



## MEMORIA JUSTIFICATIVA DE CONSULTA PREVIA NORMATIVA

### ANTEPROYECTO DE LEY DE VOLUNTARIADO DE LA REGIÓN DE MURCIA

La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común introduce, en su Título IV relativo a la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones que contiene, con carácter básico (y por tanto, aplicable a las CCAA), una serie de principios que han de informar la elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos. En concreto, en su artículo 133 se contiene una serie de previsiones sobre la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos.

Así, en su apartado 1, se regula la llamada consulta previa, estableciendo que con carácter previo a la elaboración de un anteproyecto de Ley o reglamento se ha de sustanciar una consulta pública, a través del portal web de la Administración competente, en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de:

- a) Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.
- b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.
- c) Los objetivos de la norma.
- d) Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

De conformidad con el precepto anterior y antes de iniciar la tramitación del borrador de una futura Ley de Voluntariado de la Región de Murcia, procede someter a consulta pública los siguientes aspectos relacionados con el futuro proyecto normativo:



### a) PROBLEMAS QUE SE PRETENDEN SOLUCIONAR CON LA INICIATIVA.

La Ley 5/2004, de 22 de octubre del Voluntariado en la Región de Murcia se encuentra vigente casi dos décadas. Se trata de una norma que ha dejado de ser efectiva en su propósito de regular y promover el voluntariado en la Región de Murcia, y por ello se precisa de un proceso de adaptación de esa regulación a los cambios sociales y necesidades actuales.

Otro aspecto importante a considerar es la evolución del marco normativo y las políticas públicas relacionadas con el voluntariado a nivel nacional e internacional. Tales cambios pueden entrar en conflicto con la actual regulación del voluntariado, para garantizar la coherencia y la armonización con las normas nacionales e internacionales.

También es importante considerar la opinión y la experiencia de los actores implicados en el voluntariado en la Región de Murcia, como organizaciones no gubernamentales, voluntarios y voluntarias, instituciones públicas y privadas, y otros agentes sociales relevantes. La norma debe responder a las necesidades y expectativas de estos actores, para garantizar su participación activa y efectiva en la promoción del voluntariado.

Solo la evolución de la realidad social desde las crisis climática, financiera y pandémica han generado suficientes cambios sociales como para evidenciar que el texto adolece de una falta de adaptación a la realidad social que pretende ordenar y regular, y a la nueva consideración del voluntariado tanto por la normativa internacional (como es la Agenda 2030) como por la legislación nacional, con la aprobación de la Ley 45/2015, de 24 de octubre de Voluntariado y la normativa autonómica con la aprobación de la Ley 3/2021, de 29 de julio, de Servicios Sociales de la Región de Murcia (en adelante, LSSRM).

Así, en primer lugar, se hace preciso actualizar la regulación de las denominadas entidades del voluntariado en el marco de la citada Ley 45/2015, de 24 de octubre. El artículo 10 de la ley regional recoge un concepto de entidad de voluntariado, exigiendo que desarrollen su actividad fundamentalmente a través de voluntarios o estén integradas mayoritariamente por éstos. Por el contrario, el artículo 13 de la ley estatal reconoce como entidades de voluntariado a las que estén integradas o cuenten con voluntarios (sin precisar que sean mayoría).

21/03/2023 08:38:06 | GARCIA MENDEZ, MARIA JOSEFA | Este es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico administrativo archivado por la Comunidad Autónoma de Murcia, según artículo 27.3.c) de la Ley 39/2015. Los firmantes y las fechas de firma se muestran en los recuadros. Su autenticidad puede ser contrastada accediendo a la siguiente dirección: <https://sede.carm.es/verificardocumentos> e introduciendo el código seguro de verificación



Además, el legislador estatal añade como requisito para su consideración que se desarrollen parte o la totalidad de sus actuaciones mediante programas de voluntariado diseñados y gestionados en el marco de las actividades de interés general, que respeten los valores, principios y dimensiones establecidos en la propia ley y que se ejecuten en los ámbitos ahí recogidos. Por su parte, la ley autonómica exige que se desarrollen de forma permanente, estable y organizada, programas o proyectos concretos de voluntariado en el marco de las áreas de interés recogidas en su artículo 4. La exigencia de éste último requisito va a exigir cierta concreción del contenido de los citados programas de voluntariado, que no es una cuestión regulada en la legislación vigente.

Además, en el contexto actual, se exige una gestión eficaz de los programas que son desarrollados por las diversas entidades, públicas o privadas, garantizando el cumplimiento de unos derechos y deberes de las personas voluntarias y la protección de los destinatarios de la acción. Por ello, se ha de aspirar a un nuevo modelo de intervención en el que se incorporen sistemas de calidad en la acción voluntaria y en sus programas, permitiendo que redunden en una mejora en la prestación de las actividades. Para alcanzar esos criterios de calidad, la formación del voluntariado será un elemento clave, como lo será incrementar la transparencia como valor de las entidades de voluntariado.

Por otro lado, se hace necesario reconocer y regular todas las formas de voluntariado surgidas en estos años y sobre todo después de la crisis sanitaria mundial como consecuencia de la COVID-19. Así cabe destacar, el que se podría denominar voluntariado virtual o voluntariado online, cuya actividad puede ser realizada de forma más flexible y adaptada a la disponibilidad de las personas voluntarias a través de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y que no requiere la presencia física de las personas voluntarias en las entidades de voluntariado.

Además, se ha de reconocer las especificidades que puedan surgir cuando la acción voluntaria se realice por distintos sectores de la población. En este sentido, cabe recordar que la Ley 45/2015, de 14 de octubre, reconoce la condición de voluntarios a menores de edad, con los requisitos establecidos en su artículo 8, siendo necesario contemplar esta regulación en la ley autonómica.

En resumen, los cambios normativos y sociales acaecidos en estos años, la aparición de nuevas necesidades, la exigencia de mejorar la acción voluntaria, la regulación del



estatuto del voluntariado y los requisitos para las entidades de voluntariado, hacen necesaria la adecuación del marco legal existente.

## b) NECESIDAD Y OPORTUNIDAD DE SU APROBACIÓN

### Necesidad:

La Ley 5/2004, de 22 de octubre del Voluntariado en la Región de Murcia reguló por primera vez a nivel autonómico el voluntariado, por lo que supuso un hito importante en su reconocimiento y fomento. Ahora bien, la acción voluntaria ha experimentado en los últimos años en todas las sociedades una especial relevancia en avanzar en la consecución del desarrollo sostenible en sus 3 dimensiones: social, económica y medioambiental.

En este sentido, es necesario recordar que la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 27 de septiembre de 2015, reconoce explícitamente a los grupos de personas voluntarias como actores principales para alcanzar los ODS, ya que permite a las personas y comunidades participar en su propio crecimiento. Y de forma específica el voluntariado social es un actor primordial, ya que con un enfoque sustentado en la defensa y promoción de los derechos humanos, promueve iniciativas y programas para la integración y defensa de los colectivos más vulnerables.

La sensibilización moviliza a la sociedad civil y promueve cambios sociales a diferentes niveles. Es un proceso de cambio social en sí mismo, que permite promover el compromiso social de las personas en pro de un mundo más justo. Permite expandir la corresponsabilidad frente a las situaciones sociales y unir esfuerzos para luchar y conseguir cambios importantes.

En la misma línea, el Plan de Acción para la implementación de la Agenda 2030 en la Región de Murcia aprobada por el Consejo de Gobierno a propuesta de la entonces Consejería de Transparencia, Participación y Administración Pública contempla el Plan Regional para la Promoción y fomento del voluntariado en la Región de Murcia como una de las Estrategias de cambio. Así, se señala que se requiere el compromiso de la ciudadanía en todo su conjunto para alcanzar los ODS, siendo las personas voluntarias claros ejemplos de ciudadanía comprometida con un mundo mejor. Ellos encarnan los



valores de solidaridad que subyacen en los ODS. En este sentido, hay que recordar que la Agenda 2030 recoge que los gobiernos y las instituciones públicas también colaborarán estrechamente en la implementación con los grupos de voluntarios. Por todo ello, es clave una tercera estrategia de impulso del cambio, la aprobación de un Plan Regional para la promoción y fomento del voluntariado de la Región de Murcia.

Este Plan tiene además la consideración de estrategia de impulso del cambio, en la medida en que contribuye a generar esa cultura de la necesidad del cambio que se destacaba. Los voluntarios con su acción van a conocer la realidad que se pretende cambiar y comprender la necesidad de dicho cambio, pero también les transforma a ellos convirtiéndoles en ciudadanos activamente comprometidos y, por tanto, en artífices de la transformación de la sociedad en la que viven. O, dicho de otro modo, la acción del voluntariado permite comprender la necesidad del cambio, pero también les convierte en protagonistas de un modo directo de esa transformación.

Así pues, ha habido cambios significativos sociales pero también normativos, con la aprobación de nuevos marcos jurídicos tanto a nivel europeo, como a nivel nacional y regional.

Cabe destacar que se produjo un reconocimiento a nivel internacional del voluntariado, como el dictamen, de 13 de diciembre de 2006, del Comité Económico y Social Europeo, «Actividades de voluntariado, su papel en la sociedad europea y su impacto», o el estudio sobre el voluntariado en la Unión Europea «Study on Volunteering in the European Union. Final Report», elaborado por la Education, Audiovisual & Culture Executive Agency, presentado el 17 de febrero de 2010, que incorpora nuevas perspectivas de actuación en la acción voluntaria.

Además, como conclusiones del Año Europeo del Voluntariado 2011, se aprobaron diferentes documentos, tales como la comunicación de la Comisión Europea, de 20 de septiembre de 2011, sobre «Políticas de la UE y voluntariado: Reconocimiento y fomento de actividades voluntarias transfronterizas», o las resoluciones del Parlamento Europeo, de 12 de junio de 2012, sobre el «Reconocimiento y el fomento de las actividades voluntarias transfronterizas en la UE», y de 10 de diciembre de 2013, sobre «El voluntariado y las actividades de voluntariado».



La propuesta de directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a los «Requisitos de entrada y residencia de los nacionales de terceros países con fines de investigación, estudios, intercambio de alumnos, prácticas remuneradas y no remuneradas, servicios de voluntariado y colocación au pair de 2013» también debe ser tenida en cuenta.

Más recientemente, el Reglamento (UE) núm. 375/2014, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de abril de 2014, por el que se crea el Cuerpo Voluntario Europeo de Ayuda Humanitaria (iniciativa Voluntarios de Ayuda de la UE) y su Reglamento de Ejecución (UE) núm. 1244/2014, de la Comisión, de 20 de noviembre de 2014, han diseñado un nuevo marco europeo para el desarrollo del voluntariado humanitario durante el periodo 2014-2020. En la misma línea, cabe citar la Directiva (UE) 2016/801, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2016, relativa a los requisitos de entrada y residencia de los nacionales de países terceros con fines de investigación, estudios, prácticas, voluntariado, programas de intercambio de alumnos o proyectos educativos y colocación au pair, que define el programa de voluntariado poniendo el acento en las actividades solidarias prácticas perseguidas como medio de conseguir objetivos de interés general para una «causa sin ánimo de lucro, en la que las actividades no son remuneradas, excepto en forma de reembolso de gastos o dinero de bolsillo, o ambos».

A nivel estatal, cabe destacar un hito importante con la aprobación de la Ley 45/2015, de 14 de octubre de voluntariado, que viene, sin perjuicio de la competencias autonómicas en la materia, a reclamar un marco de cooperación entre las distintas Administraciones públicas que sea especialmente proclive a la consolidación y desarrollo del voluntariado.

### **Oportunidad:**

La Ley 3/2021, de 29 de julio, de Servicios Sociales de la Región de Murcia que dedica el Capítulo II de su Título VIII al voluntariado social, estableciendo en su artículo 77 que se promoverá y fomentará la participación solidaria y altruista de los ciudadanos en acciones de voluntariado, a través de entidades públicas o de iniciativa social, añadiendo en su apartado 3 que “el régimen jurídico de actuación del voluntariado social será el establecido por la legislación estatal y autonómica correspondiente”.



La propia Ley en su Disposición final tercera prevé un conjunto de desarrollos normativos que se ha de completar en cuatro años. Entre esos desarrollos no está expresamente recogida la legislación sobre voluntariado como tal, pero si resultaría cuando menos coherente y adecuado acompañar a esos desarrollos reglamentarios la modificación de esa faceta en coherencia con la previsión del artículo 77.

Así pues, teniendo en cuenta el tiempo transcurrido desde la aprobación de la Ley vigente, partiendo de la nueva perspectiva que otorga la Agenda 2030 al voluntariado, y atendiendo a las modificaciones normativas indicadas, se hace preciso la promulgación de una nueva ley, que responda a la nueva configuración de la acción del voluntariado, superada por la que inspiró la aprobación de la Ley 5/2004, de 22 de octubre y que se adecúe al marco diseñado por la ley estatal.

### **c) OBJETIVOS DE LA NORMA.**

El eje central de la propuesta que se presenta es la consolidación de la acción del voluntario, como agente de transformación de la sociedad, que contribuye a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, regulando todos los ámbitos de actuación, todos los tipos de voluntariado, incluidos la acción voluntaria online y por parte de los distintos colectivos de la sociedad (menores de edad, jóvenes o personas mayores), así como por los requisitos para tener la consideración de entidad del voluntariado.

Se hace necesaria la regulación de otros aspectos como el voluntariado corporativo, la ampliación de los ámbitos de actuación o la determinación de la regulación del voluntariado en otros ámbitos que irían desde la cooperación internacional al desarrollo hasta la protección civil.

A modo de conclusión, se requiere una regulación que apueste por un concepto amplio de acción voluntaria y, en esta línea, se oriente a facilitar y ordenar las nuevas formas y los diversos ámbitos de actuación, así como a favorecer su promoción desde entidades del voluntariado, que gestione programas de voluntariado de calidad, participativo y transparente, capaces de fomentar la acción voluntaria de todas las edades, con la adecuada formación y que promueva medidas de promoción y de reconocimiento social.





**d) POSIBLES SOLUCIONES ALTERNATIVAS REGULATORIAS Y NO REGULADORAS.**

La consecución de los objetivos planteados implica la necesidad de una reforma del marco normativo vigente, es decir con rango legal, por lo que no caben otras soluciones alternativas de carácter no regulatorio para afrontar los problemas y limitaciones actuales del voluntariado en la Región.

(Documento firmado electrónicamente)

**LA JEFA DE SERVICIO DE VOLUNTARIADO SOCIAL,  
EMIGRACIÓN Y RETORNO**

**Fdo. María Teresa Muñoz Ibañez**

**Vº B**

**LA DIRECTORA DE SERVICIOS SOCIALES Y  
RELACIONES CON EL TERCER SECTOR.**

**Fdo. María Josefa García Méndez**