

Las fundaciones en la Región de Murcia

Pilar Juana García Saura

Departamento de Derecho Administrativo
Universidad de Murcia

SUMARIO: I. MEDIDAS DE REESTRUCTURACIÓN Y RACIONALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA Y SU INCIDENCIA EN EL ÁMBITO DE LAS FUNDACIONES DEL SECTOR PÚBLICO. SITUACIÓN DE LAS FUNDACIONES FRENTE A LA CRISIS.—II. EL CONTROL PRESUPUESTARIO DE LAS FUNDACIONES DEL SECTOR PÚBLICO AUTÓNOMICO.—III. TERCER SECTOR. APROXIMACIÓN.—IV. NORMATIVA AUTÓNOMICA EN MATERIA DE VOLUNTARIADO: 1. *Competencias estatutarias de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en la esfera del voluntariado*. 2. *Estatuto del voluntariado en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia*: A) Figura del voluntario y su regulación por el Derecho Autonómico murciano. B) Figura de las entidades de voluntariado y su regulación por el Derecho Autonómico de Murcia. 3. *Relaciones de las Administraciones públicas murcianas con las estructuras de voluntariado de ámbito autonómico*: A) Competencias en materia de voluntariado de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y su ejercicio. B) Registro general de entidades de voluntariado. C) Consejo asesor murciano del voluntariado. Participación. 4. *Medidas de fomento del voluntariado*.

Dado que las fundaciones se encuentran englobadas dentro del Tercer Sector y que en ediciones anteriores de este Anuario nos ocupamos principalmente del estudio de las fundaciones en sentido estricto (régimen jurídico existente en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia), nos ha parecido oportuno dedicar estas líneas al análisis de las novedades respecto a la situación de las fundaciones en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia que durante el período de referencia se encuentran inmersas en una situación de grave crisis. También nos ocuparemos de las medidas de control presupuestario en las fundaciones del sector público autonómico para, posteriormente, referirnos al voluntariado como expresión manifiesta del Tercer Sector en la Región de Murcia (en una concepción amplia). Nos centramos en fin en el régimen jurídico del voluntariado del Tercer Sector y por ello, también de las fundaciones en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

I. Medidas de reestructuración y racionalización de la Administración de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y su incidencia en el ámbito de las fundaciones del sector público. Situación de las fundaciones frente a la crisis

Consideradas las fundaciones como manifestación de la expresión del derecho de participación de los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social (y no una mera manifestación de la autonomía de la voluntad en ejercicio del derecho de propiedad: fundaciones como patrimonios adscritos a un fin de interés general), comenzamos analizando las novedades producidas durante el período de tiempo objeto de estudio.

Tal y como pusimos de manifiesto en anteriores anuarios, el Tercer Sector y en concreto las fundaciones, no es ajeno a la crisis. Ante una situación compleja, las entidades no lucrativas deben desarrollar estrategias para afrontar el doble reto que se les plantea: minimizar el impacto que ésta pueda tener en su funcionamiento y dar respuesta al previsible incremento de las necesidades sociales. Han de ser capaces de actuar en un contexto de crisis caracterizado fundamentalmente por la tendencia a la reducción de los ingresos públicos y privados. En estas circunstancias, bastantes entidades tienen una elevada dependencia de determinadas fuentes de financiación, fundamentalmente de la Administración pública. Ello condiciona la sostenibilidad y viabilidad de las entidades.

Dada la situación de crisis actual, se está produciendo el fenómeno inverso al acaecido hace algunos años, consistente en la creación, por parte de las Administraciones, de fundaciones como opción organizativa prevalente de determinadas actividades y «*exponente máximo de la tan traída y llevada huida del Derecho administrativo*»¹.

A partir de la propia información suministrada por la Administración regional², se constata la extinción de fundaciones públicas —en cuyo órgano de gobierno participan altos cargos de la Comunidad Autónoma— justificada institucionalmente por la imposibilidad de realizar el fin fundacional para el cual se constituyeron, pasando esas actividades a ser realizadas, otra vez, por

¹ Así lo expresaba FERNÁNDEZ SALMERÓN, M., «Las fundaciones en la Región de Murcia», *Anuario de Derecho de Fundaciones 2010*, Iustel, p.443.

² Información suministrada directamente por la Secretaría General del Registro de Fundaciones de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, dependiente de la Consejería de Presidencia, debido a que la información existente en la página Web no está actualizada.

la propia Administración (estas competencias son ejercidas por Direcciones Generales)³.

Como puede apreciarse en la Tabla 1, de las diecinueve fundaciones públicas existentes en el año 2010, cuatro han sido oficialmente disueltas. Parece contradictorio que precisamente las de más reciente creación (aquellas que se publicitaron como adecuadas para servir como revulsivo a la crisis —para crear empleo—) fueran las primeras en ser las disueltas en la situación de crisis (algunas de ellas no llegaron a tener sede física oficial, es el caso de CONTENTPOLIS⁴ y AREX).

TABLA 1.—Fundaciones Públicas Región de Murcia a fecha de 11 de noviembre de 2013

CLASIFICACIÓN FUNDACIONES	NOMENCLATURA	INSCRIPCIÓN	DISOLUCIÓN
CULTURALES	Mariano Ruiz Funes	Diciembre 1994	
	Amigos del Casino de Murcia	Abril 1998	
	Orquesta Sinfónica de la Región de Murcia	Enero 2003	
	Agencia para el desarrollo de las industrias creativas de la Región de Murcia (ADICREA)	Abril 2008	
	Anfiteatro Romano-Museo de arte Contemporáneo de la Región de Murcia	Enero 2009	
	Cante de las Minas	Julio 2010	

³ En este sentido, el Decreto 23/2013, de 15 de marzo, de racionalización del sector público de la Región de Murcia sostiene «... es posible encontrar sinergias entre los distintos entes que integran el sector público regional, o con los órganos de la Administración General de la Comunidad Autónoma, que no suponga un perjuicio a la calidad de los servicios públicos que se prestaban desde estas entidades objeto de racionalización, pudiendo asumir, por tanto, los fines y objetivos que tenían encomendados en el momento de su creación», BORM, de 2 de abril de 2013.

⁴ El proyecto de Contentpolis llegó a contar con un presupuesto inicial de seis millones de euros con cargo a la Administración regional. Se construyó un edificio como sede central en Los Camachos, que no llegó a inaugurarse. Tras el comienzo de algunas actividades en el Centro Europeo de Empresas e Innovación de Cartagena (CEEIC), esta iniciativa fue definitivamente abandonada.

TABLA 1.—Fundaciones Públicas Región de Murcia
a fecha de 11 de noviembre de 2013 (continuación)

CLASIFICACIÓN FUNDACIONES	NOMENCLATURA	INSCRIPCIÓN	DISOLUCIÓN
DOCENTES	SÉNECA. Agencia Regional de Ciencia y Tecnología	Enero 2007	
	Instituto Euromediterráneo del Agua	Septiembre 2001	
	Agencia Regional de Gestión de la Energía de Murcia (ARGEM)	Octubre 2001	
	Formación e investigación sanitarias de la Región de Murcia	Febrero 2005	
	Cluster para la protección y la conservación del Mar Menor	Noviembre 2005	Disuelta por resolución 30 /12/2010
	Fundación INTEGRAL. Integración de recursos y nuevas tecnologías para la modernización de la Región de Murcia	Julio 1998	
	Fundación Parque Científico	Marzo 2007	
ASISTENCIA-LES	Murciana para la tutela y defensa judicial de adultos	Febrero 2003	
	Fundación ALZHEIMUR	Abril 2006	
FOMENTO DE LA ECONOMÍA	F Territorio y sostenibilidad	Abril 2008	Disuelta por resolución 30 /12/2010
	Instituto de Estudios Económicos de la Región de Murcia	Marzo 2005	
DESARROLLO TECNOLÓGICO	CONTENTPOLIS, Ciudad de los contenidos digitales	Enero 2009	Disuelta por resolución 23/04/2013
FOMENTO EN LA CALIDAD Y EXCELENCIA EN LA GESTIÓN	Agencia Regional para la Excelencia (AREX)	Diciembre 2009	Disuelta por resolución 18/07/2011

Fuente: Servicio de Registro Especiales y Espectáculos Públicos. Secretaría General, Consejería de Presidencia, Región de Murcia

De las ciento setenta y una fundaciones inscritas en el Registro de Fundaciones de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en el último año, han sido dadas de baja un total de trece, algunas de ellas porque se han extinguido⁵ y otras por haberse ampliado su ámbito de actuación pasando a ser nacionales⁶.

Debemos hacer notar que, aunque la disolución de algunas fundaciones no conste aún en el Registro, en ocasiones ya han cesado sus actividades (con acuerdo de cese). Estas, se encuentran aún en fase de liquidación y no tienen el asiento de extinción inscrito. Es el caso de las fundaciones Parque Científico de Murcia, Agencia de la Gestión de la Energía (ARGEM) y Fundación *Alzheimer*⁷.

II. El control presupuestario de las fundaciones del sector público autonómico

Como la propia Administración regional y otras empresas públicas autonómicas, estas fundaciones públicas autonómicas han sido también destinatarias de medidas dirigidas a controlar el gasto asociado a su gestión, siendo sus presupuestos conjuntamente aprobados a través de la ley regional anual de Presupuestos.

En línea de continuidad con el previo ejercicio presupuestario, la Ley 13/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el ejercicio 2013⁸, ha venido a dar continuidad a las medidas de contención del gasto público anteriormente adoptadas.

⁵ Fundación Hospital de Cieza; Real Murcia C.F; Instituto para la formación en la Región de Murcia; Carmelitas Cartagena; José López Rejas; Santa Joaquina La Unión; Cluster Protección y conservación del Mar Menor; Territorio y Sostenibilidad; *Contentpolis*, Ciudad de los Contenidos Digitales; Agencia Regional para la Excelencia, AREX.

⁶ Fundación Niños de Guarataro; Fundación Petites Príncipes; Fundación Desarrollo Sostenible.

⁷ Decreto 23/2013, de 15 de marzo, de racionalización del sector público de la Región de Murcia. BORM núm. 74, de 2 de abril de 2013, p. 13230. Las competencias de estas entidades serán asumidas por la Consejería de Universidades, Empresa e Investigación, por medio de la Dirección General de Universidades y Política Científica; Consejería de Universidades, Empresa e Investigación, por medio de la Dirección General de Industria, Energía y Minas; y por la Consejería de Sanidad y Política Social, a través del órgano directivo u organismo que determine la misma, respectivamente.

⁸ BORM núm. 301, de 31 de diciembre de 2012 y BOE de 21 de febrero de 2013, num. 45, sec. I, p. 14652.

En total se destinan 22.143.473 € para la financiación en los presupuestos de las fundaciones del sector público autonómico de los cuales la mitad (11.273.967 €) son destinados a la fundación para la Formación e Investigación Sanitaria. A mucha diferencia de la anterior se encuentra la Fundación Séneca (3.122.216 €) y la Fundación Integra (3.074.765 €) entre otras⁹.

La Ley de Presupuestos aprobada en 2012 para el siguiente ejercicio se caracteriza por:

1) exigir que los expedientes de modificaciones de crédito que supongan un cambio en las subvenciones o aportaciones de cualquier naturaleza a favor de fundaciones del sector público autonómico, deberán incluir las repercusiones que dichas modificaciones puedan producir en el presupuesto administrativo de la respectiva fundación y su autorización corresponderá al Consejero de Economía y Hacienda¹⁰.

2) con respecto a las retribuciones del personal al servicio de las fundaciones públicas, se establece que las dotaciones consignadas para estos gastos en los presupuestos administrativos de las fundaciones del sector público autonómico, tienen la consideración de limitativas. No obstante, los Consejos de Administración de las fundaciones podrán solicitar de forma justificada y cuantificada el incremento de los gastos de personal previstos inicialmente, a través de la consejería de la que dependan, correspondiendo su aprobación al Consejo de Gobierno, a propuesta del Consejero de Economía y Hacienda, previo informe vinculante de la Dirección General de Presupuestos y Fondos Europeos.

Se establece asimismo que serán nulas de pleno derecho las contrataciones de personal, así como cualquier otro acto cuya realización o adopción implique que el total de gastos de personal previsto en cómputo anual de las fundaciones supere la dotación inicialmente aprobada en el Presupuesto administrativo, sin la previa autorización del Consejo de Gobierno¹¹.

⁹ Fundación Orquesta Sinfónica de la Región de Murcia 1.557.617 €; Fundación Parque Científico de Murcia 1.411.883 €; Fundación Agencia de Gestión de Energía de la Región de Murcia 726.200 €; Fundación Murciana para la Tutela y Defensa Judicial de Adultos 409.750 €; Fundación Instituto Euromediterráneo del Agua 343.334 €; Fundación Alzheimer 215.741 €; Fundación Mariano Ruiz Funes 8.000 €.

¹⁰ Cuando la cuantía de la modificación de crédito a efectuar sea superior al 20% del presupuesto inicial de gastos de la fundación, la competencia corresponderá al Consejo de Gobierno. *Vid.* artículo 11 Ley 13/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el ejercicio 2013.

¹¹ Artículo 22.7 Ley 13/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el ejercicio 2013. BORM núm. 301 de 31 de diciembre de 2012.

La masa salarial del personal del sector público regional no experimentó ningún incremento en 2013, permaneciendo vigentes las masas salariales existentes a 31 de diciembre de 2012¹² estableciendo como tope para las retribuciones del personal directivo de las fundaciones públicas regionales, las correspondientes al cargo de Director General de la Administración general, adecuándose las mismas, de superar estas, con efectos de 1 de enero de 2013¹³.

Sobre esta materia, la Ley de Presupuestos establece también la obligación de que las fundaciones adopten las medidas necesarias para la aplicación de las siguientes cuestiones: suspensión de la convocatoria, concesión o abono de cualquier ayuda derivada del concepto de acción social o cualquier tipo de ayuda similar; no retribución de las horas extraordinarias¹⁴; no abono de cantidad alguna en concepto de productividad variable, incentivos al rendimiento o complementos de idéntica o similar naturaleza; no autorización de convocatorias de puestos o plazas vacantes de personal laboral, salvo en los casos excepcionales y para cubrir necesidades urgentes e inaplazables¹⁵; respecto a la amortización de plazas por jubilación y a las aportaciones a los planes de pensiones de empleo o contratos de seguros colectivos que incluyan la cobertura de la contingencia de jubilación, se estará a lo dispuesto en los artículos 9 y 11 de la Ley 5/2012, de 29 de junio, de ajuste presupuestario y de medidas en materia de Función Pública.

3) Regula el endeudamiento de los organismos públicos, incluyéndose por vez primera, de forma expresa, a las fundaciones públicas. Exige la autorización previa de la Consejería de Economía y Hacienda para que concierten operaciones de endeudamiento las fundaciones del sector público durante el año 2013. El Instituto de Crédito y Finanzas de la Región de Murcia será el órgano encargado de negociar ante las entidades financieras las mejores condiciones para la consecución de las operaciones de endeudamiento

¹² Sin tenerse en cuenta la reducción aprobada por el Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, referente a la supresión de la paga extraordinaria y de la paga adicional o equivalente del mes de diciembre de 2012, así como la congelación de las retribuciones de los miembros del Consejo de Gobierno, altos cargos de la Administración pública regional y personal directivo del sector público regional, incluida por tanto la reducción del 3% establecida en el artículo 19 de la Ley 5/2012, de 29 de junio, de ajuste presupuestario y de medidas en materia de función pública.

¹³ Artículo 26.3 Ley 13/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos..., *ibidem*.

¹⁴ Debiéndose compensar obligatoriamente con descansos adicionales el exceso de horas realizadas superiores a la jornada legalmente establecida.

¹⁵ Que requerirán la previa y expresa autorización de la Consejería de Economía y Hacienda.

una vez autorizado. Las fundaciones tienen la obligación de remitir mensualmente a dicho instituto información relativa a la situación de endeudamiento¹⁶.

4) Con respecto a la gestión de la tesorería, la Ley establece la obligación de las fundaciones de comunicar previamente a la Dirección General de Presupuestos y Fondos Europeos (Consejería de Economía y Hacienda), la apertura y cierre de cuentas en entidades financieras, así como facilitar sus saldos y movimientos¹⁷.

5) Las fundaciones del sector público que pretendan realizar un proyecto de inversión en infraestructuras públicas, financiándolas a través de fórmulas de colaboración entre el sector público y el sector privado, deberán remitir al Instituto de Crédito y Finanzas de la Región de Murcia un estudio de su viabilidad económico-financiera que contemple las proyecciones de ingresos, gastos y resultados, valorando la aportación total prevista de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y la evaluación y reparto de los riesgos en cada fase del mismo. Este Instituto emitirá informe preceptivo sobre estos proyectos de inversión¹⁸.

6) El incumplimiento por las fundaciones del sector público regional de las obligaciones de remisión de información periódica y no periódica y de cualquier otra petición de información que se formule por la Intervención General, dará lugar a un requerimiento de cumplimiento por parte de la Intervención General de la Comunidad Autónoma. En éste se indicará el plazo, no superior a diez días hábiles, para atender la obligación incumplida, con apercibimiento de que transcurrido el mencionado plazo, la Intervención General de la Comunidad Autónoma podrá proponer al consejero de Economía y Hacienda la suspensión de los pagos pendientes de efectuar a favor de las entidades integrantes del sector público regional a las que afecte.¹⁹

7) Establece la prohibición de creación de nuevas fundaciones del sector público durante el año 2013.

8) Respecto a las medidas de control sobre los presupuestos de las fundaciones del sector público, la Ley da permiso durante el ejercicio 2013 a las

¹⁶ Artículo 51 Ley 13/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos..., *ibidem*.

¹⁷ Artículo 52 Ley 13/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos..., *ibidem*.

¹⁸ Disposición adicional quinta. Infraestructuras financiadas con fondos públicos y privados. Ley 13/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos..., *ibidem*.

¹⁹ Disposición adicional séptima. Suspensión de los pagos a favor de entidades del sector público que no cumplan el deber de información en materia de estabilidad presupuestaria. Ley 13/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos..., *ibidem*.

fundaciones del sector público para adquirir compromisos de gastos que hayan de extenderse a ejercicios posteriores. Para ello deberán remitir a la Dirección General de Presupuestos y Fondos Europeos, antes del 31 de enero de 2013, un estado acreditativo de todos los compromisos de gastos adquiridos para el ejercicio 2013 y ejercicios siguientes, existentes a fecha 31 de diciembre de 2012.

Así mismo, se establece la obligación de las fundaciones de tramitar una modificación de sus Presupuestos cuando se prevea una minoración en los ingresos previstos en sus Presupuestos. Para ello, deberán elevar la modificación para su aprobación al Consejo de Gobierno a través de la Consejería de Economía y Hacienda, que emitirá informe sobre la misma²⁰.

Es preciso mencionar además que la Ley de Presupuestos establece que si antes de la entrada en vigor de la ley, o durante el ejercicio 2013, se produjera la supresión o extinción de alguna de las fundaciones del sector público autonómico —como ha ocurrido—, cuyos presupuestos se integran en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma objeto de la presente ley, los créditos consignados en los estados de gastos a favor de dichas fundaciones quedarán a disposición de la Consejería de Economía y Hacienda que asignará el destino final de dichos fondos, efectuando, en su caso, las oportunas modificaciones de crédito.

Aparte de las cuestiones comentadas en la ley de referencia, durante 2013 no se constatan novedades normativas significativas en el ámbito del sector fundacional.

III. Tercer Sector. Aproximación

Podría decirse que Tercer Sector es un concepto confuso y equívoco. Se trata de una noción puramente convencional que, aunque admitida, carece de expresa traducción o reconocimiento jurídico. En ocasiones se utilizan otros términos que no resultan totalmente equivalentes como «*sector no lucrativo*», «*sector voluntario*», «*organizaciones no gubernamentales*» y «*organizaciones de economía solidaria*»²¹. Nace como concepto residual, para distinguirlo del

²⁰ Disposición adicional decimocuarta. Medidas de control sobre los presupuestos de las entidades públicas empresariales, otras entidades de Derecho público de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, Sociedades Mercantiles regionales y fundaciones del sector público autonómico. Ley 13/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos..., *ibidem*.

²¹ PIÑAR MAÑAS, J. L., «Tercer Sector, sector público y fundaciones», en *Revista Española del Tercer Sector*, núm. 1, 2005.

sector público (el primer sector) y el sector lucrativo (segundo sector): engloba un sector extraordinariamente amplio, dispar y heterogéneo²².

El Tercer Sector incluye entidades tanto de naturaleza institucional como corporativa. Comprende entidades que persiguen fines diferentes a los de sus miembros, que se rigen por el principio burocrático y tienen una base patrimonial (fundaciones) y entidades que persiguen fines que coinciden en lo esencial con los de sus miembros que, en su organización, se rigen por el principio democrático o participativo y que tienen base personal (fundamentalmente corporativo o asociativo).

Este sector así definido englobaría, por tanto, asociaciones y fundaciones, entidades en constante desarrollo. En España su importancia es cada vez mayor. La economía social emplea a más de 14 millones de personas en la UE, el 6,5% del empleo total. Durante el período 2008-2012, la Economía Social «*ha demostrado una capacidad extraordinaria*» para hacer frente a las consecuencias negativas del actual ciclo de depresión y contribuir de forma significativa a las tres principales prioridades de la Estrategia Europea 2020: un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. La innovación organizativa y social de las entidades de Economía social se encuentra entre las razones básicas de su mayor resistencia a la destrucción de los puestos de trabajo y la inseguridad laboral²³.

Como afirma Piñar Mañas, el gran potencial que representa el Tercer Sector impone que desde el Derecho público se le preste mayor atención. Uno de los motivos de la emergencia del sector es la retirada del Estado o de las Administraciones públicas derivada de la crisis del Estado del Bienestar²⁴.

Por las razones expuestas, nos centraremos en el estudio del régimen jurídico del voluntariado en el Comunidad Autónoma de la Región de Murcia como propio de entidades integrantes del Tercer Sector y por tanto, de las fundaciones.

²² No todo lo que no es ni poder público ni sector lucrativo puede o debe incluirse en el tercero.

²³ MOZÓN CAMPOS, J. L. y CHAVES ÁVILA, R., «La Economía Social en la Unión Europea», Informe elaborado para el Comité Económico y Social Europeo por el Centro Internacional de Investigación e Información sobre la Economía Pública, Social y Cooperativa (CIRIEC). Disponible a través de la web <http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/qe-30-12-790-es-c.pdf>

²⁴ Piñar Mañas, J.L., «Tercer...», *ibidem*, p. 8.

IV. Normativa autonómica en materia de voluntariado

1. *Competencias estatutarias de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en la esfera del voluntariado*

El voluntariado en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia ha sido regulado por la Ley 5/2004, de 22 de octubre, del Voluntariado²⁵. Esta Ley apela en su Exposición de Motivos, como título competencial habilitante para la adopción de la misma, al artículo 9 que recoge en términos semejantes el precepto constitucional, el del artículo 9.2, precisando que la Comunidad Autónoma, en el ámbito de sus competencias y a través de sus órganos velará por promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean efectivas y reales, removiendo los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud, señalando expresamente que le corresponde facilitar la participación de todos los murcianos en la vida política, económica, cultural y social.

Al amparo de este marco legal se habían elaborado diferentes normas que contenían disposiciones que recogían de manera tangencial la acción voluntaria. Esta norma pretende una regulación específica del voluntariado en la que se intenta recoger todos los campos de actuación del voluntariado, más allá del ámbito puramente asistencial. Reconoce así un amplio campo de actuación al voluntariado que engloba a cualquier acción positiva con incidencia social siempre y cuando tenga lugar a través de una organización y no se corresponda con deberes jurídicos o personales de las personas voluntarias ni pueda suponer un abandono por parte de las Administraciones públicas de sus obligaciones, ni tampoco una sustitución del trabajo retribuido en ningún sector de actividad. De esta forma, el objetivo de la ley es la *«ordenación, promoción y fomento de la participación solidaria de los ciudadanos siempre que ésta tenga lugar en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Murcia a través de entidades debidamente organizadas»*²⁶.

Esta norma legal se encuentra estructurada en cinco Títulos. A saber: A) Título I, regula las siguientes cuestiones: 1.ª Objeto de la Ley, que se extiende a la ordenación, promoción y fomento de la *«participación solidaria de los ciudadanos en acciones de voluntariado, a través de entidades públicas o privadas sin ánimo de lucro»*, además de la regulación de las *«relaciones entre las*

²⁵ BORM, de 10 de noviembre de 2004, núm. 261.

²⁶ Preámbulo, apartado V, Ley...

*distintas Administraciones públicas, las Organizaciones que desarrollen actividades de aquella naturaleza, los voluntarios y los destinatarios de la acción voluntaria*²⁷; 2.^a Conceptualización de voluntariado y determinación de las áreas de interés general en esta materia²⁸; 3.^a Principios básicos de la actuación de los voluntarios entre los que se destaca: a) «*Libertad*» como opción personal de compromiso social; b) «*Solidaridad*» con otras personas o grupos que se traduzca en acciones a favor de los demás o de intereses sociales colectivos; c) «*Participación altruista y responsable*» de los ciudadanos en actividades de interés general, como principio democrático de intervención directa y activa en las necesidades de la comunidad; d) «*Respeto*» a las ideas, creencias y costumbres de cuantas personas participen en la acción voluntaria; y d) «*Colaboración y complementariedad*» entre las entidades y las Administraciones públicas, en el ejercicio de su acción social, sin perjuicio de la autonomía e independencia de aquellas respecto a los poderes públicos²⁹. B) El Título II ordena el Estatuto del Voluntariado, estando integrado, a su vez, por tres secciones: 1.º Referida al Voluntario, y en particular, a la regulación de sus derechos y deberes. También a su reconocimiento social³⁰; 2.º Relativa a las entidades de voluntariado y en concreto a su conceptualización, a la incorporación de las personas voluntarias en estas entidades, a sus obligaciones y derechos, a la responsabilidad extracontractual frente a terceros y la resolución de conflictos³¹; 3.º En último lugar, otra referida a los destinatarios de la acción voluntaria organizada donde se establece su conceptualización, derechos y deberes de los destinatarios de la acción voluntaria³²; C) El Título III contempla las relaciones entre la Administración y las entidades de voluntariado, recogiendo los principios inspiradores y las competencias de la Comunidad Autónoma, así como las de las Entidades Locales; crea el Registro General de Entidades de Voluntariado de la Región de Murcia, público y gratuito, adscrito a la Consejería competente en materia de voluntariado; y establece la posibilidad de que las entidades de voluntariado inscritas puedan ser declaradas de utilidad pública³³; D) El Título IV recoge el derecho de las entidades que realicen actividades de voluntariado a la

²⁷ Artículo 1 Ley 5/2004, de 22 de octubre, del Voluntariado en la Región de Murcia. BORM, de 10 de noviembre de 2004, núm. 261.

²⁸ Artículos 2 y 3 Ley 5/2004, de 22 de octubre, del Voluntariado..., *ibidem*.

²⁹ Artículo 5 Ley 5/2004, de 22 de octubre, del Voluntariado..., *ibidem*.

³⁰ Artículos 6 a 9 Ley 5/2004, de 22 de octubre, del Voluntariado..., *ibidem*.

³¹ Artículos 10 a 15 Ley 5/2004, de 22 de octubre, del Voluntariado..., *ibidem*.

³² Artículos 16 a 18 Ley 5/2004, de 22 de octubre, del Voluntariado..., *ibidem*.

³³ Artículos 19 a 23 Ley 5/2004, de 22 de octubre, del Voluntariado..., *ibidem*.

participación en la gestión, seguimiento y evaluación de los proyectos que en dicha materia realicen los poderes públicos; y crea el Consejo Asesor del Voluntariado de la Región, como máximo órgano consultivo de asesoramiento, participación y seguimiento en materia de voluntariado, adscrito a la Consejería competente en materia de voluntariado³⁴; E) El Título V describe las medidas generales de fomento así como los incentivos al voluntariado y el Plan Regional para la promoción y fomento del voluntariado en la Región de Murcia³⁵.

2. *Estatuto del voluntariado en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia*

A) *Figura del voluntario y su regulación por el Derecho Autonómico murciano*

La regulación del Estatuto del voluntario en Murcia es establecida por el Capítulo II de la citada Ley autonómica. La Ley define al voluntario como «*la persona física que, mediante una decisión personal, libre y altruista, sin recibir ningún tipo de contraprestación económica, participa en cualquier actividad de voluntariado a que se refiere esta Ley y en las condiciones que se señalen en la misma, y a través de una entidad de voluntariado*»³⁶.

Se pueden agrupar los derechos del voluntario en cinco grandes categorías: libertad del voluntario, como base para desarrollar su actividad³⁷; recibir la formación y la orientación necesaria³⁸; de participación activa en la entidad en que se integra³⁹; realización de la actividad voluntaria con todas las ga-

³⁴ Artículos 24 y 25 Ley 5/2004, de 22 de octubre, del Voluntariado..., *ibidem*.

³⁵ Artículos 26 a 28 Ley 5/2004, de 22 de octubre, del Voluntariado..., *ibidem*.

³⁶ Artículo 6 Ley 5/2004, de 22 de octubre, del Voluntariado..., *ibidem*.

³⁷ La libertad del voluntario implica, que el voluntario puede acordar de forma libre las condiciones de su acción voluntaria, el compromiso de tareas, tiempo, horario y responsabilidades aceptadas. Y que también podrá renunciar libremente, previo aviso, a su condición de voluntario. Artículo 7.i) y j) Ley 5/2004, de 22 de octubre, del Voluntariado..., *ibidem*.

³⁸ Para el desarrollo de las funciones que se les asignen, el voluntario deberá recibir el apoyo humano, técnico e instrumental, formativo e informativo que sea necesario. Igualmente, deberá recibir orientación sobre las actividades para las que reúnan mejores condiciones. Artículo 7 a) Ley 5/2004, de 22 de octubre, del Voluntariado..., *ibidem*.

³⁹ La actividad de voluntariado deberá realizarse a través de entidades. El voluntario tiene el derecho a participar activamente en esas entidades, recibiendo información sobre sus fines, estructura y funcionamiento, y colaborando en la elaboración, diseño, ejecución y evaluación de los programas de voluntariado en que participen. Artículo 7.c) Ley 5/2004, de 22 de octubre, del Voluntariado..., *ibidem*.

rantías y seguridad⁴⁰; ser tratados con respeto y con el reconocimiento social de su labor⁴¹.

La ley regional hace una especial referencia al reconocimiento social del voluntario. Para tal fin, el voluntario dispondrá de una acreditación que identifique su condición ante terceros, y también recibirá de su entidad una certificación en la que deberán constar, al menos, los datos personales del voluntario, la identificación de la entidad, la fecha, duración y naturaleza de la prestación del voluntariado⁴².

En cuanto a los deberes de las personas voluntarias son las siguientes: cumplimiento de los compromisos adquiridos con su entidad⁴³; diligencia y atención en el ejercicio de sus actividades⁴⁴; respeto a las personas beneficiarias de su acción voluntaria⁴⁵; y rechazo a cualquier contraprestación económica o material⁴⁶.

⁴⁰ La labor del voluntario deberá realizarse con las plenas garantías y seguridad en su actuación. Esto significa que estarán asegurados contra los riesgos de accidente, enfermedad y daños a terceros, derivados directamente de su actividad; Realizarán sus actividades en las debidas condiciones de seguridad e higiene; Podrán ser reembolsados por los gastos realizados en el desempeño de sus actividades, en los términos en que así se haya acordado entre la persona voluntaria y su entidad. Artículo 7.d), f) y g) Ley 5/2004, de 22 de octubre, del Voluntariado..., *ibidem*.

⁴¹ Las personas voluntarias serán tratadas sin ningún tipo de discriminación, respetando su libertad, dignidad y creencias, preservando la intimidad de sus datos y de su entorno, y sin tener interferencias en sus obligaciones particulares. Artículo 7 b) Ley 5/2004, de 22 de octubre, del Voluntariado..., *ibidem*.

⁴² Artículo 7.e) Ley 5/2004, de 22 de octubre, del Voluntariado..., *ibidem*.

⁴³ El cumplimiento de los compromisos significa también respetar los fines y normas de la entidad, utilizar la acreditación y condición de voluntario sólo para los fines del voluntariado y en caso de renuncia notificarlo con la antelación previamente pactada para evitar perjuicios graves. Artículo 8 a) y j) Ley 5/2004, de 22 de octubre, del Voluntariado..., *ibidem*.

⁴⁴ Actuar de forma diligente en la ejecución de sus tareas, según las instrucciones recibidas, participando en las actividades formativas que sean necesarias para mantener la calidad de los servicios que se prestan, empleando correctamente los recursos y medios puestos a su disposición y observando las medidas de seguridad e higiene, supone el deber del voluntario de prestar la debida atención y rigor en su actividad, aunque sin sobrepasar los límites de responsabilidad asignados. Artículo 8.e), f), h) y i) Ley 5/2004, de 22 de octubre, del Voluntariado..., *ibidem*.

⁴⁵ Las personas voluntarias deberán respetar la intimidad, derechos y creencias de los beneficiarios o destinatarios de su acción voluntaria, y guardar confidencialidad de la información conocida en el desarrollo de su actividad. Artículo 8 b) y d) Ley 5/2004, de 22 de octubre, del Voluntariado..., *ibidem*.

⁴⁶ Por constituir la esencia del voluntariado, las personas voluntarias deberán rechazar cualquier posible contraprestación económica o material que pudiera serles ofrecida por el beneficiario u otras personas, y tampoco podrán usar en beneficio propio los medios materiales puestos a su disposición. Artículo 8 c) y g) Ley 5/2004, de 22 de octubre, del Voluntariado..., *ibidem*.

B) *Figura de las entidades de voluntariado y su regulación por el Derecho Autonómico de Murcia*

Se consideran de voluntariado a las entidades, públicas o privadas, cualquiera que sea su forma jurídica, que con personalidad jurídica propia y sin ánimo de lucro, están debidamente registradas y legalmente constituidas conforme a la normativa que le sea aplicable, siempre que desarrollen de forma permanente, estable y organizada, programas o proyectos concretos de voluntariado y desarrollen su actividad fundamentalmente a través de voluntarios o estén integradas mayoritariamente por éstos.

La normativa regional apuesta por una tipología muy amplia de posibles entidades de voluntariado, abriendo la posibilidad tanto a las entidades privadas no lucrativas (asociaciones y fundaciones, básicamente), como a las Administraciones públicas, y a las entidades de Derecho público con personalidad jurídica propia⁴⁷.

La participación de la Administración como entidad de voluntariado, es una de las cuestiones en las que la normativa de voluntariado de las diferentes Comunidades Autónomas no es uniforme. Así, algunas normas autonómicas sólo admiten entidades privadas, como puede ser el caso de Ley andaluza de voluntariado⁴⁸.

Las obligaciones de las entidades de voluntariado se pueden clasificar en cuatro grupos: de organización interna; Garantía de los derechos de los voluntarios; ante la Administración pública; ante los destinatarios de la acción voluntaria. Como deberes de organización interna destacamos la obligación de elaborar un Reglamento de Régimen Interno⁴⁹ y llevar de un registro de altas y bajas del personal voluntario⁵⁰. Respecto a los deberes consistentes en garantizar los derechos de los voluntarios destacamos los siguientes: la suscripción de una póliza de seguro que cubra los daños ocasionados tanto a las personas voluntarias como a terceros en el ejercicio de la actividad de vo-

⁴⁷ tan sólo las personas jurídicas que tengan «finalidades lucrativas», es decir las mercantiles y patrimoniales tendrían vetada la posibilidad de ser entidad de voluntariado.

⁴⁸ «Sólo de forma excepcional ante situaciones imprevistas de catástrofes y emergencia general, y a falta de otras posibilidades de actuación, podrán las administraciones públicas promover acciones voluntarias, estableciendo los mecanismos para que tales iniciativas se organicen de forma independiente en el plazo de tiempo más breve posible y, en cualquier caso, debiendo atenerse a lo establecido en la ley en materia de derechos y deberes de las personas voluntarias». Artículo 18.2 Ley andaluza 7/2001, de 12 de julio, de Voluntariado, BOJA núm. 84, de 24 julio de 2001.

⁴⁹ Como mínimo debe incluir los criterios de admisión y exclusión de los voluntarios y sus derechos y deberes. Artículo 12.1 a) Ley 5/2004, de 22 de octubre, del Voluntariado..., *ibidem*.

⁵⁰ Artículo 12.1 k) Ley 5/2004, de 22 de octubre, del Voluntariado..., *ibidem*.

luntariado⁵¹ y garantizar a los voluntarios la realización de su actividades en las debidas condiciones de seguridad e higiene así como el establecimiento de las correspondientes medidas de prevención de riesgos⁵². Como deberes ante la Administración pública se consideran estar debidamente inscritas en el Registro de Entidades de Voluntariado de la Región de Murcia y facilitar a las Administraciones públicas la información que les sea requerida en el ejercicio de sus competencias⁵³. Ante los destinatarios de la acción voluntaria, dentro de los deberes de las entidades, la ley incluye el de comunicar por escrito y con la suficiente antelación a cada uno de los interesados, la desvinculación de la persona voluntaria respecto del desarrollo del programa en el que estuviera prestando sus servicios⁵⁴.

Los derechos de estas entidades las clasificamos también en dos tipos, los derechos de ámbito interno o relativos al derecho de autoorganización y los derechos de carácter externo, ante la sociedad y la Administración. Como derechos de orden interno destacamos la elaboración de sus propias normas de funcionamiento interno, la selección de los voluntarios de acuerdo con la naturaleza y características de las tareas a realizar y la posibilidad de suspender la colaboración voluntaria de las personas que infrinjan su compromiso de colaboración⁵⁵. Como derechos ante la sociedad y la Administración resaltamos los de obtención del respeto y el reconocimiento de la sociedad por la labor que realizan, solicitar y obtener de las Administraciones públicas la información y la orientación necesarias, relacionadas con su actividad de voluntariado y concurrir a las medidas contempladas en las acciones de fomento de la actividad voluntaria⁵⁶.

3. Relaciones de las Administraciones públicas murcianas con las estructuras de voluntariado de ámbito autonómico

Los principios de colaboración, complementariedad, participación y garantía de la autonomía de la organización e iniciativa de voluntariado, deben inspirar las relaciones entre Administración y las entidades de voluntariado.

⁵¹ Artículo 12.1 e) Ley 5/2004, de 22 de octubre, del Voluntariado..., *ibidem*.

⁵² Artículo 12.1 f) Ley 5/2004, de 22 de octubre, del Voluntariado..., *ibidem*.

⁵³ Artículos 12.2 y 12.1.l) Ley 5/2004, de 22 de octubre, del Voluntariado..., *ibidem*.

⁵⁴ Artículo 12.1 j) Ley 5/2004, de 22 de octubre, del Voluntariado..., *ibidem*.

⁵⁵ Artículo 13 b), c) y f) Ley 5/2004, de 22 de octubre, del Voluntariado..., *ibidem*.

⁵⁶ Artículo 13 a), d) y e) Ley 5/2004, de 22 de octubre, del Voluntariado..., *ibidem*.

A) *Competencias en materia de voluntariado de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y su ejercicio*

La normativa autonómica específica en materia de voluntariado que atribuye a la Comunidad Autónoma de Murcia tres tipos de competencias: de fomento y sensibilización sobre los valores e importancia del voluntariado⁵⁷; de coordinación, tanto entre las diferentes Administraciones públicas, como entre entidades y administración⁵⁸; de estudio y formación, impulsando investigaciones y acciones formativas de rigor y calidad⁵⁹; y de ordenación y control, velando por el cumplimiento de la normativa aplicable y ejerciendo como órgano de control⁶⁰.

La realización de tareas ejecutivas corresponde al ejecutivo autonómico. Y, en concreto, al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma y a la Consejería que tiene atribuida de manera preferente la competencia en materia de voluntariado en el ámbito de esta Administración Territorial, la Consejería de Sanidad y Política Social.

Mediante Decreto 146/2011, de 8 de julio, del Consejo de Gobierno se ha establecido la estructura orgánica de la Consejería de Sanidad y Política Social, que cuenta entre sus órganos directivos con la Dirección General de Asuntos Sociales, Igualdad e Inmigración, órgano que tiene atribuida la competencia en materia de voluntariado⁶¹.

B) *Registro general de entidades de voluntariado*

La Ley murciana de voluntariado contempla, en su artículo 22, la creación de un Registro General de Entidades de Voluntariado de la Región de Murcia. Se trata de una de las principales novedades de la ley. Su objeto será la inscripción de las entidades que cumplan los requisitos previstos. Será público y gratuito y dependerá de la Consejería competente en materia de voluntariado. La inscripción, será condición indispensable para acceder a las ayudas públicas en materia de voluntariado, así como para celebrar convenios con las Administraciones públicas sobre la materia.

Una vez inscrita la entidad, se cancelará la inscripción cuando pierda la condición de entidad de voluntariado, por alguna de las causas siguientes:

⁵⁷ Artículo 20.1 a) y b) Ley 5/2004, de 22 de octubre, del Voluntariado..., *ibidem*.

⁵⁸ Artículo 20.1 e) y f) Ley 5/2004, de 22 de octubre, del Voluntariado..., *ibidem*.

⁵⁹ Artículo 20.1 d) y g) Ley 5/2004, de 22 de octubre, del Voluntariado..., *ibidem*.

⁶⁰ Artículo 20.1 c) y h) Ley 5/2004, de 22 de octubre, del Voluntariado..., *ibidem*.

⁶¹ Concretamente, el servicio de voluntariado social, emigración y retorno. BORM núm. 157 de 11 de julio de 2011.

petición expresa de la entidad; Extinción de su personalidad jurídica; revocación de la inscripción por incumplimiento de las obligaciones legales existentes.

El importante auge y desarrollo de la actividad de voluntariado en la Comunidad Autónoma hizo que en el año 2009 el Gobierno regional aprobara una norma reglamentaria de desarrollo de las prescripciones recogidas en esta ley respecto al Consejo Asesor del Voluntariado de la Región de Murcia y al Registro General de Entidades de Voluntariado de la Región de Murcia⁶².

C) *Consejo asesor murciano del voluntariado. Participación*

EL Consejo Murciano del Voluntariado, muestra de la competencia de la Comunidad Autónoma sobre Fomento de la Participación de las entidades de voluntariado, debe facilitar la implicación de las entidades de gestión, seguimiento y evaluación de los proyectos de voluntariado. Se trata de otra novedad importante aportada por la Ley de Voluntariado. Se considera el máximo órgano de asesoramiento, consulta, participación y seguimiento en materia de voluntariado. Estará compuesto por representantes de la Administración Regional, Federación de Municipios y entidades del voluntariado. Sus funciones, descritas en la ley con un carácter muy genérico, son las de: detección de necesidades y planteamiento de propuestas e iniciativas en relación con el voluntariado y su reconocimiento social, y las áreas de interés general en que se desarrolla; asesoramiento e informe a las Instituciones regionales y Administraciones públicas en general sobre proyectos de normativa o decisiones que afecten a las entidades de voluntariado o a los voluntarios; fomento de la divulgación de las actividades y necesidades de las entidades de voluntariado; emisión del informe previo a la elaboración del Plan Regional del Voluntariado, así como el informe, a su término, de evaluación; confección de un catálogo público de los recursos del voluntariado, que integrará el contenido de los diferentes programas que se desarrollen en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Murcia; elaboración, con carácter anual, de informes que recojan el estado del voluntariado en la Comunidad Autónoma⁶³.

⁶² Decreto 107/2009, de 8 de mayo, que regula la inscripción, cancelación y acceso al Registro General de Entidades de Voluntariado de la Región de Murcia. BORM núm. 107, de 12 de mayo 2009, p. 21212.

⁶³ Artículo 25 Ley 5/2004, de 22 de octubre, del Voluntariado..., *ibidem*.

Con respecto a su organización, funcionamiento y estructura interna, la ley, al igual que ocurría al tratar del Registro de Entidades, remite su desarrollo a un futuro Reglamento⁶⁴.

4. *Medidas de fomento del voluntariado*

Las Ley prevé distintas técnicas de fomento del voluntariado. En primer lugar, el mecanismo tradicional de fomento: las subvenciones. En concreto, la Ley murciana ha establecido un precepto específico relativo a la concesión de subvenciones en la esfera del voluntariado. Establece que con el fin de facilitar y fomentar el voluntariado, la Administración promoverá —de acuerdo con sus disposiciones presupuestarias— la convocatoria de subvenciones y la suscripción de convenios para el mantenimiento, formación y acción de las entidades inscritas en el Registro General de Entidades de Voluntariado de la Región de Murcia⁶⁵.

El segundo de los mecanismos de fomento previstos es el disfrute de bonificaciones o reducciones en el uso de servicios públicos y cualesquiera otros beneficios que reglamentariamente puedan establecerse. Este mecanismo de incentivo del voluntariado es calificado por algunos autores como de residual⁶⁶.

Como una especie de incentivo al voluntariado puede entenderse la previsión de la disposición adicional tercera, en el sentido de la posible adopción por la Administración pública regional de medidas para que el personal a su servicio pueda desempeñar actividades de voluntariado.

El Plan Regional para la promoción y fomento del Voluntariado en la Región de Murcia, se configura como unas de las principales medidas de fomento del voluntariado. Comprende un conjunto de acciones que, en dicha materia desarrollan los distintos departamentos de la Comunidad Autónoma de Murcia, a fin de lograr su coordinación. Este Plan deberá ser aprobado por el Consejo de Gobierno de la Comunidad, correspondiendo a la Consejería competente en materia de voluntariado su elaboración y seguimiento. En este proceso, participa el Consejo Asesor de Voluntariado de la Región de Murcia, que tiene la misión de realizar un informe previo a la aprobación

⁶⁴ Decreto 354/2009, de 30 de octubre, que regula el Consejo Asesor del Voluntariado de la Región de Murcia. BORM núm. 254, p. 57553.

⁶⁵ *Vid.* artículo 26. c) Ley 5/2004, de 22 de octubre, del Voluntariado..., *ibidem*.

⁶⁶ ÁLVAREZ GARCÍA, V., «El régimen jurídico del voluntariado social en Extremadura», *Anuario de Derecho de Fundaciones 2010*, Iustel 2011, p. 279.

del Plan. Actualmente, se encuentra en vigor para la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia la «*Estrategia Estatal de Voluntariado 2010-2014*»⁶⁷.

La Ley recoge además una serie de actuaciones de fomento del voluntariado, genéricas y de carácter poco preciso, que promoverán las Administraciones públicas, a saber: puesta en común de recursos y medios entre las entidades, sobre todo en formación y recogida de información; campañas de información social y difusión de los valores del voluntariado; impulso de los estudios y creación de espacios de debate; puesta en marcha de iniciativas de carácter legal, laboral y fiscal favorables al voluntariado; y prestación de servicios de información, asesoramiento y apoyo técnico a las entidades⁶⁸.

⁶⁷ Aprobada por Acuerdo del Consejo de Ministros de 23 de diciembre de 2010. Accesible a través de la web <http://www.yovoluntario.com/documentacion/archivo20.doc>

⁶⁸ Artículo 26 a), b), d), e) y f) Ley 5/2004, de 22 de octubre, del Voluntariado..., *ibidem*.