virtud de la Ley de 1990, y (iii) *Learn and Serve America*, antes conocido como Servicio a Estados Unidos. La Corporación es parte de la historia de la nación de Estados Unidos con su compromiso con la construcción de una cultura ciudadana, servicio y responsabilidad. En este sentido véase la página Web [http://www.nationalservice.gov/about/role\\_impact/history.asp](http://www.nationalservice.gov/about/role_impact/history.asp)

<sup>719</sup> Executive Order 13254 of January 29, 2002, Establishing the USA Freedom Corps, Federal Register Vol. 67, No. 22, Friday, February 1, 2002.

<sup>720</sup> Executive Order 13317 of September 25, 2003, Volunteers for Prosperity.

aprobar la legislación nacional reautorización servicio, nombrando al proyecto de ley como el *Edward M. Kennedy Serve America Act*.

Y también se encuentra *The Generations Invigorating Volunteering and Education (GIVE) Act, H.R. 1388*, un proyecto de ley de reautorización bipartidista, que fue presentado el 10 de marzo de 2009. El 11 de marzo de 2009, el Comité de Educación y Trabajo aprobó la Ley de *GIVE* por un voto de 34-3.

En cuanto a la ley *Volunteer Protection Act* fue sancionada en junio de 1997 por el Congreso de Estados Unidos, bajo la presidencia del Presidente Clinton, con el objetivo de proporcionar cierta protección a los voluntarios, las organizaciones sin fines de lucro y entidades gubernamentales en los juicios sobre la base de las actividades de los voluntarios<sup>721</sup>.

La Ley contiene en su cuerpo dispositivo los resultados y propósitos (Section 2), la normas del *preemption* o la ocupación del campo de dicha normativa en cuanto a los Estados (Section 3), las limitaciones sobre la responsabilidad para los voluntarios (Section 4), la responsabilidad por las pérdidas no económicas (Section 5), algunas definiciones (Section 6)<sup>722</sup> y por último sobre la vigencia (Section 7).

En el propósito principal de dicha legislación figura el promover todo el interés de los beneficiarios, de los contribuyentes y de los programas de servicio social, y también consolidar la disponibilidad de dichos programas sociales, en las entidades sin fines de lucro, y en las entidades gubernamentales de las contribuciones voluntarias mediante la reforma de las leyes para proporcionar cierta protección frente a los abusos de responsabilidad en relación con los voluntarios organizaciones de servicio sin fines de lucro y entidades gubernamentales.

Respecto a la prelación de normas, esta ley estipula que se antepone a las leyes de cualquier Estado en la medida en que estas leyes sean incompatibles con la

---

<sup>721</sup> "To provide certain protections to volunteers, nonprofit organizations, and governmental entities in lawsuits based on the activities of volunteers. Be it enacted by the Senate and House of Representatives of the United States of America in Congress assembled." Public Law 105-19, the Volunteer Protection Act of 1997.

<sup>722</sup> Definiciones como *Economic loss, Harm, Noneconomic losses, Nonprofit organization, State, and Volunteer*.

presente Ley del Voluntariado, salvo en el caso de aquellas leyes que existan en un Estado y que provean protección adicional de responsabilidad en relación a los voluntarios -de cualquier categoría de voluntarios- en la prestación de servicios para una organización sin fines de lucro o una entidad gubernamental. Es decir, esta ley del voluntariado no ocupara el lugar de ley estatal, si la ley estatal preexistente abarca más campo en la protección relacionada a la responsabilidad de los voluntarios en el ejercicio de sus servicios para una organización sin fines de lucro o entidad gubernamental.

De su aplicación, se establece que la Ley no se aplicará a cualquier acción civil en un tribunal estatal contra un voluntario en el que todas las partes son ciudadanos del Estado cuando dicho Estado promulga una ley de conformidad con los requisitos del Estado para promulgar legislación.

Respecto a los límites de responsabilidad de los daños cometidos por algún voluntario se estipula en la propia ley, que:

*“(a) LIABILITY PROTECTION FOR VOLUNTEERS- Except as provided in subsections (b) and (d), no volunteer of a nonprofit organization or governmental entity shall be liable for harm caused by an act or omission of the volunteer on behalf of the organization or entity if--*

*(1) the volunteer was acting within the scope of the volunteer's responsibilities in the nonprofit organization or governmental entity at the time of the act or omission;*

*(2) if appropriate or required, the volunteer was properly licensed, certified, or authorized by the appropriate authorities for the activities or practice in the State in which the harm occurred, where the activities were or practice was undertaken within the scope of the volunteer's responsibilities in the nonprofit organization or governmental entity;*

*(3) the harm was not caused by willful or criminal misconduct, gross negligence, reckless misconduct, or a conscious, flagrant indifference to the rights or safety of the individual harmed by the volunteer; and*

*(4) the harm was not caused by the volunteer operating a motor vehicle, vessel, aircraft, or other vehicle for which the State requires the operator or the owner of the vehicle, craft, or vessel to--*

- (A) possess an operator's license; or
- (B) maintain insurance.”

A su vez, la ley concede excepciones a la regla general en la adjudicación de responsabilidad por daños a los voluntarios<sup>723</sup>. Y establece también los límites en cuanto a la imposición de daños punitivos<sup>724</sup>. Además sobre la responsabilidad de los voluntarios por las pérdidas no económicas establece que:

*“(a) GENERAL RULE- In any civil action against a volunteer, based on an action of a volunteer acting within the scope of the volunteer's responsibilities to a nonprofit organization or governmental entity, the liability of the volunteer for noneconomic loss shall be determined in accordance with subsection (b).*

*(b) AMOUNT OF LIABILITY-*

*(1) IN GENERAL- Each defendant who is a volunteer, shall be liable only for the amount of noneconomic loss allocated to that defendant in direct proportion to the percentage of responsibility of that defendant (determined in accordance with paragraph (2)) for the harm to the claimant with respect to which that defendant is liable. The court shall render a separate judgment*

---

<sup>723</sup> *“(d) EXCEPTIONS TO VOLUNTEER LIABILITY PROTECTION- If the laws of a State limit volunteer liability subject to one or more of the following conditions, such conditions shall not be construed as inconsistent with this section: (1) A State law that requires a nonprofit organization or governmental entity to adhere to risk management procedures, including mandatory training of volunteers. (2) A State law that makes the organization or entity liable for the acts or omissions of its volunteers to the same extent as an employer is liable for the acts or omissions of its employees. (3) A State law that makes a limitation of liability inapplicable if the civil action was brought by an officer of a State or local government pursuant to State or local law. (4) A State law that makes a limitation of liability applicable only if the nonprofit organization or governmental entity provides a financially secure source of recovery for individuals who suffer harm as a result of actions taken by a volunteer on behalf of the organization or entity. A financially secure source of recovery may be an insurance policy within specified limits, comparable coverage from a risk pooling mechanism, equivalent assets, or alternative arrangements that satisfy the State that the organization or entity will be able to pay for losses up to a specified amount. Separate standards for different types of liability exposure may be specified.”* Public Law 105-19, the Volunteer Protection Act of 1997.

<sup>724</sup> *“(e) LIMITATION ON PUNITIVE DAMAGES BASED ON THE ACTIONS OF VOLUNTEERS- (1) GENERAL RULE- Punitive damages may not be awarded against a volunteer in an action brought for harm based on the action of a volunteer acting within the scope of the volunteer's responsibilities to a nonprofit organization or governmental entity unless the claimant establishes by clear and convincing evidence that the harm was proximately caused by an action of such volunteer which constitutes willful or criminal misconduct, or a conscious, flagrant indifference to the rights or safety of the individual harmed. (2) CONSTRUCTION- Paragraph (1) does not create a cause of action for punitive damages and does not preempt or supersede any Federal or State law to the extent that such law would further limit the award of punitive damages.”* Public Law 105-19, the Volunteer Protection Act of 1997.

*against each defendant in an amount determined pursuant to the preceding sentence”.*

En donde la cantidad porcentual determina que será el juez de los hechos quien determinará el porcentaje de la responsabilidad del demandado por los daños causados al demandante, es decir, *“for purposes of determining the amount of noneconomic loss allocated to a defendant who is a volunteer under this section, the trier of fact shall determine the percentage of responsibility of that defendant for the claimant's harm”*<sup>725</sup>.

Y por último, en cuanto a la vigencia, la sección séptima establece que la propia ley tendrá efectos después de los noventa días desde su promulgación.

En cuanto a las Órdenes Ejecutivas emitidas por el Presidente George Bush, destacar las relativas al voluntariado, aunque ambas órdenes ejecutivas presidenciales están enfocadas hacia el voluntariado militar, es decir, de tipo militar, es cierto y adecuado considerar su análisis debido a que es sabido que la milicia de Estados Unidos supone un verdadero y amplio sector del trabajo voluntario realizado en el mismo país y fuera de él. Así pues, por un lado se encuentra la Orden Ejecutiva *Executive Order Number 13254* emitida el 29 de enero de 2002, para establecer las normas en cuanto al servicio comunitario y voluntario que deben realizar los *U.S.A Freedom Corps*. Y por otro lado, la Orden Ejecutiva *Executive Order Number 13317*, denominada *Volunteers for Prosperity* firmada el 25 de septiembre de 2003, en donde se promocionan reformas para promover la contabilidad y la eficiencia de la administración de dichos programas de voluntariado.

En los últimos años en Estados Unidos los programas de iniciativas basadas en la fe *-faith based initiatives-* han cobrado mayor presencia, con un papel más protagonista en la participación de ofrecer servicios a la población como complemento de los esfuerzos del gobierno. Ello ha contado con el apoyo incondicional de la Casa Blanca, a través de la emisión de varias órdenes ejecutivas que animaban a los grupos religiosos a solicitar dinero federal para

---

<sup>725</sup> Public Law 105-19, the Volunteer Protection Act of 1997.

servicios sociales. Concretamente la Orden Ejecutiva Número 13279 del Presidente Bush de diciembre de 2002 facilitaba que iglesias y sinagogas aceptaran dinero dejándoles esquivar ciertas leyes antidiscriminación. Gracias a esta orden, los grupos basados en la fe podrían tomar fondos federales aunque rechacen contratar a gente que no profesa la misma fe que el grupo.

El alcance de dicha política que efectuó el gobierno de Estados Unidos, rápidamente se dejó sentir entre la sociedad, y ello mismo lo plasmaron los expertos en un estudio en el que afirmaban que los individuos preferían utilizar los servicios de organizaciones comunitarias por su presencia ya establecida en las comunidades. Igualmente se afirma que las políticas para favorecer a dichas organizaciones han sido impulsadas por órdenes ejecutivas lo que pudiera afectar la elección de los ciudadanos el recibir o no recibir los servicios de este tipo de organización. Asimismo, el estudio afirma que la mayoría de estas entidades deciden solicitar fondos de estos programas aprobados, incluso atraer la creación de nuevas organizaciones, lo que podría provocar que los fondos que existen se diluyeran realmente<sup>726</sup>.

En resumen, algunos expertos en la materia consideran que en términos legislativos, las propuestas ofrecidas por el Congreso de los Estados Unidos siempre han girado en torno a tres temas en particular<sup>727</sup>:

- (i) Simplificar y reducir el régimen de impuestos indirectos a las organizaciones sin fines de lucro.
- (ii) Aumentar la tasa mínima de donaciones a base de capital acumulado hasta el año anterior o tasa de donaciones a más de 5%.
- (iii) Proponen topes o cuotas a gastos administrativos de las organizaciones sin fines de lucro (por ejemplo, en sueldos ejecutivos, honorarios fiduciarios,

---

<sup>726</sup> KRAMER, F., FINAGOLD, K., DE VITA, C., AND WHERRY, L., *Federal Policy on the Ground: Faith Based Organizations Delivering Local Services*, Assing the New Federalism, The Urban Institute, Washington DC, 2005.

<sup>727</sup> "(i) Simplifying and reducing the excise tax on foundations; (ii) Increasing current charitable activity by raising the minimum 5 percent payout level; and (iii) Legislating caps on certain kinds of administrative expenses or omitting administrative expenses (e.g., executive salaries, trustee fees, and staff travel) that can be counted toward the payout." En BORIS, E. AND STEURLE, E., *Philanthropic Foundations: Payout and Related Public Policy Issues*, The Urban Institute, Whashington DC, 2004, pág. 1.

y viajes del personal) o descontar los costos administrativos para calcular la tasa de donaciones.

¿Por qué?, ¿Por qué estas propuestas legislativas?, ¿Tienen un propósito común?, ¿Hay otras maneras de lograr los mismos objetivos? Cuestiones que se plantearon en algunos seminarios, y en el que sus participantes consideraron que estas propuestas son respuestas a la aplicación inadecuada de un pequeño subconjunto del sector de la beneficencia que participan en actividades cuestionables. Propuestas entendidas como señales de aviso<sup>728</sup>.

### **3.- EL TRATAMIENTO DEL VOLUNTARIADO Y DE LAS CORPORACIONES SIN FINES DE LUCRO EN EL ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO.**

Como en cualquier otro rincón del mundo, se entiende en Puerto Rico que las organizaciones sin fines de lucro son aquellas entidades que persiguen un fin común, siendo este distinto a la obtención de una ganancia a repartir entre los socios.

Aunque es cierto que si bien el concepto es el mismo en todas partes, su denominación puede variar de un país a otro. En Puerto Rico a las Organizaciones No Gubernamentales (o con siglas ONG,) se les reconoce comúnmente con otras denominaciones tales como organizaciones sin fines de lucro, entidades sin fines pecuniarios, entidad caritativa, entidad sin fines lucrativos, etc. o también Corporaciones Sin Fines de Lucro, como denominación más generalizada.

En términos generales se consideran estas entidades sin fines de lucro como organizaciones no gubernamentales, que han sido legalmente constituidas e incorporadas bajo las leyes del Estado como organizaciones sin ánimo de lucro o caritativas y que han sido establecidas para un propósito público.

Es decir, según dispone el ordenamiento jurídico de las corporaciones, concretamente la Ley General de Corporaciones<sup>729</sup> (en adelante LGC) dentro de

---

<sup>728</sup> BORIS, E., AND STEURLE, E., *Philanthropic Foundations: Payout and Related Public Policy Issues*, ob. cit., págs. 1 y 5.

<sup>729</sup> Ley General de Corporaciones de 2009 del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

las corporaciones privadas se encuentra una categoría de corporaciones en la que no existen fines lucrativos a diferencia de otra categoría en las que el objetivo final es simplemente hacer negocios, es decir, existe un fin lucrativo.

La Ley en cuanto a las Corporaciones Sin Fines Lucrativos (en adelante CSFL) las define y diferencia de las lucrativas, en el sentido de que las corporaciones sin fines lucrativos no tienen accionistas y, las ganancias generadas se utilizan o se reinvierten en la consecución del fin por el cual se creó la corporación -es decir, del propósito de la misión de la corporación-, mientras que en las corporaciones lucrativas las ganancias obtenidas tienen como objetivo primordial repartir las mismas entre los accionistas<sup>730</sup>.

Así pues, se determina que el Departamento de Estado no autoriza a emitir acciones de capital y que *“ninguna parte de sus utilidades netas debe redundar en beneficio de algún miembro o individuo particular”*<sup>731</sup>.

La doctrina entiende que dichas corporaciones sin ánimo de lucro están dirigidas fundamentalmente a actividades científicas, religiosas, educativas o caritativas<sup>732</sup>, y presuponen, en base a la legislación que permite su creación, que independientemente de su naturaleza todas sus actuaciones van dirigidas a la consecución del bien común –contribuyen al bien colectivo-<sup>733</sup>.

En palabras de Vega Torres *“este grupo de personas jurídicas que comprenden el llamado “tercer sector”, la “sociedad civil” u “organizaciones no gubernamentales” (ONG), va en crecimiento vertiginoso tanto en Puerto Rico como a nivel global”*<sup>734</sup>.

Y continúa afirmando que *“en el ámbito local las CSFL tienen un rol muy importante en el debate público y las iniciativas de conservación ambiental, salud pública,*

---

<sup>730</sup> FABIÁN MALDONADO, M. M., Y NEGRÓN PORTILLO, L. M., *Derecho Mercantil y otros principios generales del derecho puertorriqueño*, Ediciones Situm, San Juan, 1997, pág. 224 y 225.

<sup>731</sup> VEGA TORRES, J. I., *Las corporaciones sin fines de lucro en Puerto Rico: Régimen, Trato Preferente y Democratización*, ob. cit., pág. 1.

<sup>732</sup> FABIÁN MALDONADO, M. M., Y NEGRÓN PORTILLO, L. M., *Derecho Mercantil y otros principios generales del derecho puertorriqueño*, ob. cit., pág. 224 y 225.

<sup>733</sup> VEGA TORRES, J. I., *Las corporaciones sin fines de lucro en Puerto Rico: Régimen, Trato Preferente y Democratización*, ob. y loc. cit.

<sup>734</sup> VEGA TORRES, J. I., *Las corporaciones sin fines de lucro en Puerto Rico: Régimen, Trato Preferente y Democratización*, ob. y loc. cit.

*protección de derechos civiles, servicios humanitarios y, más recientemente, en el desarrollo comunitario*<sup>735</sup>.

Añadiendo a todo ello también la gran influencia en los asuntos internacionales que presentan las corporaciones sin fines de lucro. En la misma línea que se mencionó en capítulos anteriores existe hoy en día un gran número de organizaciones sin fines de lucro con operaciones multinacionales y con transcendencia internacional, evidenciada la misma en el protagonismo que representan en facilitar, recuperar, desarrollar, canalizar o recuperar las ayudas internacionales entre otras muchas cosas. Sin duda las organizaciones sin ánimo de lucro, *“canalizan a escala planetaria billones de dólares en ayuda gubernamental y donativos de los individuos y el sector privado para atender asuntos de interés público relacionados a la salud, el medio ambiente, los derechos humanos, la resolución de conflictos bélicos, educación, desastres naturales y desarrollo económico*<sup>736</sup>.

En este sentido, el caso puertorriqueño sigue el mismo espíritu. Son muchas las organizaciones e iniciativas involucradas por lograr el bien común, en las que se encuadran un gran número de voluntarios que de manera altruista y desinteresadamente aportan su trabajo sin remuneración a cambio, y solo con el objetivo de alcanzar el bienestar social<sup>737</sup>.

Conscientes y siendo palpable la fuerza social y económica que representan las corporaciones sin fines de lucro y sus voluntarios en la sociedad puertorriqueña, el Estado Libre Asociado de Puerto Rico ha legislado para el tercer sector mecanismos de sostenibilidad para facilitar el sustento del mismo, por ejemplo a través del sistema financiero de dichas organizaciones, dándoles entre otros un trato preferente en la legislación fiscal<sup>738</sup> como se analizará más adelante.

---

<sup>735</sup>VEGA TORRES, J. I., *Las corporaciones sin fines de lucro en Puerto Rico: Régimen, Trato Preferente y Democratización*, ob. y loc. cit.

<sup>736</sup>NEWSWEEK, “Giving Globally Report”, October 1, 2007, págs. 65 a 68, en VEGA TORRES, J. I., *Las corporaciones sin fines de lucro en Puerto Rico: Régimen, Trato Preferente y Democratización*, ob. cit., págs. 1 y 2.

<sup>737</sup>Sin duda son muchos los profesionales y no profesionales puertorriqueños que en un momento dado y ante grandes catástrofes decidieron dedicarse al voluntariado, realizándolo a través del ejercicio de su profesión. En este sentido véase a modo de ejemplo el artículo DEL TORO CORDERO, J., “Manos que reconstruyen”, en *El Vocero*, San Juan, 14 de enero de 2013, pág. 16.

<sup>738</sup>VEGA TORRES, J. I., *Las corporaciones sin fines de lucro en Puerto Rico: Régimen, Trato Preferente y Democratización*, ob. cit., pág. 2.

A pesar de tener este sector hoy en día mayor trascendencia en la sociedad puertorriqueña, no existe un análisis jurídico significativo, ni estudios exhaustivos que puedan dar a conocer las dos figuras –corporaciones sin fines de lucro y voluntariado-<sup>739</sup>. Así como también existen pocos programas, investigaciones y estudios académicos sobre ellas. Por consiguiente los estudiosos del tema manifiestan *“con frecuencia que hay lagunas, tanto en la normativa vigente, como en los ofrecimientos educativos y fuentes de información relevante sobre el sector, que por un lado limitan el pleno desarrollo de estas organizaciones y por otro dificultan su regulación por parte de las agencias gubernamentales concernidas”*<sup>740</sup>.

No obstante, es evidente que en los últimos años ha existido un avance respecto al asunto relativo a las corporaciones sin fines de lucro y del voluntariado a raíz de la consecución de ciertos hechos ocurridos, también por la aparición de nuevos ofrecimientos académicos –por ejemplo Programas de Maestrías y de Certificación Profesional- y por abrirse nuevos objetivos a explorar para que los investigadores profundicen y expandan el campo de estudio del derecho de las organizaciones sin ánimo de lucro<sup>741</sup> y del voluntariado.

Las organizaciones sin fines de lucro en Puerto Rico, al igual que en España, representan un gran potencial como fuerza económica. Tal lo evidencian los estudios, concretamente en el caso puertorriqueño el Estudio de las

---

<sup>739</sup> *“De los cambios experimentados por la sociedad puertorriqueña en años recientes, uno de los más significativos lo es el aumento en importancia e impacto del llamado tercer sector, esto es, las organizaciones sin fines de lucro. Inexplicablemente, la trascendencia cada vez mayor de este sector no ha estado acompañada de forma similar por un análisis jurídico significativo y, consecuentemente, por escritos que permitan comprender e identificar sus peculiaridades, ventajas, posibilidades, y limitaciones. El rápido aumento en el número y en las riquezas manejadas por estas instituciones ha tomado por sorpresa a nuestra sociedad e incluso al propio gobierno que lo ha propiciado y estimulado. Los tribunales y los comentaristas manejan aun con gran dificultad los principios legales fundamentales sobre que son y cómo deben clasificarse las organizaciones sin fines de lucro. Esto ha dificultado el desarrollo de principios y normas coherentes de Derecho para este sector. La falta de una normativa jurídica clara es particularmente preocupante en los casos en que la organización sin fines de lucro falla en cumplir los requisitos para los que se constituyó, especialmente cuando esto ocurre como resultado de actuaciones impropias por parte de los funcionarios a cargo de la administración de la entidad.”* En este sentido véase DÍAZ OLIVO, C. E., “Las Organizaciones sin Fines de Lucro: Perfil del Tercer Sector en Puerto Rico”, ob. cit., págs. 1 y 2.

<sup>740</sup> VEGA TORRES, J. I., *Las corporaciones sin fines de lucro en Puerto Rico: Régimen, Trato Preferente y Democratización*, ob. cit., pág. 2.

<sup>741</sup> VEGA TORRES, J. I., *Las corporaciones sin fines de lucro en Puerto Rico: Régimen, Trato Preferente y Democratización*, ob. y loc. cit.

Organizaciones Sin Fines de Lucro del año 2007<sup>742</sup> en el que se realizó el inventario con el propósito del estudio y en el que se identificaron unas 6,378 organizaciones sin fines de lucro que operan sus servicios en Puerto Rico<sup>743</sup>.

Estas entidades incluyen: hospitales, escuelas, universidades, organizaciones de base comunitaria, etc. Es decir, el perfil general de las organizaciones sin fines de lucro refleja que los servicios principales que ofrecen se concentran en<sup>744</sup>:

- (i) las áreas de servicios sociales (un 54.8%)
- (ii) área de servicios educativos (un 51.4%)
- (iii) área de salud (un 46.3%)

Y dentro del perfil que representan las CSFL, los principales sectores de poblaciones puertorriqueños que son atendidos en toda la isla en el año 2007 tenían los siguientes porcentajes<sup>745</sup>:

- (i) Jóvenes (un 59.3%)
- (ii) Mujeres (un 51.5%)
- (iii) Niños (un 49.1%)
- (iv) Hombres (un 43.7%)
- (v) Personas de avanzada edad (un 40.1%)

---

<sup>742</sup> El Estudio fue realizado por un grupo de fundaciones y otras entidades sin fines de lucro del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, con el objetivo de presentar el perfil del Tercer Sector. Como en anteriores ediciones (1996 y 2002) tuvo una gran acogida por los diversos sectores de opinión y sobre todo “*contribuyó a crear conciencia en el liderato político de la Isla, redundando en la promoción de iniciativas legislativas de beneficio a la población que sirve el sector*”. Como auspiciadores fueron Fondos Unidos de Puerto Rico, Fundación Ángel Ramos, Fundación Comunitaria de Puerto Rico, Fundación Carvajal, Fundación Chana y Samuel Levis, Fundación Banco Popular, Fundación Ferré Rangel, Fundación José J. Pierluisi, Fundación Miranda, Museo de Arte de Puerto Rico Sistema Universitario Ana G. Méndez. Véase ESTUDIOS TÉCNICOS, INC., *Las organizaciones sin fines de lucro en 2007: una fuerza económica*, Informe final, ob. cit., pág. 3 y ss.

<sup>743</sup> Las Corporaciones sin fines de lucro tienen mayor presencia en el área metropolitana, el municipio de Ponce y el municipio de Mayagüez. Siendo menos presente en los municipios del centro de la isla. En este sentido véase ESTUDIOS TÉCNICOS, INC., *Las organizaciones sin fines de lucro en 2007: una fuerza económica*, resumen, Tercer estudio sobre las organizaciones sin fines de lucro en Puerto Rico, San Juan, 2007 pág. 4; Y también véase ESTUDIOS TÉCNICOS, INC., *Las organizaciones sin fines de lucro en 2007: una fuerza económica*, Informe final, ob. cit. pág. 39 y ss.

<sup>744</sup> ESTUDIOS TÉCNICOS, INC., *Las organizaciones sin fines de lucro en 2007: una fuerza económica*, resumen, ob. cit., pág. 5.

<sup>745</sup> ESTUDIOS TÉCNICOS, INC., *Las organizaciones sin fines de lucro en 2007: una fuerza económica*, resumen, ob. y loc. cit.

Respecto a los beneficiarios del Tercer Sector y siendo muy difícil contabilizar la cantidad de los mismos por poder existir posiblemente duplicidad de servicios que puede recibir una persona en una o más entidades, el citado Estudio estimó que las organizaciones sin ánimo de lucro sirvieron aproximadamente a unas 800.000 personas durante el año sometido a estudio<sup>746</sup>.

Asimismo las organizaciones sin fines de lucro generaron un total de empleos directos, cuantificados en 229.608 aproximadamente. En Puerto Rico el empleo que no es de naturaleza agrícola creció en el 2007 una tasa anual de 0,3%, implicando por tanto que en el Tercer Sector el número de empleo aumentó con mayor ritmo que en el resto de la economía del país<sup>747</sup>.

Como consecuencia de todo ello es importante resaltar en el presente análisis el gran impacto económico que representa el Tercer Sector en el Estado Libre Asociado de Puerto Rico. En dicho país según indica el estudio del 2007, contribuyeron con 3.041 millones de dólares al Producto Bruto en el año 2007, representando esta cifra aproximadamente el 5,35% del Producto Bruto. *“Si no se añaden otros gastos, se calcula que el valor de los servicios alcanzó el 8,5% del Producto Nacional Bruto”*<sup>748</sup>.

En suma, en cuanto a la cantidad de voluntarios que trabajaron de forma altruista por el bien común en dichas entidades los datos analizados para el estudio manifiestan que en el año 2007 prácticamente se duplicaron con respecto a los datos del año 2002<sup>749</sup>.

### **3.1.- EL VOLUNTARIADO EN PUERTO RICO.**

---

<sup>746</sup> ESTUDIOS TÉCNICOS, INC., *Las organizaciones sin fines de lucro en 2007: una fuerza económica*, resumen, ob. cit., pág. 8.

<sup>747</sup> Las entidades encuestadas emplearon diez personas más en promedio en el año objeto de estudio, lo que implica una tasa anual de crecimiento de 5,3%. En este sentido véase ESTUDIOS TÉCNICOS, INC., *Las organizaciones sin fines de lucro en 2007: una fuerza económica*, resumen, ob. cit., pág. 6.

<sup>748</sup> ESTUDIOS TÉCNICOS, INC., *Las organizaciones sin fines de lucro en 2007: una fuerza económica*, resumen, ob. cit., pág. 9.

<sup>749</sup> *Ibid.*, pág. 7.

Al igual que en otras sociedades, en Puerto Rico se arraigó la idea de la “*visión tradicional de la filantropía*”. Esta visión de la filantropía los expertos entienden que se encuentra vinculada a los sectores económicamente mejor situados de la sociedad –*sociedad pudiente*–, quienes por razones de caridad donaban sus recursos sin recibir nada a cambio, de esta forma los donantes como los beneficiarios conservaban las estructuras sociales y la disparidad económica sin promover iniciativas para lograr la transformación económica y social<sup>750</sup>.

*“Este enfoque paternalista y tradicional de la filantropía ha comenzado a desacreditarse y superarse. En su lugar, los ciudadanos y las comunidades se organizan y buscan la manera de enfrentar y solucionar sus problemas. Este modelo de filantropía, conocido como “filantropía comunitaria”, es apoyado y desarrollado por organizaciones tipo fundaciones que intentan capacitar a las comunidades mediante el apoyo de proyectos que están diseñados a atender las causas de problemas locales, y pretenden convertir a los beneficiarios en protagonistas de su propio desarrollo. Y es fundamental que el ciudadano comprenda y apoye la función vital que desempeñan las organizaciones”*<sup>751</sup>.

Así pues el voluntariado ha sufrido un gran impulso en los últimos años, y entre otras razones el impulso también se debe a la creación de varias leyes y reglamentos.

Según indican los estudios, el promedio de los trabajadores voluntarios en las organizaciones sin fines de lucro se duplicó en el periodo comprendido entre el año 2000 al año 2006. Los voluntarios que trabajaron exclusivamente en actividades de recaudación de fondos son una minoría<sup>752</sup>.

---

<sup>750</sup> DÍAZ OLIVO, C. E., “Las Organizaciones sin Fines de Lucro: Perfil del Tercer Sector en Puerto Rico”, ob. cit., pág. 19.

<sup>751</sup> DÍAZ OLIVO, C. E., “Las Organizaciones sin Fines de Lucro: Perfil del Tercer Sector en Puerto Rico”, ob. cit., págs. 19 y 20.

<sup>752</sup> Interpretado según los expertos con la idea de que la entidad sin ánimo de lucro tiene como objetivo ir involucrando progresivamente a los ciudadanos en tareas directamente relacionadas a la prestación de servicios. En este sentido véase, ESTUDIOS TÉCNICOS, INC., *Las organizaciones sin fines de lucro en 2007: una fuerza económica*, Informe final, ob. cit., pág. 84 y ss.

No obstante, el estudio también manifiesta que cerca del 53% son voluntarios formales<sup>753</sup>, es decir, son voluntarios que de forma regular dedican parte de su tiempo a trabajar en proyectos y/o actividades de las entidades sin ánimo de lucro. Como consecuencia directa de ello la entidad será más estable, porque a mayor proporción de voluntarios formales, mayor estabilidad tendrá la entidad<sup>754</sup>. Lógicamente al contar con un núcleo de verdaderos voluntarios comprometidos en su colaboración, el beneficio directo de la entidad será el poder planificar y desarrollar con más eficacia sus servicios y sus actividades.

Respecto al número de horas en total del trabajo que realizan los voluntarios, el informe refleja que en el tramo de trabajar menos de 19 horas al año, en el año 2006 aumentó considerablemente respecto a años anteriores, concretamente los datos reflejados son que de 9,2% en el año 2000 se pasó al 22% en el año 2006. En cambio, en otros tramos de horas trabajadas el porcentaje se redujo. Por ejemplo, el número de voluntarios que trabajó de 200 a 299 horas al año se redujo en un 2,7%. Y los voluntarios que trabajaron 300 horas o más al año también disminuyeron del 28,4% en el año 2000, al 21,4% durante el año 2006<sup>755</sup>.

Y el “*Full-Time Equivalent*” de los voluntarios en 2006 (522.996 voluntarios) fue de 36.234 empleos a tiempo completo. Que según el estudio representa el equivalente a 12 voluntarios a tiempo completo por cada 100 empleados<sup>756</sup>.

En cuanto a los beneficiarios de las corporaciones sin fines de lucro, según afirma el estudio del 2007, el esfuerzo realizado por dichas entidades ha dado su fruto,

---

<sup>753</sup> En el año 2000 hubo un porcentaje de 32,2% de voluntarios formales, mientras que en el año 2006 el porcentaje ascendió al 53,8%. Véase ESTUDIOS TÉCNICOS, INC., *Las organizaciones sin fines de lucro en 2007: una fuerza económica*, Informe final, ob. cit., pág. 85.

<sup>754</sup> ESTUDIOS TÉCNICOS, INC., *Las organizaciones sin fines de lucro en 2007: una fuerza económica*, Informe final, ob. y loc. cit.

<sup>755</sup> ESTUDIOS TÉCNICOS, INC., *Las organizaciones sin fines de lucro en 2007: una fuerza económica*, Informe final, ob. cit., pág. 85 y ss.

<sup>756</sup> “Para calcular el datos de empleos “Full-time equivalente” se procedió a distribuir los 522,996 voluntarios del año 2006 a base del número de horas que trabajaron en el año. La distribución porcentual de éstos en los diferentes segmentos de horas trabajadas se multiplicó por el valor mediano del intervalo de cada segmento, lo que resulta en el total de horas trabajadas (65.221.296 horas) en el año 2006. Luego, el dato de horas trabajadas en el año se dividió entre 1,800 horas (la jornada de trabajo de un empleado a tiempo completo en un año), lo que resultó en 36,234 empleados trabajando a tiempo completo”. Véase, ESTUDIOS TÉCNICOS, INC., *Las organizaciones sin fines de lucro en 2007: una fuerza económica*, Informe final, ob. cit., pág. 86.

pues en el año 2006 hubo un promedio de 4.380 beneficiarios en comparación con los 3.132 del año 2000<sup>757</sup>.

Y dentro de los beneficiarios *“de acuerdo con la información recopilada en la encuesta, los servicios de salud y los servicios sociales son los de mayor demanda, es decir, beneficiaron a 254.640 y 249.790 personas respectivamente. Estos fueron seguidos por los servicios de recreación y deportes con 221.975 personas, y los servicios culturales con 216.928 personas”*<sup>758</sup> durante el año 2006.

A raíz de lo expuesto anteriormente el legislador decidió canalizar legalmente el voluntariado y para ello creó varios cuerpos normativos. Concretamente en Puerto Rico los inicios respecto a la legislación en voluntariado se llevaron a cabo con la presentación del Proyecto del Senado Número 2438 en el año 2004, concretamente aprobado en votación final por Senado el 5 de abril de 2004.

El espíritu que motivo la realización del Proyecto del Senado fue para *“establecer la Ley del Voluntariado de Puerto Rico, definir la política pública sobre el particular, disponer el ámbito de aplicación de la ley y definir derechos, beneficios y obligaciones de los voluntarios y de las organizaciones que utilicen voluntarios”*<sup>759</sup>.

---

<sup>757</sup> *“Basado en la información de la encuesta, si se multiplica el número de beneficiarios promedio por institución (4,380) por (6,378) el número de éstas, se tendrá un total estimado de 27,936,703 beneficiarios. Dicha cantidad de beneficiarios es alrededor de nueve veces la población de Puerto Rico según el Censo Poblacional de 2000 (3,808,610). Claramente, hubo múltiple conteo de beneficiarios en el período, debido a una o más de las siguientes razones: (i) un individuo pudo haber recibido el mismo servicio en más de una institución; (ii) un individuo pudo haber recibido múltiples servicios en una misma institución; (iii) y un individuo pudo haber recibido el mismo servicio en una misma institución en múltiples ocasiones (vg. varias visitas al año). Y a estos factores hay que añadir la naturaleza de los servicios que prestan ciertas OSFL no permiten contabilidad el número de beneficiarios, ya que no se registra información de éstos (...). No obstante, el valor del promedio (4,380 beneficiarios) y de la mediana (275) en el año 2006 y el número estimado de OSFL que se encuentran operando en la actualidad (6,378), hacen suponer que, aun partiendo de un 50% de la mediana de beneficiarios de la organización, el número de beneficiarios podría sobrepasar los 800,000.”* En este sentido véase, ESTUDIOS TÉCNICOS, INC., *Las organizaciones sin fines de lucro en 2007: una fuerza económica*, Informe final, ob. cit., pág. 86 y ss.

<sup>758</sup> ESTUDIOS TÉCNICOS, INC., *Las organizaciones sin fines de lucro en 2007: una fuerza económica*, Informe final, ob. cit., pág. 88.

<sup>759</sup> Proyecto del Senado de Puerto Rico número 2438, aprobado el 5 de abril de 2004, radicado el 16 de octubre de 2003, presentado por el señor Fas Alzamora y la señora Ostolaza Bey y referido a la Comisión Especial sobre el Tercer Sector.

Y así lo declara el Proyecto del Senado en su Exposición de Motivos, en donde se manifiesta que *“la satisfacción de los intereses generales de una sociedad no debe concebirse como una obligación exclusiva del Estado, sino como una responsabilidad compartida entre éste y la sociedad civil.”*<sup>760</sup> Y aclara que *“por más delegación en el Estado que el contrato social pueda implicar, cada ciudadano mantiene siempre, como miembro de la comunidad en la que está inserto, una responsabilidad social. El Estado debe promover la conciencia de ello y potenciar y proteger el descargo de esa responsabilidad”*<sup>761</sup>.

En cuanto a los ciudadanos, *“por su parte, están reclamando con fuerza cada vez mayor una participación activa en la solución de los problemas que los afectan y en la atención de sus propias necesidades. Ello ha motivado que éstos, bien individualmente o por mediación de organizaciones fundadas en el esfuerzo común y en el altruismo, desempeñen un papel cada vez más importante en el diseño de estrategias y en la ejecución de acciones dirigidas a la construcción de una sociedad solidaria en la que todos sus miembros gocen de una calidad de vida digna”*<sup>762</sup>.

En definitiva, *“una manifestación fundamental de esta iniciativa social es el voluntariado”*<sup>763</sup>.

Sin duda el fenómeno del voluntariado es entendido para el legislador en Puerto Rico, *“como realidad actual, responde sin duda a la presencia masiva de problemas sociales que exigen la articulación de los medios gubernamentales con las iniciativas sociales y de los recursos institucionales con las dinámicas comunitarias. Se distinguen, por otro lado, por la fuerza expansiva de las solidaridades, generadora de organizaciones de voluntarios y de alianzas entre éstas”*<sup>764</sup>.

---

<sup>760</sup> Véase la Exposición de Motivos del Proyecto del Senado 2438, aprobado el 5 de abril de 2004, ob. cit., pág. 1.

<sup>761</sup> Véase la Exposición de Motivos del Proyecto del Senado 2438, aprobado el 5 de abril de 2004, ob. y loc. cit.

<sup>762</sup> Véase la Exposición de Motivos del Proyecto del Senado 2438, aprobado el 5 de abril de 2004, ob. y loc. cit.

<sup>763</sup> Véase la Exposición de Motivos del Proyecto del Senado 2438, aprobado el 5 de abril de 2004, ob. y loc. cit.

<sup>764</sup> Véase la Exposición de Motivos del Proyecto del Senado 2438, aprobado el 5 de abril de 2004, ob. cit., pág. 2.

Y el voluntariado en sí mismo como *“el alistamiento de ciudadanos que, sin ánimo alguno de lucro personal, tienen la voluntad de poner sus energías, sus capacidades, sus talentos y su tiempo a la disposición de la comunidad para el logro de respuestas y soluciones adecuadas y oportunas a los problemas y necesidades de ésta, principalmente mediante la acción solidaria y concertada dentro de grupos y organizaciones con objetivos de distinta naturaleza: asistenciales, de rehabilitación, de promoción. Es decir, de colectivos atentos a la dimensión humana de la necesidad, dirigidas a dar virtualidad a las posibilidades individuales de crecimiento y auto dependencia, o centrados en la acción transformadora de la sociedad como un todo mediante la generalización de los beneficios sociales y el cambio estructural”*<sup>765</sup>.

El Proyecto en su Exposición de Motivos también manifiesta la importancia y fuerza económica que representa el fenómeno del voluntariado acompañado de las Organizaciones sin Fines de Lucro, afirmando que *“de conformidad con el Estudio de las Organizaciones sin Fines de Lucro en Puerto Rico (2002), realizado por la empresa Estudios Técnicos, Inc., en el país existen unas 178,727 personas que ofrecen un promedio de diez horas mensuales de labor voluntaria a estas organizaciones. El valor anual en términos económicos de esta aportación se estima en \$293 millones, tomando como base el salario promedio de los empleados en organizaciones sin fines lucro, de conformidad con los datos del Departamento del Trabajo y Recursos Humanos”*<sup>766</sup>.

Así pues, ante el evidente crecimiento de la fuerza laboral que representa el voluntariado, por la inmensa contribución al ámbito social y económico del país y ante la carencia de legislación existente que regule, proteja y promueva el voluntariado en sus múltiples modalidades<sup>767</sup>, se presentó el Proyecto con el principal objetivo de impulsar la elaboración de la Ley del Voluntariado en Puerto

---

<sup>765</sup> Exposición de Motivos del Proyecto del Senado 2438, aprobado el 5 de abril de 2004, ob. y loc. cit.

<sup>766</sup> Exposición de Motivos del Proyecto del Senado 2438, aprobado el 5 de abril de 2004, ob. cit., pág. 2 y 3.

<sup>767</sup> Exposición de Motivos del Proyecto del Senado 2438, aprobado el 5 de abril de 2004, ob. cit., pág. 3.

Rico. Y cuyo Proyecto además contó con innumerables apoyos por parte de las distintas y diversas organizaciones sin ánimo de lucro del país<sup>768</sup>.

A raíz de todo ello, el 8 de septiembre de 2004 se aprobó la Ley Número 261 para establecer la Ley del Voluntariado de Puerto Rico<sup>769</sup>. La Ley fue aprobada con idéntica Exposición de Motivos que se presentó en el Proyecto del Senado 2438 sobre voluntariado.

A parte del propósito principal de la Ley – que es establecer la legislación que defina el voluntariado y expresar la política pública del país respecto al reconocimiento y promoción de la acción voluntaria en sus diversas modalidades – también la ley manifiesta otros objetivos como el *“definir la política pública sobre el particular, disponer el ámbito de aplicación de la ley y definir derechos, beneficios y obligaciones de los voluntarios y de las organizaciones que utilicen voluntarios”*<sup>770</sup>.

Respecto al articulado de la Ley, la misma se compone de diecisiete artículos. Siendo el último artículo, el Artículo 17, donde se establece la vigencia de dicha Ley, que determina que comenzará a regir a los noventa días transcurridos a posteriori de su aprobación<sup>771</sup>.

En el Artículo 2 se expone que *“es política pública del Estado Libre Asociado de Puerto Rico reconocer, promover, y proteger y facilitar la aportación solidaria y sin ánimo de lucro de los individuos, concebida como voluntariado, al bienestar común del país; el asociacionismo y el establecimiento de alianzas entre organizaciones a tales fines.”*

---

<sup>768</sup> Entre otros alientos a la Ley del Voluntariado, la misma contó con el apoyo de la Ponencia de la Asociación de Hospitales sobre el Proyecto del Senado 2438, firmada por el Sr. Jorge A. Torres Otero, Presidente de la Asociación de Hospitales de Puerto Rico. En ella se afirma que *“Muchos de los Hospitales Afiliados a la Asociación de Hospitales de Puerto Rico tienen cuerpos de voluntarios que diariamente asisten a los hospitales a prestar ayuda gratuitamente y que para ayudar a los pacientes en sus necesidades. Estos cuerpos de voluntarios están regidos por normas de las instituciones donde prestan sus servicios voluntarios. En los Hospitales ya nos hemos acostumbrado a estos ángeles de Dios que prefieren dar todo sin recibir nada a cambio. Sabemos que los hospitales que tiene cuerpos o servicios de voluntarios aprecian grandemente los servicios de estos ángeles. Estos buenos samaritanos necesitan una ley como la que propone el Proyecto del Senado 2438.”*

<sup>769</sup> Ley Número 261, de 8 de septiembre de 2004, Ley del Voluntariado en Puerto Rico.

<sup>770</sup> Exposición de Motivos del Proyecto del Senado 2438, aprobado el 5 de abril de 2004, ob. cit., pág. 1.

<sup>771</sup> Artículo 17, Ley Número 261, de 8 de septiembre de 2004, Ley del Voluntariado en Puerto Rico.

En cuanto al concepto del voluntariado, la Ley define el voluntariado como “*el alistamiento libre y voluntario de ciudadanos y ciudadanas a participar en actividades de interés social o comunitario, sin que medie obligación que no sea puramente cívica ni retribución de clase alguna y siempre que dicha participación se dé dentro del ámbito de organizaciones públicas o privadas. Se excluyen las actuaciones voluntarias aisladas o esporádicas prestadas al margen de organizaciones públicas o privadas, por razones familiares, la amistad o de buena vecindad.*”<sup>772</sup> Y especifica expresamente que “*el voluntariado no deberá implicar en ningún caso el desplazamiento por voluntarios de personas que ejerzan una función o labor retribuida en las referidas organizaciones, ni deberá limitar la creación de empleos retribuidos por parte de éstas o implicar impedimento de clase alguna para ello*”<sup>773</sup>.

Es decir, la Ley del Voluntariado en Puerto Rico, establece expresamente la idea de que el voluntariado no deberá ser utilizado como un medio para reemplazar empleos remunerados, ni utilizarse esta figura para limitar de alguna manera la creación de nuevos empleos remunerados.

Asimismo, la Ley provee de una serie de importantes definiciones<sup>774</sup> entre las que se encuentra la definición de voluntario. Estas definiciones serían las de: (i) actividades de interés social o comunitario; (ii) facilidades de salud; y (iii) el concepto de voluntario:

(i) Por actividades de interés social o comunitario, se entienden por las actividades de “*servicio, las asistenciales, las culturales y educativas, las de base comunitaria, las de desarrollo comunitario, las de promoción de causas y cualesquiera otras de naturaleza análoga.*”

(ii) De las facilidades de salud, se define como “*aquellos establecimientos certificados y autorizados a operar como tales por el Estado, según lo*

---

<sup>772</sup> Artículo 3 a), Ley Número 261, de 8 de septiembre de 2004, Ley del Voluntariado en Puerto Rico.

<sup>773</sup> Artículo 3 a), Ley Número 261, de 8 de septiembre de 2004, Ley del Voluntariado en Puerto Rico.

<sup>774</sup> En este sentido véase el Artículo 4, Ley Número 261, de 8 de septiembre de 2004, Ley del Voluntariado en Puerto Rico.

*establece y define la Ley de Facilidades de Salud, Ley Núm. 101 de 26 de junio de 1965, según enmendada, tales como: hospital, centro de salud, unidad de salud pública, centro de diagnóstico o tratamiento, servicios de salud pública, casa de salud, facilidad de cuidado de larga duración, centro de rehabilitación, facilidad médica para retardados mentales, centro de salud mental, centro de rehabilitación sicosocial, hospital de enfermedades crónicas, hospital general, hospital mental, hospital de tuberculosis, facilidad de salud sin fines de lucro.”*

(iii) Y del concepto de voluntario, la Ley lo define como *“un individuo que en conjunto con otros y conforme al concepto de voluntariado definido en el Artículo 3 de esta Ley, presta servicios a terceros o para beneficio de terceros, libre y voluntariamente y sin que medie remuneración o beneficio material alguno.”*

En cuanto al ámbito de aplicación de la Ley se establece en el Artículo 5 que la Ley será de aplicación a aquellos voluntarios que presten sus servicios no remunerados en actividades y/o programas enfocados en todo o en parte, para los intereses sociales y comunitarios descritos en el Artículo 4 –mencionado anteriormente- y que dichas actividades y/o programas sean desarrollados por organizaciones de la siguiente naturaleza:

(i) *“Entidades sin fines de lucro debidamente incorporadas y activas en Puerto Rico y exentas como tales del pago de contribuciones por el Departamento de Hacienda.”*

(ii) *“Facilidades de salud, según definidas en el Artículo 4(b). En el caso de que se trate específicamente de servicios que se ofrezcan en la relación médico-paciente, deberá mediar el consentimiento informado expreso del paciente o de su guardián o tutor respecto a dichos servicios.”*

(iii) *“Organismos públicos, incluyendo los municipios, agencias, dependencias o instrumentalidades del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.”*

También la Ley presenta particularidades, así pues entre las características especiales que promueve la Ley del Voluntariado del 2004, en su Artículo 6 se

establece el asunto del voluntariado en el servicio público. A través de este artículo se autoriza a los municipios, agencias, dependencias e instrumentalidades del Estado Libre Asociado de Puerto Rico a poder establecer programas de voluntariado de acuerdo con el concepto de voluntariado definido en la Ley<sup>775</sup> y con el objetivo de promover este fenómeno del voluntariado en el país.

El 18 de Marzo de 2010 este Artículo 6 sufrió una enmienda<sup>776</sup>. La misma consistió en sumar unos párrafos adicionales al texto ya aprobado del citado artículo, y con relación a la labor de las Cámaras Legislativas y del Secretario del Departamento de Educación en relación a la Ley del Voluntariado de Puerto Rico. La nueva redacción del artículo fue pues entonces la que sigue:

*“Artículo 6.-Voluntariado en el servicio público.*

*Se autoriza a los municipios, agencias, dependencias e instrumentalidades del Gobierno de Puerto Rico a establecer programas de voluntarios de conformidad con el concepto de voluntariado definido en el Artículo 3 de esta Ley.*

*Además, se ordena a los Presidentes de las Cámaras Legislativas a establecer programas voluntarios y a promulgar aquellos reglamentos necesarios. Los senadores y representantes podrán informar anualmente a la ciudadanía sobre las actividades que voluntariamente hayan participado.*

*En adición a lo anterior, se ordena al Secretario del Departamento de Educación, por conducto de los directores escolares, crear y organizar programas de voluntariado de padres u otros familiares o personas custodios en las escuelas del sistema de educación pública con el propósito de que sirvan de apoyo a la Oficina para el Mejoramiento de las Escuelas Públicas y la Autoridad de Edificios Públicos en el mejoramiento de la planta física de los planteles. A esos fines, se dispone que*

---

<sup>775</sup> Concepto de voluntariado definido en el Artículo 3 de la Ley Número 261, de 8 de septiembre de 2004, Ley del Voluntariado en Puerto Rico.

<sup>776</sup> “ (...) ante el hecho del estado deplorable en que se encuentran los planteles del sistema de educación pública de Puerto Rico, nos parece propio propiciar la creación de programas de voluntarios que tengan como propósito trabajar en la restauración y mejoramiento de las estructuras de las escuelas.

*Todos conocemos los problemas de infraestructura de nuestras escuelas. En adición, tienen problemas de plagas, inundaciones, falta de coordinación y recursos de las agencias encargadas de la infraestructura escolar, entre otros. Por ello, se hace imperativo aunar esfuerzos entre el personal docente de las escuelas y los padres u otros familiares o personas custodios de los estudiantes para mantener en buen estado las escuelas y mejorar el entorno donde nuestros niños estudian.”* En este sentido véase Exposición de Motivos, Ley Número 30, de 18 de marzo de 2010, enmienda al Artículo 6 Ley Número 261, de 8 de septiembre de 2004, Ley del Voluntariado en Puerto Rico.

*tanto el Departamento de Educación, así como la Oficina para el Mejoramiento de las Escuelas Públicas y la Autoridad de Edificios Públicos, provean a los grupos de voluntarios organizados los materiales necesarios para hacer mejoras a la planta física, de pintura, de ornato y remozamiento de los planteles escolares.”*

Por otro lado, el Artículo 7 menciona la inaplicabilidad de las leyes laborales a las normas establecidas en la Ley del Voluntariado. Es decir, en el artículo se señala que las leyes laborales vigentes en Puerto Rico no serán de aplicación a los voluntarios por carecer éstos de la condición de empleados, excepto cuando lo disponga algún precepto de la Ley del Voluntariado<sup>777</sup>.

En cuanto a las dietas y viáticos, y el reembolso de gastos a los voluntarios son establecidos en el Artículo 8 en donde se manifiestan las pautas respecto a las cantidades de dinero asignados a los voluntarios en calidad de dietas y viáticos para cubrir sus gastos de alimentación, viaje, u otros gastos en los que incurran durante el transcurso del ejercicio de sus funciones como voluntarios. Y asimismo aclara que cualquier reembolso a los voluntarios será hasta el máximo de mil quinientos dólares anuales, no obstante no se considerarán tales como estipendio o remuneración en cuanto a las leyes fiscales o laborales vigentes en el ELA de Puerto Rico. Y tampoco serán considerados los reembolsos como estipendio o remuneración por materiales u otros gastos necesarios para la prestación de servicios de salud<sup>778</sup>.

El Artículo 9 de la citada Ley establece la responsabilidad extracontractual frente a terceros:

---

<sup>777</sup> *“Las leyes laborales del Estado Libre Asociado, excepto según se disponga en esta Ley, no serán de aplicación a los voluntarios por carecer éstos de la condición de empleados.”* Artículo 7 Ley Número 261, de 8 de septiembre de 2004, Ley del Voluntariado en Puerto Rico.

<sup>778</sup> Ley Número 261, de 8 de septiembre de 2004, Ley del Voluntariado en Puerto Rico : *“Artículo 8.- Dietas y viáticos, y reembolso de gastos*  
*Los dineros asignados a los voluntarios en calidad de dietas o viáticos para cubrir gastos razonables de alimentación, de viaje u otros incidentales incurridos por razón del ejercicio de sus funciones o labores como voluntarios, o cualquier reembolso a tales fines, hasta un tope de mil quinientos dólares (\$1,500.00) anuales, no se considerarán estipendio o remuneración en términos de las leyes fiscales y laborales del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Tampoco se considerará estipendio o remuneración, para fines de la aplicación de esta Ley, el reembolso a un voluntario por materiales u otros gastos necesarios para posibilitar la prestación de servicios de salud.”*

*“Artículo 9.- Responsabilidad extracontractual frente a terceros.*

*a. Toda persona que ejerza como voluntario en una organización pública o privada será inmune como tal de responsabilidad civil respecto a cualquier acción legal fundada en un acto u omisión suyo que le haya causado algún daño o perjuicio a un tercero siempre que se demuestre que:*

*1) El voluntario actuaba dentro del ámbito de los deberes y responsabilidades asignándosele como tal en la correspondiente organización pública o privada en la que prestaba sus servicios;*

*2) El daño no se causó en forma deliberada o malintencionada ni mediando por parte del voluntario conducta criminal, temeraria o imprudente; negligencia crasa; o indiferencia a los derechos o a la seguridad de la persona afectada.*

*b. La organización pública o privada que utilice voluntarios para la prestación de sus servicios deberá asegurarse, al momento de asignar a un voluntario sus deberes y responsabilidades, y de que éste posee cualquier licencia o certificación que sea requerida para descargar dichos deberes y responsabilidades. El voluntario que haya hecho una representación falsa a ese respecto perderá la inmunidad si tal licencia o certificación fuese necesaria para realizar los deberes o descargar las responsabilidades en cuyo ámbito se haya dado la acción u omisión que ocasionó el daño o perjuicio a un tercero.*

*c. La responsabilidad extracontractual frente a terceros de cualquier organización sin fines de lucro cubiertos por esta Ley, de las facilidades de salud, según definidas en el Artículo 4(b) y de los organismos públicos adscritos a cualquier municipio, agencia, dependencia o instrumentalidad del Estado Libre Asociado de Puerto Rico que mantenga un programa de voluntarios incluidos en el Artículo 5 (a) de esta Ley, por los daños y perjuicios causados por alguno de sus voluntarios en el ejercicio de los deberes y responsabilidades asignándosele se determinará de conformidad con los límites establecidos para las acciones y reclamaciones contra el Estado por la Ley Número 104 de 29 de junio de 1955, según enmendada, conocida como Ley de Pleitos contra el Estado.”*

La Ley prevé para el caso de accidentes durante la prestación de servicios una compensación. Así pues según el Artículo 10 de la Ley las organizaciones sin fines

de lucro y las facilidades de salud incluidas en la Ley al amparo de dicha legislación podrán, al realizar el pago de una prima, acogerse para el beneficio de sus voluntarios a la Ley de Compensaciones por Accidentes del Trabajo<sup>779</sup>. A través de dicha Ley se provee de protección a las personas que realicen tareas de voluntariado en organismos públicos adscritos a los municipios, agencias, dependencias o instrumentalidades del ELA de Puerto Rico. Asimismo, la Ley dispone que la prima a pagar constara de un cálculo a base de un tercio del salario mínimo federal mensual y su aplicación será uniforme entre todos los voluntarios que sirvan al organismo público<sup>780</sup>.

Una de las particularidades que presenta la citada Ley, es que como atractivo a los empleados gubernamentales el beneficio de las horas de servicio prestadas como voluntarios de conformidad con la ley podrán ser acreditadas por los municipios, agencias, dependencias e instrumentalidades del ELA de Puerto Rico, a los fines de cumplir con los requisitos de experiencia para cualquier trabajo en éstas<sup>781</sup>. Es decir, las horas de servicio que realicen los voluntarios podrán ser acreditadas por los organismos públicos citados anteriormente, a petición de la Ley al Departamento Del Trabajo y Recursos Humanos en el Reglamento para acreditar el tiempo dedicado al servicio voluntario como experiencia laboral en el servicio público<sup>782</sup>.

---

<sup>779</sup> Ley Número 45 de 18 de abril de 1935, Ley de Compensación por Accidentes de Trabajo.

<sup>780</sup> *“Dicha prima se computará a base de un tercio del salario mínimo federal mensual, fórmula que se aplicará por igual al pago de primas por las personas que sirvan como voluntarios en organismos públicos adscritos a cualquier municipio, agencia, dependencia o instrumentalidad del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.”* Párrafo segundo Artículo 10 Ley Número 261, de 8 de septiembre de 2004, Ley del Voluntariado en Puerto Rico.

<sup>781</sup> *“Artículo 11 .-Acreditación de experiencia laboral.*

*Las horas de servicio prestadas por voluntarios de conformidad con esta Ley podrán ser acreditadas por los municipios, agencias, dependencias e instrumentalidades del Estado Libre Asociado de Puerto Rico a los fines de cumplir con los requisitos de experiencia para cualquier trabajo en éstas, de conformidad con el reglamento que a tales fines elabore el Departamento del Trabajo y Recursos Humanos dentro del término de seis (6) meses a partir de la vigencia de esta Ley.”* Artículo 11, Ley Número 261, de 8 de septiembre de 2004, Ley del Voluntariado en Puerto Rico.

<sup>782</sup> Reglamento para acreditar experiencia laboral en el servicio público al tiempo dedicado al servicio voluntario, conforme con la Ley Número 261 de 8 de septiembre de 2004, aprobado por el Honorable Román M. Velasco González, Secretario del Trabajo y Recursos Humanos del Departamento del Trabajo y Recursos Humanos, Número Reglamento 7193, San Juan, 4 de agosto de 2006.

Este citado Reglamento establece como *“política pública del Estado Libre Asociado de Puerto Rico reconocer, promover, proteger, y facilitar la aportación solidaria y sin ánimo de lucro de los individuos, concebida como voluntariado, al bienestar común del País”*.

En Puerto Rico *“la administración de los recursos humanos en organismos públicos requiere ofrecer la oportunidad de competir a toda persona calificada que interesa participar en la función pública. Las calificaciones se establecen en especificaciones de clases y normas de reclutamiento para cada puesto, y están encaminadas a atraer los mejores recursos humanos (...) entre otros factores, los requisitos mínimos para ocupar los puestos. Estos requisitos mínimos pueden ser preparación académica, experiencia, licencias, colegiación o combinación de éstos. La experiencia puede haber sido adquirida en organismos públicos, en entidades privadas o en otras jurisdicciones. La experiencia se puede adquirir en empleos con carácter de permanencia, transitorios, provisionales o irregulares; de jornada completa o de jornada parcial; o mediante interinatos o servicios por contrato, gratuitos, voluntarios u honoríficos, conforme lo dispone la Ley Núm. 261”<sup>783</sup>*, de 8 de septiembre de 2004, sobre el voluntariado en Puerto Rico.

En cuanto a los métodos de divulgación y fortalecimiento del voluntariado, e indicadores de medición para Puerto Rico, el Artículo 12 establece que el Departamento Económico del Estado Libre Asociado de Puerto Rico debe desarrollar un programa de promoción pública del voluntariado y a su vez fomentar el establecimiento de mecanismos de orientación, asistencia técnica y servicios de información sobre el voluntariado en todo el territorio del país. Incluso el artículo añade como otra obligación el deber de detallar las gestiones al respecto en los informes anuales que debe rendir. Y además el citado Departamento será el encargado de desarrollar los indicadores de medición del valor de la acción voluntaria por hora para lograr estimar la verdadera aportación que realizan los voluntarios al Producto Nacional Bruto del país<sup>784</sup>.

---

<sup>783</sup> Reglamento para acreditar experiencia laboral en el servicio público al tiempo dedicado al servicio voluntario, conforme con la Ley Número 261, de 8 de septiembre de 2004, ob. cit., págs. 1 y 2.

<sup>784</sup> *“Artículo 12 .-Divulgación y fortalecimiento del voluntariado; indicadores de medición*  
*a. El Departamento de Desarrollo Económico del Estado Libre Asociado de Puerto Rico desarrollará un programa de promoción pública del voluntariado y fomentará el establecimiento de mecanismos*

Respecto a los informes requeridos por la Ley, el Artículo 13 establece que *“las organizaciones públicas y privadas relacionadas en el Artículo 5 de esta Ley que utilicen voluntarios, tendrán la obligación de incluir en los informes anuales al Gobernador, a la Asamblea Legislativa o al Juez Presidente en el caso de las primeras, o en sus informes al Departamento de Estado bajo la Ley de Corporaciones de Puerto Rico en el caso de las segundas, estimados sobre:*

- a. el número total de voluntarios y el número total de horas de servicios; y*
- b. Siempre que ello sea posible, la lista de los títulos que utiliza la organización para los trabajos disponibles para voluntarios.”*

En cuanto a los deberes que habrán de cumplir las organizaciones sin ánimo de lucro respecto a los voluntarios, en el artículo 14 se expresan la siguiente relación de deberes:

*“Las organizaciones que utilizan voluntarios tienen respecto a éstos una serie de deberes generales en virtud del servicio voluntario que reciben, a saber:*

- a. Tratarlos sin discriminación, respetando su libertad, dignidad e intimidad, así como sus creencias.*
- b. Orientarlos debidamente respecto a la organización y los deberes y responsabilidades que se les asignen en ésta; y proveerles, en cuanto sea aplicable, los recursos y materiales necesarios para que puedan prestar sus servicios adecuadamente.*
- c. Potenciar su participación activa en la organización de conformidad con los estatutos de ésta y con las demás normas aplicables.*
- d. Proveerles las condiciones de seguridad e higiene adecuadas en función de la naturaleza y las características de los servicios que presten.*

---

*de orientación, asistencia técnica y servicios de información sobre el particular. Deberá incluir sus gestiones al respecto en los informes anuales que debe rendir sobre el desempeño de sus encomiendas.*

*b. El Departamento de Desarrollo Económico de Puerto Rico deberá desarrollar indicadores de medición del valor de la acción voluntaria por hora a los fines de estimar la aportación de los voluntarios al Producto Nacional Bruto de la Isla.”* Artículo 12, Ley Número 261, de 8 de septiembre de 2004, Ley del Voluntariado de Puerto Rico.

*e. Ofrecerles el debido reconocimiento por el valor social y moral de sus aportaciones voluntarias al logro de los objetivos de la organización.*

Y añade el artículo 14 a esta enumeración de deberes generales, que además de ello todas las organizaciones deben hacer entregar de *“una relación escrita de estos deberes”* a sus voluntarios.

En un mismo sentido la Ley respecto a los deberes que deben cumplir los voluntarios que prestan servicio en las organizaciones o entidades sin ánimo de lucro, el Artículo 15 establece que los voluntarios han de cumplir con *“una serie de responsabilidades éticas o deberes respecto a éstas cuyo cumplimiento es indispensable para poder gozar de los beneficios que provee esta Ley.”*

Estos deberes o responsabilidades éticas, son para la Ley los siguientes:

*“a. Respetar los estatutos de la organización y cumplir con su ideario, sus fines y objetivos en la medida en que les corresponda.*

*b. Respetar los acuerdos respecto a los periodos y los horarios de prestación de servicios, sobre todo cuando ello sea indispensable para la adecuada coordinación y estructuración de la gestión de la organización.*

*c. Evitar toda clase de conflicto entre los intereses personales y los de la organización.*

*d. Guardar la confidencialidad y discreción requerida respecto a toda información legítima a la que advenga en conocimiento como resultado de los servicios que preste como voluntario.*

*e. Utilizar responsablemente los recursos de toda naturaleza que la organización le provea para desempeñar sus funciones.*

*f. Comunicar con suficiente anticipación la intención de finalizar el acuerdo de prestación de servicios para evitar así perjuicios a la organización o a los beneficiarios de ésta.*

*g. Interrumpir de inmediato toda prestación de servicios en nombre de la organización cuando ésta lo disponga.*

*h. Utilizar debidamente, para los fines permitidos, cualesquiera documentos de acreditación como voluntarios que la organización les provea.”*

Y al igual que en Artículo 14, el Artículo 15 establece que cada organización o entidad debe entregar a cada voluntario una relación escrita de estos deberes que son de obligado cumplimiento<sup>785</sup>.

Y por último en los Artículos 16 y 17 de la Ley sometida a este análisis, se trata respectivamente por un lado la cláusula de separabilidad y, por otro lado la vigencia de la Ley.

Así pues en el Artículo 16 sobre la cláusula de separabilidad se manifiesta que ante el caso de una posible declaración de inconstitucional de un tribunal competente de cualquier artículo o de parte del contenido de la Ley, *“no afectará la validez de las demás disposiciones de la misma”*<sup>786</sup>. Y respecto al Artículo 17 que trata sobre la vigencia de la Ley, establece que la misma comenzará a tener vigor noventa días después de su aprobación<sup>787</sup>.

Otras normativas existentes en el ELA de Puerto Rico y que deberían también mencionarse por su vinculación con el fenómeno del voluntariado y de las Organizaciones sin fines de lucro, serían, entre otras, por ejemplo: normativas de naturaleza ejecutiva -Órdenes Ejecutivas- dictadas por el Gobernador, o por ejemplo de naturaleza reglamentaria, es decir, reglamentos dictados por Departamentos u otros organismos – sea el caso de los Reglamentos del Departamento del Trabajo y Recursos Humanos de Puerto Rico-.

Así el 2 de octubre de 2009 el Gobernador Luis G. Fortuño sancionó con su firma la Orden Ejecutiva del Gobernador de Puerto Rico para crear la Comisión del Gobernador que fomenta el voluntariado ciudadano y el servicio comunitario en Puerto Rico<sup>788</sup>. A través de dicha Orden Ejecutiva el Gobernador promulgó el

---

<sup>785</sup> *“Una relación escrita de estos deberes debe ser entregada por toda organización a sus voluntarios”*, Artículo 15, Ley Número 261, de 8 de septiembre de 2004, Ley del Voluntariado de Puerto Rico.

<sup>786</sup> *“Artículo 16.-Cláusula de separabilidad.*

*La declaración de inconstitucionalidad de cualquier artículo de esta Ley o de parte de ella hecha por un tribunal competente, no afectará la validez de las demás disposiciones de la misma.”* Artículo 16, Ley Número 261, de 8 de septiembre de 2004, Ley del Voluntariado de Puerto Rico.

<sup>787</sup> *Artículo 17.-Vigencia*

*Esta Ley comenzará a regir noventa (90) días después de su aprobación.*

<sup>788</sup> Orden Ejecutiva del Gobernador de Puerto Rico para crear la Comisión del Gobernador que fomenta el voluntariado ciudadano y el servicio comunitario en Puerto Rico, y derogar la Orden

compromiso del Gobierno en relación a la *“promoción de la participación ciudadana voluntaria como elemento fundamental del desarrollo moral, cívico y económico de Puerto Rico”*. A su vez establece que, con *“la colaboración activa de las organizaciones gubernamentales, organizaciones sin fines de lucro, organizaciones comunitarias y de base de fe y entidades empresariales en la prestación de servicios”* fomentará una considerable mejoría en la calidad de vida de los ciudadanos del país<sup>789</sup>.

Con ello, es a través de dicha Orden Ejecutiva por la que el Gobernador decidió reactivar una comisión gubernamental con el único objetivo de integrar y coordinar a los múltiples sectores del servicio ciudadano del país y a su vez, que trabaje para proveer los recursos necesario para fomentar el voluntariado y el servicio comunitario<sup>790</sup>.

Respecto a las facultades y deberes otorgados a dicha Comisión, estarán<sup>791</sup>:

*“(i) Promover el voluntariado y el servicio comunitario a todos los niveles en Puerto Rico y servir como facilitaron en la creación y promoción de programas de servicio a la comunidad.*

*(ii) Preparar un plan de servicio voluntario y comunitario para Puerto Rico que cubra un término de tres años y actualizarlo anualmente.*

*(iii) Preparar y someter solicitudes de fondos federales o estatales, provenientes de entidades privadas con o sin fines de lucro para fomentar y financiar programas voluntarios y de servicios comunitario.*

*(iv) Recibir y administrar fondos federales o estatales para fomentar y financiar programas voluntarios o de servicio comunitario mediante concesiones (“grants”) otorgadas en procesos abiertos, transparentes y competitivos en cumplimiento con la reglamentación federal y estatal aplicable, incluyendo los programas de AmeriCorps VISTA, y AmeriCorps NCCC (“NationalCommunity Corps”), entre otros.*

---

Ejecutiva de 7 de abril de 1994, Boletín Administrativo OE-1994-20, y la Orden Ejecutiva de 20 de Enero de 1999, Boletín Administrativo OE-1999-04, en Boletín Administrativo Número OE-2009-036, el 2 de octubre de 2009.

<sup>789</sup> Boletín Administrativo Número OE-2009-036, el 2 de octubre de 2009, pág. 1.

<sup>790</sup> Boletín Administrativo Número OE-2009-036, el 2 de octubre de 2009, pág. 2.

<sup>791</sup> Boletín Administrativo Número OE-2009-036, el 2 de octubre de 2009, pág. 2.

- (v) Supervisar y auditar los programas a los cuales les concedan fondos federales o estatales de conformidad con las leyes y reglamentos aplicables.*
- (vi) Proveer adiestramientos y asistencia técnica a los programas voluntarios y de servicio comunitario para desarrollar su potencial de impacto en todo Puerto Rico.*
- (vii) Entrar en acuerdos de colaboración con entidades federales, de otros estados y del Gobierno de Puerto Rico y con cualquier entidad gubernamental o no-gubernamental para efectuar los propósitos de esta Orden Ejecutiva.*
- (viii) Someter un informe anual al Gobernador en o antes del 15 de diciembre identificando la labor realizada por la Comisión en el año calendario precedente y el plan de trabajo para el próximo año.*
- (ix) Llevar a cabo todos aquellos actos necesario para implantar la política pública establecida en esta Orden Ejecutiva.”*

En cuanto a su vigencia, la Orden Ejecutiva entró en vigor inmediatamente tras su aprobación por el Gobernador Luis G. Fortuño y el Secretario de Estado Kenneth McClintock Hernández, el 2 de octubre de 2009.

Otros componentes del ordenamiento jurídico puertorriqueño respecto al voluntariado es el Reglamento para acreditar el tiempo dedicado al servicio voluntario como experiencia laboral publicado por el Departamento del Trabajo y Recursos Humano de Puerto Rico mencionado anteriormente<sup>792</sup>.

Este Reglamento se promulgó al amparo del Artículo 11 de la Ley Número 261 de 8 de septiembre de 2004, conocida como Ley del Voluntariado de Puerto Rico<sup>793</sup>. Y dentro del mismo se encuentran una serie de definiciones, las normas generales para la acreditación de la experiencia voluntaria, el procedimiento de reclutamiento y selección para el trabajo voluntario, y la interpretación y vigencia del Reglamento.

---

<sup>792</sup> Reglamento para acreditar experiencia laboral en el servicio público al tiempo dedicado al servicio voluntario, conforme con la Ley Número 261, de 8 de septiembre de 2004, ob. cit.

<sup>793</sup> *Regla 1.1 Autoridad Legal*, Reglamento para acreditar experiencia laboral en el servicio público al tiempo dedicado al servicio voluntario, conforme con la Ley Número 261, de 8 de septiembre de 2004, ob. cit., pág. 2.

Respecto a los criterios necesarios para la acreditación de la experiencia del Reglamento establece que: la experiencia adquirida debe evidenciarse con una certificación de la agencia o empresa donde el voluntario haya prestado los servicios, dicha Certificación debe incluir el puesto ocupado y la fecha, junto con una descripción de la naturaleza del trabajo y total de las horas trabajadas, y de ser necesaria una licencia o colegiación, expone que se acreditará como experiencia profesional, entre otros criterios<sup>794</sup>.

Por consiguiente, la Ley del voluntariado y el citado reglamento da como atractivo a los empleados gubernamentales el beneficio de que aquellas horas de servicio prestadas por voluntarios de conformidad con la Ley podrán ser acreditadas a los efectos de cumplir con los requisitos de experiencia para cualquier trabajo en organismos públicos. Y es que en Puerto Rico la administración pública da el beneficio de competir a todo aquel ciudadano que desee obtener un trabajo en alguna agencia o instrumentalidad pública. Las calificaciones se establecen en especificaciones de clases o normas de reclutamiento para cada puesto, y están encaminadas a atraer los mejores recursos humanos. Entre otros factores adicionales a la labor social o iniciativas que promulga la Ley del Voluntariado se encuentra la preparación académica, experiencia, colegiación o combinación de estos.

Sin duda, como se mencionó anteriormente el Reglamento establece como *“política pública del Estado Libre Asociado de Puerto Rico reconocer, promover, proteger, y facilitar la aportación solidaria y sin ánimo de lucro de los individuos, concebida como voluntariado, al bienestar común del país”*<sup>795</sup>.

Así en este mismo sentido, el 6 de abril del 2011 el Departamento del Trabajo y Recursos Humanos de Puerto Rico publicó un informe especial dirigido a los Jefes de Agencias Administradores Individuales del Sistema de Administración de los Recursos Humanos, Jefes de Agencias Excluidas de la Ley para la Administración

---

<sup>794</sup> Parte II – Normas Generales para la Acreditación de Experiencia, Regla 2 – Normas, Reglamento para acreditar experiencia laboral en el servicio público al tiempo dedicado al servicio voluntario, conforme con la Ley Número 261, de 8 de septiembre de 2004, ob. cit., pág. 3 y 4.

<sup>795</sup> Parte I – Disposiciones generales, Regla 1 – Declaración de Política Pública, Reglamento para acreditar experiencia laboral en el servicio público al tiempo dedicado al servicio voluntario, conforme con la Ley Número 261, de 8 de septiembre de 2004, ob. cit., pág. 1.

de los Recursos Humanos en el Servicio Público, Alcaldes, Presidentes de Legislaturas Municipales, Rama Legislativa y Rama Judicial, con el único objetivo a modo de recordatorio sobre la aplicación de la Ley número 261 de 8 de septiembre de 2004, Ley sobre el Voluntariado, en torno a los derechos, beneficios y obligaciones de los voluntarios y de los organismos que utilicen a estos en la prestación de servicios<sup>796</sup>.

El espíritu reinante del Memorando tuvo simplemente el objetivo de exhortar a todo aquel personal concernido a que tomara conocimiento y conciencia sobre lo expresado en él mismo, y *“a fin de asegurar el cabal cumplimiento de lo establecido en la Ley Núm. 261 referente a los servicios de carácter voluntario”*<sup>797</sup>. Ya que *“los ciudadanos en atención a sus propias necesidades y con el interés de aportar a la solución de situaciones que afectan la posibilidad de gozar una vida plena, digna y de calidad, cada día exigen desempeñar un rol activo en el diseño de estrategias y en la ejecución de acciones que redunden en la edificación de una sociedad solidaria. De ahí la iniciativa social conocida como el voluntariado”*<sup>798</sup>.

A continuación el Memorando afirma que *“la Ley Núm. 261, dispone que los voluntarios podrán prestar sus servicios no remunerados en proyectos o programas formales y concretos desarrollados por organizaciones o entidades sin fines de lucro debidamente incorporadas y activas en Puerto Rico y exentas como tales del pago de contribuciones por el Departamento de Hacienda, en facilidades de salud certificadas y autorizadas a operar como tales por el Estado, según lo establece y define la Ley Núm. 101 de 26 de junio de 1965, según enmendada, conocida como “Ley de Facilidades de Salud y Bienestar Social” y en organismos públicos, incluyendo municipios, agencias, dependencias o instrumentalidades del Gobierno de Puerto Rico”*<sup>799</sup>.

---

<sup>796</sup> AA. VV., *Memorando Especial Número 11 – 2011*, Oficina de Recursos Humanos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, 6 de abril de 2011. En este sentido véase la Página Web <http://www2.pr.gov/agencias/ocalarh/ComunicacionesNumeradas/Documents/2011/me-11-2011.pdf>

<sup>797</sup> AA. VV., *Memorando Especial Número 11 – 2011*, ob. cit., pág. 4.

<sup>798</sup> AA. VV., *Memorando Especial Número 11 – 2011*, ob. cit., pág. 1.

<sup>799</sup> AA. VV., *Memorando Especial Número 11 – 2011*, ob. cit., pág. 2.

A su vez puntualiza que *“la Ley Núm. 261 establece responsabilidad extracontractual frente a terceros. Sobre el particular, la aludida Ley expresa que toda persona que ejerza como voluntario en una organización pública o privada será inmune como tal de responsabilidad civil respecto a cualquier acción legal fundada en un acto u omisión suyo que le haya causado algún daño o perjuicio a un tercero siempre que se demuestre que actuaba dentro del ámbito de los deberes y responsabilidades asignados como tal en la correspondiente organización pública o privada en la que prestaba sus servicios; y que el daño no se causó en forma deliberada o mal intencionada ni mediando conducta criminal, temeraria o imprudente, negligencia crasa o indiferencia a los derechos o a la seguridad de la persona afectada”*<sup>800</sup>.

Y continua aclarando que *“es imperativo mencionar que la responsabilidad extracontractual frente a terceros de cualquier organización sin fines de lucro cubiertos por la Ley Núm. 261, de las facilidades de salud certificadas y autorizadas a operar como tales por el Estado, y de los organismos públicos adscritos a cualquier municipio, agencia, dependencia o instrumentalidad del Gobierno de Puerto Rico que mantenga un Programa de Voluntarios, por los daños y perjuicios causados por alguno de sus voluntarios en el ejercicio de los deberes y responsabilidades asignadas se determinará de conformidad con los límites establecidos para las acciones y reclamaciones contra el Estado por la Ley Núm. 104 de 29 de junio de 1955, según enmendada, conocida como “Ley de Pleitos Contra el Estado”*<sup>801</sup>.

Además las entidades anteriormente mencionadas en el párrafo anterior, el Memorando afirma sobre ellas que *“(…) mediante el pago de la prima correspondiente, podrán acogerse a los beneficios de la Ley Núm. 45 de 18 de abril de 1935, según enmendada, conocida como “Ley del Sistema de Compensaciones por Accidentes del Trabajo”, para la protección de las personas que sirven como voluntarios. Es menester aclarar que las leyes laborales del Gobierno de Puerto Rico, excepto las indicadas en la Ley Núm. 261, no serán de aplicación a los voluntarios por carecer éstos de la condición de empleados”*<sup>802</sup>.

---

<sup>800</sup> AA. VV., Memorando Especial Número 11 – 2011, ob. cit., págs. 2 y 3.

<sup>801</sup> AA. VV., Memorando Especial Número 11 – 2011, ob. cit., pág. 3.

<sup>802</sup> AA. VV., Memorando Especial Número 11 – 2011, ob. y loc. cit.

Otros de los componentes del ordenamiento jurídico en Puerto Rico respecto al voluntariado podrían mencionarse, tales como: por un lado la Ley Número 161 de 1 de diciembre de 2001 y por otro lado la Ley Número 182 de 1 de agosto de 2004.

La primera de ellas, la Ley Número 161 de 1 de diciembre de 2001 declara *“el día 5 de diciembre de cada año, como el Día Internacional del Voluntario, a los fines de reconocer el sacrificio y la entrega de estos generosos ciudadanos que con su esfuerzo y dedicación aportan al desarrollo de la economía y bienestar de todos los puertorriqueños”*<sup>803</sup>.

Y para lograr un éxito de tal iniciativa la propia Ley establece en su Artículo 2 que *“el Departamento de Estado, en colaboración con la Agencia Estatal para el Manejo de Emergencias, el Departamento del Trabajo y Recursos Humanos, el Departamento de Educación, la Oficina de Asuntos de la Juventud, la Oficina de Asuntos de la Vejez, la Oficina de Control de Drogas de Puerto Rico, el Departamento de Recreación y Deportes, la Oficina del Coordinador General para el Financiamiento Socio Económico y la Autogestión y la Oficina del Procurador de las Personas con Impedimentos, tendrán la responsabilidad de lograr la mayor participación del sector público y privado en estas efemérides, realizando ceremonias, actividades y programas conducentes a la promoción y conmemoración del Día Internacional del Voluntario”*<sup>804</sup>.

Por otro lado, la Ley 182 promulgada el 1 de agosto de 2004, en el que se declara la semana del mes de diciembre de cada año coincidente con la celebración del Día del Voluntariado cada 5 de diciembre, como *“Semana de las Organizaciones Sin Fines de Lucro”*<sup>805</sup>. Y de igual modo que anteriormente, la propia Ley establece los mecanismos para su consecución, así el Artículo 2 ordena *“al Departamento de*

---

<sup>803</sup> Ley Número 161 de 1 de diciembre de 2001, Día Internacional del Voluntariado en Puerto Rico, siendo el Proyecto del Senado número 1087.

<sup>804</sup> Ley Número 161 de 1 de diciembre de 2001, Día Internacional del Voluntariado en Puerto Rico, ob. cit., pág. 2.

<sup>805</sup> Artículo 1. - *Se declara “Semana de las Organizaciones sin Fines de Lucro de Puerto Rico”, la semana del mes de diciembre de cada año que coincida con la celebración del Día Internacional del Voluntario cada 5 de diciembre, según establecido por la Ley Núm. 161 de 1 de diciembre de 2001.”.* En este sentido véase Ley Número 182, de 1 de agosto de 2004, Semana de las Organizaciones sin Fines de Lucro en Puerto Rico, siendo el Proyecto del Senado Número 2496.

*Estado del Estado Libre Asociado de Puerto Rico tomar anualmente las providencias necesarias para dar vigencia al propósito de esta Ley, propiciando la participación activa de las organizaciones sin fines de lucro del país*<sup>806</sup>.

En suma, el legislador puertorriqueño consciente del fenómeno del voluntariado<sup>807</sup> entiende que el desempeño realizado por los voluntarios representa una gran aportación a la economía de Puerto Rico<sup>808</sup>. Y sin duda contribuye a la formación de una sociedad civil firme y unida, fomentando a su vez el crecimiento de un espíritu solidario y provocando sentimientos de superación en todos los puertorriqueños<sup>809</sup>. Por ello, propone *“reconocer su desinteresada aportación al mejor funcionamiento de la sociedad puertorriqueña y fomentar esta forma de participación activa del ciudadano en la vida de las comunidades”*<sup>810</sup>.

### **3.2.- RÉGIMEN DE LAS CORPORACIONES SIN FINES DE LUCRO.**

En Puerto Rico las Organizaciones sin Fines de Lucro pueden adquirir diferentes denominaciones, tales como por ejemplo: entidades sin fines de lucro, entidades sin fines pecuniarios, entidad caritativa, entidad semipública sin fines de lucro, y hasta la denominación comúnmente conocida internacionalmente como Organización No Gubernamental, es decir, ONG. No obstante, en términos generales se entiende que una organización sin fines de lucro es cualquier

---

<sup>806</sup> Ley Número 182, de 1 de agosto de 2004, Semana de las Organizaciones sin Fines de Lucro en Puerto Rico, ob. cit., pág. 1.

<sup>807</sup> Entendido tal y como lo definen en su legislación *“El voluntariado es el conjunto de actividades de interés general, llevadas a cabo por seres humanos fuera de todo ámbito laboral, mercantil o cualquiera otro por el cual no se reciba retribución alguna. Además, estas actividades son de carácter altruista y solidario; realizadas de forma libre, separadas por completo de aquellas obligaciones personales o deber jurídico; no remuneradas, sin perjuicio del derecho al reembolso de los gastos que su desempeño ocasione y forman parte de los programas o plan de trabajo de organizaciones públicas o privadas, sin fines de lucro.”*, véase la Exposición de Motivos de la Ley Número 161 de 1 de diciembre de 2001, Día Internacional del Voluntariado en Puerto Rico, ob. cit., pág. 1.

<sup>808</sup> *“(....) porque sin ellos, la empresa privada o el gobierno, serían los llamados a sustituirlos y por otro lado, el fruto de su trabajo se refleja en el resultado final de nuestra productividad como pueblo, reduciendo enormemente la inversión pública del estado.”* véase la Exposición de Motivos de la Ley Número 161 de 1 de diciembre de 2001, Día Internacional del Voluntariado en Puerto Rico, ob. y loc. cit.

<sup>809</sup> Véase la Exposición de Motivos de la Ley Número 161 de 1 de diciembre de 2001, Día Internacional del Voluntariado en Puerto Rico, ob. y loc. cit.

<sup>810</sup> En este sentido véase la Exposición de Motivos de la Ley Número 161 de 1 de diciembre de 2001, Día Internacional del Voluntariado en Puerto Rico, ob. y loc. cit.

organización no gubernamental, legalmente constituida e incorporada bajo las leyes del estado, como una organización sin fines de lucro o caritativa, que ha sido constituida con un objetivo público<sup>811</sup>.

Sin duda, este sector empresarial también es denominado como el Tercer Sector<sup>812</sup>.

En el ELA de Puerto Rico las organizaciones sin fines de lucro representan un amplio abanico de entidades, como podrían ser entre otras por ejemplo, la Cruz Roja, Fondos Unidos, el Ejército de Salvación, Niños Escuchas, incluso universidades, iglesias, escuelas, academias, asociaciones sociales, deportivas o culturales, hospitales, clubs sociales, etc.

Es decir, existen entidades sin fin de lucro con una amplia gama de intereses: educación, salud, arte, cultura, deportes, vivienda, etc. Desde estos diversos frentes, las organizaciones *“asumen la defensa de derechos y principios que son básicos para lograr una verdadera convivencia y aportan al desarrollo económico, social y comunitario”*<sup>813</sup>.

Y todas ellas independientemente de su naturaleza y tipología cuentan, sin más objetivos que el estar *empeñadas* en realizar esfuerzos solidarios<sup>814</sup> para el país y la sociedad en general.

Para los expertos en la materia, las organizaciones sin fines de lucro pueden efectuar la misma clase de actividades que una empresa o entidad en las que existe un espíritu con fin de lucro<sup>815</sup>.

---

<sup>811</sup> Véase AA. VV., *Organizaciones sin Fines de Lucro: Uso de la Propiedad y los Fondos Públicos*, Folleto Informativo, Oficina del Contralor, Estado Libre Asociado de Puerto Rico, San Juan, 2005, pág. 1, en la página Web [http://www.ocpr.gov.pr/folleto\\_publicados/folleto-org-fines-sin-lucro/folleto-Org-Fines-Lucro.pdf](http://www.ocpr.gov.pr/folleto_publicados/folleto-org-fines-sin-lucro/folleto-Org-Fines-Lucro.pdf)

<sup>812</sup> Véase AA. VV., *Organizaciones sin Fines de Lucro: Uso de la Propiedad y los Fondos Públicos*, ob. y loc. cit.

<sup>813</sup> Exposición de Motivos de la Ley Número 182, de 1 de agosto de 2004, Semana de las Organizaciones sin Fines de Lucro en Puerto Rico, ob. cit., pág. 1.

<sup>814</sup> Exposición de Motivos de la Ley Número 182, de 1 de agosto de 2004, Semana de las Organizaciones sin Fines de Lucro en Puerto Rico, ob. cit., pág. 1.

<sup>815</sup> *“Contrario a la percepción muchas veces generalizada, las entidades sin fines pecuniarios no necesariamente son empresas perdidasas”*, en este sentido véase DÍAZ OLIVO, C. E., “Las

Por consiguiente, *“las organizaciones sin fines de lucro han sido objeto en Puerto Rico de un reconocimiento cada vez mayor en cuanto se ha ido despertando conciencia pública sobre su enorme aporte, complementario a la acción del estado respecto a la satisfacción de necesidades sociales; sobre su contribución a la creación de empleos y al Producto Bruto Nacional; y sobre su efecto positivo en el desarrollo de un voluntariado que es escuela de civismo y, como tal, puntal importante para la concreción cabal de lo que significa la democracia”*<sup>816</sup>.

En Puerto Rico hay *“cientos de organizaciones sin fines de lucro”*<sup>817</sup>, y en los últimos estudios realizados los analistas calcularon que en el año 2007 había unas 6,378 OSFL<sup>818</sup> como se mencionó anteriormente.

Por todas estas y otras muchas razones surge la clara intención de *“potenciar y fortalecer el sector de las organizaciones sin fines de lucro”*<sup>819</sup>.

---

Organizaciones sin Fines de Lucro: Perfil del Tercer Sector en Puerto Rico”, en Revista Jurídica de la Universidad de Puerto Rico, ob. cit., pág. 2.

<sup>816</sup> Exposición de Motivos de la Ley Número 182, de 1 de agosto de 2004, Semana de las Organizaciones sin Fines de Lucro en Puerto Rico, ob. cit., pág. 1.

<sup>817</sup> Según se afirmaba en el año 2004 en la Exposición de Motivos de la Ley Número 182, de 1 de agosto de 2004, Semana de las Organizaciones sin Fines de Lucro en Puerto Rico, ob. cit., pág. 1.

<sup>818</sup> Para el inventario *“primero se identificaron los nombres inscritos en el Departamento de Estado como organizaciones sin fines de lucro, lo cual sumó la cantidad de 51,331. En segundo lugar, de los 51,331 identificados, se realizó una depuración para eliminar los nombres repetidos o distintos, pero que correspondían a una misma institución. A continuación, se identificaron todas aquellas que tenían algún tipo de contacto, ya fuera en los registros del Departamento de Estado o en las demás listas utilizadas de referencia, obteniendo un resultado de 9,388 organizaciones. En cuarto lugar, de las 9,388 organizaciones se excluyeron las iglesias y las asociaciones de residentes de las cuales no se derivaba por medio de las distintas fuentes el que contaran con programas formalmente establecidos de prestación de servicios directos o de orientación y prevención. Además, se eliminaron aquellas organizaciones vinculadas a partidos políticos. El resultado final del proceso de depuración inicial arrojó el número de 7,404 organizaciones. En sexto lugar, se realizó una segunda depuración del inventario con el propósito de poder identificar las organizaciones activas y eliminar algunas de las cuales no se encontró evidencia de que brindaran un servicio directo. En esta segunda depuración se descartaron organizaciones que en el seguimiento se nos notificó que estaban inoperantes, así como también se eliminaron ministerios religiosos y congregaciones religiosas que actualmente no brindan ningún servicio directo, fraternidades, comités pro recaudación de fondos y aquellas actividades que, aunque inscritas en el Departamento de Estado, no se realizan continuamente. Y el resultado de la depuración final fue de 6,378 OSFL”*, véase ESTUDIOS TÉCNICOS, INC., *Las organizaciones sin fines de lucro en 2007: una fuerza económica*, Informe final, ob. cit., pág. 38 y 39.

<sup>819</sup> Exposición de Motivos de la Ley Número 182, de 1 de agosto de 2004, Semana de las Organizaciones sin Fines de Lucro en Puerto Rico, ob. cit., pág. 1.

Las estadísticas oficiales que manifiestan los números respecto a las organizaciones sin fines de lucro, verdaderamente no reflejan la realidad con exactitud en cuanto al número cuantitativo de estas entidades en Puerto Rico. Son varias las razones que propician esta inexactitud, a la cabeza de ellas se da la situación de que el Departamento de Estado solo identifica aquellas organizaciones sin ánimo de lucro que toman la estructura de corporaciones. Y donde además la inmensa mayoría de las organizaciones de esta naturaleza optan por incorporarse<sup>820</sup>, pero algunas otra no. Sin embargo, en Puerto Rico no hay contemplado una forma exacta para identificar a aquellas entidades que decidieron por alguna razón no incorporarse, es decir, no existe un registro –público o privado– en donde estas entidades estén obligadas a inscribirse o simplemente hacer constar su existencia<sup>821</sup>.

Históricamente las organizaciones filantrópicas en Puerto Rico, al igual que en Europa, tienen sus orígenes en la Iglesia Católica. En esa época las necesidades sociales y económicas de la sociedad puertorriqueña eran cubiertas en cierta medida por el Gobierno colonial español. Las iniciativas de la Iglesia y sus afiliados eran de diversa tipología como por ejemplo hospitales, enfermerías, escuelas, etc.<sup>822</sup>

Con el cambio de soberanía en 1898, el gobierno continuó atendiendo a las necesidades sociales y económicas de la sociedad, sobre todo en ámbitos como pudieran ser el área de la educación y área de la salud. Pero ya el gobierno federal intervino también de una forma directa y aportando importantes recursos tanto

---

<sup>820</sup> *“Muchas organizaciones de fines no pecuniarios buscan incorporarse, entre otras razones, porque la legislación sobre corporaciones es más definida y en ciertas áreas ofrece mayor flexibilidad en términos de normas operacionales (...). Entre los beneficios que ofrece la incorporación se encuentran: la existencia perpetua, la gerencia centralizada y la responsabilidad limitada a los miembros de la organización.”* véase DÍAZ OLIVO, C. E., “Las Organizaciones sin Fines de Lucro: Perfil del Tercer Sector en Puerto Rico”, ob. cit., pág. 9.

<sup>821</sup> Otra limitación presente también en el registro del Departamento de Estado es que resulta incompleto, porque es de naturaleza acumulativa, es decir, desde que se creó el registro de corporaciones en 1911 y desde entonces, cada vez que se inscribe una nueva organización se le asigna un número según el puesto que ocupa con relación a la primera que se registró. EL Departamento de Estado no ha establecido un mecanismo formal para depurar esta relación para identificar con exactitud la cantidad de corporaciones sin fines de lucro que de modo activo operan en Puerto Rico. En este sentido véase DÍAZ OLIVO, C. E., “Las Organizaciones sin Fines de Lucro: Perfil del Tercer Sector en Puerto Rico”, ob. cit., pág. 4.

<sup>822</sup> Ibid., pág. 3.

profesionales como económicos. *“Sin embargo, durante esta etapa de nuestro desarrollo histórico, no cabría hablar de la existencia de un tercer sector debidamente articulado y de contornos propios, con impacto económico mayor en la sociedad puertorriqueña. Tampoco podría identificarse una conciencia comunitaria madura, mucho menos organizada, capaz de suplir por si misma los vacíos no ocupados por los sectores público y privado”*<sup>823</sup>.

Fue tras la Segunda Guerra Mundial, cuando el gobierno de los Estados Unidos decidió ofrecer mayor apoyo a Puerto Rico, por medio de una mayor libertad política para la Isla de Puerto Rico, ya que desde una visión geopolítica Estados Unidos consideraba que si surgiera cierto malestar entre los puertorriqueños podría verse amenazada la presencia estadounidense en el Caribe. Por esta razón, decidieron respaldar e impulsar programas económicos y sociales para Puerto Rico<sup>824</sup>.

En este ambiente se desarrollaron ciertas circunstancias que culminaron en el desarrollo de la industria manufacturera como nuevo sustento de la economía de la isla de Puerto Rico. Para alcanzar el objetivo, se creó un revolucionario plan que estaría financiado fundamentalmente por capital privado procedente de inversionistas estadounidenses<sup>825</sup>. Este plan, puesto en marcha entre 1945 y 1947, recibió el nombre de “Operación Manos a la Obra”. Plan con el que se dio comienzo una nueva etapa de planificación industrial basado fundamentalmente en capital externo y en exenciones contributivas<sup>826</sup>.

---

<sup>823</sup> DÍAZ OLIVO, C. E., “Las Organizaciones sin Fines de Lucro: Perfil del Tercer Sector en Puerto Rico”, ob. cit., pág. 3 y 4.

<sup>824</sup> “Para aquel entonces, Puerto Rico era no sólo el territorio más pobre de los Estados Unidos, sino también uno de los territorios más pobres de América Latina”, véase GONZÁLEZ-TABOADA, J. A., “El futuro de la Economía de Puerto Rico: ¿jugador activo o espectador pasivo?”, Universidad Interamericana de Puerto Rico, San Germán, julio, 1992, pág. 1. Ponencia presentada en la conferencia titulada “Puerto Rico: Situación Actual y Perspectivas”, co-auspicada por el centro de Investigaciones del Caribe y América Latina (CISCLA) de la Universidad Interamericana de Puerto Rico, Recinto de San German, presentada el 21 de mayo de 1991 en el Foro de Iberoamérica celebrado en la Universidad de Salamanca.

<sup>825</sup> “Bajo este programa, industrias norteamericanas, principalmente de manufactura, establecieron operaciones en Puerto Rico atraídas por dos incentivos principales: la exención contributiva y el bajo costo de la mano de obra.”, GONZÁLEZ-TABOADA, J. A., “El futuro de la Economía de Puerto Rico: ¿jugador activo o espectador pasivo?”, ob. y loc. cit.

<sup>826</sup> CARRIÓN, M. E., “Operación Manos a la Obra 1947”, en *Enciclopedia de Puerto Rico*, Fundación Puertorriqueña de las Humanidades, 2009, en la página Web <http://www.encyclopediapr.org/esp/article.cfm?ref=06102003>

A partir de 1948, Puerto Rico experimentó una significativa transformación económica, con importantes repercusiones políticas y sociales<sup>827</sup>.

Es decir, el gobierno de Puerto Rico inició sus esfuerzos para la industrialización del país a través del programa mencionado, más conocido como “Manos a la Obra”, en el que aparte del objetivo económico que representaba este programa, contaba también con otros objetivos colaterales al mismo, por un lado fomentar el desarrollo comunitario y por otro impulsar la autosuficiencia<sup>828</sup>.

A partir de ello, el gobierno de Puerto Rico centró sus esfuerzos en potenciar el interés en lo social en la comunidad a través de varios mecanismos, con el fin de atender las necesidades de salud, educación y otras de naturaleza social que pudieran existir en la sociedad del país. *“Estos esfuerzos lograron crear conciencia en las comunidades de que su organización y participación podía influir el debate público y la toma decisiones sobre asuntos económicos, políticos y sociales que les afectaban. En los años sesenta y setenta, esta incipiente conciencia comunitaria se manifestó en la constitución de una gran variedad de organizaciones políticas, sindicales, sociales, y ambientales”*<sup>829</sup>.

*“El despunte real del tercer sector en Puerto Rico ocurre a partir de la década de los ochenta”*. Es a continuación cuando queda constituido propiamente el tercer sector en el país, *“que en contraposición al gobierno y la empresa privada, sirve de sistema de contrapeso a las fuerzas sociales, económicas y políticas de la sociedad puertorriqueña”*<sup>830</sup>.

---

<sup>827</sup> GONZÁLEZ-TABOADA, J. A., “El futuro de la Economía de Puerto Rico: ¿jugador activo o espectador pasivo?”, ob. y loc. cit.

<sup>828</sup> DÍAZ OLIVO, C. E., “Las Organizaciones sin Fines de Lucro: Perfil del Tercer Sector en Puerto Rico”, ob. cit., pág. 4.

<sup>829</sup> DÍAZ OLIVO, C. E., “Las Organizaciones sin Fines de Lucro: Perfil del Tercer Sector en Puerto Rico”, ob. y loc. cit.

<sup>830</sup> DÍAZ OLIVO, C. E., “Las Organizaciones sin Fines de Lucro: Perfil del Tercer Sector en Puerto Rico”, ob. y loc. cit.

En cuanto al marco legal de las organizaciones sin fines de lucro, el desarrollo y la evolución del mismo ha transcurrido según los expertos por un “camino accidentado y azaroso”<sup>831</sup>.

Inicialmente al ser colonia Puerto Rico de la corona española, estuvo bajo el régimen español al respecto. El Real Decreto de 24 de julio de 1889 hizo extensivo a Puerto Rico el Código Civil español de 1888, y este empezó su vigencia en la Isla a partir del 1 de enero de 1890<sup>832</sup>.

Por consiguiente las disposiciones en la legislación respecto a la materia de las entidades sin fines de lucro aplicaron directamente en Puerto Rico. A pesar del cambio de soberanía en 1898, cuando a causa de la Guerra Hispanoamericana, Puerto Rico fue cedido a los Estados Unidos de América, las disposiciones sobre fundaciones continuaron vigentes aun después de este hecho. No obstante, el cambio de soberanía conllevó importantes consecuencias en lo que respecta al derecho sobre las organizaciones sin fines de lucro<sup>833</sup>. Lógicamente el cambio de orientación jurídica de lo español a lo estadounidense progresivamente fue palpable.

*“En 1911 la Asamblea Legislativa de Puerto Rico adopto una Ley de Corporaciones y al así hacerlo, derogo los artículos 32 a 92 del Código Civil relativos a esta materia. De forma simultánea a la adopción de esta legislación corporativa, se*

---

<sup>831</sup> DÍAZ OLIVO, C. E., “Las Organizaciones sin Fines de Lucro: Perfil del Tercer Sector en Puerto Rico”, ob. cit., pág. 6.

<sup>832</sup> *Rodríguez vs. San Miguel*, 4 D.P.R. 105, 116 (1903) en DÍAZ OLIVO, C. E., “Las Organizaciones sin Fines de Lucro: Perfil del Tercer Sector en Puerto Rico”, ob. cit., pág. 6.

<sup>833</sup> “Al ocurrir cambio de soberanía, el Gobernador Militar mediante la Orden General Número 1 de 18 de octubre de 1898 dispuso que las leyes provinciales y municipales que afectaran la determinación de derechos privados correspondientes a individuos o propiedades, serian mantenidos en todo su vigor, a menos que resultasen incompatibles con el cambio de condiciones realizado en Puerto Rico. En 1902 el Código Civil fue objeto de varias enmiendas, pero lo relativo a las fundaciones quedo esencialmente inalterado. El artículo 27 de este Código, similar al artículo 35 del Código Civil español de 1889, disponía que:

*Son Personas Jurídicas:*

1. *Las corporaciones, asociaciones y fundaciones de interés público, con personalidad jurídica reconocida por la ley. Su personalidad empieza desde el instante mismo en que con arreglo a derecho hubiesen quedado válidamente constituidas.*

2. *Las asociaciones de interés particular, sean civiles, mercantiles o industriales, a las que la ley conceda personalidad jurídica.”*, en este sentido véase DÍAZ OLIVO, C. E., “Las Organizaciones sin Fines de Lucro: Perfil del Tercer Sector en Puerto Rico”, ob. cit., pág. 6.

*aprobó la Ley Número 22 la que autorizó la formación de asociaciones que no tengan por objeto un beneficio pecuniario. Luego de la incorporación de las modificaciones antes señaladas, las organizaciones sin fines de lucro tenían a su disposición dos opciones para constituirse legalmente en Puerto Rico: la primera era bajo las normas de las fundaciones del Código Civil; y la segunda era bajo las disposiciones de la nueva ley sobre asociaciones. Pero en realidad, con los cambios ocurridos en 1911, las organizaciones sin fines pecuniarios, en lo relativo a la forma de constituirse u organizarse, quedaron encarriladas hacia el modelo empresarial corporativo norteamericano*<sup>834</sup>.

Así pues, se aprobaron la Ley Número 22 de 9 de marzo de 1911, *to incorporate associations not for pecuniary profit*<sup>835</sup>. Y la Ley Número 30 de 9 de marzo, *to establish a law of private corporations*<sup>836</sup>.

A raíz de esta nueva orientación jurídica acaecieron a continuación gran número de cambios importantes en el ordenamiento, llevando al cambio importante producido en la década de los años cincuenta, cuando fue adoptada la Ley General Corporaciones de 1956. Pieza legislativa, que tomó como modelo a la ley de corporaciones del Estado norteamericano de Delaware<sup>837</sup>.

El rasgo más significativo de la citada nueva Ley de Corporaciones de 1956, es que *“regulaba bajo un mismo cuerpo de ley tanto a las corporaciones que se organizaban con el objetivo de generar ganancias, como aquellas sin fines de lucro”*. Sin duda, según los expertos puertorriqueños, la *“adopción de esta ley definió por completo lo que ha sido la tendencia mayoritaria de los grupos u*

---

<sup>834</sup> DÍAZ OLIVO, C. E., “Las Organizaciones sin Fines de Lucro: Perfil del Tercer Sector en Puerto Rico”, ob. cit., pág. 7.

<sup>835</sup> Ley Número 22 de 9 de marzo de 1911, *to incorporate associations not for pecuniary profit, be it enacted by the Legislative Assembly of Porto Rico*.

<sup>836</sup> Ley Número 30 de 9 de marzo de 1911, *to establish a law of private corporations, be it enacted by the Legislative Assembly of Porto Rico*.

<sup>837</sup> “Este estado se ha caracterizado por ser la jurisdicción de avanzada en lo que se refiere al desarrollo del derecho corporativo en los Estados Unidos. La Asamblea Legislativa de Puerto Rico, en su interés por crear un clima más atractivo a los inversionistas norteamericanos, consideró que esto se lograba al dotar a la Isla con una legislación que resultara familiar y atractiva para estos.”, en DÍAZ OLIVO, C. E., “Las Organizaciones sin Fines de Lucro: Perfil del Tercer Sector en Puerto Rico”, ob. cit., pág. 8.

*organizaciones sin fines de lucro en Puerto Rico: el adoptar la forma corporativa como mecanismo o vehículo empresarial para llevar a cabo sus operaciones*<sup>838</sup>.

La Ley de Corporaciones de 1956 estuvo vigente en Puerto Rico hasta 1995 cuando se aprobó la nueva Ley General de Corporaciones de 1995, (en adelante LGC). Y actualmente está vigente la Ley General de Corporaciones Número 164 de 2009. Ley que sigue el mismo esquema que las anteriores, ya que tanto las corporaciones con fines de lucro como las que no tiene fin lucrativo, se rigen al amparo de la misma ley<sup>839</sup>, solo con ciertas diferencias especiales para algunos aspectos de las corporaciones sin fin de lucro.

Prosiguiendo el patrón norteamericano para que una organización sin fin de lucro opere en el tráfico mercantil necesita obtener la sanción del gobierno estatal, lográndose ello presentando ante el Departamento de Estado un documento con cierta información prescrita en la Ley, denominado como certificado de incorporación<sup>840</sup>. En el momento en que el Secretario del Estado certifique y haga constar la inscripción del certificado de incorporación, se considerará que la organización sin ánimo de lucro se encontrará debidamente constituida y autorizada para operar en Puerto Rico, con efecto retroactivo a la fecha en que formalmente se presentó el certificado ante la agencia gubernamental<sup>841</sup>.

Así pues, respecto a la legislación de estas organizaciones tanto la Asamblea Legislativa como la rama ejecutiva, aprobaron un conjunto de medidas legislativas para lograr un gran impulso en el desarrollo, fortalecimiento y refuerzo de las entidades sin ánimo de lucro.

---

<sup>838</sup> DÍAZ OLIVO, C. E., "Las Organizaciones sin Fines de Lucro: Perfil del Tercer Sector en Puerto Rico", ob. y loc. cit.

<sup>839</sup> Ley que también se basa en la legislación corporativa del Estado de Delaware. Véase: NEGRÓN PORTILLO, L. M., *Derecho Corporativo Puertorriqueño*, Ediciones Situm, San Juan, 1996, págs. 2 a 4.

<sup>840</sup> El certificado de incorporación es considerado como un documento público, que toda persona interesada puede inspeccionarlo. El Departamento de Estado de Puerto Rico cuenta con un registro separado y distinto –al de las corporaciones con lucro- en donde se inscriben las corporaciones sin fines de lucro que han sido debidamente constituidas. Véase DÍAZ OLIVO, C. E., "Las Organizaciones sin Fines de Lucro: Perfil del Tercer Sector en Puerto Rico", ob. cit., pág. 10.

<sup>841</sup> DÍAZ OLIVO, C. E., "Las Organizaciones sin Fines de Lucro: Perfil del Tercer Sector en Puerto Rico", ob. y loc. cit.

Como pieza base a todo el conjunto de medidas legislativas adoptadas fue la enmienda realizada a la Ley General de Corporaciones de 1995, cuyo principal objetivo era tan simple como querer incluir a las organizaciones sin fines de lucro dentro del marco regulador de la Ley. Para ello se promulgó la Ley Número 452 de 23 de septiembre de 2004 que redefine la “Ley General de Corporaciones de 1995”, según enmendada, a fin de definir las corporaciones sin fines de lucro estableciendo clasificaciones y tipos que permitan identificarlas adecuadamente para estudios y legislación futura<sup>842</sup>. Cuyo principal objetivo fue definir la política pública entorno a la incorporación de las Organizaciones sin fines de lucro en la sociedad y su integración al mundo corporativo<sup>843</sup>.

Otras de las medidas legislativas que fueron adoptadas fueron:

(i) Ley Número 462 de 23 de septiembre de 2004, para crear el Programa de Internados de Capacitación para Organizaciones sin Fines de Lucro; y disponer respecto a su administración, reglamentación y financiamiento<sup>844</sup>.

(ii) Ley Número 463 de 23 de septiembre de 2004, para enmendar la Sección 1023 (2) (aa) (M) de la Ley Núm. 120 de 31 de octubre de 1994, según enmendada, conocida como “Código de Rentas Internas de Puerto Rico de 1994”, a fin de incluir a la Fundación Comunitaria de Puerto Rico entre las instituciones respecto a las cuales la ley permite que sus donantes se acojan a una deducción contributiva adicional a la básica que la propia Sección posibilita<sup>845</sup>.

(iii) Ley Número 58 de 20 de agosto de 2005, para enmendar el Artículo 4 y añadir un nuevo inciso (g) al artículo 6 de la Ley Núm. 113 de 11 de agosto de 1996, según enmendada, a los fines de imponerle a la Comisión Especial

---

<sup>842</sup> Para adicionar un nuevo Capítulo XIX y reenumerar el Capítulo XIX como Capítulo XX de la Ley Núm. 144 de 10 de agosto de 1995, según enmendada, conocida como “Ley General de Corporaciones de 1995”, a fin de definir las corporaciones sin fines de lucro estableciendo clasificaciones y tipos que permitan identificarlas adecuadamente para estudios y legislación futura, en Ley Número 452 de 23 de septiembre de 2004, Proyecto del Senado Número 2176.

<sup>843</sup> En este sentido véase ESTUDIOS TÉCNICOS, INC., *Las organizaciones sin fines de lucro en 2007: una fuerza económica*, Informe final, ob. cit., pág. 33.

<sup>844</sup> Es decir, prestar servicios de capacitación a las Organizaciones sin fines de lucro, establece paridad con otros programas de incentivos a empresas ya concedidos.

<sup>845</sup> Cuyo objetivo era establecer fuentes de financiamiento adicionales a la Fundación Comunitaria.

Conjunta sobre Donativos Legislativos la función de asesorar a entidades no gubernamentales y a grupos de base de fe en la preparación de propuestas con el fin de solicitar fondos federales para el desarrollo de programas sociales y comunitarios<sup>846</sup>.

(iv) Ley Número de 25 de agosto de 2005, Para añadir los nuevos incisos (2) y (3), reenumerar los incisos (2) y (3) como incisos (4) y (5) del Artículo 5 de la Ley Núm. 131 de 16 de mayo de 2003, conocida como “Ley para Autorizar al Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico a Contratar con las Organizaciones Comunitarias y de Base Religiosa y otras Organizaciones Seculares con o sin Fines de Lucro y Asignar Fondos para Proveer Asistencia Social y Económica”, a los fines de clarificar sus propósitos, alcances y ampliar la designación de las agencias responsables de divulgar el significado de dicha ley, así como el deber de establecer un Protocolo para difundir, educar y orientar sobre los recursos y ayudas disponibles para los grupos u organizaciones comunitarias y de base religiosa que lleguen en búsqueda de ayuda social y económica<sup>847</sup>.

(v) Ley Número 293 de 26 de diciembre de 2006, para enmendar el inciso (q) del Artículo 8 de la Ley Núm. 188 del 11 de mayo de 1942, según enmendada, conocida como “Ley de la Compañía de Fomento Industrial de Puerto Rico”, a los fines de extender el beneficio concedido en dicho inciso a las organizaciones sin fines de lucro establecidas antes de la aprobación de la Ley<sup>848</sup>.

Con posterioridad a la Ley 452 de 23 de septiembre de 2004, hubo otra importante reforma en el ámbito de las corporaciones, así pues en la actualidad las corporaciones con o sin fines de lucro se regulan bajo la Ley Núm. 164 de 2009, “Ley General de Corporaciones”<sup>849</sup>, Ley que posiciona a Puerto Rico según el

---

<sup>846</sup> Su objetivo es incorporar a las Organizaciones sin fines de lucro locales al programa de organizaciones de base de fe del Gobierno Federal.

<sup>847</sup> Es decir, para proveer un mecanismo de información a las organizaciones sin fines de lucro locales para ser utilizado en conjunto con el programa federal de organizaciones de base de fe.

<sup>848</sup> Siendo el objetivo establecer paridad al conceder incentivos a las organizaciones sin fines de lucro reconociendo entonces así la importante contribución de estas a la economía.

<sup>849</sup> La Ley clasifica a las corporaciones en corporaciones domésticas y foráneas y en corporaciones con y sin fines de lucro. Se entiende por Corporaciones domésticas aquellas que son las que se crean conforme a la Ley General de Corporaciones de Puerto Rico. Es decir, son corporaciones de

Departamento de Estado a la vanguardia de las leyes corporativas. Este nuevo estatuto pretende agilizar la gestión corporativa y simplificar los trámites contemplados en la misma<sup>850</sup>.

Tal y como se mencionó anteriormente, también la rama ejecutiva del Gobierno adoptó medidas –aunque no fueron plasmadas en legislación- para incentivar la integración de las organizaciones sin fines de lucro como entes en el plan de desarrollo económico de Puerto Rico<sup>851</sup>.

El plan, entre otras, detalla la necesidad de integrar el sector privado en una coalición para proveer servicios en áreas que han recaído históricamente en el

---

Puerto Rico. Mientras que Corporaciones foráneas, son las que se crean bajo las leyes de otros países y los estados de la unión. Para que una corporación extranjera pueda operar y hacer negocios en Puerto Rico debe obtener una autorización del Departamento de Estado del Gobierno de Puerto Rico.

En cuanto a las Corporaciones con fines de lucro, la Ley establece que son las corporaciones domésticas o foráneas donde sus dueños obtienen un beneficio económico de la gestión corporativa a base del dinero que han aportado al negocio. Y las Corporaciones sin fines de lucro son aquellas corporaciones domésticas o foráneas en que los ingresos obtenidos de su gestión se utilizan para promover los fines de la propia corporación y no para beneficiar económicamente a los miembros de dicha entidad a través de la repartición de ganancias. En este sentido véase la página Web <http://eblm.us/PuertoRicoStateDepartment.pdf>

<sup>850</sup> La Secretaría de Estado tiene la responsabilidad de mantener el registro público de las organizaciones jurídicas privadas de Puerto Rico, sobre todo las relacionadas al comercio y el mundo de los negocios. Además, tiene bajo su custodia los documentos de incorporación de diversas organizaciones domésticas y foráneas (extranjeras que operan en la isla).

Actualmente, el Departamento de Estado administra los siguientes registros:

- Corporaciones domésticas con fines de lucro (Ley Núm. 164 de 16 de diciembre de 2009)
- Corporaciones domésticas sin fines de lucro (Ley Núm. 164 de 16 de diciembre de 2009)
- Corporaciones profesionales (Ley Núm. 164 de 16 de diciembre de 2009)
- Corporaciones íntimas (Ley Núm. 164 de 16 de diciembre de 2009)
- Corporaciones especiales de propiedad de trabajadores (Ley Núm. 164 de 16 de diciembre de 2009)
- Corporaciones foráneas con fines de lucro (Ley Núm. 164 de 16 de diciembre de 2009)
- Corporaciones foráneas sin fines de lucro (Ley Núm. 164 de 16 de diciembre de 2009)
- Corporaciones para el desarrollo municipal (Ley Núm. 81 del 30 de agosto de 1991)
- Corporaciones sin fines de lucro auspiciadas y patrocinadas por municipios (Ley Núm.137 del 9 de agosto de 2002, según enmendada)
- Sociedades de responsabilidad limitada (Ley Núm. 150 del 20 de agosto de 1996)
- Bancos (Ley Núm. 55 de 12 de mayo de 1933)

En este sentido véase la Página Web <http://eblm.us/PuertoRicoStateDepartment.pdf>

<sup>851</sup> ACEVEDO VILA, A., *Plan de Desarrollo Económico y Transformación de Gobierno para Puerto Rico*, Estado Libre Asociado de Puerto Rico, San Juan, octubre de 2006.

Estado. Esta visión se ve apoyada por la integración que en la sociedad han ido teniendo las organizaciones sin fines de lucro en el transcurso de los años<sup>852</sup>.

En definitiva, realmente *“para que el Gobierno pueda ayudar al desarrollo económico, tiene que evolucionar de un modelo donde financiaba e impulsaba la inmensa mayoría de los proyectos de infraestructura, a un modelo donde el sector privado y/u organizaciones sin fines de lucro asumen un rol más activo como gestoras y propulsoras de proyectos que tradicionalmente ha impulsado el Gobierno”*<sup>853</sup>.

Sin duda, los esfuerzos deben centrarse en que *“Puerto Rico debe unirse, sin lugar a dudas, a este esfuerzo internacional por promover la dación generosa que implica un acto de verdadera comunión social y un compromiso personal con el proceso continuo de hacerse de un pueblo”*<sup>854</sup>.

Sin embargo es cierto que los últimos análisis manifiestan que muchas de las corporaciones sin fines de lucro en Puerto Rico no logran provocar grandes cambios en la sociedad puertorriqueña. Según el estudio publicado en marzo de 2011 por la organización *Non-Profit Evaluation & Resource Center* (en adelante Nperci)<sup>855</sup> se recomienda a las organizaciones que evalúen sus procesos para que

---

<sup>852</sup> ESTUDIOS TÉCNICOS, INC., *Las organizaciones sin fines de lucro en 2007: una fuerza económica*, Informe final, ob. cit., pág. 33.

<sup>853</sup> ACEVEDO VILA, A., *Plan de Desarrollo Económico y Transformación de Gobierno para Puerto Rico*, ob. cit., pág. 12.

<sup>854</sup> *“El 15 de noviembre ha sido declarado “Día de la Filantropía” en varios países del mundo como parte de un esfuerzo internacional para promover el mecenazgo o patronazgo en sus múltiples manifestaciones. Estados Unidos legisló a tales fines en 1986, conmemorando con ello la larga tradición de aportaciones cívicas del pueblo norteamericano al desarrollo del país.”* En este sentido véase Ley Número 78, de 7 de marzo de 2003, que declara el 15 de noviembre de cada año como el “Día de la Filantropía”, a los fines de reconocer y promover la valiosa y generosa acción ciudadana en beneficio del Pueblo de Puerto Rico a través de la filantropía.

<sup>855</sup> *Non-Profit Evaluation & Resource Center, Inc.* (NPERCI) es una agencia de evaluación independiente, no partidista, y es el primer centro de investigación, evaluación y recursos para las instituciones públicas, privadas y no lucrativas en Puerto Rico. NPERCI es dirigido por un equipo de expertos en investigación y evaluación con más de 20 años de experiencia. La evaluación es un mecanismo indispensable para mejorar el desempeño institucional y, como agencia experta y especialista en evaluación, ayuda a las instituciones a ser más efectivas y eficientes. Capacita a sus clientes para que, además de tomar decisiones bien informadas, tomen las mejores decisiones, aquellas que van dirigidas a lograr los mejores resultados en el mayor número de personas, grupos, organizaciones, agencias, empresas, corporaciones y/o comunidades. Además, asiste a sus clientes en las fases del proceso de control: establecimiento de objetivos, estándares de desempeño,

puedan ser exitosas y eficaces sus metas. Los análisis realizados evidenciaron que los modelos deben mejorar para alcanzar las metas marcadas y evidenciar el progreso alcanzado<sup>856</sup>.

*“...tot està per fer, i tot és possible.”*

*Poema ARA MATEIX, Miquel Martí i Pol.*

*“El objetivo de lograr la eficacia en la ayuda ha generado importantes cambios de comportamiento por parte de donantes y asociados. Sin embargo, la cuestión a la que se enfrenta ahora la comunidad internacional es si este progreso basta para superar unos retos mundiales aún mayores.*

---

indicadores y medidas; medición de resultados; comparación de resultados con objetivos; y diseño de medidas correctivas. Véase en la Página Web <http://www.nperci.org/index.htm>

<sup>856</sup> Por esta razón se recomienda el desarrollo de nuevos modelos de evaluación interna y externa que permitan fiscalizar las fortalezas y deficiencias de las actividades y proyectos que realizan las entidades. En este sentido véase SERPA, F. Y ROJAS, L., *Análisis comparativo de las recomendaciones para fortalecer a las corporaciones sin fines de lucro en Puerto Rico: 2000-2011*, Nperci Publication Series, Número 5, Non-Profit Evaluation and Resource Center Inc., San Juan, Marzo, 2011.

*Ante la reciente crisis —financiera, de seguridad, alimentaria, sanitaria, climática y energética— debo constatar que el paradigma del desarrollo no ha evolucionado lo suficiente.*

*Para solucionar estas crisis y cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio, todos tenemos que hacer más.”*

*Brian Atwood.*

## **CONCLUSIONES**

En este capítulo se realizarán tan sólo unas conclusiones generales extraídas del presente estudio de investigación. Con ello no se pretende decir la última palabra sobre las figuras investigadas o ser demasiado conclusivo, sino al contrario se considera que el presente trabajo de investigación realizado es sin duda un punto de partida en el empeño por entender los problemas que aquejan al sector, al Tercer Sector, y sobre todo a los fenómenos del voluntariado y de las ONG como instituciones con diversas necesidades en cuanto a un tratamiento jurídico pleno.

Por ello también en este apartado se propondrán propuestas, retos y mejoras para que en el futuro sean desarrollados o investigados por aquellos que de alguna forma se encuentren atraídos por ahondar en el análisis de las figuras investigadas en el presente estudio.

1. La importancia que representan ambas figuras es patente. El Voluntariado y las Organizaciones Sin Fines de Lucro, son dos instituciones transcendentales hoy en día para el ámbito económico, social, administrativo y en el mundo globalizado, con palpables necesidades de un tratamiento jurídico pleno.

Sin duda, si al iniciar el presente estudio se vislumbraba que el voluntariado era un fenómeno importante tanto en lo económico como en lo social, tras la investigación

todo ello queda corroborado, por lo que como principal propuesta sería adecuado que el legislador prestara mayor atención a dicha figura, de la ya prestada hasta el momento.

De igual modo sucede en las organizaciones sin ánimo de lucro. Como medios de canalización del fenómeno del voluntariado, que entre otras misiones tienen, también representan cada vez más un aumento gradual en importancia económica, administrativa y especialmente en el ámbito social.

Hoy en día las organizaciones o entidades sin fines de lucro, y en específico las organizaciones voluntarias -de acción social-, se presentan ante el Estado y la sociedad como una oportunidad sin llegar a ser una alternativa, para que el Estado tenga ocasión de concederles el suficiente protagonismo como para desarrollar un nuevo sistema de redistribución del bienestar. Es decir, la sociedad estaría ante una cultura del voluntariado que adquirirá diferentes matices en cada uno de los países y deberá ser promocionada y cultivada por el poder ejecutivo y legislativo. Y respecto a las entidades sin ánimo de lucro idéntica situación y necesidades surgen como en el fenómeno del voluntariado.

2. La investigación realizada no se enfocó directamente hacia la importancia del voluntariado y de las organizaciones sin ánimo de lucro en el plano internacional y globalizado –concretamente se analiza la situación en España por ende brevemente en Europa, y en Puerto Rico, por ende en Estados Unidos- sin embargo, como propuesta para futuras investigaciones el camino aventura proseguirlo hacia la constatación internacional y globalizada de ambas figuras en todos los continentes existentes. Por consiguiente, aquí mismo queda lanzada la propuesta de continuar las investigaciones por dicho itinerario investigativo.

Cada vez con más frecuencia los expertos, estudiosos y todas aquellas personas o entidades vinculadas de una u otra forma con ambas figuras, señalan la necesidad vital de mejorar el conocimiento general de este conjunto de instituciones en prácticamente todos los lugares del mundo, y el poder ir conociendo el desarrollo de las tendencias de una manera más dominante y sostenida que afectan al Tercer Sector.

Asimismo, los países del mundo observan la existencia notoria del sector no lucrativo como no un lujo, sino como una necesidad palpable. Porque estas entidades no lucrativas son canales de expresión de los problemas e inquietudes de la ciudadanía, de exigir la responsabilidad de los poderes públicos, suplir las carencias sociales existentes, etc.

En definitiva, ayudan a mejorar la calidad de vida y el bienestar de la ciudadanía de un país y del completo mundo. Por todo ello, es importante y se establece como un reto a futuro hacer presente a este sector en las mentes y en los objetivos de todos los países del mundo, a través de investigaciones dirigidas al plano internacional y globalizado.

3. El sector no lucrativo en España es equiparable al sector de otros países de Europa occidental y después de los estudios y análisis realizados en el presente estudio, se concluye también semejanza con Puerto Rico y con los Estados Unidos, salvando algunas diferencias –como por ejemplo: modelos de financiación, modelos impositivos y contributivos, etc.-

En todos se ha logrado un sector moderno, actual y contemporáneo, aunque aún queda camino por recorrer.

En España el sector no lucrativo, concretamente sobre las entidades insertadas en él, alcanzan un volumen considerable y de una importancia no constatada anteriormente por los expertos españoles o de otros países. Pero cada vez más, la constatación de la importancia está siendo mayor, y en cierta medida acelerada por los momentos de crisis económica y social en las que se encuentra inmersa España y en realidad también por la crisis mundial existente.

Así pues, como reto a futuro consistiría en lograr aún mayor comprensión de la contribución social que realizan las entidades no lucrativas y el voluntariado y llevará a cabo en el futuro en las distintas sociedades de los países del mundo y concretamente en los países analizados en el presente estudio.

4. Todas las actividades, proyectos y celebraciones que promuevan y conciencien a la ciudadanía y a los países respecto de la existencia e importancia del

voluntariado y de las organizaciones sin fines de lucro, serán sin duda bien acogidas por las personas y entes involucrados en el sector. Así a lo largo del presente estudio pudieron constatarse varias de ellas, como a modo de ejemplo mencionar la Semana de las Organizaciones Sin Fines de Lucro en Puerto Rico coincidiendo con el Día Internacional del Voluntariado día 5 de diciembre de cada año, el Año 2011 como Año Europeo del Voluntariado, Día del Voluntariado Internacional 5 de diciembre de cada año, Congresos Estatal de Voluntariado, Congresos Internacionales de Voluntariado, etc.

Todos ellos deben servir no solamente como un motivo o marco perfecto para celebrar y organizar encuentros sobre los aspectos de las dos instituciones a los que acudirán sin duda los expertos e interesados en ellos, sino fundamentalmente contribuir y propiciar la reflexión y potenciación sobre ellas y de esta forma concienciar a la ciudadanía y países de su existencia, debilidades, fortalezas y sobre todo importancia de su buen desarrollo en las sociedades.

5. Respecto a la normativa existente, en la década de los noventa cuando en España surgió el auge de las organizaciones sin fines de lucro y del voluntariado, en el sector autonómico se iniciaron las primeras medidas jurídicas propiamente específicas sobre el fenómeno del voluntariado.

Desde esos primeros pasos tomados hasta la actualidad son prácticamente todas las Comunidades Autónomas las que han elaborado cuerpos normativos al respecto.

La legislación sobre voluntariado debe tratarse con prudencia y amplitud de visión. Porque cualquier reforma o nueva creación se debe prestar gran atención a velar por que la legislación sea resultado del análisis y aportaciones realizadas con las principales partes interesadas del Tercer Sector, especialmente la sociedad civil, con el objetivo de que la misma sea totalmente afin a las verdaderas necesidades y posibilidades existentes. Y no se generen nuevos obstáculos.

Sin embargo, las entidades no lucrativas se adelantaron en su día, y consideraron que no era necesario ningún tipo de regulación jurídica, inclinándose por la autorregulación.

Es cierto que ambos casos dispares, coinciden en una característica común: la existente dispersión normativa respecto a su regulación jurídica. De ahí, otro manifiesto hacia el legislador y expertos del Tercer Sector, para lograr un tratamiento jurídico pleno con una única y homogénea regulación jurídica respectivamente para cada figura.

Los legisladores pueden desempeñar una función vital para ambas instituciones.

6. Durante el análisis realizado en los aspectos relativos al derecho constitucional, en cuanto al tratamiento que la Constitución Española de 1978 otorga a la figura del voluntariado, efectivamente la palabra “voluntariado” no se menciona de forma expresa, sino que aparece de una forma implícitamente – tal y como se explicó en el capítulo dedicado a su análisis- por eso se propone que como fenómeno en auge y de vital transcendencia social, no debería descartarse su posible inclusión en la Constitución Española de una forma explícita, mencionando la palabra “voluntariado” expresamente en la propia Constitución Española.

7. Mientras tanto para las entidades sin fines de lucro, se recomendaría la posible introducción de dicha figura en el Código Mercantil con una única regulación para las Organizaciones sin fines de lucro, legislación que abarcaría a las fundaciones, asociaciones, y sociedades que no tuvieran ánimo de lucro. Diferenciandolas así de las sociedades que sí cuentan con ánimo de lucro -por ejemplo: Sociedades Anónimas, Sociedades Limitadas, etc.-. Ello facilitaría considerablemente los aspectos y circunstancias que rodean a estas entidades, tales como su creación, desarrollo, planificación, gestión, organización estructural, etc. Es decir, se alcanzaría plenamente su tratamiento jurídico como medio facilitador de su creación y desarrollo.

Incluso, si finalmente llegara a establecerse la regulación del sector por vía mercantil, podrá comprobarse de una forma mas fiable el alcance y el contenido de las actividades y proyectos de los mismos, posibilitando así el poder valorar el grado de cumplimiento de los fines sociales, las responsabilidades en la dirección y en la gestión de la organización, tal y como de un modo parecido se ejerce en los modelos de las empresas con lucro ya reguladas desde antaño por el Código

Mercantil. Aunque es cierto, que los mecanismos que se establezcan en la nueva regulación, deben ser adaptables a las distintas dimensiones y características que las propias organizaciones tienen.

8. Una razón más para anotar a favor y como impulso ascendente para las entidades sin fines de lucro y del voluntariado, es la buena imagen que cuentan ante la sociedad. Esta imagen fluctúa entre un alto grado de nivel de confianza, frente a otras instituciones y, el desconocimiento sobre su gestión y desarrollo. Porque ciertamente existe un conflicto entre el reconocimiento público que tienen por sus labores realizadas y por su poder de influencia para presionar cuando se deben tomar decisiones políticas y legislativas, y por las ideas sesgadas que distorsionan o desfiguran las actuaciones o proyectos que realizan.

Es cierto que cuando en la prensa se publica algún asunto presunto de corrupción o un detonante de cualquier otro acto presuntamente no lícito, tanto la organización causante como el resto de organizaciones sin ánimo de lucro se ven afectadas directamente por ello, pues la ciudadanía baja sin piedad el nivel de confianza que tenía depositado en ellas.

Por todo ello, tal y como se mencionó anteriormente en la investigación la transparencia en sus actos, misiones y estrategias es fundamental para el desarrollo vital de la entidad. La transparencia es un principio ético que cualquier organización sin ánimo de lucro –independientemente de su naturaleza, es decir, sea de carácter social, educativo, deportivo, de cooperación al desarrollo, etc- debe de un modo obligatorio incorporar en sus estrategias. Sin duda, este principio ético y obligatorio es el principal retorno que la entidad realiza hacia la sociedad en la que está comprometida. Por que el hecho de rendir las cuentas no es un fin en si mismo, sino es un medio a través del cual la entidad generará confianza con sus socios y con la sociedad en general.

9. En la misma línea y relacionado a su vez con la conclusión anterior, la comunicación hacia el exterior de la entidad y su gestión, no solo serían una estrategia fundamental de la organización, sino también una característica esencial y un compromiso de la organización con su misión y sus valores. La razones de ello radican en que la imagen que proyectan las organizaciones sin fines de lucro a

través de los medios de comunicación representa un elemento de alto valor estratégico para dos factores fundamentales: la visibilidad y la generación de confianza con la sociedad. Sin lugar a dudas, los planes de comunicación son un elemento importante para la relación entre la sociedad y la entidad.

Por eso, las nuevas tecnologías surgen como un recurso facilitador y fundamental, pues les ayudan a construir su propio plan de comunicación de acuerdo con sus recursos. Destacar entonces la recomendación y propuesta de conveniencia de que las organizaciones impulsen sus habilidades y estrategias de comunicación hacia el exterior.

10. Hoy en día dentro de las organizaciones sin fines de lucro se percibe un creciente interés por incrementar la profesionalización en la gestión de las organizaciones, dado que esta necesidad surge a medida que los presupuestos de las organizaciones empiezan a crecer y por supuesto cuando el crecimiento se debe a que la misma organización empieza a gestionar servicios con financiación pública (conciertos, convenios, etc.).

Es decir, por la gestión de un mayor volumen de recursos económicos, y la responsabilidad de responder sobre la gestión de servicios y actividades cuya financiación es pública o delegadas directamente desde la administración, surgió la necesidad y consciencia por parte de las entidades sin ánimo de lucro en ir paulatinamente profesionalizando sus recursos y habilidades para crear un mayor grado de transparencia de las organizaciones, y como consecuencia desarrollar sistemas integrales de gestión y calidad adecuados a las características de las organizaciones del Tercer Sector.

Aunque es cierto que la implantación de dichas técnicas de gestión y calidad se está desarrollando de una forma desigual entre las organizaciones. Mientras que por la obligatoriedad de rendir cuentas –que cuentan algunas de las entidades sin ánimo de lucro, en general las fundaciones y asociaciones de utilidad pública- la mayoría de las entidades ya suelen tener desarrollados los instrumentos para el control económico y financiero.

11. Por todo ello, como perspectiva de futuro uno de los posibles retos que han de marcarse las entidades sin ánimo de lucro, es impulsar el crecimiento de la cultura de la transparencia, con la participación de todo tipo de organizaciones sin fines de lucro, la administración, las universidades, y las empresas, para desarrollar e intercambiar conocimientos y experiencias que seán útiles y fundamentales para el desarrollo y formación de las organizaciones del Tercer Sector.

12. En cuanto al fenómeno del voluntariado propiamente dicho, la definición de su concepto tras las investigaciones realizadas puede quedar de un modo general tanto en España como en Puerto Rico – la definición de voluntariado en la Legislación de Puerto Rico, se encuentra más desarrollada su concepto, es decir, más específico y formal que en la Legislación española- como la participación social organizada de personas físicas para realizar actividades de interés general mediante entidades de voluntariado. De igual forma, se establece que dicha participación es de carácter solidario, responsable, altruista, libre, de forma desinteresada, realizada la misma fuera del ámbito profesional, laboral, funcional o mercantil, y sujeta a unos programas o proyectos establecidos por la propia entidad de voluntariado. Y todo ello para lograr el bienestar social.

En suma, el voluntariado debe ejercerse a través de organizaciones sin ánimo de lucro de naturaleza privadas o pública, si se diera el caso de su existencia. Quedando entonces excluidas las actuaciones voluntarias aisladas, esporádicas o ejercidas al margen de las entidades anteriormente mencionadas, o realizadas por razones familiares, de amistad o incluso de vecindad.

Debido a la proliferación de organizaciones sin fines de lucro en los últimos años, la legislación autonómica de nueva creación –comentada también anteriormente- ha introducido nuevas funciones del voluntariado en cada una de las correspondientes Comunidades Autónomas, también debido en cierta medida a la constante ampliación de derechos a nuevos colectivos discriminados y excluidos. Siendo por ejemplo las nuevas áreas de actuación del voluntariado según mencionan la legislación, las asistenciales, de servicios sociales, cívicas, educativas, culturales, científicas, deportivas, sanitarias, de cooperación al desarrollo de defensa del medioambiente, de defensa de la economía o de la investigación, de promoción del voluntariado, defensa de los derechos humanos, promoción de la

igualdad ente hombres y mujeres y la lucha contra el paro, o cualesquiera otras de naturaleza análoga.

Estableciendo asimismo que la actividad voluntaria nunca podrá considerarse como un sustituto del trabajo retribuido o asalariado, ni ser considerado como prácticas, aprendizaje o experiencia profesional -según se expone en la Ley 30/1998 del Voluntariado de Canarias-.

Donde sin duda –como algunas leyes especifican, entre ellas la Ley de Voluntariado 3/1998 de Baleares- todas estas actividades de voluntariado deberán estar dirigidas a la construcción de una sociedad más solidaria y más justa.

13. Algo que se puede observar claramente en las estadísticas relativas al fenómeno del voluntariado, es que en España las mujeres tienen presencia más continua entre los distintos grupos de edades, lo que significa que la participación de las mujeres es más equilibrada a lo largo de su vida. En cambio los hombres destacan por una participación mayor en el intervalo de los 26 a 35 años. Aunque es cierto que nunca hay que olvidar lo que en los estudios se mencionó en más de una ocasión, que la edad es variable según la edad y el sexo.

14. En Puerto Rico el Tercer Sector, al igual que en España, se proyecta como una fuerza importante y poderosa. Muchos son los logros y éxitos que han aportado respeto y buena posición ante la sociedad puertorriqueña.

El auge del fenómeno del voluntariado y de las entidades sin ánimo de lucro también surgió en la última década y de la misma forma que en España, con ciertas dificultades. Ciertamente el sector no lucrativo en Puerto Rico creció apresuradamente de una forma improvisada e informal, debido a ello las consecuencias fueron que el crecimiento careció de planificación a medio y largo plazo.

Sin embargo, para poder continuar progresando de forma ascendente y alcanzar la máxima madurez en él, se debe proseguir formalizando las actividades y operaciones realizadas, así como también continuar fomentando la autorregulación en el sector. Asimismo, además fomentar una mayor regulación y control en la

fiscalización y supervisión. En definitiva, afianzar la institucionalización por parte de las organizaciones sin ánimo de lucro que componen el Tercer Sector.

15. Las Corporaciones sin fines de lucro son la forma legal de adopción en el Estado de Libre Asociado de Puerto Rico que las entidades sociales u organizaciones sociales adquieren para poder cumplir sus misiones de interés social o general.

En Puerto Rico como en el Estado Delaware –de donde se deriva gran parte de la legislación corporativa que se aplica- no existe una ley dirigida a regular de una forma exclusiva a las organizaciones sin fines de lucro. Este tipo de sociedades o corporaciones son reguladas por la Ley Número 164 General de Corporaciones de 16 de diciembre de 2009 –Ley aprobada para establecer la “Ley General de Corporaciones”; que contiene un mismo cuerpo regulatorio para ambas tipologías de sociedades, por un lado las coporaciones con fines de lucro y, por otro lado las corporaciones sin fines de lucro. Esto difiere del tratamiento legal que se aplica en otros Estados de Estados Unidos, donde más de la mitad disponen legislaciones que han adoptado en parte o en su totalidad de la *Revised Model Nonprofit Corporation Act* de 1987 de la *American Bar Association*, cuyo objetivo es regular de forma particular las corporaciones sin fines de lucro.

Independientemente a ello, Puerto Rico cuenta con una legislación, la Ley General de Corporaciones de 2009, donde se regulan los dos tipos de corporaciones. Así respecto a las corporaciones sin fines de lucro esta normativa les otorga un reconocimiento como figura jurídica privada, donde además protege su autonomía por disposiciones de la Ley, y entre otros, también se le concede por el Código de Rentas Internas de Puerto Rico de 1994 un trato fiscal preferente mediante la exención contributiva sobre ingresos –denominada también como “exención caritativa”-.

Ambos modelos normativos –tanto el promovido por la *American Bar Association*, como el del ELA de Puerto Rico-, representan sin duda legislaciones a tener en cuenta como ejemplos a seguir para el legislador español, a pesar de que en el caso del Estado Libre Asociado de Puerto Rico según los expertos en la materia cuenta con ciertas debilidades y por lo que reclaman su modificación.

16. En definitiva, debido al cierto vacío legal marcado por la total dispersión que se encontró en estas materias analizadas, como conclusión de cierre, el presente estudio sirva como prototipo para mejorar la situación de las personas voluntarias, mejorar la proyección de las organizaciones sin fines de lucro, mejorar la calidad de las acciones que se desarrollan y su repercusión práctica en la sociedad. Y por supuesto, sea el punto de partida de futuras investigaciones.

*“El voluntariado crea fortaleza, resistencia y solidaridad comunitaria, así como de cohesión social, y puede propiciar cambios sociales positivos promoviendo el respeto por la diversidad, la igualdad y la participación de todos.*

*El voluntariado se cuenta entre los activos más importantes de una sociedad.”*

*Ban Ki-moon (diciembre de 2009)*

## **BIBLIOGRAFÍA**

AA. VV., *I plan integral de la unidad de voluntariado de la Universidad de Córdoba 2009-2015*, Agencia Andaluza de Voluntariado, Junta de Andalucía, Universidad de Córdoba, Córdoba, 2009.

AA. VV., *XIV Escuela de Otoño de Voluntariado: "Voluntariado, cohesión social, crisis y ciudadanía"*, celebrada en Huesca del 30 al 31 de octubre de 2009, Plataforma del voluntariado de España, Madrid, 2009.

AA. VV., *2011: Año Europeo del Voluntariado*, Programa nacional del Reino de España, Año Europeo de las actividades de voluntariado que fomenten una ciudadanía activa 2011.

AA. VV., "¿Cómo Fundar una Entidad No Lucrativa en Estados Unidos de América?", en <http://www.nacionvisible.org/esal-eeuu.htm>

AA. VV., *Comité de expertos sobre voluntariado*, Naciones Unidas, Nueva York el 29 y 30 de noviembre de 1999, en <http://www.iniciativasocial.net/expertos.htm>

AA. VV., *Declaración Universal sobre voluntariado*, Congreso Live`90, Paris, 14 de septiembre de 1990.

AA.VV., *Diccionario de la Real Académica de la Lengua española*, Vigésimo segunda edición, en [www.rae.es](http://www.rae.es)

AA.VV., *Diccionario de la Lengua española María Moliner en línea*, en <http://www.diclib.com/>

AA. VV., "El largo camino para que Puerto Rico sea estado de EE.UU.", en *BBC Mundo*, 8 de noviembre de 2012, en [http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2012/11/121107\\_puerto\\_rico\\_eeuu\\_referendo\\_estado\\_desafios\\_irm.shtml](http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2012/11/121107_puerto_rico_eeuu_referendo_estado_desafios_irm.shtml)

AA. VV., "Estados Unidos registra los peores niveles de pobreza en casi dos décadas", en *BBC Mundo*, 13 de septiembre de 2011, en [http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2011/09/110913\\_eeuu\\_pobreza\\_censo\\_en.shtml](http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2011/09/110913_eeuu_pobreza_censo_en.shtml)

AA. VV., “Estado del Mundo. Una encuesta realizada por el Banco Mundial en sesenta países durante diez años ha permitido recoger sesenta mil testimonios sobre la pobreza vista por los pobres”, en *Le Monde*, 30 de Marzo, 2000, en CABALLERO HARRIET, F. J., *Algunas claves para otra mundialización*, Fundación Global Democracia y Desarrollo, República Dominicana, 2009.

AA. VV., *Estudios sobre la constitución española de 1978*, Universidad de Valencia Servicios de Publicaciones, Valencia, 1980.

AA. VV., *Historia de la acción social pública en España. Beneficencia y previsión*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1990, en GARCÍA CAMPA, S., *El tratamiento del voluntariado en el Derecho español*, Tesis doctoral, Universitat Jaume I de Castellón, Facultad de Ciencias Jurídicas de Económicas, Departamento de Derecho Público, Castellón, 2006.

AA. VV., *Interamericana*, El periódico de la Universidad Interamericana de Puerto Rico, Año 12, Número 25, San Germán, junio, julio y agosto, 1991.

AA. VV., *La política social europea y las ONG españolas, seminario para profesionales de comunicación de la ONG*, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y Fundación Luis Vives, diciembre de 2006.

AA. VV., *Memorando Especial Número 11 – 2011*, Oficina de Recursos Humanos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, 6 de abril de 2011.

AA. VV., *Organizaciones sin Fines de Lucro: Uso de la Propiedad y los Fondos Públicos*, Folleto Informativo, Oficina del Contralor, Estado Libre Asociado de Puerto Rico, San Juan, 2005.

AA. VV., *¿Qué es la Plataforma?*, Cuadernos de la Plataforma, Colección “La Acción Voluntaria”, Plataforma para la Promoción del Voluntariado en España, Tercera Edición, Madrid, 1997

AA. VV., *Sagrada Biblia*, novena edición copiada y traducida por Editorial Apostolado de la Prensa, Editorial Católica, Nashville, Tennessee, USA, 1978.

AA. VV., “The evolution of generosity; Welcome stranger”, en *The Economist*, print edition, 30 de Julio de 2011.

AA. VV., *Un año de artículos*, Observatorio del Voluntariado, Plataforma del Voluntariado de España, Madrid, 2010.

ACERO, C., "La investigación en trabajo social", en *Escuela de Trabajo Social*, número 1, Editorial Universidad Complutense Madrid, Madrid, 1998.

AGENCIA EFE, "El juicio del Prestige se reanuda mañana con las pruebas periciales", en *Diario Atlántico*, edición digital, A Coruña, 12 de Febrero de 2013, en <http://www.atlantico.net/noticia/230215/juicio/prestige/reanuda/manana/pruebas/periciales/>

---- "El chapapote sigue llegando a la Costa da Morte", en *El Diario*, edición digital, Vigo, 14 de febrero de 2013, en [http://www.eldiario.es/politica/chapapote-Prestige-llegando-Costa-Morte\\_0\\_101140646.html](http://www.eldiario.es/politica/chapapote-Prestige-llegando-Costa-Morte_0_101140646.html)

---- "El chapapote sigue llegando a la Costa da Morte, al menos hasta 2011", en *Diario Vasco*, edición digital, Vigo, 14 de febrero de 2013, en [http://www.diariovasco.com/agencias/20130214/mas-actualidad/sociedad/chapapote-sigue-llegando-costa-morte\\_201302141923.html](http://www.diariovasco.com/agencias/20130214/mas-actualidad/sociedad/chapapote-sigue-llegando-costa-morte_201302141923.html)

ACEVEDO VILA, A., *Plan de Desarrollo Económico y Transformación de Gobierno para Puerto Rico*, Estado Libre Asociado de Puerto Rico, San Juan, octubre de 2006.

AGUADO CUDOLÁ, V., "La beneficencia: de la política administrativa al servicio. El caso de la mancomunidad de Cataluña", en TORNOS MAS, J. (coord.), *Los servicios sociales de atención a la tercera edad, el caso de Cataluña*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002.

ALAZAGA VILLAMIL, O., (dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Tomo I, Cortes Generales Editoriales de Derechos Humanos, Madrid.

ALEMÁN BRACHO, M. C., *El sistema público de servicios sociales de España*. Impredisur, Granada, 1991.

ALEMÁN BRACHO, M. C., "Una perspectiva de los servicios sociales en España", en *Alternativas, Cuadernos de Trabajo Social*, número 2, Universidad de Alicante, Escuela universitaria de trabajo social, Alicante, 1993.

ALEMÁN, C., Y GARCÍA, M., "Política social e iniciativa social", en ALEMÁN, C., Y GARCÍA FERRER, J., *Política social*, McGraw-Hill, Madrid, 1997.

ALEMÁN BRACHO, C., Y TRINIDAD REQUENA, A., “Las actitudes solidarias en España”, en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, monográfico sobre voluntariado, Madrid, 2001.

ARANGUREN GONZALO, L. A., “Educar en la reinención de la solidaridad”, en *Cuadernos Bakeaz*, número 22, Bilbao, agosto de 1997.

ARANGUREN GONZALO, L. A. (coord.), *Buenas prácticas y voluntariado, guía para las entidades de acción voluntaria*, Dirección General de Voluntariado y Promoción Social, Consejería de Familia y Asuntos Sociales Comunidad de Madrid, BOCM, Madrid, 2009.

ARAQUE HONTANGAS, N., “El voluntariado a través de los cambios legislativos y funcionales”, en *Prisma Social*, Revista de Ciencias Sociales, número 2, Fundación IS+D, junio, 2009.

ARIAS CAREAGA, S. (coord.), *Voluntariado universitario, guía para su gestión en las universidades madrileñas*, Dirección General de Voluntariado y Promoción Social, Consejería de Familia y Asuntos Sociales Comunidad de Madrid, BOCM, Madrid, 2008.

ARIÑO, A., *Diccionario de la Solidaridad*, volumen I, Tirant lo Blanch, Valencia, 2003.

ARNAU PARADIS, A. *La contabilidad de las entidades sin finalidad lucrativa: especial referencia a las fundaciones*, Tesis Doctoral, Departamento de Finanzas y Contabilidad, Facultad de Ciencias Jurídicas y Económicas, Universidad Jaume I, 2002.

ASAMBLEA GENERAL DEL CENTRO EUROPEO DE VOLUNTARIADO, *Putting Volunteering on the economic map of Europe*, 17 - 19 April, 2008, City Museum, Gosposka 15, 1000 Ljubljana, Slovenia, en [http://www.cev.be/10-cev\\_general\\_assemblies-EN.html](http://www.cev.be/10-cev_general_assemblies-EN.html)

ASCOLI, U., Y PAVOLINI, E., “Las organizaciones del Tercer Sector en las políticas socio-asistenciales en Europa: comparación de diferentes realidades”, en MUÑOZ MACHADO, S., GARCÍA DELGADO, J. L., GONZÁLEZ SEARA, L., *Las estructuras del bienestar en Europa*, Editorial Civitas, Madrid, 2000.

ASOCIACIÓN CULTURAL NORTE JOVEN (coord.), *Voluntariado apoyado por las empresas, guía de entidades de acción voluntaria*, Dirección General de Voluntariado y Promoción Social, Consejería de Familia y Asuntos Sociales Comunidad de Madrid, BOCM, Madrid, 2008.

ASOCIACIÓN CULTURAL NORTE JOVEN (coord.), *Voluntariado de mayores, guía para promover y gestionar su participación en entidades de acción voluntaria*, Dirección General de Voluntariado y Promoción Social, Consejería de Familia y Asuntos Sociales Comunidad de Madrid, BOCM, Madrid, 2011.

AZNAR LÓPEZ, M., "Aspectos jurídicos de los servicios sociales: de la referencia constitucional a la legislación ordinaria", en *Revista del Ministerio de trabajo y Asuntos Sociales*, número 30, marzo, 2001.

*Barómetro de marzo*, avance de resultados, Centro de Investigaciones Sociológicas, Estudio número 2.864, Marzo 2011.

BARRIO, E., "El tercer sector se pone primero en el entorno del 2.0", en *Revista Fundación Compromiso Empresarial*, Enero-Febrero 2012 en <http://www.compromisoempresarial.com/carrusel/2012/02/el-tercer-sector-se-pone-primero-en-el-entorno-del-2.0/>

BEJAR, H., "¿Voluntariado: compasión o autorrealización?", en *Revista Sociedad y Economía*, número 10, abril, 2006.

BERMEJO VERA, J., (dir.), *Derecho Administrativo*, Parte especial, Editorial Civitas, Madrid, 2001.

BOLUNTA, *Estudio del Voluntariado en Bizkaia, BizkaikoForuAldunia*, Diputación Foral de Bizkaia, Bilbao, 2008.

BORIS, E. AND STEURLE, E., *Philanthropic Foundations: Payout and Related Public Policy Issues*, The Urban Institute, Whashington DC, 2004.

CABALLERO HARRIET, F. J., *Algunas claves para otra mundialización*, Fundación Global Democracia y Desarrollo, República Dominicana, 2009.

CABRA DE LUNA, M. A., "La regulación y funcionamiento de las fundaciones. Las fundaciones de titularidad pública. Especial referencia a las fundaciones públicas sanitarias", en *Revista Española de Control Externo*, Vol. 3, Núm. 8, 2001.

CABRERA, J., “La ONG en la era de la colaboración”, 26 de noviembre de 2008, en <http://www.slideshare.net/jcabrera/innovaciones-estrategicas-en-las-enls-presentation?type=powerpoint>

CANTO, A., Y LÓPEZ-AROSTEGUI, R., *Libro Blanco del Tercer Sector de Bizkaia*, Behatokia Observatorio, Bilbao, 2010.

CARRIÓN, M. E., “Operación Manos a la Obra 1947”, en *Enciclopedia de Puerto Rico*, Fundación Puertorriqueña de las Humanidades, 2009.

CASADO, D., “Delimitación del sector voluntariado de objeto social en España”, en RODRÍGUEZ CABRERO, G., (coord.) *Las entidades voluntarias de acción social en España*, Informe general, Fundación Foessa- Cáritas, Madrid, 2003

CASTELLANO, I., Y SÁNCHEZ, M., *Conclusiones al estudio comparativo de los planes del voluntariado en España*, Observatorio del Voluntariado, Plataforma del Voluntariado de España, Madrid, 2009.

CEDENA, B., “La Escuela de otoño profundiza en el voluntariado internacional”, en *Observatorio del Voluntariado, 2011: Año Europeo de Voluntariado*, Plataforma del Voluntariado de España, en <http://www.plataformavoluntariado.org/resources/25/download>

*Código Ético de las Organizaciones de Voluntariado*, Texto aprobado por la Asamblea General Extraordinaria de la Plataforma para la promoción del voluntariado en España, celebrada en Madrid, el 18 de noviembre de 2000.

*Código Ético del Voluntariado*, Jornadas Voluntarios 98.

COLLINS, J., “Building Companies to Last”, Inc. Special Issue—The State of Small Business, 1995, en [http://www.jimcollins.com/article\\_topics/articles/building-companies.html](http://www.jimcollins.com/article_topics/articles/building-companies.html)

COMISIÓN EUROPEA, “Europe for Citizens Programme”, en [http://ec.europa.eu/citizenship/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/citizenship/index_en.htm)

COMISIÓN EUROPEA, *Country Report Spain. Volunteering in the European Union*, GHK 2010, Educational Audiovisual and Culture Executive Agency, Directorate General Education and Culture, Febrero, 2010.

CONSEJO ESTATAL DE ONG DE ACCIÓN SOCIAL, *Plan Estratégico del Tercer Sector de Acción Social*, Plataforma de ONG de Acción Social, Madrid, 2006.

COUNCIL OF EUROPE, "Report of High-Level Task Force on Social Cohesion in the 21st century. Towards an active, fair and socially cohesive Europe", Strasbourg, 31 October 2007.

DANILOLUGO, C., *U.S. Inter-Affairs International Division- Sarbanes-Oxley Act of 2002*, Pub. L. No. 107-204, 116 Stat. 745, 30 de julio de 2002.

DAVIS SMITH, J., *Voluntariado y desarrollo social*, Documento de antecedentes para la discusión en la reunión del grupo de trabajo de expertos sobre voluntariado y desarrollo social, Nueva York, 29-30 de noviembre de 1999, Institute for Volunteering Research, octubre, 1999.

DÁVILA DE LEÓN, M. C., *La incidencia diferencial de los factores psicosociales en distintos tipos de voluntariado*, Tesis doctoral, Facultad de Psicología, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2002.

DÁVILA DE LEÓN, M. C., Y CHACÓN FUERTES, F., "Factores Psicosociales y tipo de voluntariado", en *psicothema*, volumen 16, número 4, 2004.

DÁVILA DE LEÓN, M. C. Y CHACÓN FUERTES, F., "Variables sociodemográficas y permanencia de diferentes tipos de voluntariado", en *Papeles del Psicólogo*, número 89, Diciembre, 2004.

DE LUCAS, J., Y VIDAL, E. J., "Los principios básicos de la Constitución (II): el título I", en AA.VV., *Estudios sobre la constitución Española de 1978*, Universidad de Valencia, Valencia, 1980.

DE NIEVES NIETO, N., "Voluntariado y empleo en el Tercer Sector", en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, número 33, Madrid, 2001.

*Declaración Universal sobre Voluntariado*, aprobada en el Congreso Mundial de Voluntarios LIVE 90, celebrado en París el 14 de septiembre de 1990.

DEL TORO CORDERO, J., "Manos que reconstruyen", en *El Vocero*, San Juan, 14 de enero de 2013.

*Diagnóstico de situación del voluntariado en España*, Plan Estatal del voluntariado 2005-2009, Ministerio de Sanidad y Política Social.

DÍAZ OLIVO, C. E., “Las Organizaciones sin Fines de Lucro: Perfil del Tercer Sector en Puerto Rico”, en *Revista Jurídica de la Universidad de Puerto Rico*, Volumen 69, número 3, 2000.

DIRECCIÓN GENERAL DE COORDINACIÓN Y VOLUNTARIADO SOCIAL, *Euroguía para entidades sin ánimo de lucro, programas, iniciativas y ayudas de interés para ONGs, asociaciones culturales, fundaciones, etc.*, Fundación Universidad – Empresa, Madrid, 1997.

DRUCKER, P. F., “What business can learn from nonprofit?”, en *Harvard Business Review*, july-august 1989.

EDIS EQUIPO DE INVESTIGACIÓN SOCIOLOGICA S.A., *El Anuario del Tercer Sector de Acción Social en España*, Informe final, Fundación Luis Vives, Madrid, 2010.

EDIS EQUIPO DE INVESTIGACIÓN SOCIOLOGICA, S.A., *El Anuario del Tercer Sector de Acción Social en España*, Resumen Ejecutivo, Fundación Luis Vives, Madrid, 2010.

EDO, J., “Hacia un código ético de la Responsabilidad Social Corporativa”, en *Plataforma del Voluntariado*, <http://blog.plataformavoluntariado.org/2009/04/25/hacia-un-codigo-etico-de-la-responsabilidad-social-corporativa/>

ELLIS, S. J., Y CAMPBELL, K. H., “Volunteering: An American Tradition”, en AA. VV., *The Spirit of Volunteerism*, U.S. Department of State, Volume 16, Number 5, eJournal USA, January, 2012.

ENZLERFANDOS, S. Y NAVARRO SEGURA, E., “Estudio del sector legal de los negocios”, en *Diario La Ley*, Año XXXII, número 7596, 24 de marzo de 2011.

*Escuela de Otoño del Voluntariado en Salamanca*, XV Edición, Hospedería Fonseca, Salamanca, 4, 5 y 6 de noviembre de 2010.

*Estrategia Estatal del Voluntariado 2010-2014*, aprobada por el Acuerdo del Consejo de Ministros del 23 de diciembre de 2010, Informes, Estudios e Investigación 2011, Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, Madrid, 2010.

Encuesta número 2.657, Barómetro Centro Investigaciones Sociológicas, 18 al 25 Octubre, 2006.

Encuesta número 2.746, Barómetro Centro Investigaciones Sociológicas, 18 al 27 diciembre, 2007.

Estudio 2.661 sobre Ciudadanía y Participación Local del Centro de Investigaciones Sociológicas, año 2006.

Estudio 2.749 de Participación Social del Centro de Investigaciones Sociológicas, enero, 2008.

Estudio número 2.920 de noviembre de 2011 a enero de 2012, postelectoral elecciones 2011, Centro de Investigaciones Sociológicas, en [http://datos.cis.es/Es2920mar\\_A.pdf](http://datos.cis.es/Es2920mar_A.pdf)

ESTUDIOS TÉCNICOS, INC., *Estudio de las organizaciones sin fines de lucro en Puerto Rico*, San Juan, 5 de junio de 2002.

ESTUDIOS TÉCNICOS, INC., *Las organizaciones sin fines de lucro en 2007: una fuerza económica*, Informe final, Tercer estudio sobre las organizaciones sin fines de lucro en Puerto Rico, San Juan, 2007.

ESTUDIOS TÉCNICOS, INC., *Las organizaciones sin fines de lucro en 2007: una fuerza económica*, resumen, Tercer estudio sobre las organizaciones sin fines de lucro en Puerto Rico, San Juan, 2007

Eurobarómetro 66 Otoño, Opinión pública en la Unión Europea, 2006.

Eurobarómetro 69 Primavera, Opinión pública en la Unión Europea, 2008.

FABIÁN MALDONADO, M. M. Y NEGRÓN PORTILLO, L. M., *Derecho Mercantil y otros principios generales del derecho puertorriqueño*, Ediciones Situm, San Juan, 1997.

FERNÁNDEZ PAMPILLÓN, A., *Cuestiones jurídicas del voluntariado*, Cuadernos de la Plataforma, número 10, Colección La Acción Voluntaria, Plataforma para la promoción del voluntariado en España, Madrid, 1990.

FITOUSSI, J. P., STIGLITZ, J. Y SEN, A., *Report of the commission on the measurement of economic performance et social progress*, September, 14, 2009, en <http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/en/documents.htm>

FITOUSSI, J. P., STIGLITZ, J. Y SEN, A., *The Measurement of Economic Performance and Social Progress Revisited, Reflections and Overview*, September 16, 2009, en <http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/en/documents.htm>

FUENTES PERDOMO, J., “Las organizaciones no lucrativas: necesidades de los usuarios de la información financiera”, en *Revista española del Tercer Sector*, número 6, mayo-agosto, 2007.

FUNDACIÓN CASTELLANO-MANCHEGA DE COOPERACIÓN, *Situación del voluntariado en Castilla-La Mancha 2009*, Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, Obra Social Caja de Castilla-La Mancha, Toledo, 2010, en página web [http://www.fcmc.es/especiales/Estudio\\_Voluntariado/](http://www.fcmc.es/especiales/Estudio_Voluntariado/)

FUNDACIÓN LUIS VIVES, *La transparencia y la rendición de cuentas en el Tercer Sector*, Cuadernos de Debate número 5, Fundación Luis Vives, Obra Social de Caja Madrid, Madrid, 2009.

GARCÉS FERRER, J., *Administración social pública. Bases para el estudio de los servicios sociales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1992.

GARCÍA, A., “Código ético común para el voluntariado”, en *Revista Consumer, Eroski*, Agosto, 2009, en <http://www.inqualitas.net/ambito-publico/44-articulo-destacado-3/324-codigo-etico-comun-para-el-voluntariado>

GARCÍA CAMPA, S., “Algunos interrogantes para el análisis jurídico del voluntariado”, en *VI jornadas de voluntariado cultural*, Pontevedra, 17 y 18 de junio de 2003.

GARCÍA CAMPA, S., *El tratamiento del voluntariado en el Derecho español*, Tesis doctoral, Universitat Jaume I de Castellón, Facultad de Ciencias Jurídicas de Económicas, Departamento de Derecho Público, Castellón, 2006.

GARCÍA INDA, A., “La regulación del voluntariado en el contexto de las transformaciones jurídicas del estado social”, en *Revista de Fomento Social*, número 50, 1995.

GARCÍA INDA, A., “La construcción administrativa del voluntariado: un modelo explicativo”, en *Revista aragonesa de Administración Pública*, número 11, Zaragoza, 1997.

GARCÍA INDA, A., "El voluntariado como fundamento de los derechos humanos", en *Cuadernos de Trabajo Social*, número 11, Editorial Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1998.

GARCÍA INDA, "El debate sobre el servicio social, una introducción", en *Acciones e Investigaciones*, número 9, 1999.

GARCÍA PADILLA, M., "Historia de la acción social: seguridad social y asistencia (1939-1975)", en AA.VV., *Historia de la acción social pública en España. Beneficencia y previsión*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1990, en GARCÍA CAMPA, S., *El tratamiento del voluntariado en el Derecho español*, Tesis doctoral, Universitat Jaume I de Castellón, Facultad de Ciencias Jurídicas de Económicas, Departamento de Derecho Público, Castellón, 2006.

GÓMEZ, A. R., "Cada vez somos menos", en *Periódico Primera Hora*, San Juan martes 1 de mayo de 2012.

GONZÁLEZ-TABOADA, J. A., "El futuro de la Economía de Puerto Rico: ¿jugador activo o espectador pasivo?", Universidad Interamericana de Puerto Rico, San Germán, julio, 1992,

GOUGH, I., *Economía política del Estado del bienestar*, H. Blume, Madrid, 1982.

GRUPO EDITORIAL ERPL, "Ley Jones", en *Enciclopedia de Puerto Rico*, Fundación Puertorriqueña de las Humanidades, 2010, en <http://www.encyclopediapr.org/esp/article.cfm?ref=09072205>

GUTIÉRREZ RESA, A., "Progreso epistemológico de los servicios sociales", en *Cuadernos de Trabajo Social*, número 8, Servicios de Publicaciones, Universidad Complutense, Madrid, 1995, págs. 61 a 74.

GUTIÉRREZ RESA., A., "Iniciativa social y servicios sociales", en ALEMÁN, C., Y GARCÉS FERRER, J. (dirs.), *Administración social: servicios de bienestar social*, Siglo XXI de España, Madrid, 1996.

GUTIÉRREZ RESA, A., *Acción Social no gubernamental, análisis y reflexiones sobre las organizaciones voluntarias*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 1997.

GUTIÉRREZ RESA, A., “Sociología y ética del voluntariado. Marco Teórico”, en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, monográfico sobre voluntariado, Madrid, 2001.

HAYGHE, H. V., “Volunteers in the US: who donates the time?”, en *Monthly Labor Review*, February, 1991.

HUDSON, M., “La gestión de las organizaciones no lucrativas”, en *Revista española del tercer sector*, número 6, mayo- agosto, 2007.

*Informe Anual de la Situación de las Organizaciones del Voluntariado en la Comunidad Autónoma del País Vasco 2009*, Gobierno Vasco, 2010.

*Informe del Centro Europeo de Voluntariado*, en [http://www.cev.be/113-economic\\_value\\_of\\_volunteering-en.html](http://www.cev.be/113-economic_value_of_volunteering-en.html)

*Informe de la Comisión Europea al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las regiones sobre la aplicación, los resultados y la evaluación general del Año Europeo del Voluntariado 2011*, COM(2012) 781 final, Bruselas, 19 de diciembre de 2012.

*Informe de la Comisión Europea, Volunteering in the European Unión GHK 2010*, Educational Audiovisual and Culture Executive Agency (EAC-EA), Directorate General Educación and Cultura (DG AEC), EuropeanCommission, Febrero 2010.

*Informe sobre Derechos Humanos 2002*, “Profundizar la democracia en un mundo fragmentado”, en <http://hdr.undp.org/es/informes/>

INJUCAM (coord.), *Guía de personas responsables de voluntariado*, Dirección General de Voluntariado y Promoción Social, Consejería de Familia y Asuntos Sociales Comunidad de Madrid, BOCM, Madrid, 2007.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE), *Encuesta de empleo del tiempo 2002-2003*, Madrid, 2003.

JIMÉNEZ-BLANCO, A., (coord.), *Comentario a la Constitución, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1995.

JIMÉNEZ SÁNCHEZ, G. J. (coord.), *Lecciones de derecho mercantil*, 14ª Edición, Tecnos, Madrid, 2010.

JEREZ. A., Y REVILLA BLANCO, M., “El Tercer Sector. Una revisión introductoria a un concepto polémico”, en *Sociedades em debate*, Pelotas, 4(1):3-22, 1998.

KRAMER, F., FINAGOLD, K., DE VITA, C., AND WHERRY, L., *Federal Policy on the Ground: Faith Based Organizations Delivering Local Services*, Assing the New Federalism, The Urban Institute, Washington DC, 2005.

Libro Blanco de Reforma de la Comisión Europa, *la mejora del dialogo de la sociedad civil*, de marzo de 2000.

Libro Blanco de la Comisión Europea, *Un nuevo impulso para la juventud europea*, COM (2001) 681 final, de 21 de noviembre de 2001.

LÓPEZ ALONSO, C., “La acción social medieval como precedente”, en AA. VV., *De la beneficencia al bienestar social. Cuatro siglos de acción social*, Consejo General de colegios oficiales de diplomados en trabajo social y asistentes sociales Siglo XXI, Madrid, 1988.

LÓPEZ CASTELLANO, F., “Las raíces históricas del Tercer Sector”, Documento de trabajo núm. 1/2004, Universidad de Granada, Granada.

LÓPEZ NOVO, J., Y PÉREZ-DÍAZ, V., *El tercer sector, presente y promesa. Un análisis de su problemática general y de su realidad en Galicia*, Fundación Caixa Galicia, A Coruña, 2005, en PLATAFORMA DE VOLUNTARIADO DE ESPAÑA, *Diagnóstico de la situación del voluntariado de acción social en España*, Informes, Estudios e Investigaciones 2011, Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, Madrid, 2011.

LÓPEZ SALAS, E., *Claves para la gestión del voluntariado en las entidades no lucrativas*, Cuaderno de gestión 6, Fundación Luis Vives, Madrid, 2009.

LLONA, G., “Elecciones en EE.UU. 2012: Puerto Rico vota si quiere ser el Estado número 51”, en *Diario ABC*, 31 de octubre de 2012, en <http://www.abc.es/20121027/elecciones-estados-unidos/abci-puerto-rico-referendum-201210252021.html>

MARBÁN GALLEGO, V., Y RODRÍGUEZ CABRERO, G., “Estado de Bienestar y Tercer Sector Social en España. El Estado de la investigación social”, en *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, número 56, Centro

Internacional de Investigación e Información sobre la Economía Pública, Social y Cooperativa, Valencia, 2001.

MARBÁN GALLEGO, V., Y RODRÍGUEZ CABRERO, G., “El voluntariado: prácticas sociales e impactos económicos”, en *Revista Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales*, monográfico sobre voluntariado, Madrid, 2001.

MÁRMOL MARTÍNEZ, C. (coord.), *Guía de comunicación para las entidades de acción voluntaria*, Dirección General de Voluntariado y Promoción Social, Consejería de Familia y Asuntos Sociales Comunidad de Madrid, BOCM, Madrid, 2008.

MARTÍN CAVANNA, J., “Lo que las empresas deberían aprender de las ONG y siguen ignorando”, en *Revista Fundación Compromiso Empresarial*, Enero-Febrero 2012, en <http://www.compromisoempresarial.com/ong/2012/02/lo-que-las-empresas-deberian-aprender-de-las-ong-y-siguen-ignorando/>

MARTÍNEZ GIRÓN, J., “La etapa de previsión social de España”, en *Anuario da Facultade de Dereito de Universidade da Coruña*, número 5, Coruña, 2001.

MARTÍNEZ ODRÍA, A. Y JIMÉNEZ ABAD, A., *Los valores humanos en la formación del voluntariado*, ONG GAM TEPEYAC, Valladolid, 2003.

MCELROY, W., “La aventura abolicionista”, en *The Independent Institute*, 2003, en <http://www.elindependent.org/articulos/article.asp?id=1439>

MOSQUERA MONELOS, S., “El voluntariado en España: su regulación jurídica estatal y autonómica”, en *Anuario de Facultade de Dereito de Universidade da Coruña*, número 4, Universidad da Coruña, Coruña, 2000.

MOSQUERA MONELOS, S., “La libertad religiosa ante la creación jurídica de ONGs: su naturaleza jurídica en el Derecho español y comparado”, en *Anuario da Facultade de Dereito de Universidade da Coruña*, número 6, Coruña, 2002.

MOSQUERA MONELOS, S., “Organizaciones no gubernamentales y cooperación al desarrollo”, en *Anuario da Facultade de Dereito de Universidade da Coruña*, número 9, Coruña, 2005.

MORA ROSADO, S., “El fenómeno del voluntariado en España: aproximación a la evolución del término “De la opacidad a la mitificación””, en *Revista Documentación Social*, número 104, 1996, págs. 115 a 128.

NAVAL, C. Y UGARTE, C., "Voluntariado y Service-learning en la escuela", en *XXVIII Seminario Interuniversitario de Teoría de la Educación: la escuela hoy, la Teoría de la Educación en el proceso colectivo de construcción del conocimiento*, Universidad de Oviedo, 15-17 noviembre 2009.

NAVARRO MUNUERA, A., "Estado social y artículo 50 de la constitución", en TORNOS MAS, J. (coord.), *Los servicios sociales de atención a la tercera edad. El caso de Cataluña*, Tirant lo Blanch, Valencia 2002.

NEGRÓN PORTILLO, L. M., *Derecho corporativo puertorriqueño*, 2ª Edición, Ediciones Sítum, San Juan, 1996.

NEWSWEEK, "Giving Globally Report", october 1, 2007, en VEGA TORRES, J. I., *Las corporaciones sin fines de lucro en Puerto Rico: Régimen, Trato Preferente y Democratización*, Tesis Doctoral, Universidad del País Vasco, Donostia-San Sebastián, Mayo 2008.

OBSERVATORI DEL TERCER SECTOR Y TAULA D'ENTITATS DEL TERCER SECTOR DE CATALUNYA, *Anuari 2009 del Tercer Sector Social de Catalunya*, 2009.

OBSERVATORIO DEL VOLUNTARIADO DE LA PLATAFORMA DEL VOLUNTARIADO EN ESPAÑA, "El perfil del voluntariado en la plataforma del voluntariado", julio, 2008.

OBSERVATORIO DEL VOLUNTARIADO DE LA PLATAFORMA DEL VOLUNTARIADO DE ESPAÑA, *Primeras conclusiones del estudio comparativo de los planes de voluntariado en España*, Madrid, 2009.

OBELLEIRO, P., *Sin culpables en el Prestige*, El País, 13 de noviembre de 2013.

OFICINA ECONÓMICA Y COMERCIAL DE ESPAÑA, *Guía País Puerto Rico*, Oficina de San Juan de Puerto Rico, marzo, 2005.

OLIVÁN VILLOBAS, C., Y RUIZ OLANO, J. M., *El Tercer Sector en Aragón. Un análisis sociológico*, Consejo Económico y Social de Aragón, Zaragoza, 2003.

ONGINFO, "La crisis también amenaza a las ONG", en <http://ong.tupatrocinio.com/la-crisis-tambien-amenaza-a-las-ong-noticia-274.html>

ORDUÑA, M., *El auxilio social (1936-1940). La etapa fundacional y los primeros años*, Escuela Libre Editorial, Madrid, 1996.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *Manual para la Medición del Trabajo Voluntario*, volumen 1, Oficina Internacional del Trabajo de Ginebra, Ginebra, 2011.

OSBORNE, D., Y GAEBLER, T., *La reinención del gobierno; La influencia del espíritu empresarial en el sector público*, Ediciones Paidós Ibérica, S.A., Barcelona, 1995.

OSTROWER, F., *Nonprofit Governance in the United States, Findings on Performance and Accountability from the first national representative study*, The Urban Institute, Washington DC, 2007.

OSTROWER, F. Y BOBOWICK, M. J., *Nonprofit Governance and the Sarbanes-Oxley Act*, The Urban Institute, Washington DC, 2006.

OVERTON, G. W., *Guidebook for directors of nonprofit corporations*, Section of business law American Bar Association, United States of America, 1993.

PECES-BARBA, G., *Los valores superiores*, Tecnos, Madrid, 1984.

PEDROSA ALQUÉZAR, S. I., "La importancia creciente del voluntariado", en *Acciones e Investigaciones Sociales*, número 13, octubre 2001.

PENN, M. J., *Microtrends: the small forces behind tomorrow's big changes*, 2007, en ESTUDIOS TÉCNICOS, INC., *Las organizaciones sin fines de lucro en 2007: una fuerza económica*, Informe final, Tercer estudio sobre las organizaciones sin fines de lucro en Puerto Rico, San Juan, 2007.

*Plan Estatal del Voluntariado 2005-2009*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

PLATAFORMA DE VOLUNTARIADO DE ESPAÑA, *Observando observatorios, ¿Nuevos agentes en el Tercer Sector?*, Observatorio del voluntariado, Plataforma del voluntariado de España, Madrid, 2010.

PLATAFORMA DE VOLUNTARIADO DE ESPAÑA, *Diagnóstico de la situación del voluntariado de acción social en España*, Informes, Estudios e Investigaciones 2011, Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, Madrid, 2011.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, *Informe sobre el Estado del Voluntariado en el Mundo 2011*, Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas, Dinamarca, 2011.

PULIDO QUECEDO, M., *Constitución Española*, 5º Edición, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2005.

*Recomendación del Comité de Ministros*, número R. (85) 9, de 21 de junio de 1989, sobre trabajo voluntario en actividades de Bienestar Social, apartado B.1.

RED DE APOYO A GRUPOS COMUNITARIOS EN DESARROLLO SOCIOECONÓMICO, *Propuesta de política pública para el establecimiento de infraestructuras de apoyo al tercer sector en Puerto Rico*, San Juan, 2001.

REVERTE MANUEL, F. M., LÓPEZ ALCANTUD, A. Y PAN SÁNCHEZ-BLANCO, P., *El marco jurídico del voluntariado: Guía práctica de la Ley 5/2004, de 22 de octubre, del voluntariado en la Región de Murcia*, Plataforma del Voluntariado de la Región de Murcia, Murcia, 2005.

RODRÍGURZ-ARANA MUÑOZ, J., “Nuevas clases del estado de bienestar”, en *Anuario da Facultade de Dereito de Universidade da Coruña*, número 7, Coruña, 2003.

RODRÍGUEZ CABRERO, G., *Las entidades voluntarias en España: institucionalización, estructura económica y desarrollo asociativo*, 2º edición, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Subdirección General de Publicaciones, Madrid, 1997.

RODRÍGUEZ CABRERO, G., *El Estado de bienestar en España: debate, desarrollos y retos*, Editorial Fundamentos, Madrid, 2004.

RODRÍGUEZ CABRERO, G., “La economía política de las organizaciones lucrativas”, en *Revista Economistas* 83, en GARCÍA CAMPA, S., *El tratamiento del voluntariado en el Derecho Español*, Tesis doctoral, Universitat Jaume I de Castellón, Facultad de Ciencias Jurídicas de Económicas, Departamento de Derecho Público, Castellón, 2006.

RORÍGUEZ MINGUEZ, J. A., “La financiación de los servicios públicos y la noción de ayuda de estado. A propósito de la STJCE de 22 de noviembre de 2001, en el asunto C-53/00. Decisión prejudicial planteada por el tribunal des affaires de sécurité sociale de Créteil (Francia), en el litigio Ferring SA c. Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS)”, en *Anuario da Facultade de Dereito de Universidade da Coruña*, número 6, Coruña, 2002.

RUDNEY, G., "Thescope and dimensions of nonprofit activity", en POWELL, W., *The non profit sector: a research handbook*, New Haven, Yale University Press, 1987, en OSBORNE, D., Y GAEBLER, T., *La reinención del gobierno; La influencia del espíritu empresarial en el sector público*, Ediciones Paidós Ibérica, S.A., Barcelona, 1995.

RUIZ, L., "Cooperación: crisis, no sólo de recursos", en <http://lauraruiz.wordpress.com/2012/09/08/cooperacion-crisis-no-solo-de-recursos/>

RUIZ OLABUÉNAGA, J. I., "El voluntariado europeo", en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, monográfico sobre voluntariado, 2001.

RUIZ OLABUÉNAGA, J. I., "El sector no lucrativo en España", en *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, número 56, Centro Internacional de Investigación e Información sobre la Economía Pública, Social y Cooperativa, Valencia, 2001.

RUIZ OLABUÉNAGA, J. I., *El sector lucrativo en España: una visión reciente*, Fundación BBVA, Bilbao, 2006.

RUIZ DE OLABUÉNAGA, I., JIMÉNEZ LARA, A., ANHEIER, K., Y SALOMÓN, L., "Europa Occidental: España", en SALOMÓN, L., Y ANHEIER, H., (dir.), *La Sociedad Civil Global: Las dimensiones del sector no lucrativo, proyecto de estudio comparativo del sector no lucrativo de la Universidad Johns Hopkins*, Fundación BBVA, Bilbao, 1999.

SALAS MURILLO, S., *Los elementos configuradores del concepto de asociación el derecho español*, Tesis Doctoral, Facultad de Derecho, Universidad de Zaragoza, Zaragoza, marzo, 1998.

SALOMÓN, L., "Putting volunteering on the economic map of the world", Conferencia de IAVE, Panamá y Costa Rica, abril 2008, en PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, Informe sobre el Estado del Voluntariado en el Mundo 2011, Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas, Dinamarca, 2011.

SALOMÓN, L., Y ANHEIER, H., (dir.), *La Sociedad Civil Global: Las dimensiones del sector no lucrativo, proyecto de estudio comparativo del sector no lucrativo de la Universidad Johns Hopkins*, Fundación BBVA, Bilbao, 1999.

SÁNCHEZ CALERO, F. Y SÁNCHEZ-CALERO GUILARTE, J., *Instituciones de Derecho Mercantil*, Volumen 1, 32ª Edición, Aranzadi-Thomson, Madrid, 2009.

SHANAZ MUSAFER, “¿Cuál debe ser el aporte social de las empresas?”, en *BBC Mundo – Economía*, 11 de noviembre de 2012.

SERPA, F., Y ROJAS, L., *Análisis comparativo de las recomendaciones para fortalecer a las corporaciones sin fines de lucro en Puerto Rico: 2000-2011*, Nperci Publication Series, Número 5, Non-Profit Evaluation and Resource Center Inc., San Juan, Marzo, 2011.

SERRA YOLDI, I., Y SAJARDO MORENO, A., *La contribución del voluntariado de la Comunitat Valenciana a la contabilidad nacional*, Serie Debates Cuadernos de Solidaridad, FUNDAR, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007.

SOLER JAVALOY, P., *Factores psicosociales explicativos del voluntariado universitario*, Tesis doctoral, Departamento de Sociología II, Psicología, Comunicación y Didáctica, Facultad de Económicas, Universidad de Alicante, Alicante, 2007.

Special Eurobarometer 273, “European Social Reality”, 2006.

TAVAZZA, L., *El nuevo rol del voluntariado social*, Editorial Lumen, Buenos Aires, 1995.

THE FOUNDATION CENTER, *Highlights of Foundation Yearbook*, Edition 2007, Foundations Today Series, 2007.

THE FOUNDATION CENTER, *Highlights of Foundation Yearbook*, Edition 2011, Foundations Today Series, December, 2011.

TOCQUEVILLE, A., *Democracia en América*, Editorial Virtual, en [http://www.laeditorialvirtual.com.ar/pages/Tocqueville/DemocraciaEnAmerica\\_C1B.htm](http://www.laeditorialvirtual.com.ar/pages/Tocqueville/DemocraciaEnAmerica_C1B.htm)

UGT ANDALUCÍA, *Recomendaciones para la prevención de riesgos y fomento de la salud en la acción voluntaria*, Colección Informes y Estudios, UGT Andalucía – Agencia Andaluza del Voluntariado, octubre, 2009.

UNIÓN INTERPARLAMENTARIA, FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE SOCIEDADES DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA, VOLUNTARIOS DE LAS NACIONES UNIDAS, *El voluntariado y la legislación: nota de orientación*, Sro-Kundig, Ginebra, 2004.

VAQUER CABALLERÍA, M., *La acción social: un estudio sobre la actualidad del Estado social de Derecho*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002.

VEGA TORRES, J. I., *Las corporaciones sin fines de lucro en Puerto Rico: Régimen, Trato Preferente y Democratización*, Tesis Doctoral, Universidad del País Vasco, Donostia-San Sebastián, Mayo 2008.

VIDAL, J. M., “Cáritas, ¿la nueva agencia de empleo?”, en *Diario El Mundo*, 30 de abril de 2012 en <http://www.elmundo.es/elmundo/2012/04/26/solidaridad/1335449602.html>

VIDAL GIL, E. J., *Los derechos de solidaridad en el ordenamiento jurídico español*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002.

VIDAL GIL, E. J., *Los conflictos de derechos en la legislación y jurisprudencia españolas. Un análisis de algunos casos difíciles*, Tirant Lo Blanch-Universidad de Valencia, Valencia, 1999.

VIDAL, P. Y VALLS, N. (coord.), *Investigaciones y estudios sobre el tercer sector: identificación y principales datos*, Observatorio del Tercer Sector, enero, 2007.

WEBER, M., *Economía y sociedad, esbozo de sociología comprensiva*, segunda reimpresión en español, Fondo de Cultura Económica, México, 1974.

WUTHNOW, R., “Actos de compasión, cuidar de los demás y ayudarse uno mismo”, en *Política y Sociedad*, Alianza Editorial, Madrid, 1996.

ZUBERO BEASKOETXEA, I., “El papel del voluntariado en la sociedad actual”, en *Revista Documentación Social*, número 104, 1996, págs., 39 a 68.

ZURDO ALAGUERO, A., “La dimensión corporativa del tercer sector”, en *Revista Internacional de Sociología*, Vol. LXV, número 47, 2007.

ZURDO, A., MOTA, R., Y VIDAL, F., *Encuentro y Alternativa. Situación y tendencias del voluntariado en la Comunidad de Madrid*, Colección Estudios e Investigaciones número 1, Dirección General del Voluntariado y Promoción Social y Obra Social Caja Madrid, Consejería de Familia y Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid, 2007, en <http://sites.google.com/site/laimaginacionsociologica/libros/encuentro-y-alternativa>

## NORMATIVAS:

Carta de las Naciones Unidas, San Francisco, Estados Unidos, 26 de junio de 1945.

Resolución A/RES/40/212, Asamblea General de las Naciones Unidas, el 17 de diciembre de 1985, proclamó el Día Internacional del Voluntariado (DIV).

Resolución del ECOSOC 1997/44, recomendando a la Asamblea General la declaración del 2001 como Año Internacional del Voluntariado, de 22 de julio de 1997.

Resolución A/RES/52/17, Asamblea General de las Naciones Unidas, de 20 de noviembre de 1997, proclamó el año 2001 como Año Internacional de los Voluntarios.

Resolución S/24/2, anexo sección II, nuevas iniciativas en pro del desarrollo social, Tema 9, sesión plenaria 10a, de 1 de julio de 2000.

Resolución A/RES/55/57, Asamblea General de las Naciones Unidas, Año Internacional del voluntariado, de 4 de diciembre de 2000.

Resolución de la Comisión sobre el Voluntariado y para el Desarrollo Social, 12 de diciembre de 2000, E/CN.5/2001/6.

Comisión de Desarrollo Social, el papel del voluntariado en el desarrollo social, 21 de febrero de 2001, E/CN.5/2001/L.4.

Resolución del Consejo de la Unión Interparlamentaria titulada "Apoyo al Año Internacional de los Voluntarios de las Naciones Unidas: 2001", a168ª reunión, el 7 de abril de 2001.

Resolución A/RES/56/38, Asamblea General de las Naciones Unidas, recomendaciones sobre el apoyo al voluntariado, de 5 de diciembre de 2001.

Resolución A/RES/56/38, Asamblea General de las Naciones Unidas, recomendaciones sobre el apoyo al voluntario, 10 de enero de 2002.

Informe del Secretario General de las Naciones Unidas A/56/288, sobre el Apoyo al Voluntariado, de 14 de agosto de 2001.

Informe A/57/352, del Secretario General de la Asamblea General de las Naciones Unidas, "Año Internacional de los Voluntarios: resultados y perspectivas", de 24 de septiembre de 2002.

Resolución 57/106, Asamblea General de las Naciones Unidas, de 22 de noviembre de 2002, Voluntarios de las Naciones Unidas (VNU) para asegurar que el potencial del Día Internacional de los Voluntarios se aproveche plenamente, en <http://www.un.org/es/events/volunteerday/background.shtml>

Resolución A/RES/57/106, Asamblea General de las Naciones Unidas, Seguimiento del Año Internacional de los Voluntarios, 26 de noviembre de 2002.

Resolución 63/153, Asamblea General de las Naciones Unidas, de 18 de diciembre de 2008, decidió dedicar el 5 de diciembre de 2011 o alrededor de dicha fecha, Día Internacional de los Voluntarios para el Desarrollo Económico y Social, dos sesiones plenarias al seguimiento del Año Internacional de los Voluntarios y a conmemorar su décimo aniversario.

Informe A/60/128, del Secretario General sobre el seguimiento de la observancia del Año Internacional de los Voluntarios, de 18 de julio de 2005.

Resolución A/RES/60/134, de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el Seguimiento de la ejecución del Año Internacional de los Voluntarios, de 16 de diciembre de 2005.

Informe A/63/184, del Secretario General, sobre el seguimiento de ejecución del Año Internacional de los Voluntarios, 28 de julio 2008.

Resolución A/RES/63/153, de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 18 de diciembre de 2008.

Resolución A/RES/66/67, de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 5 de diciembre de 2011.

EUROPA:

Carta Social Europea de 18 de octubre de 1961.

Instrumento de Adhesión de España al Estatuto del Consejo de Europa (número 001), en Londres el 5 de mayo de 1949, Boletín Oficial del Estado, número 51, de 1 de marzo de 1978.

Resolución del Parlamento Europeo sobre voluntariado de 16 de diciembre de 1983, DOCE, de 16 de enero de 1984.

Recomendación (85) 9 del Comité de Ministros, sobre el trabajo voluntario en actividades de bienestar social, de 21 de junio de 1985.

Recomendación del Consejo de Europa, de 13 de junio de 1985, sobre la protección social de los voluntarios para el desarrollo, 85/308/CEE, Diario Oficial n° L 163 de 22 de junio de 1985.

Recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa, sobre el Trabajo Voluntario en Actividades de Bienestar Social, número R (85) 9 de 21 de julio de 1985.

Recomendación del Consejo de Ministros de la Unión Europea, sobre la Protección Social de los Voluntarios para el desarrollo, de 13 de junio de 1985.

Resolución del Parlamento Europeo sobre las asociaciones sin fines de lucro en la Comunidad Europea, de 13 de marzo de 1987.

Recomendación del Comité de Ministros sobre la promoción de un servicio voluntario, número R (94) 4, de 4 de mayo de 1994.

Resolución del Consejo de Ministros de la Unión Europea, relativa al Fortalecimiento de la Cooperación Comunitaria en materia de Protección Civil, 31 de octubre de 1994.

Conclusiones (94/C 348/02) del Consejo de la Unión Europea, sobre el fomento de los periodos de prácticas de voluntariado en el ámbito de la juventud, en el marco de la política de cooperación, de 30 de noviembre de 1994.

Comunicación de la Comisión Europea, sobre “El Fomento del Papel de las Asociaciones y Fundaciones en Europa, de 6 de junio de 1997.

Declaración 38 sobre las Actividades de Voluntariado, del Tratado de Ámsterdam de 2 de octubre de 1997, por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y otros actos conexos.

Decisión Nº 1686/98/CE, conjunta del Parlamento Europeo y del consejo de ministros de la unión europea, por la que se crea el servicio voluntario europeo para jóvenes, de 20 de julio de 1998.

Dictamen del Comité Económico y Social sobre el “Papel y la contribución de la sociedad civil organizada en la construcción europea”, Diario Oficial nº C 329 de 17 de noviembre de 1999.

Documento de reflexión de la Comisión nº 5824, titulado “La Comisión y las ONG: el refuerzo de la colaboración”, de febrero de 2000.

Decisión Nº 1031/2000/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, por la que se establece el programa de acción comunitario “Juventud”, de 13 de abril de 2000.

Recomendación del Consejo de Europa, sobre “mejorar el papel y el estatuto de los voluntarios como contribución de la Asamblea Parlamentaria al Año Internacional del Voluntariado (AIV) 2001, de 24 de enero de 2001.

Documento 9274 de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, sobre la mejora del estatuto y papel de los voluntarios en la sociedad: contribución de la Asamblea parlamentaria en el año internacional de los voluntarios 2001, del 31 de octubre de 2001.

Resolución sobre voluntariado juvenil. Sesión nº 2391 del Consejo “Educación y Juventud”, de 29 de noviembre de 2001.

Resolución 2002/C 43/01, del Consejo relativa al fortalecimiento de la cooperación en materia de formación en el ámbito de la protección civil, de 28 de enero de 2002.

Comunicación COM (2004) 337 final de la Comisión al Consejo, sobre el Seguimiento del Libro Blanco, “Un nuevo impulso para la juventud europea”. Propuesta de objetivos comunes para las actividades de voluntariado de los jóvenes, en respuesta a la Resolución del Consejo de 27 de junio de 2002 relativa al marco de cooperación europea en el ámbito de la juventud, 30 de abril de 2004.

Resolución 2007/2149 (INI) del Parlamento Europeo, sobre la función del voluntariado como contribución a la cohesión económica y social, de 22 de abril de 2008.

*Orientaciones Políticas para la Próxima Comisión (2009-2014)*, de 3 de septiembre de 2009, presentadas por el Presidente de la Comisión.

*Decisión del Consejo 2010/37/CE*, de 27 de noviembre de 2009, declarando el año 2011 Europa como el Año Europeo del Voluntariado, en <http://www.voluntariado2011.es/ano-europeo-espana/>

Comunicación COM (2010) 683 final, de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, como expresar la solidaridad del ciudadano de la UE a través del voluntariado: primeras reflexiones sobre un Cuerpo Voluntario Europeo de Ayuda Humanitaria., de 23 de noviembre de 2010.

*Decisión número 37/2010/CE del Consejo, sobre el Año Europeo de las Actividades del Voluntariado que Fomenten una Ciudadanía Activa (2011)*, de 27 de noviembre de 2009, DO L 17 de 22 de enero de 2011.

Comunicación COM (2011) 568 final sobre políticas de la UE y voluntariado: Reconocimiento y fomento de actividades voluntarias transfronterizas en la UE, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Bruselas, 20 de septiembre de 2011.

#### ESPAÑA:

Ley General de Beneficencia, 20 de junio de 1849.

Código Civil, aprobado el 24 de julio de 1889.

Ley 45/1960, de 21 de julio, por la que se crean determinados Fondos Nacionales para la aplicación social del impuesto y del ahorro, Boletín Oficial del Estado, número 176, de 23 de julio de 1960.

Ley 85/1961, de 23 de diciembre, sobre Presupuestos Generales del Estado para el bienio 1962-1963, Boletín Oficial del Estado, número 310, de 28 de diciembre de 1960.

Constitución Española de 1978, aprobada por las Cortes Generales el 31 de octubre de 1978.

Orden del Ministerio de Sanidad y Seguridad Social de 5 de junio de 1978, Plan de Inversiones del Fondo Nacional de Asistencia Social para el ejercicio de 1978, Boletín Oficial del Estado, número 161, de 7 de julio de 1978.

Orden del Ministerio de Sanidad y Seguridad Social de 14 de marzo de 1979, sobre ayudas a entidades de discapacitados entre las que establecen el fomento y la cooperación respecto al voluntariado, Boletín Oficial del Estado, número 99, de 25 de abril de 1979.

Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de los minusválidos, Boletín Oficial del Estado, número 103, de 30 de abril de 1982.

Ley Foral 14/1983, de 30 de marzo, de Servicios Sociales de Navarra, Boletín Oficial del Estado, de 22 de junio.

Ley 11/1984, de 6 de junio, de Servicios Sociales de Madrid, Boletín Oficial del Estado, de 24 de julio.

Ley 8/1985, de 9 de diciembre, de Servicios Sociales de la Región de Murcia, Boletín Oficial del Estado, de 18 de marzo de 1986.

Ley 26/1985, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Cataluña, Boletín Oficial del Estado, de 7 de marzo de 1986.

Ley 3/1986, de 16 de abril, de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, Boletín Oficial del Estado, de 22 de julio.

Ley 9/1987, de 11 de febrero, de Servicios Sociales de las Islas Baleares, Boletín Oficial del Estado, de 13 de mayo.

Ley 5/1987, de 11 de abril, de Servicios Sociales de Asturias, Boletín Oficial del Estado, de 9 de junio.

Ley 5/1987, de 23 de abril, de Servicios Sociales de Extremadura, Diario Oficial de Extremadura, de 12 de mayo.

Ley 9/1987, de 28 de abril, de Servicios Sociales de Canarias, Boletín Oficial del Estado, de 27 de mayo.

Ley 2/1988, de 4 de abril, de Servicios Sociales de Andalucía, Boletín Oficial del Estado, de 28 de junio.

Real Decreto 825/1988, de 15 de julio, por el que se regulan los fines de interés social de la asignación tributaria del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, Boletín Oficial del Estado, número 180 de 28 de julio de 1988.

Ley 18/1988, de 28 de diciembre, de Acción Social y Servicios Sociales de Castilla y León, Boletín Oficial del Estado, de 8 de marzo de 1989.

Ley 33/1987, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1988, Boletín Oficial del Estado, número 307, de 24 de diciembre de 1987.

Ley 5/1989, de 6 de julio, de Servicios Sociales de la Comunidad Valenciana, Boletín del Estado, de 7 de agosto.

Ley 2/1990, de 10 de mayo, de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de La Rioja, Boletín Oficial del Estado, de 2 de junio.

Ley 25/1991, de 13 de diciembre, de creación del Instituto Catalán de Voluntariado, Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña, del 30 de diciembre.

Ley 5/1992, de 27 de mayo, de Acción Social de Cantabria, Boletín Oficial del Estado, de 29 de julio.

Ley 9/1992, de 7 de octubre, del voluntariado social de la Comunidad Autónoma de Aragón, Boletín Oficial de Aragón, del 19 de octubre.

Ley 4/1993, de 14 de abril, de Servicios Sociales de Galicia, Boletín Oficial del Estado, de 11 de mayo.

Ley 3/1994, de 19 de mayo, del voluntariado social en la Comunidad de Madrid, Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, del 24 de mayo; y Boletín Oficial del Estado, número 151, de 25 de junio de 1994.

Orden 11 de octubre de 1994, por la que se regula la actividad del voluntariado en los centros públicos que imparten enseñanzas de régimen general, Boletín Oficial del Estado, número 255 de 25 de octubre de 1994, págs. 33190 a 33192.

Ley 4/1995, de 16 de marzo, del voluntariado en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, Diario Oficial de Castilla-La Mancha, de 21 de abril.

Orden de 9 de octubre de 1995, sobre voluntariado cultural, Boletín Oficial del Estado, número 255, 25 de octubre de 1995.

Ley 6/1996, de 15 de enero sobre Voluntariado, Boletín Oficial del Estado, número 15, de 17 de enero de 1996.

Ley 4/1995, de 16 de marzo, de voluntariado en Castilla-La Mancha, Boletín Oficial del Estado, número 56, de 5 de marzo de 1996.

Ley 30/1994, de 24 de noviembre, de Fundaciones y de Incentivos Fiscales a la Participación Privada en Actividades de Interés General, Boletín Oficial del Estado, número 282, de noviembre de 1994.

Ley 7/1997, de 18 de junio, de Asociaciones, Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña, núm. 2423, de 1 de julio de 1997.

Ley 1/1998, de 5 de febrero, reguladora del voluntariado social en la Comunidad Autónoma de Extremadura, Diario Oficial de Extremadura, de 12 de marzo.

Ley Foral 2/1998, de 27 de marzo, del voluntariado en la Comunidad Autónoma de Navarra, Boletín Oficial de Navarra, de 10 de abril.

Real Decreto 776/1998, sobre las normas de adaptación del plan general de contabilidad a las entidades sin fines lucrativos y las normas de información presupuestaria de estas entidades, de 30 de abril.

Ley 7/1998, de 6 de mayo, del voluntariado en la Comunidad de La Rioja, Boletín Oficial de La Rioja, de 12 de mayo.

Ley 4/1998, de 15 de mayo, del voluntariado en la Comunidad Autónoma de Canarias, Boletín Oficial Gobierno de Canarias, de 25 de mayo.

Ley 3/1998, de 15 de mayo, del voluntariado en la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, Boletín Oficial Islas Baleares, de 28 de mayo.

Ley 17/1998, de 25 de junio, del voluntariado en la Comunidad Autónoma del País Vasco, Boletín Oficial del País Vasco, de 13 de julio.

Ley 23/1998, de 7 de julio, de cooperación internacional para el desarrollo.

Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal.

Real Decreto 1910/1999, de 17 de diciembre, por el que se crea el Consejo Estatal de ONG de Acción Social.

Decreto 59/2000, de 26 de julio, de voluntariado cultural, para regular esta modalidad específica de voluntariado, Boletín Oficial de Cantabria, de 7 de agosto.

Ley 3/2000, de 22 de diciembre, del voluntariado en la Comunidad Autónoma Gallega, Diario Oficial de Galicia, de 28 de diciembre.

Ley 4/2001, de 19 de junio, de voluntariado en la Comunidad Autónoma de Valencia, Diario Oficial Comunidad Valenciana, de 21 de junio.

Ley 4/2001, de 12 de julio, del voluntariado en la Comunidad Autónoma de Andalucía, Boletín Oficial Junta de Andalucía, de 24 de julio.

Ley del Principado de Asturias 10/2001, de 12 de noviembre, del voluntariado, Boletín Oficial del Principado de Asturias, de 16 de noviembre.

Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del Derecho de Petición.

Ley Orgánica 1/2002 de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación, Boletín Oficial del Estado, núm. 73, 26 de marzo de 2002.

Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo, Boletín Oficial del Estado, núm. 307, de 24 de diciembre de 2002.

Ley 50/2002 de 26 de diciembre de Fundaciones, Boletín Oficial del Estado, núm. 310, 27 de diciembre de 2002.

Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones, Boletín Oficial del Estado, número 310, de 27 de diciembre de 2002.

Real Decreto 1270/2003, por el que se aprueba el Reglamento para la aplicación del régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo, de 10 de octubre.

Ley 38/2003, de 17 de noviembre general de subvenciones.

Real Decreto 1497/2003, por el que se aprueba el Reglamento del Registro Nacional de Asociaciones y de sus relaciones con los restantes Registros de Asociaciones, de 28 de noviembre.

Real Decreto 1740/2003, sobre procedimientos relativos a las asociaciones de utilidad pública, de 19 de diciembre.

Ley 7/2004, de 16 de julio, de medidas fiscales y administrativas.

Ley 5/2004 de 4 de octubre sobre voluntariado en la región de Murcia, Boletín Oficial de la Región de Murcia, número 261, de 10 de noviembre de 2004 y Boletín Oficial del Estado, número 199, de 20 de agosto de 2005.

Ley 5/2004, de 22 de octubre, del voluntariado en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, Boletín Oficial de la Región de Murcia, de 10 de noviembre.

Real Decreto 235/2005, por el que se regula el Consejo Estatal de ONG de Acción Social, de 4 de marzo.

Real Decreto 519/2006, que establece el Estatuto de los cooperantes, de 28 de abril.

Ley 8/2006, de 10 de octubre, del voluntariado en la Comunidad Autónoma de Castilla y León, Boletín Oficial de Castilla y León, de 19 de octubre.

Decreto 421/2006, de 28 de noviembre, de creación, denominación y determinación del ámbito de competencia de los departamentos de la administración de la Generalitat de Catalunya, Diario de la Generalidad de Cataluña, núm. 4771, de 29 de noviembre de 2006.

Decreto 480/2006, de 5 de diciembre, de reestructuración del departamento de gobernación y administraciones públicas de la Generalitat de Catalunya, Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña, núm. 4776, de 7 de diciembre, de 2006.

Ley 7/2007, de 22 de junio, de Asociaciones de Euskadi, Boletín Oficial del País Vasco, número 134, de 12 de julio de 2007.

Decreto 40/2009, de 13 marzo, del Consell, por el que se aprueba el reglamento que desarrolla la Ley 4/2001, de 19 de junio, de la Generalitat, del Voluntariado, Diario Oficial de la Comunidad Valenciana, núm. 5977, de 18 de marzo de 2009.

ESTADOS UNIDOS:

National and Community Service Trust Act of 1990.

National and Community Service Trust Act of 1993.

Public Law 105-19; the Volunteer Protection Act of 1997 as signed into law by President Clinton on June 18, 1997.

Executive Order 13254 of January 29, 2002, Establishing the USA Freedom Corps, Federal Register Vol. 67, No. 22, Friday, February 1, 2002.

Executive Order 13317 of September 25, 2003, Volunteers for Prosperity.

PUERTO RICO:

Ley Número 22 de 9 de marzo de 1911, to incorporate associations not for pecuniary profit, enacted by the Legislative Assembly of Porto Rico.

Ley Número 30 de 9 de marzo de 1911, to establish a law of private corporations, enacted by the Legislative Assembly of Porto Rico.

Ley Número 45 de 18 de abril de 1935, Ley de Compensación por Accidentes de Trabajo.

Ley Núm. 144 de 10 de agosto de 1995, Ley General de Corporaciones, según enmendada.

Ley Número 161 de 1 de diciembre de 2001, Día Internacional del Voluntariado en Puerto Rico, siendo el Proyecto del Senado número 1087.

Ley Número 78, de 7 de marzo de 2003, declara el 15 de noviembre de cada año como el "Día de la Filantropía", Proyecto del Senado Número 1812.

Proyecto del Senado de Puerto Rico número 2438, aprobado el 5 de abril de 2004, radicado el 16 de octubre de 2003, presentado por el señor Fas Alzamora y la señora Ostolaza Bey y referido a la Comisión Especial sobre el Tercer Sector.

Ley Número 182, de 1 de agosto de 2004, Semana de las Organizaciones sin Fines de Lucro en Puerto Rico, siendo el Proyecto del Senado Número 2496.

Ley Número 261, de 8 de septiembre de 2004, Ley del Voluntariado en Puerto Rico.

Ley Número 462 de 23 de septiembre de 2004, para crear el Programa de Internados de Capacitación para Organizaciones sin Fines de Lucro; y disponer respecto a su administración, reglamentación y financiamiento.

Ley Número 463 de 23 de septiembre de 2004, para enmendar la Sección 1023 (2) (aa) (M) de la Ley Núm. 120 de 31 de octubre de 1994, según enmendada, conocida como “Código de Rentas Internas de Puerto Rico de 1994”.

Ley Número 58 de 20 de agosto de 2005, para enmendar el Artículo 4 y añadir un nuevo inciso (g) al artículo 6 de la Ley Núm. 113 de 11 de agosto de 1996, según enmendada.

Ley Número de 25 de agosto de 2005, Para añadir los nuevos incisos (2) y (3), reenumerar los incisos (2) y (3) como incisos (4) y (5) del Artículo 5 de la Ley Núm. 131 de 16 de mayo de 2003, conocida como “Ley para Autorizar al Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico a Contratar con las Organizaciones Comunitarias y de Base Religiosa y otras Organizaciones Seculares con o sin Fines de Lucro y Asignar Fondos para Proveer Asistencia Social y Económica”.

Reglamento para acreditar experiencia laboral en el servicio público al tiempo dedicado al servicio voluntario, conforme con la Ley Número 261 de 8 de septiembre de 2004, aprobado por el Honorable Román M. Velasco González, Secretario del Trabajo y Recursos Humanos del Departamento del Trabajo y Recursos Humanos, Número Reglamento 7193, San Juan, 4 de agosto de 2006.

Ley Número 293 de 26 de diciembre de 2006, para enmendar el inciso (q) del Artículo 8 de la Ley Núm. 188 del 11 de mayo de 1942, según enmendada, conocida como “Ley de la Compañía de Fomento Industrial de Puerto Rico”.

Orden Ejecutiva del Gobernador de Puerto Rico para crear la Comisión del Gobernador que fomenta el voluntariado ciudadano y el servicio comunitario en Puerto Rico, y derogar la Orden Ejecutiva de 7 de abril de 1994, Boletín Administrativo OE-1994-20, y la Orden Ejecutiva de 20 de Enero de 1999, Boletín

Administrativo OE-1999-04, en Boletín Administrativo Número OE-2009-036, el 2 de octubre de 2009.

Ley 164 de 16 de diciembre de 2009, para establecer la “Ley General de Corporaciones”; para derogar la Ley Núm. 144 de 10 de agosto de 1995; y para otros fines.

Ley Número 30, de 18 de marzo de 2010, enmienda al Artículo 6 Ley Número 261, de 8 de septiembre de 2004, Ley del Voluntariado en Puerto Rico.

JURISPRUDENCIA:

ESPAÑA:

Sentencia de la Sala de lo Social, de 2 de diciembre de 1986 (Ponente, D. Miguel Campos Alonso).

PUERTO RICO:

Rodríguez vs. San Miguel, 4 D.P.R. 105, 116 (1903)

PÁGINA WEB:

<http://www.clavesocial.com/que-es-la-accion-social.html>

[http://www.caritas.org.pe/pa\\_volun.html](http://www.caritas.org.pe/pa_volun.html)

<http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/history/lang--es/index.htm>

<http://www.plataformavoluntariado.org/>

<http://www.iave.org/>

<http://www.un.org/es/events/volunteerday/background.shtml>

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/treaties/treaties\\_ecsc\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_ecsc_es.htm)

[http://europa.eu/about-eu/27-member-countries/index\\_es.htm](http://europa.eu/about-eu/27-member-countries/index_es.htm)

[www.ipu.org](http://www.ipu.org)

<http://www.ifrc.org/es/>

[www.unv.org](http://www.unv.org)

<http://www.unv.org/es/que-hacemos/dia-internacional-de-voluntarios.html>

<http://www.un.org/es/events/volunteerday/background.shtml>

<http://www.upc.edu/ude/particulares/informacion/informacion-generica-sobre-discapacidad/la-ley-de-integracion-social-de-los-minusvalidos-lismi;>

<http://www.un.org/es/events/volunteerday/background.shtml>

<http://www.un.org/es/>

[http://www.worldvolunteerweb.org/resources/policy-documents/united-nations/page/1.html.](http://www.worldvolunteerweb.org/resources/policy-documents/united-nations/page/1.html)

<http://www.worldvolunteerweb.org/resources/policy-documents/united-nations/doc/international-year-of-volunteers-1.html>

<http://www.worldvolunteerweb.org/resources/policy-documents/united-nations/doc/role-of-volunteerism-in.html>

<http://www.worldvolunteerweb.org/resources/policy-documents/united-nations/doc/recommendations-on-support-for.html>

<http://www.worldvolunteerweb.org/resources/policy-documents/united-nations/doc/follow-up-to-the-international.html>

<http://www.worldvolunteerweb.org/resources/policy-documents/united-nations/doc/un-secretary-generals-report-on.html>

<http://www.worldvolunteerweb.org/resources/policy-documents/united-nations/doc/follow-up-to-the-implementation-2.html>

<http://www.worldvolunteerweb.org/resources/policy-documents/united-nations/doc/follow-up-to-the-implementation-1.html>

<http://www.worldvolunteerweb.org/resources/policy-documents/united-nations/doc/un-resolution-63153-follow-up.html>

<http://www.worldvolunteerweb.org/resources/policy-documents/united-nations/doc/iyv-10-the-general.html>

<http://www.msps.es/politicaSocial/ongVoluntariado/documentacion.htm>

<http://mspsi.es/fundaciones/portada/home.htm>

[http://www.juntadeandalucia.es/gobernacionyjusticia/opencms/portal/Voluntariado/ContenidosEspecificos/EVY\\_2011?entrada=tematica&tematica=83](http://www.juntadeandalucia.es/gobernacionyjusticia/opencms/portal/Voluntariado/ContenidosEspecificos/EVY_2011?entrada=tematica&tematica=83)

<http://www.msc.es/gabinetePrensa/notaPrensa/desarrolloNotaPrensa.jsp?id=1971>

[http://www.ccss.jhu.edu/index.php?section=content\\_view=9&sub=3](http://www.ccss.jhu.edu/index.php?section=content_view=9&sub=3)

[http://www.cev.be/77-2008\\_april\\_\(ljubljana\\_slovenia\)\\_putting\\_volunteering\\_on\\_the\\_economic\\_map\\_of\\_europe-EN.html](http://www.cev.be/77-2008_april_(ljubljana_slovenia)_putting_volunteering_on_the_economic_map_of_europe-EN.html)

<http://ccss.jhu.edu/>

[http://www.cev.be/1-news\\_home-EN.html](http://www.cev.be/1-news_home-EN.html)

[http://www.fundacionluisvives.org/servicios/publicaciones/informe\\_anual\\_del\\_tercer\\_sector\\_de\\_accion\\_social\\_en\\_espana/index.html](http://www.fundacionluisvives.org/servicios/publicaciones/informe_anual_del_tercer_sector_de_accion_social_en_espana/index.html)

<http://www.plataformavoluntariado.org/web/s/21-pve>

<http://www.eyv2011.eu/>

[http://www.sectorhumano.org/voluntariado\\_mas.php?id=P1375\\_0\\_10\\_0](http://www.sectorhumano.org/voluntariado_mas.php?id=P1375_0_10_0)

[http://www.cev.be/113-economic\\_value\\_of\\_volunteering-en.html](http://www.cev.be/113-economic_value_of_volunteering-en.html)

<http://www.ccss.jhu.edu/index.php?section=content&view=16&sub=91&tri=92%22>

<http://www.msc.es/politicaSocial/ongVoluntariado/consejos.htm>

<http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=%2Ft13%2Fp459&file=inebase&L=0>

<http://www.latencia.com/archivo/swot.pdf>

[http://ec.europa.eu/europeaid/evaluation/methodology/tools/too\\_swo\\_def\\_es.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/evaluation/methodology/tools/too_swo_def_es.htm)

<http://www.guiadelacalidad.com/modelo-efqm/analisis-dafo>

<http://www.efqm.org>

<http://davidmateohernando.es/dafo.htm>

<http://www.latencia.com/archivo/swot.pdf>

<http://www.volonteuropa.de/SID/2eab57e1eaf5a0fc5c6c34ee87765189/index.php>

<http://blog.plataformavoluntariado.org/2009/03/06/codigo-etico-del-voluntariado/>

<http://www.plataformaong.org/declaracion/>

<http://www.fundacionlealtad.org/web/home>

<http://www.sgs.es/es-ES/Public-Sector/Monitoring-Services/NGO-Benchmarking.aspx>

<http://blog.plataformavoluntariado.org/2009/03/06/codigo-etico-del-voluntariado>

<http://www.iwith.org>

<http://www.cibervoluntarios.org/>

[http://www.bocatics.org/mm/file/informe\\_TIC\\_ONG.pdf](http://www.bocatics.org/mm/file/informe_TIC_ONG.pdf)

<http://www.europapress.es/epsocial/ong-y-asociaciones/noticia-daniel-arasa-elegido-presidente-plataforma-familia-cataluna-onu-2014-20121210115414.html>

<http://www.farpr.org/estudio-necesidades-sociales>

<http://voluntariospuertorico.com/index.php/100-news/latest-news/324-dia-internacional-del-voluntario>

<http://www.unv.org/es/asociados/agencias-de-cooperacion.html>

<http://www.usaid.gov/>

<http://www2.pr.gov/agencias/aemead/Pages/CERT.aspx>

<http://www.crvpr.org/Que-es-CERT-.php>

<http://www.europapress.es/epsocial/ong-y-asociaciones/noticia-accion-contrahambre-denuncia-mas-300-ataques-cooperantes-2011-falta-seguridad-misiones-20120906174806.html>

[http://www.jp.gobierno.pr/Portal\\_JP/Default.aspx?PageContentMode=1&tabid=120](http://www.jp.gobierno.pr/Portal_JP/Default.aspx?PageContentMode=1&tabid=120)

<http://www.independentsector.org/about>

[http://www.independentsector.org/our\\_sector](http://www.independentsector.org/our_sector)

<http://www.markpenn.com/microtrends/>

<http://www.taxexemptworld.com/>

<http://foundationcenter.org/about/>

<http://www.interamericanusa.com/articulos/Leyes/Ley-Sar-Oxley.htm>

[http://www.nationalservice.gov/about/role\\_impact/history.asp](http://www.nationalservice.gov/about/role_impact/history.asp)

<http://ebIm.us/PuertoRicoStateDepartment.pdf>

<http://www.nperci.org/index.htm>