



PLATAFORMA
DEL VOLUNTARIADO
DE ESPAÑA

LAS FUENTES, 10 - 1º IZDA. 28013 - MADRID

TELÉF. 91 541 14 66 FAX 91 541 14 21

info@plataformavoluntariado.org www.plataformavoluntariado.org

**Conclusiones estudio
legislativo para la XIV
Escuela de Otoño.
Huesca, 30 y 31 de
Octubre de 2009**

El Observatorio del Voluntariado, gestionado por la Plataforma del Voluntariado de España, se propone la realización de un estudio comparativo sobre legislación y normativa en materia de voluntariado. Los resultados que se obtengan de este análisis comparativo servirán para hacer propuestas de mejora a la actual ley de voluntariado en España.

Se hará un examen exhaustivo de cada una de las leyes y se buscarán diferencias y semejanzas, valorando en cada caso las leyes que sean más beneficiosas tanto para las entidades de voluntariado como para el propio voluntariado.

Se trata de un estudio con características muy peculiares en cuanto a lo novedoso del mismo, ya que nunca antes en España se había realizado una investigación legislativa de esta magnitud.

Fases del estudio:

- I. **Fase de prospección:** Identificación de las distintas leyes de voluntariado en España, por comunidades autónomas (16) y a nivel estatal (1)
- II. **Fase de descripción:** Análisis descriptivo de los objetivos de cada una de las leyes.
- III. **Fase de análisis comparativo:** Proceso de comparación entre los diferentes leyes de voluntariado en relación a diferentes criterios
- IV. **Fase de exposición de conclusiones y propuestas:** Tras el análisis comparativo se presentarán las conclusiones generadas, y distintas propuestas que podrán ser utilizadas como ideas para la reformulación de la Ley Estatal.

Antecedentes de las leyes de voluntariado en España, a nivel estatal y autonómico:

Tres fueron los condicionantes que se dieron para ver la necesidad de regular las actuaciones voluntarias en nuestro país:

1. Carta Social Europea: Nace el 18 de Octubre de 1961 y fue ratificada por España el 29 de Abril de 1980.

¿En que le afecta esta carta al voluntariado?, ¿Por qué podemos decir que la Carta Social Europea es a nivel europeo uno de los antecedentes de las leyes de voluntariado?

La Carta Social Europea, parte del reconocimiento a toda persona del derecho a beneficiarse de los servicios de bienestar social, y anima a la

participación de individuos y organizaciones en la creación y mantenimiento de dichos servicios.

2. La Constitución Española: La mayoría de las leyes de voluntariado hacen referencia en sus exposiciones motivos la importancia de la Constitución Española como marco de referencia para creación de un nuevo estado social y democrático de derecho.

La Constitución en su artículo 9.2 propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político; y se impone a los poderes públicos la obligación de facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social. Es por ello por lo que se ve la necesidad de crear un marco jurídico adecuado para que los ciudadanos puedan organizarse libremente con objeto de contribuir a la satisfacción de los intereses generales.

3. Subvenciones a cargo del IRPF: Las partidas concedidas por las subvenciones del IRPF (Impuesto de la Renta de las Personas Físicas o IRPF, impuesto personal, progresivo y directo que grava la renta obtenida en un año natural por las personas físicas residentes en España) a entidades sin ánimo de lucro que tienen programas de voluntariado a raíz de la ley 33/1987 del 23 de diciembre de los presupuestos generales del Estado, garantiza una vía de financiación duradera en el tiempo para entidades que gestionan proyectos de voluntariado.

➤ **Además de los antecedentes anteriormente descritos, las leyes de voluntariado autonómicas se apoyan en su creación, en los Estatutos de Autonomía:** Los Estatutos de Autonomía han favorecido que las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus competencias, den importancia al tema del voluntariado, puesto que en ellos se habla de la necesidad de promover las actuaciones solidarias entre las que se incluye el voluntariado.

Actualmente existen 16 leyes en materia de voluntariado en nuestro país. Desde que en 1996 se aprobase la Ley Estatal del Voluntariado, las distintas Comunidades Autónomas y los Estatutos de Autonomía de estas, a excepción de Cantabria (es la única comunidad que no tiene ley), tienen base normativa para regular el voluntariado.

Hay que mencionar que antes de la aprobación de la Ley Estatal del Voluntariado (1996), las Comunidades Autónomas de Aragón (1992), Madrid (1994) y Castilla La Mancha (1995) también tenían aprobadas leyes para regular el voluntariado, por lo que no podemos decir que fuese la Ley Estatal la pionera en sentar las bases y ver la necesidad de regular jurídicamente esta acción.

Las leyes de las Comunidades de Aragón y Madrid (leyes anteriores a la ley estatal) regulan la acción voluntaria solo para aquellas actividades que se desarrollen dentro del **ámbito social**. La ley de Extremadura es la única que

aún siendo posterior a la Ley Estatal, regula solamente las acciones voluntarias que se desarrollen dentro de la acción social.

La legislación que se ha generado y aprobado en todos estos años tanto a nivel nacional como autonómico ha dado lugar a una regulación bastante completa que se enfrenta con el reto actual de ser revisada para ajustarla a los cambios que se han ido produciendo en la sociedad.

EXISTEN CUATRO GRANDES BOLOQUES EN LOS CUALES SE HA BASADO EL ANÁLISIS:

Tras la lectura de todas las leyes pudimos extraer estas cuatro categorías comparativas en las cuales se aglutinan todos los artículos que tienen cada una de las leyes. En base a estas cuatro categorías se ha realizado todo el análisis comparativo posterior. Estas serían la estructura o armazón del análisis sintético del estudio. Estos grandes bloques a su vez contienen sub-categorías, las cuales se detallan a continuación.

1. Disposiciones generales

- i. Objeto de la ley
- ii. Ámbito de aplicación.
- iii. Actividades de interés general.
- iv. Concepto de Voluntariado.
- v. Principios básicos del voluntariado.

2. Voluntariado

- i. Concepto de voluntario, compromiso de incorporación, reconocimiento de servicios e incompatibilidades.
- ii. Derechos de los voluntarios.
- iii. Deberes de los voluntarios.
- iv. Beneficiarios de la acción.

3. Las organizaciones de voluntariado

- i. Concepto de entidad de voluntariado y compromiso de incorporación con las personas voluntarias.
- ii. Derechos de las organizaciones
- iii. Deberes de las organizaciones
- iv. Pérdida de la condición de entidad de voluntariado, régimen jurídico, responsabilidad extracontractual frente a terceros
- v. Otras

4. Papel de las Administraciones Públicas en el registro, fomento, la participación y el control del voluntariado.

- i. Registro
- ii. Fomento
- iii. Participación
- iv. Control
- v. Comisiones
- vi. Consejos

1. Disposiciones generales:

Haciendo un recorrido histórico por el contenido de las leyes de voluntariado existentes en España, desde la primera que se aprobó (Cataluña) hasta la última (Castilla y León) vemos diferencias significativas, pero también mucha similitudes en el contenido de los textos. Todas las leyes han seguido los mismos patrones, criterios y esquema para ser dotadas de contenido, pero como es lógico, las últimas leyes se han perfeccionado no sólo en contenido, sino también en forma. Se han adaptado a las necesidades cambiantes del movimiento voluntario y se han ido rellenando aquellos aspectos legales que estaban vacíos y que no habían tenido en cuenta las primeras leyes.

A modo de conclusión mencionar los que como decíamos en el apartado de objetivos de las leyes, al agrupar todos los objetivos que persiguen las leyes, estos aparecen claramente diferenciados atendiendo a cual es el agente implicado:

- **Personas voluntarias:**

Objetivos que garanticen la libertad y los derechos de las personas voluntarias: Libertad entendida como principio fundamental de la sociedad democrática en la que vivimos. En el campo del voluntariado la libertad toma un papel protagonista puesto que es la ciudadanía la que libremente decide expresar su compromiso con la sociedad al realizar tareas de voluntariado. Las personas voluntarias que participen en programas de voluntariado dentro de una organización tienen garantizados por ley una serie de derechos que los protejan en el desarrollo de sus actividades.

- **Entidades de acción voluntaria:**

Objetivos que garanticen el funcionamiento de las entidades de voluntariado: Las entidades de voluntariado canalizan y gestionan las demandas de voluntariado y las iniciativas y actuaciones voluntarias ya sean individuales o grupales y las subvenciones concedidas. En la definición de voluntariado queda establecido que la actividad voluntaria siempre se realizará en el seno de una organización de acción

voluntaria, dentro de programas o proyectos concretos, por lo cual, sin entidades que coordinen y gestionen las acciones voluntarias no existiría voluntariado. Son portadoras al igual que las personas voluntarias de una serie de derechos y deberes para el correcto desarrollo de sus funciones.

- **El papel del Estado o Administración Pública:**

Objetivos que garanticen la promoción y fomento del voluntariado: El estado debe ser el encargado de realizar actuaciones de promoción y fomento del voluntariado, ha de ser capaz de reconocer, promover e impulsar la acción voluntaria en todos sus campos y vertientes y de favorecer su desarrollo, las leyes así lo ponen de manifiesto. Las organizaciones del Tercer Sector en general y las de voluntariado en particular, han experimentado un fuerte crecimiento en los últimos años y se las ha proporcionado reconocimiento social por la labor que desempeñan. Las administraciones públicas conscientes del papel que juegan estas entidades en la sociedad han visto la necesidad de reconocer la labor que desempeñan y fomentar su crecimiento mediante diversas medidas.

Hay que reseñar en cuanto a los principios de voluntariado que los menos nombrados son aquellos que fundamentan la acción voluntaria, es decir, aquellos que responden a la pregunta de ¿Qué tipo de sociedad queremos?. El voluntariado es la forma más solidaria de participar activamente en nuestra sociedad, se habla de voluntariedad y gratuidad, pero ninguna ley habla de cuales son los cambios que necesitaría nuestra sociedad para ser mejor, no recoge términos imprescindibles como justicia social o prevención.

2. Voluntariado:

La definición del concepto de voluntariado está presente en todas y cada una de las leyes al igual que la lista de derechos y deberes de las personas que realizan voluntariado y que entre ellas no existen grandes diferencias. Parece que ha habido un consenso y un esfuerzo a nivel nacional para sentar las bases e intentar unificar los criterios a la hora de concretar los conceptos. Si se podría afirmar que la definición de voluntariado de la ley 8/2006 de Castilla y León es la más completa y esto puede deberse a que al ser la última ha bebido de las demás para hacer más potente su contenido.

Incompatibilidades: En todas las leyes, las acciones esporádicas, aisladas, efectuadas por razones de buena vecindad, amistad o por razones familiares, las realizadas al margen de organizaciones públicas o privadas sin ánimo de lucro, no pueden considerarse acciones voluntarias al igual que todas aquellas acciones en las que aún primando la solidaridad, se realizan en virtud de relaciones laborales, profesionales o retribuidas.

Como hemos dicho antes, en todas las leyes, queda definido el concepto de voluntariado y sus características. Se saben cuales son los principios básicos de las acciones voluntarias, los derechos y deberes de las personas voluntarias y de las organizaciones de voluntariado y como ha de desarrollarse la relación entre ambas partes. Aún teniendo este amplio desarrollo normativo han seguido surgiendo múltiples debates en relación a la figura de la persona

voluntaria, el desarrollo de sus actividades y el papel que juegan las organizaciones.

El debate más polémico es la concepción del voluntariado como una forma de trabajo no remunerado y por consiguiente una forma de mano de obra gratuita (por el coste 0 de su acción) o barata (si tenemos en cuenta los gastos que la organización de voluntariado tiene que cubrir a las personas voluntarias por el desarrollo de sus acciones).

La diferenciación entre voluntariado y trabajo remunerado está claramente delimitada en cada una de las leyes que se refieren al voluntariado tanto a nivel estatal como en las diferentes comunidades autónomas, pero es cierto que hay veces en las que no se sabe muy bien donde acaba la labor de las personas voluntarias y donde empiezan las de los y las profesionales de la acción social.

Como ejemplo se podría mencionar que la aprobación de la Ley 39/2006 de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a Personas en Situación de Dependencia ha supuesto importantes cambios en el papel que ha venido representando el voluntariado hasta el momento en este aspecto. Puesto que gran parte del trabajo que personas voluntaria han venido desarrollado pasa, en función de esta ley, a ser competencia de personal remunerado especializado en áreas concretas de actuación.

Que exista una profesionalización de actividades que antes eran desarrolladas por voluntarias y voluntarios no significa que exista una crisis en el voluntariado puesto que continuamente surgen nuevas necesidades a las que estas personas comprometidas con la sociedad dan respuesta. El voluntariado sigue siendo necesario como forma de participación ciudadana en la que los y las ciudadanas muestran su compromiso con la sociedad, con la consecución de un mundo más justo e igualitario y no puede ser sustituido por ninguna forma de trabajo remunerado.

La diferenciación de tareas de unos (voluntarios/as) y otros (personal remunerado y profesionalizado) es obvia y no puede dar lugar a equívocos: Los profesionales coordinan y gestionan todos aquellos programas, servicios y proyectos en los que se insertan las personas voluntarias además de motivarlas y dotarlas de la formación e información necesaria para el desarrollo de su labor.

Cuando nos referimos al tema de beneficiarios/as de las acciones voluntarias podemos apuntar que:

En todo el desarrollo normativo a nivel nacional, tan sólo hay cuatro Comunidades Autónomas (Madrid, Andalucía, Murcia y Castilla y León) de las dieciséis estudiadas que dedican un artículo específico a hablar de los derechos y deberes de las personas beneficiarias de las acciones voluntarias. En el apartado específico dedicado en este estudio a este punto quedaba reflejada la definición de lo que estipulan las leyes de voluntariado del concepto persona beneficiaria de la acción, en esa definición se daba por sentado que los y las beneficiarias de estas actuaciones serían personas físicas.

Este debería ser un debate ya superado, puesto que los ámbitos de acción del voluntariado son tan amplios que no se reducen únicamente al beneficio de las personas físicas. Teniendo un concepto de beneficiario más universalista, globalizado, podríamos decir que el beneficiario último de toda acción voluntaria es el planeta, entendiendo por planeta el ecosistema, el medioambiente, los animales y las personas que en él habitan.

En este sentido, se podría presentar una nueva acepción de beneficiario para incluir todo lo anterior, que podría ser Beneficiario Universal.

Cuando se habla de **reconocer las actividades voluntarias** podemos tener distintas visiones. Aunque la mayoría de las leyes consideren que el reconocimiento a las personas voluntarias o personas que tengan una trayectoria vital de compromiso y acción social continua debe ser reconocido o puesto en valor, se puede pensar también que este reconocimiento no es intrínseco a la labor voluntaria puesto que la propia labor en esencia no implica ningún reconocimiento.

El reconocimiento podría darse a modo de buena práctica o como medida motivadora. Lo que no queda claro en las leyes es cómo se decide cual es la persona o personas que merecen ese reconocimiento. Otra visión sería poner en valor no la dedicación de una persona voluntaria en sí, sino el efecto que su voluntariado ha tenido en la sociedad, el valor social generado por sus actuaciones.

3. Organizaciones de voluntariado:

Atendiendo a las organizaciones de voluntariado, las leyes dejan muy delimitadas sus funciones, las formas de registrarse y los derechos y deberes por los cuales deben regirse, estas entidades proveen de servicios no solo a las personas beneficiarias de las acciones voluntarias, sino a las propias personas voluntarias, puesto que deben garantizarles la formación necesaria para el desarrollo de sus funciones y acompañarles durante el periodo que dure su actividad.

Mucho se habla en las leyes de que deben existir programas de formación en las entidades de voluntariado que garanticen la formación de las personas voluntarias que van a colaborar en dicha organización, pero para que esta actividad sea llevada a cabo se necesita dinero e infraestructura que lo facilite, así como profesionales que acompañen y realicen el seguimiento de las personas que realizan tareas de voluntariado. El hándicap que se encuentran muchas entidades en este sentido es la falta de recursos económicos para poder realizar con éxito estas actividades formativas.

Otro punto al que no se refieren las leyes es la transparencia en las entidades. Las organizaciones de acción voluntaria al igual que todas las organizaciones del tercer sector deben apostar por **criterios de calidad y transparencia**, la transparencia no debe ser entendida solamente como transparencia económica la cual se refiere exclusivamente a la rendición de cuentas, sino

que esta se debe dar de forma transversal en la cual confluyan diferentes parámetros:

- **Política:** Elecciones democráticas, publicación de actas, participación en redes.
- **Económica:** Rendición de cuentas
- **Técnica:** Gestión de proyectos, gestión de personal, calidad.

4. El papel de las Administraciones Públicas:

En este punto la diferenciación de funciones viene delimitada por:

- **Las comisiones de voluntariado** que son las encargadas de promover, coordinar, proteger al voluntariado, así como velar por la coordinación de los programas y la calidad de las prestaciones que se ofrecen. Informan y asesoran sobre asuntos relacionados con el desarrollo de lo establecido en la ley además de determinar los criterios de distribución de subvenciones y ayudas públicas.
- **Y los consejos de voluntariado** de las distintas Comunidades Autónomas, se crean como órganos de participación, asesoramiento, encuentro, promoción y seguimiento del voluntariado. Tienen carácter consultivo.

En las leyes aparecen los siguientes consejos y comisiones, entre otros: Comisiones de Madrid, Castilla la Mancha, Navarra, Canarias, Galicia, Castilla y León o consejos como el de Navarra, Illes Balears, País Vasco, Galicia, Valencia, Murcia y Castilla y León además de oficinas y puntos de información, con competencias en el campo del voluntariado.

También por comunidades Autónomas se han creado distintos órganos administrativos para fomentar la acción voluntaria como El Instituto Catalán del Voluntariado, la Agencia Andaluza del Voluntariado o el Servicio Gallego del Voluntariado entre otros.

El papel de las administraciones públicas cobra máxima importancia cuando hablamos de financiación. Financiación traducida en subvenciones concedidas a entidades que tienen y gestionan programas de voluntariado.

Pero, **¿por qué es necesario que desde la Administración Pública se subvencionen estos programas?** En las leyes queda claro que las Administraciones Públicas deben fomentar la acción voluntaria. El voluntariado es un **eje transversal** en la mayoría de las entidades que se dedican a la acción social, puesto que, al margen de la existencia de entidades específicas de voluntariado, la mayoría de las ONG (sea cual sea su área de intervención), cuentan con proyectos en los que necesitan la participación de las personas voluntarias. Según el estudio "El Tercer Sector en España" de Víctor Pérez-Díaz y

Joaquín P. López Novo, 2003, **el 80% de los recursos humanos de las ONG son personas voluntarias.**

Aún así a día de hoy, la financiación de los programas de voluntariado es escasa si se compara con el las subvenciones que se conceden a otros colectivos.

Propuestas:

Estas son algunas de las propuestas que hemos planteado, pero creemos que sería muchísimo más enriquecedor e interesante si entre todos y todas apuntásemos líneas y sugerencias

- Necesidad de un **registro central** de personas voluntarias
- Distinción a las **EAV** atendiendo a su **dimensión**
- **Ajuste de los seguros** de las personas voluntarias en función de la actividad que vayan a desarrollar.
- **Revisión de principios**
- Criterios y normas de **transparencia y calidad** en las EAV como eje transversal.
- Empleo de un **lenguaje no sexista** e **y terminología integradora** e inclusiva para los distintos colectivos.
 - ✓ En la mayoría de las leyes se habla siempre de voluntarios en masculino, cuando lo correcto sería hablar de personas voluntarias.
 - ✓ Tercera edad por Mayores, Discapacidad por Minusvalía.

¿Qué otras se nos ocurren???

Para finalizar:

Las leyes estipulan el marco legal por el cual han de regirse las actuaciones voluntarias, pero no debemos olvidar que el voluntariado es una forma de participación ciudadana desarrollada a través de acciones concretas donde mujeres y hombres muestran su grado de compromiso con la sociedad.

Regular la acción es sentar las bases, decir que es lo que queda dentro y que es lo que queda fuera.