

## **DICTAMEN AL ANTEPROYECTO DE LEY DE FOMENTO Y COORDINACIÓN DEL VOLUNTARIADO DE LA COMUNIDAD VALENCIANA**

*De acuerdo con las competencias atribuidas al Comité Económico y Social de la Comunidad Valenciana por la Ley 1/1993, y previa la tramitación correspondiente, el Pleno del Comité, en su sesión celebrada el 21 de Marzo de 1995, emite el siguiente Dictamen:*

### **I.- ANTECEDENTES**

El día 24 de Febrero de 1995, tuvo entrada en el Comité Económico y Social, Oficio del Honorable Conseller de Trabajo y Asuntos Sociales de la Generalitat Valenciana por el que de conformidad con lo previsto en el artículo 3.1.a) de la Ley 7 de julio de 1993, de Creación de este Organismo, solicitaba la emisión del correspondiente dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Fomento y Coordinación del Voluntariado de la Comunidad Valenciana, cuyo texto se adjuntaba.

De manera inmediata fue convocada la Comisión de Políticas de Protección Social con el fin de darle traslado del texto del Anteproyecto para la elaboración del proyecto de dictamen a tenor de lo dispuesto en el artículo 38 del Reglamento.

Los días 1 y 9 de marzo de 1995, se reunió en sesión de trabajo la Comisión de Políticas de Protección Social, formulando el borrador de dictamen que elevado al Pleno del día 21 de marzo, y tras las oportunas modificaciones, fue aprobado por la mayoría cualificada de los tres quintos del número legal de sus miembros a tenor de lo dispuesto en el artículo 14.5 de su Reglamento en los siguientes términos:

### **II.- CONTENIDO**

El Anteproyecto de Ley sobre Fomento y Coordinación del Voluntariado en la Comunidad Valenciana, consta de un Preámbulo, 16 artículos, una Disposición Adicional y dos Disposiciones Finales.

El **Preámbulo**, partiendo de la actividad desarrollada por los voluntarios y que ha dado como fruto una cultura de solidaridad y compromiso, contempla la necesidad de promover y coordinar este movimiento que ha pasado de ser una labor de suplencia de los Servicios Públicos a convertirse en otra de colaboración con éstos, ampliándose su campo de actuación y exigiendo una siquiera mínima regulación.

Al amparo del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, que en su artículo 1.3 preconiza el reforzamiento de la Democracia y la garantía de participación de todos los ciudadanos en la realización de sus fines, nace este Proyecto de Ley que tiene sus antecedentes más próximos en la Ley 4/1989, de 26 de junio, del Instituto Valenciano de la Juventud, que ya impulsaba el Voluntariado Social en favor de la juventud, así como en la Ley 5/1989, de 6 de julio, de Servicios Sociales de la Comunidad Valenciana, donde en su artículo 18 se compromete a la Generalitat Valenciana en el fomento y regulación de la función de Voluntariado Social.

En cumplimiento de la norma citada, así como de la Recomendación 85 del Comité de Ministros de la Comunidad Europea, ve la luz la nueva Ley que tiene como objetivos: Regular las medidas de

fomento, apoyo y participación que permitan dar soporte a las distintas modalidades de participación social; Garantizar el funcionamiento democrático de las instituciones y el respeto de los derechos de los voluntarios; Establecer los mecanismos de colaboración entre Organizaciones Voluntarias y Administraciones Públicas; Favorecer el desarrollo de la acción voluntaria en los distintos ámbitos y garantizar la calidad de la acción voluntaria.

Como ya hemos indicado, la Ley consta de **16 artículos** que regulan los siguientes aspectos: Objeto y concepto de Voluntariado; Actuación y criterios que deben regir dicha Institución; Competencias de la Generalitat y Administraciones Locales en relación a la promoción, fomento, coordinación y apoyo a las Organizaciones de Voluntariado; Registro y extinción de las Organizaciones tanto Públicas como Privadas; Medidas de apoyo, fomento, participación y seguimiento de las Organizaciones de Voluntariado; Derechos y deberes de los voluntarios y creación de la Fundación del Centro Valenciano del Voluntariado y su financiación.

La **Disposición Adicional Primera** establece la facultad de los distintos departamentos de la Generalitat Valenciana para establecer criterios específicos para el desarrollo de Programas de Voluntariado con sujeción a su Ley reguladora.

La **Disposición Final Primera** habilita al Gobierno de la Generalitat Valenciana para el desarrollo reglamentario de la Ley sobre Fomento y Coordinación del Voluntariado en la Comunidad Valenciana, y la **Disposición Final Segunda**, fija la fecha de su entrada en vigor.

### **III .- VALORACIÓN Y OBSERVACIONES**

#### **a) De carácter general:**

El Comité Económico y Social, apreciado en su conjunto el Anteproyecto de Ley sobre Fomento y Coordinación del Voluntariado en la Comunidad Valenciana, y con las matizaciones que luego se dirán, estima positiva la regulación de este movimiento social que día a día adquiere mayores dimensiones en nuestro país. Su normativización en el ámbito de nuestra Comunidad obedece a la expansión de esta modalidad de participación de los ciudadanos en el bien común y resulta necesaria para lograr su plena efectividad.

Partiendo del criterio compartido por todos los miembros del CES de la oportunidad de la Ley, procede realizar tres precisiones al conjunto de la misma.

1º.- El **Preámbulo** de la Ley debería insistir en que la acción del voluntariado es complementaria a la de la Administración Pública.

2º.- Entendemos que el orden sistemático del Anteproyecto es deficiente, reiterándose en ocasiones normas similares en preceptos distintos. Procedería su reordenación en los siguientes términos:

- \* Agrupando en un **primer capítulo** el objeto, concepto, clases y principios del voluntariado en los términos contenidos en los artículos 1 a 4.
- \* Estableciendo en un **segundo capítulo** la Constitución, Registro, funcionamiento, financiación y extinción de las Organizaciones de Voluntarios, así como sus derechos y deberes.
- \* Dedicando un **tercer capítulo** a las competencias de las distintas Administraciones en el marco de la Ley que incluiría las medidas de apoyo , fomento, participación y seguimiento.
- \* Cerrando con un **cuarto capítulo** la regulación del Centro Valenciano del Voluntariado.

3º.- Consideramos necesario que las sucesivas referencias a la actuación de la Generalitat Valenciana se concreten ó adscriban a una determinada Dirección Administrativa.

#### **b) De carácter específico:**

Proponemos dentro de este apartado algunas modificaciones al articulado del Anteproyecto de Ley remitido por el Gobierno y que se concretan en los siguientes puntos:

1.- El **artículo 2.4** debería incluir a las personas físicas que participan en el voluntariado de forma que la redacción del citado precepto debería quedar en la forma siguiente: “Se entiende por

servicios de voluntariado aquellas acciones realizadas sin ánimo de lucro por personas físicas, conforme a lo previsto en el artículo 3.c), o por las Organizaciones de Voluntarios, bien en colaboración con instituciones públicas o privadas, bien mediante estructuras propias”.

2.- Introducir el **artículo 3.bis.** que quedaría redactado en los siguientes términos: “ Las Organizaciones de Voluntariado velarán porque la actuación de los voluntarios se realicen en condiciones higiénicas y sanitarias similares a las que rigen las relaciones laborales, y colaborarán en la formación y preparación de los voluntarios”.

3.- El **apartado b) del artículo 4** debería quedar redactado, para una mayor clarificación de quién asume los gastos justificados de los voluntarios, en los siguientes términos: “Gratuidad que no busca en el servicio ningún beneficio económico propio ni remuneración o prestación laboral encubierta, sin perjuicio de que puedan ser reembolsados por la propia organización voluntaria aquellos gastos justificados causados por la actividad prestada”.

4.- En el **artículo 6.1.a)** debería sustituirse la acepción “creando” por “promoviendo la creación”, ya que responde en mayor medida a las competencias atribuidas por la Ley de Régimen Local a dichas Corporaciones.

5.- En el **artículo 6.1.e)** suprimir los conceptos “promover y garantizar” por la de “coordinar”.

6.- En el **artículo 7.4** agregar el final del mismo y como otro de los apartados “los beneficiarios de la acción voluntaria”.

7.- Modificar el **artículo 8** en los siguientes términos: “La disolución o extinción de las Organizaciones de Voluntarios se producirá por las causas que legal o estatutariamente se determinen. Practicada la liquidación las Organizaciones de Voluntarios independientemente de su forma jurídica, entregarán sus bienes y cederán sus derechos, en caso de que los hubiera, a otra Organización que actúe en idéntico o análogo sector, según decidan los propios socios y salvo disposición legal o estatutaria en contrario”.

8.- En el **artículo 10.a)** debería sustituirse el término “procurará” por el de “recomendará”.

9.- El propio **artículo 10** debería agregar un apartado **f)** en el cual se contemplase el fomento del voluntariado en los distintos niveles educativos, mediante el establecimiento de módulos dedicados a tal fin.

10.- En el **artículo 11.a)**, y para lograr que la participación de los voluntarios en el Consejo de Bienestar Social sea democrática, se propone la siguiente redacción: “Promoverá la incorporación de representantes del Voluntariado, elegidos democráticamente, al Consejo de Bienestar Social”.

11.- Al **artículo 11.e)** se ofrece una redacción alternativa en los siguientes términos: “Promoverá la incorporación del Voluntariado a los Servicios Públicos en los que se estime que es adecuada la actuación de voluntarios”, ya que la introducción del concepto “idóneo” requiere interpretaciones posteriores de difícil matización.

12.- Finalmente, se propone la modificación del **artículo 13.b)** en los siguientes términos: “Ser informado de todo lo que le concierne como voluntario acerca de la Organización a la que pertenece”. La redacción actual implica la obligación de información de dichas Organizaciones sobre cuestiones ajenas a la actividad del Voluntariado.

#### **IV.- CONCLUSIONES**

El Comité Económico y Social de la Comunidad Valenciana, y con las precisiones que anteriormente se han realizado, comparte básicamente el articulado del Anteproyecto cuyo Dictamen favorable emite, insistiendo en la conveniencia de la reordenación del mismo y de la adscripción a una unidad administrativa concreta su coordinación para lograr una mayor efectividad.

Los países con un alto nivel de desarrollo son los que gozan de una estructura más sólida de Organizaciones de Voluntarios; esperamos que el Anteproyecto de Ley que hoy dictaminamos venga a consolidar en el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma este importante fenómeno social que demuestra el espíritu de solidaridad de los ciudadanos.

## **VOTO PARTICULAR DE LOS REPRESENTANTES DE COMISIONES OBRERAS AL DICTAMEN**

### **I.- Artículo 2. Concepto de voluntariado**

*Añadir:*

No se considerarán actividades de voluntariado social las desarrolladas por:

- a) Quienes estén sometidos a una relación laboral de cualquier tipo.
- b) Quienes reciban a cambio una remuneración económica.
- c) Quienes las desempeñen a causa de una obligación personal.
- d) Los objetores de conciencia en el cumplimiento de la prestación social sustitutoria.

**ARGUMENTOS:** Consideramos que en la definición de Voluntariado, se debe describir tanto lo que se considera como tal (así aparece en el anteproyecto de Ley), como dejar claro lo que nunca podrá aceptarse como Voluntariado. Es importante, porque la experiencia demuestra que a menudo, en algunas instituciones se están confundiendo una serie de actividades que no son Voluntariado con la actividad de los voluntarios.

Así remarcamos cuatro supuestos que jamás pueden ser considerados como Voluntariado. Teniendo en cuenta, en todos ellos, que por definición todo acto voluntario es aquél que se hace por propia voluntad y no por obligación o fuerza. Y estos supuestos sí implican obligación: relación laboral (obligación del trabajador respecto a la empresa); remuneración económica (rompiendo además el requisito de gratuidad de toda acción voluntaria); obligación personal o la prestación social sustitutoria.

### **II.- Artículo 3 bis. Obligaciones de las Entidades de Voluntariado y de aquellas que puedan tener Voluntarios**

*Añadir el artículo 3.bis en los siguientes términos:*

1. Las entidades no podrán destinar voluntarios a puestos propios y/o reservados a personal remunerado, ni aún en caso de conflicto laboral.
2. El acceso de los voluntarios a los programas desarrollados por las entidades se produce mediante un compromiso de incorporación, cuyo contenido mínimo será el siguiente:
  - a) El conjunto de derechos y deberes que corresponden a ambas partes, que en todo caso deberá respetar las prescripciones de esta Ley.
  - b) El contenido detallado de las funciones y actividades que se compromete a realizar el voluntario.
  - c) El proceso de preparación previo o coetáneo, que, en su caso, se requiera para el desempeño de la labor encomendada.
  - d) La duración del compromiso y las causas y formas de desvinculación por ambas partes.

**ARGUMENTOS:** No se puede admitir que los voluntarios ocupen puestos destinados a personal remunerado para abaratar servicios o por ningún otro motivo. Especialmente por dos razones:

-Por un lado, significaría un deterioro de la calidad de los servicios, pues las obligaciones que adquiere el personal remunerado al firmar el contrato de trabajo, siempre serán mucho mayores que las que pueda adquirir el voluntariado. Pues a los primeros se les podrá exigir una serie de condiciones que

no podrán exigirse a los voluntarios. Especialmente si tenemos en cuenta que los puestos que ocupa el personal remunerado suelen caracterizarse por su imprescindibilidad.

-Por otro lado (y muy importante), esto conllevaría una importante merma de los derechos fundamentales que los trabajadores tienen asegurados en la Constitución (ya que en caso de conflicto laboral éstos podrían ser sustituidos por voluntarios).

Consideramos necesaria la aceptación de un compromiso de incorporación por los voluntarios que garantice los derechos de los usuarios de estos servicios.

Para garantizar la calidad de los servicios será necesario que los voluntarios adquieran la formación necesaria para el desempeño eficaz de sus tareas, así como que se comprometan a cierta continuidad y al desempeño de unas funciones determinadas, que asegure a los usuarios que los servicios que les van a ser prestados van a ser adecuados a sus necesidades con la debida calidad que requieren.

### **III.- Centro Valenciano del Voluntariado**

Proponemos que en lugar de crear el Centro Valenciano del Voluntariado se cree un Consejo Asesor en materia de Voluntariado dependiente de una Dirección General, que entre otras, podría tener las funciones que se le asignen al Centro Valenciano de Voluntariado.

**ARGUMENTOS:** Consideramos que es necesaria la existencia de un organismo de participación de las principales organizaciones del voluntariado y principales agentes sociales.

Pensamos que el Centro Valenciano de Voluntariado organizado como Fundación no es el más adecuado. El organismo de participación que debe crearse debe asegurar la participación igualitaria de todos sus representantes.

Una Fundación implicaría una serie de limitaciones que perjudicarían la realización de las funciones que deben realizarse (necesidad de un patrimonio para su constitución, quién sería el patrono, cómo se organizarían sus órganos de gobierno,...).

Asimismo pensamos que las funciones de este organismo de participación deben ser las de asesorar a la Administración, a quien le compete la responsabilidad última de ejecución de las actuaciones en esta materia.

Por ello proponemos como fórmula más idónea de participación la creación de un Consejo Asesor del Voluntariado adscrito a una determinada Dirección General de la Conselleria a quien le compete la responsabilidad en la materia. (Esto implicaría que no debe existir un capital inicial cedido por cada institución; sino que sería la Administración quien dotaría presupuestariamente a este Consejo Asesor del Voluntariado).