

IP 1/06

**Informe Previo sobre el Anteproyecto
de Ley del Voluntariado de Castilla y León**

Fecha de aprobación:
Comisión Permanente 19 de enero de 2006



Informe Previo

sobre el Anteproyecto de Ley del Voluntariado en Castilla y León

Con fecha de 30 de noviembre de 2005 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Castilla y León solicitud inicial de informe previo sobre el Anteproyecto de Ley del voluntariado en Castilla y León, por trámite ordinario, conforme a lo establecido en el artículo 35 del Decreto 2/1992, de 16 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Económico y Social de Castilla y León.

Dicha solicitud, realizada por la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades de la Junta de Castilla y León, se acompañó del Anteproyecto de Ley objeto de informe y de la documentación que ha servido para su realización.

La elaboración de este informe previo fue encomendada a la Comisión de Inversiones e Infraestructuras del CES, que lo analizó en su reunión del día 12 de diciembre de 2005, siendo posteriormente remitido a la Comisión Permanente que, después de su deliberación en su reunión del día 15 de diciembre, acordó elevarlo al Pleno.

Con fecha 20 de diciembre de 2005 se recibió escrito de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades solicitando la retirada del Anteproyecto objeto de Informe, al haberse omitido trámites previos a la petición de Informe del CES.

El Pleno del CES de día 21 de diciembre de 2005 delegó en la Comisión Permanente la aprobación definitiva del Informe Previo, si el texto definitivo del Anteproyecto no experimentara cambios sustanciales respecto al anterior.

Por ello, y dado que los cambios del texto del Anteproyecto no son de carácter sustancial, la Comisión Permanente acuerda su aprobación en la reunión del día 19 de enero de 2006.



I.- Antecedentes

La Carta Social Europea, de 18 de octubre de 1961, ratificada por España el 29 de abril de 1980, obligaba a fomentar la participación de los individuos y organizaciones en que se integren, en la creación y mantenimiento de los servicios sociales.

Así, en 1985 se elaboró la “Recomendación nºR(85)9, de 21 de junio de 1985, del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre el trabajo voluntario en actividades de bienestar”, en la que se estimaba que era conveniente promover y desarrollar las acciones voluntarias al servicio de la comunidad.

También se ha hecho hincapié en la importancia del voluntariado en otros documentos europeos, como por ejemplo, en el Libro Blanco “Un nuevo impulso para la juventud europea” o en la Resolución del Consejo y de los Representantes de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo de 27 de junio de 2002, relativa al marco de cooperación europea en el ámbito de la juventud (2002/C 168/02)

La Constitución Española reconoce, en el artículo 9.2, que corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra, sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

El Estado, en 1996, elaboró la Ley del voluntariado en España (Ley 6/1996, de 15 de enero), con la que se pretendía un triple objetivo: garantizar la libertad de los ciudadanos a expresar su compromiso solidario a través de los cauces que mejor se acomoden a sus más íntimas motivaciones; la obligación del Estado de reconocer, promover e impulsar eficazmente la acción voluntaria en sus diversas modalidades; y la obligación de respetar el orden constitucional de distribución de competencias y, por tanto, las normas que sobre esta misma materia hayan dictado o puedan dictar en un futuro las Comunidades Autónomas.



El Estatuto de Autonomía de Castilla y León, aprobado mediante Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, y tras la modificación que se realizó del mismo por medio de la Ley Orgánica 4/1999, de 8 de enero, estableció también ese mismo deber para los poderes públicos (art. 8.2).

La Administración de la Comunidad de Castilla y León, consciente de que el voluntariado es una manifestación fundamental de contribución activa que constituye una auténtica expresión de solidaridad, elaboró el Decreto 12/1995, de 19 de enero, por el que se regula el voluntariado en Castilla y León.

En 2003, se crea en Castilla y León la Comisión Regional de Voluntariado, mediante el Decreto 53/2003, de 30 de abril, como órgano colegiado de participación de los distintos agentes implicados en el voluntariado en Castilla y León, fijando su organización y funcionamiento por Orden FAM/124/2004, de 22 de enero, por la que se aprueba el Reglamento de esta Comisión.

Con este Anteproyecto de Ley se incorpora la ordenación del voluntariado al ordenamiento jurídico a través de una norma del máximo rango, al igual que ya hicieran otras Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias, como así ha ocurrido en Cataluña, Aragón, Madrid, Castilla-La Mancha, Extremadura, Navarra, La Rioja, Canarias, Islas Baleares, País Vasco, Galicia, Comunidad Valenciana, Andalucía y Principado de Asturias.

El Anteproyecto de Ley que se informa, ha sido sometido al trámite de audiencia para que se aportaran las alegaciones que se estimaran convenientes por parte de las personas interesadas en el mismo, y ha sido informado favorablemente por el Consejo Regional de Acción Social.

II.- Observaciones Generales

Primera.- El Anteproyecto de Ley que se informa es un texto normativo amplio que consta de 41 artículos, frente a los 23 de que constaba la regulación autonómica en esta materia con la que se ha contado hasta el momento (Decreto 12/1995, de 19 de enero, por el que se regula el voluntariado en Castilla y León).



La norma se desarrolla en nueve Capítulos, una única Disposición Adicional, tres Disposiciones Transitorias, una Disposición Derogatoria y cuatro Disposiciones Finales.

Segunda.- En el Capítulo I de la norma (Disposiciones Generales) se hace una acotación de lo que se entiende por actividades de voluntariado, definiendo el objeto de la Ley, el ámbito de aplicación, el concepto, los fines generales y los principios rectores del voluntariado.

Tercera.- En el Capítulo II (De la acción voluntaria) se aborda una enumeración de las diferentes acciones que suponen el ejercicio del voluntariado y de las actividades de interés general, así como su planificación en programas y proyectos.

Cuarta.- En los Capítulos III (De los voluntarios y su estatuto) y IV (De las entidades de voluntariado) se definen el concepto, y los derechos y deberes de las personas voluntarias y de las entidades de voluntariado, respectivamente. En el Capítulo IV, además, se concretan las características del Registro Regional de Entidades de Voluntariado de Castilla y León y se establecen las causas que supondrán la pérdida de la condición de entidad de voluntariado.

Quinta.- En el Capítulo V (De las relaciones entre los voluntarios y las entidades de voluntariado) se regula la forma en la que se relacionan y actúan las personas voluntarias y las entidades de voluntariado, abordando distintos extremos, como la forma de incorporarse las personas voluntarias en las entidades de voluntariado, las incompatibilidades para ser persona voluntaria, la acreditación para serlo, las responsabilidades de las entidades de voluntariado, el régimen jurídico aplicable a la resolución de conflictos y la pérdida de la condición de persona voluntaria.

Sexta.- Después de tratar a lo largo de la norma la regulación de dos de los participantes en las actividades de voluntariado, como son las personas voluntarias y las entidades de voluntariado, en el Capítulo VI (De los destinatarios de la acción



voluntaria) se define a las personas a las que van dirigidas las acciones enmarcadas en esta Ley.

Al igual que lo dispuesto en los Capítulos III y IV , en este Capítulo VI, después de definir el concepto de destinatario, se especifican sus derechos y deberes, así como las relaciones que tendrán con las entidades de voluntariado y con las personas voluntarias.

Séptima.- En el Capítulo VII (De fomento del voluntariado) se hace referencia a las actuaciones encaminadas a fomentar e impulsar las actividades de voluntariado a través de la divulgación, promoción, información, formación, asesoramiento, etc. En este mismo Capítulo se establecen incentivos y apoyo a la actividad voluntaria.

Octava.- En el Capítulo VIII (De la participación) se hace referencia a la necesidad de que las entidades de voluntariado participen en la planificación, gestión y seguimiento de la acción voluntaria incluida en el ámbito de la Ley, así como en el estudio, análisis, asesoramiento y propuestas para la promoción, el impulso, coordinación y evaluación de las actividades de voluntariado. En este mismo Capítulo se crea el Consejo Regional del Voluntariado de Castilla y León como máximo órgano de participación, coordinación, asesoramiento y consulta en materia de voluntariado.

Novena.- En el Capítulo IX (De la distribución de competencias y la coordinación), se explican las competencias que asumen las Administraciones Públicas (la Administración de la Comunidad y las Entidades Locales) en relación con el voluntariado en Castilla y León. Por otra parte, se establece la coordinación de las actividades desarrolladas relacionadas con el voluntariado, a través de la Comisión Interdepartamental creada al efecto. Finalmente, se recoge la necesidad de que exista un seguimiento, supervisión y evaluación de todas las actividades desarrolladas en el marco de esta norma.

Décima.- El Anteproyecto de Ley cuenta, además, con una única Disposición Adicional, en la que se hace referencia a la promoción anual del Día del Voluntariado coincidiendo su fecha con la establecida con carácter internacional.



Tiene también tres Disposiciones Transitorias, en las que se fija el plazo de un año para que las entidades de voluntariado puedan adaptarse a la norma desde su entrada en vigor, deja transitoriamente en vigencia los artículos 7,9,10 y 11 del Decreto 12/1995, de 19 de enero, de regulación del voluntariado en tanto se aprueba el desarrollo reglamentario que regule la organización y funcionamiento del Registro Regional de Entidades de Voluntariado de Castilla y León, del mismo modo que continúa en funcionamiento la Comisión Regional de Voluntariado de Castilla y León en tanto se constituya el Consejo que la sustituye.

Undécima.- La única Disposición Derogatoria es de carácter general, y establece que quedarán derogadas todas las normas de igual o inferior rango que se opongan a lo dispuesto en la norma.

Para facilitar la interpretación de la norma, el CES considera que sería más conveniente que se haga una referencia expresa a la derogación del Decreto 12/1995, de 19 de enero, por el que se regula el voluntariado de Castilla y León, excepto en lo referente a lo contenido en la Disposición Transitoria Segunda, a la que se ha hecho referencia en la Observación General Décima.

Finalmente, consta de cuatro Disposiciones Finales, en las que se da un plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la Ley, para aprobar los reglamentos reguladores del Registro Regional de Entidades de Voluntariado, del Consejo Regional del Voluntariado y de la Comisión Interdepartamental del Voluntariado; se faculta a la Junta de Castilla y León para aprobar las disposiciones necesarias en desarrollo de la Ley; y se establece la entrada en vigor de la misma al mes de su publicación en el BOCyL.

III.- Observaciones Particulares

Primera.- El Anteproyecto de Ley del Voluntariado en Castilla y León pretende, por una parte, reforzar la garantía de efectividad en relación con el derecho de todos los ciudadanos a participar activamente, desde la libertad, en la consecución del bienestar común y la justicia social, y por otra parte, acomodar la ordenación del voluntariado a la realidad actual.



Segunda.- Entre las actividades que no se consideraran voluntariado en el artículo 3.2 del texto del Anteproyecto se encuentran aquellas que se desarrollen como prácticas, aprendizaje o experiencia profesional.

Tercera.- Para realizar la planificación específica, a la que se hace referencia en el artículo 8.3, que está constituida por los planes que desarrollarán la planificación regional de voluntariado, el CES considera que sería necesario que se coordinara a todos los implicados, que son los que tienen un conocimiento más cercano de la realidad.

Cuarta.- El CES valora positivamente, que para una mayor claridad del texto, se hayan especificado ciertos términos utilizados a lo largo del artículo 10, como son “voluntariado corporativo” o “voluntariado familiar”.

Además, a lo largo de todo el texto de la norma sería necesario sustituir “voluntario” por “persona voluntaria”, ya que en la norma se utilizan indistintamente los dos conceptos.

Quinta.- Según el artículo 11, en su apartado segundo, los menores de edad no emancipados podrán participar en programas o proyectos de voluntariado específicamente adaptados a sus circunstancias. El CES considera que debería exigirse la mayoría de edad para ejercer el voluntariado, al tratarse de una decisión que debería tomarse libre y conscientemente, no pareciendo suficiente la mera autorización de los tutores, exigible en el caso de menores.

Sexta.- Para conocer cuales son las causas que hacen que se pierda la condición de voluntario, es necesario ir hasta el artículo 24, perteneciente al Capítulo V, en vez de al Capítulo III, en el que se define el concepto, los derechos y los deberes de las personas voluntarias.

El CES estima que la norma sería más clarificadora si, después de exponer estos conceptos, se hiciera referencia a la pérdida de la condición de voluntario, siguiendo el mismo esquema que se utiliza en el Capítulo IV cuando se tratan las entidades de



voluntariado, definiendo su concepto, sus derechos y deberes, y las circunstancias que suponen la pérdida de la condición de entidad de voluntariado.

Séptima.- En el artículo 35, relativo a la participación de las entidades y de los voluntarios, se hace referencia a que se participará a través de los órganos y cauces previstos al efecto, sin especificarse con que cauces se cuenta en esta norma, por lo que el CES considera que podrían enumerarse en este artículo a que cauces de participación se refiere la Ley de manera más concreta.

Octava.- El artículo 36, referente al Consejo Regional del Voluntariado de Castilla y León, en su punto tercero, establece que en su composición se garantizará la representación paritaria de las administraciones públicas de Castilla y León, por un lado, y de las entidades de voluntariado, voluntarios y agentes económicos y sociales, por otro.

El CES valora positivamente esta participación de los agentes económicos y sociales más representativos de Castilla y León, teniendo en cuenta que esta participación ya la han venido ejerciendo con dos representantes de las organizaciones sindicales y otros dos de las organizaciones empresariales más representativas de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, en la composición de la Comisión Regional de Voluntariado a la que vendría a sustituir el órgano de participación que se define en el artículo 36.

Por ello, en la regulación reglamentaria de este Consejo, debería mantenerse claramente la paridad legalmente aludida, de forma que se obtuviera una adecuada representación de los intereses en el sector.

Novena.- La letra f) del artículo 37, hace referencia a la competencia que las administraciones públicas de Castilla y León tendrán para determinar la formación básica de los voluntarios que hayan de desarrollar actuaciones de voluntariado.

El CES considera que la administración pública debería preocuparse en promover que las personas voluntarias tuvieran la formación adecuada para el desarrollo de las



actividades de voluntariado, y no limitarse a determinar qué formación es exigible, por lo que se estima conveniente sustituir la expresión “determinar” por “facilitar”.

IV.- Conclusiones y Recomendaciones

Primera.- El CES valora positivamente el Anteproyecto de Ley del voluntariado en Castilla y León, ya que regula aquellas acciones e iniciativas relacionadas con el voluntariado, actuaciones que han tenido, en los últimos años, una expansión en toda la sociedad, así como en las diferentes etapas de la vida de las personas.

Segunda.- Esta norma legal desarrolla e incluye aquellas estructuras necesarias para regular de forma progresiva una coordinación entre las acciones e iniciativas relacionadas con el voluntariado en esta Comunidad Autónoma.

Para que esta coordinación sea efectiva, es necesario que, a la mayor brevedad posible, se elaboren los reglamentos a los que a lo largo de esta Ley se hace referencia, especialmente el relativo al Consejo Regional del Voluntariado de Castilla y León, por ser el máximo órgano de participación, coordinación, asesoramiento y consulta en materia de voluntariado.

El CES, en su informe preceptivo sobre el decreto que regule estos contenidos podrá precisar con más concreción el punto de vista de los agentes económicos y sociales sobre aspectos concretos de participación y consulta.

Tercera.- El CES considera prioritario que se tenga en cuenta que la actividad de voluntariado, jamás podrá sustituir a la prestación de aquellos servicios que están obligadas las administraciones públicas en el ejercicio de sus responsabilidades, como lógicamente se apunta en el propio texto del Anteproyecto de Ley que se informa.

Cuarta.- El CES considera que tanto los incentivos como los beneficios para lograr el fomento del voluntariado en Castilla y León, a los que se alude a lo largo de todo el texto legal, deberían procurar aplicarse siempre centrándose en el objetivo principal de facilitar el desarrollo de dicha actividad, y nunca entenderse como compensación o



contraprestación, ya que en caso contrario, estos incentivos pueden ir contra el espíritu en el que se inspiran las actuaciones del voluntariado: la gratuidad y el altruismo.

Quinta.- El Consejo Económico y Social estima que debería hacerse una referencia al papel de las personas mayores en el voluntariado de Castilla y León, ya que la Ley 5/2003, de 3 de abril, de atención y protección a las personas mayores de Castilla y León, en su artículo 23, recoge la necesidad de que *“las Administraciones Públicas promuevan la participación de las personas mayores en las entidades de voluntariado que contribuyan al desarrollo de la sociedad, potenciando con ello la contribución que éstas puedan hacer a las generaciones que les siguen desde la aportación y difusión de los conocimientos propios y de la experiencia”*.

Asimismo, se debería hacer también referencia, a lo largo del texto de la norma legal que se informa, al papel de los jóvenes en el voluntariado de Castilla y León, ya que en la Ley 11/2002, de 10 de julio, de juventud de Castilla y León, en su artículo 55, se define el voluntariado juvenil como *“la expresión de la participación activa de los jóvenes en la vida social desde la solidaridad, el compromiso y la diversidad”*.

Sexta.- En los artículos 14 y 22 del Anteproyecto de Ley se hace referencia a la posibilidad de considerar como entidades de voluntariado, en algún caso, a entidades públicas.

La única justificación que podría existir para incluir en un registro a una entidad pública como entidad de voluntariado sería con carácter subsidiario, ya que, como se ha indicado, la actuación pública de las administraciones en este campo es, con carácter ordinario, propio de su competencia y obligación, y no de su voluntariedad.

Séptima.- En la actualidad ya se subvenciona, desde las administraciones públicas, a otras administraciones (generalmente a la local) para la promoción, fomento, difusión y formación del voluntariado, pero no para la realización concreta de programas en este campo.



Por ello, el CES valora positivamente que en el texto legal se precise claramente que las administraciones públicas, que puedan desarrollar programas concretos de voluntariado, y para esta función específica, deben financiarlo con sus propios presupuestos.

Octava.- El CES considera de vital importancia el artículo 18 en el que se recogen las causas de la pérdida de la condición de entidad de voluntariado para evitar aquellos posibles casos de incumplimiento de fines y obligaciones de las entidades de voluntariado.

Valladolid, 19 de enero de 2006

El Presidente

El Secretario General

Fdo.: José Luis Díez Hoces de la Guardia

Fdo.: José Carlos Rodríguez Fernández