



DICTAMEN DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE CANARIAS SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DEL VOLUNTARIADO.

De conformidad con las competencias atribuidas al Consejo por la Ley 1/1992, de 27 de abril, previa tramitación en la Comisión Permanente de Trabajo de Bienestar Social, y de conformidad con el procedimiento establecido en el Reglamento de Organización y Funcionamiento, Decreto 312/1993, de 10 de diciembre, el Pleno del Consejo Económico y Social aprueba por unanimidad, en su sesión del día veinticinco de septiembre de mil novecientos noventa y seis, con los requisitos que establece el artículo 10.1.c) de la precitada Ley 1/1992, de 27 de abril, el siguiente,

D I C T A M E N

ANTECEDENTES

- I. El día dos de septiembre de mil novecientos noventa y seis, el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno, al amparo y de conformidad con lo que establecen los artículos 5.1 de la Ley 1/1992, de 27 de abril, de creación del Consejo Económico y Social, y 2.2 del Decreto 100/1992, de 26 de junio, que aprueba el desarrollo ejecutivo reglamentario de la Ley anterior, interesa del Consejo informe previo sobre el *Anteproyecto de Ley del Voluntariado*. Dicho anteproyecto de Ley fue tomado en consideración por el Consejo de Gobierno en sesión del día dieciocho de julio de mil novecientos noventa y seis.

Tal como dispone el artículo 5.2 de la Ley 1/1992 citada, con la solicitud de informe previo se adjunta la siguiente documentación:

- Certificación del Acuerdo adoptado por el Consejo de Gobierno.
- Memoria justificativa del anteproyecto de Ley sometido a Dictamen.
- Texto del Anteproyecto de Ley del Voluntariado.



El Anteproyecto de Ley consta de *Exposición de Motivos*, veinte artículos estructurados en torno a *cinco Capítulos*, una *Disposición Transitoria*, una *Derogativa* y dos *Disposiciones Finales*.

- **Capítulo I:** Disposiciones Generales.
- **Capítulo II:** De los voluntarios.
- **Capítulo III:** De las entidades del voluntariado.
- **Capítulo IV:** Del registro de entidades del voluntariado.
- **Capítulo V:** Del fomento del voluntariado.
 - * **Sección 1ª:** Funciones de las Administraciones Públicas Canarias.
 - * **Sección 2ª:** Ayudas y subvenciones.
 - * **Sección 3ª:** De la Comisión Técnica Especializada sobre Voluntariado.
 - * **Sección 4ª:** Información y Participación.

- II. La Secretaría informa favorablemente la admisión a trámite de la solicitud cursada, no obstante, advertir de la no inclusión entre los antecedentes enviados del Informe de Legalidad, acierto y oportunidad de la Secretaría General del Departamento proponente, del Informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos y del Informe de la Dirección General de Planificación, Presupuesto y Gasto Público. Igualmente, se advierte la *omisión del Informe del Consejo General de Servicios Sociales* en los términos exigidos por el artículo 16 de la Ley 9/1987, de 28 de abril, de Servicios Sociales, a que se remite el Decreto 5/1995, de 27 de enero, que regula la composición, organización y funcionamiento del aludido Consejo General.

La Presidencia del Consejo, de conformidad con lo establecido en el artículo 28.4 del Reglamento de Organización y Funcionamiento, acuerda encomendar los trabajos preparatorios para la formulación del Proyecto de Dictamen sobre el **Anteproyecto de Ley del Voluntariado**, a la Comisión Permanente de Política de Bienestar Social, con traslado de la documentación señalada en el antecedente I.



La Comisión competente, celebró sesiones de trabajo los días diez y diecinueve de septiembre de mil novecientos noventa y seis, en la última de cuyas sesiones acordó aprobar por unanimidad el Proyecto de Dictamen de referencia, para su consideración por el Pleno del Consejo.

CONTENIDO

La Exposición de Motivos, a partir del explícito reconocimiento del valor de la participación como uno de los más importantes registros constitucionales, señala la conveniencia de facilitar el impulso, reconocimiento y promoción de las entidades del voluntariado y de la iniciativa social en la medida en que aportan esfuerzos complementarios y no sustitutivos de la actuación pública en el desarrollo de una sociedad basada en los principios de solidaridad, justicia, tolerancia, respeto al medio ambiente, etc ...,

El marco competencial determinado con el surgimiento del Estado de las Autonomías, se señala, propicia fundamentalmente la actuación legislativa que se promueve con el anteproyecto sometido a dictamen. Posteriores desarrollos de preceptos básicos de nuestro Estatuto de Autonomía hacen referencia a la participación del voluntariado, ya sea a título individual, ya a través de sus organizaciones, así la Ley 9/1987, de 28 de abril, de Servicios Sociales, hace referencia, ya desde su preámbulo, a las entidades privadas sin ánimo de lucro, al voluntariado y a los ciudadanos, en tanto que tales *“...llamados a potenciar la capacidad de acción de los Servicios Sociales tanto en orden cuantitativo como cualitativo, participando y colaborando en la planificación, gestión y control de los Servicios Sociales*”

La *Exposición de Motivos* alude también, fundadamente, a los principios del voluntariado recogidos en la Declaración Universal sobre el Voluntariado, elaborada en el Congreso Mundial LIVE'90, en París.

Conveniente también, la precisión que ya desde el inicio hace el anteproyecto comentado a propósito de la obligada delimitación entre los trabajos y actividades a que se refiere el texto sometido a dictamen, realizados de forma desinteresada y benevolente y aquellos otros realizados mediante una relación laboral o estatutaria.



La Comunidad Autónoma de Canarias, concluye la *Exposición de Motivos*, no puede mantenerse ajena a la acción voluntaria que se ejerce en su seno; debe colaborar en su promoción y desarrollo y, sobre todo, coordinar la labor desarrollada por las entidades del voluntariado, con el fin de cubrir todas las áreas en las que sea posible la participación activa del voluntariado.

El Capítulo I, Disposiciones Generales, define el objeto del anteproyecto de Ley, su ámbito de aplicación y relata los requisitos exigibles a las actividades desarrolladas por el voluntariado en áreas determinadas. Además se adelanta el concepto de voluntario y el de entidades de voluntariado y concluye estableciendo las garantías y protección prestadas por la Comunidad Autónoma de Canarias.

El Capítulo II, concreta el catálogo de derechos y deberes de las personas voluntarias.

De los deberes y derechos de las entidades de voluntariado, las condiciones de acceso de las personas voluntarias a las mismas y de la pérdida de la condición de entidad de voluntariado se ocupa el **Capítulo III**.

El Capítulo IV se ocupa del Registro de entidades de voluntariado.

El Capítulo V, estructurado en torno a cuatro secciones, atiende, genéricamente, al *fomento del voluntariado*, estableciendo las que deberían ser funciones de las Administraciones Públicas de Canarias, el régimen de ayudas y subvenciones, los criterios de priorización de las mismas y su control. La sección tercera trata de la *Comisión Técnica Especializada sobre Voluntariado*, de las funciones que se le encomiendan y su composición. Por último, la sección cuarta, sobre la información y participación, prevé la creación de una *Oficina de Información y Asesoramiento del Voluntariado*, y del impulso y promoción de la acción voluntaria.

Una Disposición Transitoria Única, emplazando a las entidades de voluntariado existentes para su adaptación a la futura Ley, en el plazo de dos años a partir de su entrada en vigor. **Una Disposición Derogatoria** y **dos Disposiciones Finales** cierran el contenido del *Anteproyecto de Ley sobre el Voluntariado*.



OBSERVACIONES AL ANTEPROYECTO DE LEY DEL VOLUNTARIADO.

I. De carácter general.

El Consejo Económico y Social de Canarias valora positivamente la iniciativa del Gobierno de elaborar, con rango de Ley, una norma para otorgar mayor grado de protección, promoción y fomento a las actividades de voluntariado como conjunto de actuaciones de carácter benéfico y gratuito en favor de parte de la Comunidad, especialmente de los sectores más necesitados y como consecuencia, esencialmente, de la expresión de valores constitucionales y estatutarios, como los de la solidaridad social y la participación. No se puede, en opinión del CES, desatender el potencial que representa la presencia activa de personas, entidades y grupos, actuando coordinadamente desde programas de acción voluntaria dirigidos al progreso de la Comunidad.

II. De carácter particular.

Del ámbito de aplicación del anteproyecto de Ley dictaminado.

El CES sugiere una redacción alternativa que contribuya a despejar el equívoco que se deduce de la dada al *artículo 2*, cuando señala:

“La Ley del voluntariado de aplicación a toda actividad que se desarrolle en el territorio de la Comunidad Autónoma de Canarias ...”

en relación a lo contenido en el *artículo 7.2*, cuando se indica que se prestará atención particular a las entidades de voluntariado “... *que gestionen o ejecuten acciones de sensibilización, educación y cooperación al desarrollo del Tercer Mundo ...*”, aun cuando, continúa dicho precepto “... *le fuere aplicable, por razón del lugar en que realicen su actividad, normativa de otros ámbitos competenciales ...*”

En relación a lo dicho, el CES advierte la contradicción entre el ámbito de aplicación descrito en el artículo 2, comentado, y el reconocido para las acciones previstas en el también citado artículo 7.2.



De las actividades de voluntariado.

En opinión del Consejo, el *conjunto de actividades* a que se refiere el anteproyecto como susceptibles de ser incardinadas dentro de la acción del voluntariado habría que referirlas, explícitamente, *como actuaciones complementarias* y no sustitutivas, *en cualquier caso, respecto del trabajo realizado por profesionales de la acción social.*

Voluntariado y relaciones laborales.

Sostenemos la conveniencia de *ampliar la necesaria delimitación entre actividad de voluntariado y trabajo retribuido* o de expectativa del mismo, de tal forma que *aquella no pueda ser considerada como práctica, aprendizaje o experiencia profesional.* En la línea de lo expuesto, se sugiere una redacción del artículo 10.2, o), que sustituya “evitar” por “impedir”

Voluntariado y contraprestación material.

El rechazo de contraprestación material en el desarrollo de la actividad del voluntariado debe, expresamente, *extenderse a las que pudieran provenir del beneficiario o beneficiarios de la actividad.*

Voluntariado y formación.

Especial insistencia hace el CES respecto del tratamiento, escaso en nuestra opinión, de los aspectos relacionados con *el voluntariado y la formación.* En este sentido, el CES reclama especificar, dentro del catálogo de obligaciones de las entidades de voluntariado, la de orientar los procesos formativos de voluntarios hacia las mejores características y aptitudes de los mismos en relación a las distintas acciones voluntarias. Igualmente debe garantizarse, no sólo la formación inicial, sino el reciclaje y la actualización permanente en métodos, tecnologías y actitudes.

En la configuración de las *medidas de fomento y promoción del voluntariado*, a las que más adelante aludiremos, debe primar de manera especial la promoción de la formación que, en opinión del Consejo, debería garantizar la formación de voluntarios en la doble línea de facilitar la formación básica, en torno a los valores del voluntariado, y la especializada, en torno a técnicas específicas de actuación.



El patrimonio y la financiación de las entidades de voluntariado.

En relación al catálogo de normas expresamente dirigidas a regular las entidades del voluntariado, el Consejo echa en falta el tratamiento, que proponemos, de la financiación de las mismas; así, sostenemos la conveniencia de que se especifique cuales podrían ser sus fuentes de financiación. En este sentido, en opinión del Consejo, a las aportaciones económicas que pudieran percibir desde cualquier administración pública, podría añadirse también el que pudiera incorporarse al patrimonio de dichas entidades, la adquisición a título gratuito de cualquier bien o derecho susceptible de valoración económica, o los rendimientos o productos derivados de su patrimonio. Por otro lado, expresión también de la autonomía e independencia de actuación de las entidades del voluntariado y, consecuentemente, expresión de su autonomía financiera, sería facilitar, en el contexto del anteproyecto de Ley sometido a dictamen, la posibilidad de que las entidades percibieran ingresos obtenidos de actividades complementarias o marginales de carácter comercial, subastas y juegos de azar, siempre que estuviesen, conforme a la legislación sectorial de aplicación, autorizadas para ello.

Entidades del voluntariado y personal remunerado.

Inicialmente, convendría precisar, en relación al artículo 5, segundo párrafo, que con la redacción que presenta el anteproyecto puede llamar a confusión la posibilidad de que: "... *El personal remunerado que sea miembro de las mismas realizará las actividades estrictamente necesarias para el funcionamiento de las mismas ...*"; en la medida en que *no* se especifica en condición de que se es "... *miembro de las mismas ...*", si como voluntario, incluso. En este sentido, se recomienda una *redacción alternativa* que podría ser del siguiente tenor:

Artículo 5, párrafo 2º.

El personal remunerado de la propia entidad no podrá ser voluntario y realizará las actividades estrictamente necesarias para el funcionamiento de la misma.



Del trato preferencial a las entidades de voluntariado en la percepción de ayudas y subvenciones como medida de fomento y promoción del voluntariado.

Sostiene el Consejo como inconveniente y de dudoso acierto, sin que nos pronunciemos sobre la legalidad de tal tratamiento, valoración que en cualquier caso le compete a otras instancias, lo recogido en los artículos 11. d), y 17.1., en cuanto al trato preferencial y prioritario dispensado a las entidades de voluntariado en el régimen de ayudas y subvenciones mencionado en el anteproyecto de Ley. En efecto, con la redacción dada en los artículos citados, y en la medida en que ese trato preferencial está referido a actuaciones o actividades de *entidades de voluntariado, cualesquiera que fuera la forma de actuación*, una lectura compartida con el artículo 5 del anteproyecto, permitiría priorizar el régimen de ayudas a las entidades aun cuando no desarrollaran sus actividades “...*fundamentalmente a través de personas voluntarias ...*”, sin más precisión.

En este sentido, en opinión del Consejo, *de admitirse la conveniencia de priorizar o privilegiar*, o aún, la propia legalidad del tratamiento que se quiere dar al régimen de ayudas y subvenciones en la materia que tratamos, ello debería venir referido a las actuaciones de las entidades de voluntariado cuando se dieran *dos requisitos: el primero, cuando tales actuaciones estuvieran referidas a proyectos y programas determinados*, sobre los que, por cierto, nada concreta la norma dictaminada y a lo que luego aludiremos, y *el segundo y esencial, cuando tales actuaciones se desarrollen por el voluntariado de la entidad colaboradora*.

Adquisición y pérdida de la condición de entidad de voluntariado.

Nos parece insuficiente, por excesivamente generalista e inconcreto, el contenido del anteproyecto de Ley comentado, a propósito de la pérdida de la condición de entidad de voluntariado, sugerimos en este sentido, la conveniencia de prever, entre otras, como causa de pérdida de la condición de entidad de voluntariado: la extinción de la personalidad jurídica; la imposibilidad o supresión del programa al que se hallare vinculada estrechamente y de manera única la entidad; la expiración del plazo del programa, siempre que fuera este el único objeto de la entidad colaboradora; la revocación de su acreditación por incumplimiento de las



obligaciones establecidas en la Ley y su desarrollo, tal y como reglamentariamente se determine, en especial cuando se promovieren actividades consideradas del voluntariado con fin de lucro, o, constara la existencia de remuneraciones encubiertas o de cualquier tipo de contraprestación para compensar actuaciones consideradas como voluntarias.

De los proyectos y programas de acción de voluntariado.

En opinión del Consejo, la remisión que en el artículo 17 del anteproyecto de Ley del Voluntariado se hace, en cuanto a las medidas de fomento y promoción de la acción voluntaria, a la normativa de la C.A.C. sobre ayudas y subvenciones, no debe ser obstáculo para introducir determinadas precisiones en relación a los supuestos que habrían de determinar la posibilidad de acceso por parte de las entidades de voluntariado a las ayudas económicas públicas. En este sentido, el Consejo considera conveniente introducir, en el anteproyecto de Ley de Voluntariado, un capítulo especialmente dedicado a *los programas y proyectos de voluntariado* que articulase, entre otras cuestiones, las concernientes al ámbito territorial de los mismos; fines y objetivos que persiguen; denominación y áreas de interés social a que se refieren de entre las previstas en el mismo anteproyecto; la identificación del responsable o responsables del proyecto o programa y de la entidad o entidades que lo promueven; los recursos materiales, establecimientos y servicios que la ejecución del programa o proyecto comporta; el número de voluntarios, los niveles de cualificación exigidos por la acción o conjunto de acciones que el proyecto o programa conlleve, así como la descripción de las tareas de aquellos, y los mecanismos de evaluación y control de la ejecución y seguimiento del proyecto o programa.

Sostiene el Consejo que, con el tratamiento que se sugiere incluir en el anteproyecto sobre *programas y proyectos de voluntariado*, no se hace sino concretar las, por otro lado, numerosas referencias conceptuales a programas, proyectos, fines, objetivos, acciones, etc..., incluidas en el propio texto, así, las observamos en el catálogo de deberes impuestos a las entidades de voluntariado, artículo 10, letras k) y n), o en el artículo 12, al regular el acceso de las personas voluntarias a las entidades, entre otras. Con independencia de que la conformación de la actividad de las entidades de voluntariado, a través de



programas, planes y proyectos definidos, ayude a incrementar el grado de objetivación e imparcialidad con el que se articula el acceso a un régimen de ayudas públicas, sujeto, entre otras, a las reglas de concurrencia e interés público, operar a través de proyectos y programas como el CES demanda introduce factores de rigurosidad y acierto en el desarrollo de las actividades de voluntariado, facilita la evaluación y seguimiento de la ejecución de los mismos, y es, en fin, expresión de una actuación que debe situarse en el terreno de la complementariedad con las actuaciones públicas a través de sus propios recursos especializados.

Del fomento del voluntariado.

En opinión del Consejo Económico y Social, con carácter meramente indicativo y sin ánimo de exhaustividad ni exclusividad, el *Anteproyecto de Ley del Voluntariado* podría recoger la necesidad y conveniencia de que se articulara el esfuerzo de las entidades de voluntariado y la iniciativa social en torno, o en relación, a un conjunto de medidas concebidas para establecer las pautas para el desarrollo, la promoción y el fomento del voluntariado en Canarias, y que deben aspirar a integrar las líneas de acción posibles, y formuladas desde la intervención y con la participación y asesoramiento de las organizaciones e instituciones involucradas.

Un conjunto de medidas así concebido podría establecer *los siguientes objetivos*: las *medidas de fomento de la "ciudadanía social" y de la solidaridad* en el seno de la Comunidad Canaria; los *criterios de coordinación* que permitan una mejor canalización de los esfuerzos hacia las *áreas de interés social y sectores más necesitados*; las *medidas de fomento y promoción de las entidades y asociaciones* de voluntariado; el *fomento de la investigación y el estudio* de temas relacionados con el voluntariado y la *promoción de las actividades formativas básicas y específicas* de cara a facilitar el mejor desarrollo posible de la acción voluntaria; el establecimiento de *medidas destinadas a un mayor reconocimiento del voluntariado*; el *apoyo a las iniciativas que en este terreno hagan las distintas Administraciones Públicas Canarias* y a las entidades públicas y privadas.

CONCLUSIONES



COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS
CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL

- I. El CES expresa el favorable reconocimiento que le merece la iniciativa legislativa promovida por el Departamento de Empleo y Asuntos Sociales con la formulación del *Anteproyecto de Ley del Voluntariado*. Expresión, también, del reconocimiento de la importancia del papel que el voluntariado y sus organizaciones prestan a la sociedad, cumpliendo una función no reemplazable en la búsqueda del equilibrio social y en el desarrollo de una sociedad hacia el bienestar, que tiene sus referencias en la Constitución y sus cimientos en el principio de solidaridad.
- II. El CES ha precisado en el dictamen la conveniencia de establecer algunas adaptaciones en el texto del anteproyecto observado, en la línea de: garantizar especialmente la delimitación entre los esfuerzos del voluntariado social y la consideración del trabajo remunerado; facilitar un marco de mayor autonomía financiera, y consecuentemente, de mayor independencia de actuación para las entidades de voluntariado; establecer los mínimos que podrían reunir los proyectos y programas de la actividad desarrollada por el voluntariado y sus organizaciones, insistir sobre la importancia de la formación básica y especializada, y de su actualización, como garantía de prestación de la actividad.
- III. El CES entiende como absolutamente compatible el valor de la espontánea actuación del voluntariado y sus organizaciones, con un mínimo de regulación y ordenación en la línea, además, de hacerles compatibles y complementarios, y no sustitutivos, con los esfuerzos hechos desde la acción pública por los profesionales de la acción social, enfoque que entendemos debe darse globalmente al anteproyecto de Ley comentado: garantizar la eficacia en la concurrencia de esfuerzos.

Por ello, demanda el Consejo Económico y Social, especialmente, se valore la conveniencia y oportunidad de acometer, en los términos expuestos en el cuerpo del dictamen, el conjunto de medidas propuesto, con carácter enunciativo y meramente indicativo de lo que podrían ser las grandes líneas de promoción, fomento y coordinación de la *acción social voluntaria en Canarias*.



COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS
CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL

Actuaciones que, como hemos señalado, se sostienen en la participación, tanto en la fase de diseño de las mismas como en lo que se refiere a su evaluación y seguimiento.

En esta línea, el CES hace una última recomendación, dirigida a que se haga un esfuerzo por corregir las distorsiones observadas en el modo en que el anteproyecto parece concebir las funciones de la que denomina *Comisión Técnica Especializada sobre Voluntariado*, que por ser, como se indica, una comisión de las previstas en el artículo 10 del Decreto 5/1995, de 27 de enero, que regula la composición, organización y funcionamiento del Consejo General de Servicios Sociales, en relación al artículo 19 de la Ley 9/1987, de 28 de abril, de Servicios Sociales, debería ser semejante a los “... *grupos de estudios encargados de elaborar los proyectos de informes en las materias propias del Consejo ...*”, funciones que son trascendidas por las que se quiere encomendar a dicha *Comisión Técnica Especializada sobre Voluntariado*, a saber: impulsar iniciativas, promover actuaciones, coordinar relaciones, elevar directamente informes al Pleno del Consejo General de Servicios Sociales, o participar en la elaboración de propuestas de desarrollo normativo del anteproyecto dictaminado.

En Las Palmas de Gran Canaria a 25 de Septiembre de 1996.

Vº Bº

**El Presidente en Funciones
del Consejo**

**El Secretario General
del Consejo**

**Fdo.: Francisco Oramas Tolosa
Vicepresidente del Consejo**

Fdo.: Carlos J. Valcárcel Rodríguez