

# LEY VASCA DEL VOLUNTARIADO

*El pasado 10 de febrero se aprobó en el Gobierno Vasco el Anteproyecto de Ley vasca del Voluntariado, y se prevé que en breve haya sido presentada, debatida y aprobada por el Parlamento. En este artículo se explican los orígenes y el proceso seguido en la elaboración del nuevo texto legal y se ofrece una descripción de su contenido.*

Tras un largo proceso de cerca de dos años y medio, ha sido por fin presentada ante el Parlamento la Ley vasca del Voluntariado. Son varios los aspectos que hacen de esta ley y de su proceso de elaboración una cuestión de gran interés para cualquier persona que se mueva en el ámbito de los servicios sociales.

En primer lugar, se trata del primer paso dado a nivel legislativo, con posterioridad a la Ley de Servicios Sociales, para tratar de definir y organizar las relaciones entre iniciativa voluntaria y acción institucional. En un contexto en el que «parecen cuestionarse algunas conquistas de nuestro incipiente Estado de Bienestar, y en el que cabe caer en la tentación de entender la acción social voluntaria como un sucedáneo de la actividad profesional vía para hacer dejación de responsabilidades a la hora de crear servicios públicos que respondan a demandas sociales»<sup>1</sup> la Administración ha considerado necesario promover esta ley insistiendo en que «el voluntariado no

debe suplir o sustituir a los servicios públicos, sino que debe contribuir en clave de innovación a la construcción y al desarrollo de las políticas y el cambio social, colaborando con el resto de agentes sociales»<sup>2</sup>. Se realiza así, pues, el primer intento de esclarecimiento en ese espacio de responsabilidades solapadas entre la acción voluntaria y los servicios públicos.

La determinación y los primeros pasos en la elaboración de esta ley comienzan a darse en diciembre de 1995, un mes antes de que se aprobara la ley estatal. El proceso de su elaboración ayuda sin duda a descubrir y conocer la naturaleza del voluntariado vasco, sus necesidades y deberes; las diversas versiones, las múltiples matizaciones y correcciones realizadas sobre el borrador primero —bastante más próximo al texto de la ley estatal que el borrador definitivo de la versión vasca—, han ido sacando a la luz las particularidades, antes intuitidas pero nunca debatidas y contrastadas, de la acción voluntaria en la CAPV.

Uno de los aspectos más interesantes y novedosos de esta ley viene dado por el sistema seguido en su elaboración. Por primera vez se utiliza un modelo de reuniones conjuntas entre la Administración y los colectivos a quienes va dirigido el nuevo texto legislativo, por medio del cual se pretende contar con la opinión y la participación de todos los implicados. Se consigue así profundizar en el conocimiento de las características propias del

idem.

<sup>1</sup>Exposición de motivos del Anteproyecto de Ley del Voluntariado.

movimiento voluntario y adecuar el texto a los intereses y necesidades de todos los afectados.

Este proceso, por último, ha sentado precedente de una vía de diálogo entre la Administración y la sociedad civil. Reforzado el efecto del novedoso modelo de redacción por la amplia polémica surgida en torno al tema y extendida a los medios de comunicación y a otros ámbitos ajenos a las propias reuniones, se ha conseguido crear un foro de diálogo hasta ahora prácticamente inexistente.

Se describen, a continuación, algunos de los aspectos fundamentales del nuevo texto: los orígenes y la metodología seguida en la elaboración de la ley; una explicación detallada de su contenido; y una muestra de la polémica y diversidad de opiniones surgida, basándonos en el diálogo mantenido con tres representantes de organizaciones que han participado en el proceso.

## 1. ORIGENES Y PROCESO

Se podría señalar como comienzo del proceso el 13 de noviembre de 1995. En tal fecha, el Departamento de Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social del Gobierno Vasco remite a todas las organizaciones de la CAPV que cuentan con voluntarios, una carta de convocatoria para una reunión conjunta y diversa documentación preparatoria, entre la cual se cuenta un primer borrador a debatir y un instrumento propuesto para el diálogo, consistente en un listado de cuestiones organizadas en cuatro secciones.

Los días 4 y 5 de diciembre del mismo año se realiza la primera reunión, en la que participan cerca de quinientos representantes de casi trescientas organizaciones. Como primer paso de aproximación, se organizó un diálogo por grupos de trabajo en base a los cuatro paneles propuestos en la carta-convocatoria: legislación y estatuto del voluntario; fundamentación y filosofía de la acción voluntaria; promoción, captación y formación<sup>3</sup>; y de las organizaciones del voluntariado<sup>3</sup>. En

<sup>3</sup> El Gobierno Vasco publicó posteriormente todo lo referente a estos primeros pasos: la documentación preliminar; las ponencias, las comunicaciones y los resultados de la puesta en común de los grupos de trabajo de la primera reunión en diciembre de 1995; las aportaciones de los grupos de trabajo en cada una de las reuniones territoriales posteriores.

esta reunión se decidió continuar el debate en foros más reducidos y de mayor duración, y para ello se propuso realizar una serie de encuentros a nivel territorial.

Las reuniones territoriales, cuatro o cinco según el Territorio, se llevaron a cabo entre los meses de enero y marzo de 1996. En cada una de ellas participaron una media de 10-15 organizaciones con asistencia discontinua (raramente acudían las mismas asociaciones a cada uno de los encuentros), y contaron con la presencia de la Directora del Gabinete del Consejero de Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social para Bizkaia, y la Asesora del Gabinete del Consejero de Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social para Alava y Gipuzkoa, como representantes de la Administración. En ellas se debatieron uno a uno cada uno de los artículos del borrador propuesto y se hicieron propuestas de enmienda, adición o supresión<sup>4</sup>. Asimismo, fue en estas reuniones territoriales donde se decidió la constitución de un Comité Asesor, integrado por delegados de tres o cuatro organizaciones de cada Territorio seleccionados por las representantes del Gobierno, que se encargaría de organizar la segunda reunión general y de colaborar con la Administración en la redacción del documento de debate para la misma.

Dicho encuentro tuvo lugar en la Feria de Muestras de Bilbao el 11 de junio de 1996, bajo el título de II Conferencia sobre el Voluntariado y la Solidaridad. En ella se presentó oficialmente el primer Anteproyecto de Ley del Voluntariado, resultado de los debates territoriales de los meses anteriores. Es en este contexto, asimismo, donde se hace pública la propuesta de crear un Consejo Vasco del Voluntariado.

Tras recoger una vez más el sentir de las organizaciones expresado en este segundo encuentro global, el Comité Asesor siguió trabajando en perfilar el texto. El borrador definitivo fue finalmente presentado y aprobado por el Gobierno Vasco año y medio más tarde, el 10 de febrero de 1998.

En estos momentos se está a la espera de que, tras el debate, sea aprobado en el Parlamento Vasco.

Gobierno Vasco - Eusko Jaurlaritza: 7.<sup>3</sup> *Conferencia «El voluntariado y la solidaridad»*, tomos I-III, 4 y 5 de diciembre de 1995, Vitoria.

<sup>4</sup> Todas estas aportaciones se hallan recogidas en la publicación antes mencionada.

## 2. CONTENIDO

El Anteproyecto de Ley del Voluntariado consta de una «Exposición de motivos» y cinco títulos.

Tal y como se indica en la primera parte, en un contexto en el que se cuenta «con una tradición de salida comunitaria de los problemas en el que el voluntariado organizado es un fenómeno con una larga trayectoria» y en el que, por otro lado, existe cierto peligro de «caer en la tentación de entender la acción voluntaria como un sucedáneo de la actividad profesional» y como una «vía para hacer dejación de responsabilidades a la hora de crear servicios públicos que respondan a demandas sociales», la Administración trata, por medio de esta Ley, de crear un marco legislativo para la actividad del voluntariado con el fin de «garantizar determinadas relaciones entre los/las voluntarios/as y las Organizaciones en las que participan o entre estas y la Administración», «salvaguardar el voluntariado en su integridad» y «sobre todo, promover el voluntariado profundizando en el derecho de los ciudadanos y ciudadanas a participar en la construcción de la sociedad».

En las «Disposiciones generales» del Título primero, se especifica el ámbito de aplicación de la Ley, definiendo las características que voluntarios y organizaciones deben cumplir. Se considera voluntaria a aquella persona que realiza actividades de interés general: de manera desinteresada (excluyendo así a «las realizadas en virtud de la prestación social sustitutoria»); «sin traer causa de una relación laboral, funcional o mercantil (...) y sin contraprestación económica»; y «a través de organizaciones y con arreglo a programas o proyectos concretos» (dejando fuera, por tanto, «las que se desarrollen por razones de amistad, benevolencia o buena vecindad»). Las organizaciones acogidas por esta ley son aquellas que, por medio de personal voluntario, realizan actividades «que comporten un compromiso en favor de la sociedad o de la persona, bien se desenvuelvan en el ámbito social, comunitario, cívico, cultural, de cooperación al desarrollo, de protección al medio ambiente o cualesquiera otras de naturaleza análoga».

El Título segundo define en dos capítulos el «Estatuto del voluntario». El primero de ellos, «De los voluntarios», ofrece un listado de sus derechos y obligaciones. Entre los derechos cabe destacar:

- el derecho a participar y a ser informado de los procesos de decisión en su organización;
- a recibir apoyo técnico, humano y formativo;
- a estar asegurado por daños y perjuicios a terceros;
- a ser compensado económicamente por los gastos realizados durante el desarrollo de su actividad voluntaria, si así se acordara;
- a realizar su actividad en su entorno más próximo y en las debidas condiciones de seguridad e higiene;
- a ser tratado sin discriminación;
- a obtener reconocimiento por su contribución.

Entre las obligaciones:

- colaborar en la organización y cumplir los compromisos tomados;
- participar en las actividades formativas;
- guardar la confidencialidad de la información conocida en el desarrollo de su actividad y respetar, en general, los derechos de las personas beneficiarias de su actuación;
- utilizar adecuadamente la acreditación de voluntario y el distintivo de su organización.

El capítulo segundo, «De las organizaciones y sus relaciones con los voluntarios», expone otro tanto respecto a las organizaciones.

En cuanto a sus deberes:

- elaborar un estatuto interno;
- proporcionar a los voluntarios formación y todo tipo de apoyo necesario;
- suscribir una póliza de seguros por daños y perjuicios a terceros;
- garantizar al voluntario las debidas condiciones de seguridad e higiene;
- expedir al voluntario acreditación de los servicios prestados;
- llevar un registro de altas y bajas;
- efectuar el reembolso por los gastos ocasionados, si así se hubiera acordado.

En cuanto a los derechos:

- seleccionar a sus voluntarios;

- obtener de la Administración la información y orientación necesarias;
- acceder a las medidas contempladas en las acciones de fomento.

A través del Título tercero se especifica la naturaleza de «las relaciones entre la Administración y las organizaciones». Según lo dispuesto en la Ley, al Gobierno Vasco le corresponde:

- gestionar el Censo General del voluntariado;
- confeccionar un catálogo público de los recursos del voluntariado;
- crear un fondo documental y una base de datos;
- proporcionar asesoramiento técnico;
- promover y fomentar el voluntariado.

Las medidas generales de fomento, tal y como se contemplan en el Título cuarto, serán:

- la puesta en común de recursos entre las organizaciones;
- acciones dirigidas a la colaboración entre organizaciones, y con organizaciones de ámbito territorial distinto al de la Comunidad Autónoma;
- convocatorias de subvenciones y suscripción de convenios;
- realización de estudios de investigación;
- servicios de información, documentación y asesoramiento;
- campañas de información;
- implantación de medidas de tipo honorífico;
- participación del voluntariado en los medios de comunicación;
- fomento de la reducción de jornada;
- impulso de un marco legal, laboral y fiscal favorable para el desarrollo de la acción voluntaria.

Finalmente, el Título quinto, «De la participación del voluntario», especifica la constitución y funciones del Consejo Vasco del Voluntariado. Dicho Consejo estará compuesto por un Presidente (el Consejero del Departamento al que está adscrito el Consejo o persona en quien delegue), un Vicepresidente (elegido entre las organizaciones) y veinticinco vocales (seis representantes del Gobierno Vasco, tres de las Diputaciones, tres de los municipios

y trece de las organizaciones). Sus funciones serán informar de los Anteproyectos y Proyectos de la Administración que afecten al voluntariado; detectar, asesorar y hacer propuestas sobre las necesidades del voluntariado; ser informado del seguimiento de la Administración sobre los programas de voluntariado; promover la presencia de los agentes sociales en los órganos de participación existentes; proponer el Reglamento de Funcionamiento interno; emitir y aprobar un informe anual.

### 3. CUESTIONES DE DEBATE

La Ley vasca del Voluntariado ha sido y es todavía hoy un asunto controvertido. Ya desde los primeros pasos del proceso, la diversidad de opiniones y posturas ha sido evidente, con divergencia no sólo entre la Administración y el colectivo de voluntarios, sino también entre las propias organizaciones y asociaciones. El proceso seguido, basado en el diálogo continuo y el trabajo común entre las partes interesadas, ha propiciado sin duda un espacio de opinión no ya sólo en las reuniones de trabajo, sino también más allá en ámbitos ajenos como la prensa, en el que todos —los que ven necesaria la ley y los que la consideran una maniobra de la Administración; los que han participado en el proceso y los que se han desmarcado en señal de desacuerdo— han vertido sus opiniones.

A continuación se comentan algunas de las cuestiones más debatidas entre el sector voluntario. Se trata de un botón de muestra, de carácter no exhaustivo y que no puede ser generalizado a todo el colectivo, pero orientativo para quien se aproxima por primera vez a la cuestión de la Ley vasca del Voluntariado<sup>5</sup>.

#### 3.1. Necesidad de la ley

La primera cuestión debatida y que más polémica ha suscitado a lo largo de estos dos años y medio, ha sido si es necesaria o no una ley que regule el voluntariado. A raíz de que el primer paso dado

<sup>5</sup> Agradecemos la colaboración de Andrés Bausauri (de la Coordinadora de ONGs de Euskadi y miembro del Comité Asesor en la redacción de la ley), Gorka Barroeta (Presidente del Consejo de la Juventud de Euskadi - Euskadiko Gazteriaren Kontseilua) y Ramón Ibeas (Asociación de Tiempo Libre Hezkide), por sus aportaciones en esta sección.

en favor de su elaboración lo dio el Departamento de Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social a través de aquella primera convocatoria por carta en noviembre de 1995, muchas organizaciones recelaron del interés de la Administración y dudaron de la necesidad de una ley que les era presentada como un avance y que, sin embargo, no había sido requerida por los propios interesados. Con todo, tras este primer momento de sorpresa y desconfianza común a la gran mayoría de los implicados, las opiniones fueron dividiéndose entre quienes seguían cerrándose a la propuesta de la Administración y quienes optaron por aprovechar la ocasión y participar en el proceso al objeto de conseguir algo que resultara en beneficio de todos.

Los primeros, entre los que se encuentra el Consejo de la Juventud de Euskadi, alegan que de dónde surge y para qué surge la Ley es una de las cuestiones que nunca se han planteado de manera seria, y que su desconfianza se debe al hecho de que se haya obviado el debate sobre si era necesaria o no. La razón por la que, desde esta óptica, no se ve necesaria la elaboración de una ley, radica en la propia esencia de la acción voluntaria.

A otras organizaciones, en cambio, como es el caso de la Coordinadora de ONGs de Euskadi, no les importa demasiado el origen de la ley. «Si en el proceso participamos todos de igual a igual y podemos modificarla, es válida», afirma Andrés Basauri, uno de sus representantes. Llama la atención sobre el crecimiento que el voluntariado está conociendo en los últimos años en la CAPV; y opina que es un deber democrático promover canales de participación social y que la única manera que tiene el poder político de hacerlo es por medio de su reconocimiento jurídico, legalizándolo. Asimismo, alega la necesidad de definir el voluntariado, pues incluso entre las mismas organizaciones existen discrepancias sobre quiénes son ONGs y quiénes no, y de garantizar su autonomía.

Una tercera postura viene dada por quienes, como la Asociación de Tiempo Libre Hezkide, no entran en el debate de ley sí / ley no, pero reconocen que cualquier ley, tampoco. Hacen ver que existen una serie de problemas en la acción voluntaria y en sus relaciones con los servicios públicos que requieren ser clarificados: es necesario, por un lado, un control de la financiación (en referencia a casos de incorrecta asignación y utiliza-

ción de las subvenciones); se ve, por otro lado, el peligro de que se den casos de trabajo profesional encubierto; existe asimismo el problema de un sector servicios que crece y entra en un ámbito que antes había sido del voluntariado... Desde este punto de vista, ven necesaria la ley en la medida en que trata de regular pautas de actuación que tienen presentes todos estos problemas. Muestran cierto desacuerdo, en cambio, con el procedimiento empleado en los comienzos, porque, en su opinión, no se pusieron encima de la mesa todos los problemas que subyacen.

En lo que sí parece existir cierto consenso es en un recelo hacia la verdadera motivación de la Administración. Algunas organizaciones, por ejemplo, en relación al artículo 1.2. de la Ley («Cuando las Entidades públicas detecten la necesidad o conveniencia de la intervención del voluntariado, articularán la misma a través de organizaciones privadas sin ánimo de lucro»), se preguntan si el interés último será la creación de un mecanismo de tutela por el que hacerse con una gran reserva de apoyos mediante el sistema de subvención.

### 3.2. Proceso

Respecto al novedoso proceso participativo seguido en la redacción de la Ley, las organizaciones coinciden en su aceptación y conformidad, reconociendo su pluralidad, y consideran que la Administración logra crear un foro en el que los intervinientes participaban en condición de igualdad.

Se ha percibido, en cambio, una falta de participación en el proceso por parte de algunas organizaciones, llegándose incluso a cuestionar la representatividad de quienes quedaron. Se apuntan diferentes razones para el desmarque. Por un lado, se alude a la escasa información que supuestamente ha llegado a los interesados, aún admitiendo que en principio los canales de información eran acertados y los esfuerzos realizados en este sentido notables. Se apunta, asimismo, que en algunos casos puede haber habido un exceso de comodidad por parte de algunas organizaciones. Se indica que existe a priori un gran recelo mutuo entre la Administración y la sociedad civil, y que el hecho de presentar un borrador a las asociaciones ya en la primera reunión convocada por la Administración condujo a una postura defensiva y de desmarque entre algunas de ellas.

Lo cierto es que organizaciones que sí participaron en el proceso afirman que la existencia de un documento previo es indispensable. De otro modo, las discusiones y debates no habrían tenido un hilo conductor.

### 3.3. Ventajas y desventajas

La principal ventaja que se ve en la nueva Ley vasca del Voluntariado es que viene a regular y a organizar un espacio que estaba a falta de ordenamiento y cierto control. Prácticamente la totalidad de organizaciones reconoce que hace falta en toda sociedad una normativa mínima que permita el funcionamiento; y con mayor motivo en un ámbito como el de las relaciones entre Administración y acción voluntaria, por cuanto se permitirá regular ciertos casos de financiación fraudulenta. A modo de conclusión, se afirma que la Ley mejora las condiciones del voluntariado e impulsa la labor del voluntario.

Aunque a priori la filosofía de la Ley se considera en general positiva, hay una serie de aspectos del resultado final sobre los que algunas asociaciones muestran su desacuerdo. Se señala, en primer lugar, que se trata de una Ley pensada para organizaciones que trabajan en el ámbito de los servicios sociales. Tal y como afirman algunas voces, en el proceso ha participado un voluntariado más de tipo social, y su influencia en la Ley es evidente. Asociaciones juveniles de tiempo libre que en principio estarían más relacionadas con la Consejería de Educación, por ejemplo, deben acogerse a una Ley que ha venido promovida desde el Departamento de Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social.

Desde otro punto de vista, se percibe un carácter restrictivo para ciertos tipos de asociaciones en algunos artículos concretos. Tal y como afirman algunas organizaciones, no existen exclusiones a priori, pero en el desarrollo de la Ley no hay lugar para todos. La cuestión del documento acreditativo que las organizaciones están obligadas a expedir a sus voluntarios, por ejemplo, puede chocar con la filosofía de organizaciones que basan su acción en el anonimato (Alcohólicos Anónimos...); el artículo referente a los seguros, por otro lado, requiere quizás un tratamiento especial para el voluntariado que trabaja con enfermos de SIDA; lo señalado acerca de la selección de los voluntarios no se ha decidido teniendo en

mente a voluntariados juveniles pequeños, de tipo cuadrilla. Existe la percepción de que el texto está dirigido a un tipo de organización muy concreto, de gran envergadura y que se mueve principalmente en el ámbito social.

Coinciden algunas asociaciones en remarcar que se trata de una ley que parece tener mucho de control. Muestran recelo, por ejemplo, ante puntos como el de las acreditaciones, y expresan una vez más su temor a que se utilice la Ley para controlar y utilizar al voluntariado en función de los intereses de la Administración. En un contexto en el que la gran mayoría de las organizaciones con voluntarios funcionan a través de subvenciones, el hecho de acogerse o no a la Ley condicionará el acceso a las ayudas públicas, y la Administración podría así controlar al colectivo de voluntarios en base a sus intereses.

Desde otras organizaciones, en cambio, se ve muy positivo este matiz de control, por cuanto ayuda a unificar, ordenar y evitar solapamientos en un voluntariado tan disperso como parece serlo el vasco. No se debe olvidar por otro lado, que la acción voluntaria está dirigida a mejorar el bienestar de terceras personas cuyos derechos deben ser obviamente respetados. En este sentido, es indiscutible la necesidad de cierto control en favor de los beneficiarios últimos de la acción voluntaria, especialmente de aquellos colectivos más desprotegidos.

Lo referente al fomento del voluntariado en la sociedad, por otro lado, no ha sido suficientemente desarrollado según algunas opiniones, que consideran que lo que aparece en la Ley es lo mínimo que se le puede pedir a una Administración.

Por último, se afirma que, aunque la Ley sí sirve para clarificar quién es un voluntario y quién no (en referencia al artículo 2, «Concepto de voluntario»), no es igual de clara respecto al ámbito. Hay espacios en los que la iniciativa pública y la voluntaria se mezclan, y en la ley no se han clarificado esos espacios. Los solapamientos entre el trabajo profesional y el voluntario, que pueden resultar conflictivos y perjudiciales, no han sido finalmente clarificados en el desarrollo de la Ley.

### 3.4. Consejo Vasco del Voluntariado

La creación de un Consejo vasco del Voluntariado es considerado un aspecto muy positivo del nuevo texto legal.

Aunque en algunos sectores se ha tachado de excesiva la participación al 50% de representantes de las ONGs y de delegados de la Administración —a lo que se añade el voto de calidad del Presidente (el Consejero del Departamento al que está adscrito el Consejo o persona en

quien delegue)—, asociaciones que han participado en el proceso consideran un logro dicha composición, en comparación con otros Consejos ya existentes.

SIIIS-CENTRO DE DOCUMENTACIÓN  
Y ESTUDIOS