

alimara

REVISTA DE TREBALL SOCIAL

NÚMERO 37 / SEGONA ÈPOCA / JUNY DE 1996



**Consell Insular
de Mallorca**

alimara

Núm 37

Segona Època, juny de 1996

Edita: Consell Insular de Mallorca
Redacció: Servei d'Acció Social i Sanitat
General Riera, 67
07010 Palma
Tel.: (971) 76 07 62
Fax: (971) 76 19 52

Portada: Col·lecció Sediments
Pere Reus

Maquetació
i impressió: Gràfiques Son Espanyolet

Dipòsit Legal: PM - 128 - 1987

Els articles d'aquesta revista expressen únicament l'opinió dels seus autors.



Jorge C. Torres, treballador social del Servei d'Acció Social i Sanitat del Consell Insular de Mallorca, torna a ser l'encarregat de donar contingut al bloc de Voluntariat d'aquest número.

A l'article del mes de desembre, "El voluntariat a la Llei d'Acció Social", ens parlava de la conveniència o no del desenvolupament normatiu d'una llei de voluntariat. Constatava l'existència de 5 normatives (lleis, decret llei) autonòmiques sobre el voluntariat, fos específicament social o en general. Informava també de l'existència d'un Projecte de Llei del Voluntariat del Ministeri d'Afers Socials que havia estat aprovat pel Consell de Ministres durant l'estiu de l'any passat, restant només l'aprovació de les Corts espanyoles.

D'aquest darrer, ara ja aprovat amb rang de llei, és del que ens parla al present article, analitzant la Llei 6/96, del voluntariat.

LA LLEI ESTATAL DEL VOLUNTARIAT

Jorge C. Torres,
Assistent social

El Butlletí Oficial de l'Estat (BOE) núm. 19, de 17 de gener de 1996, publica la Llei 6/96 del Voluntariat, aprovada a principis d'enguany per les Corts Generals a Madrid, amb els vots a favor del PP i, òbviament, del PSOE. Aquesta Llei estatal, ve a afegir-se al **desenvolupament normatiu que el voluntariat està tenint** al nostre país a la dècada dels noranta.

Certs autors diuen que estam en temps del "voluntariat social estatutari" i raó no els manca, ja que ha estat aquesta dècada, precisament, quan diferents Comunitats Autònomes (CC.AA.) s'han decidit a legislar sobre aquest tema. És com si fos propòsit comú dels legisladors del nostre país no arribar al 2000, al proper segle, sense tenir "regulats" els **desitjos solidaris de participació de la societat civil**.

Ja vàrem dir en una altra col.laboració (Alimara núm. 36), que a l'hora de legislar sobre el voluntariat calien diferents opcions que, en si mateixes, haurien de ser objecte de debat previ entre els principals afectats per aquesta normativa -les associacions de voluntaris i/o voluntariat- i que anant del més general al més concret serien:

A) Fer una **Llei de l'Associacionisme o de Foment de la Participació**, com varen fer els bascs l'any 88, que superi l'actual i pre-constitucional Llei d'Associacions de 1964.

B) Fer una **Llei del Voluntariat** en general que contempli diferents àmbits d'actuació (social, cultural, ambiental, etc.) com han fet les CC.AA. de Catalunya (Llei 25/91 de creació de l'Institut Català del Voluntariat-INCAVOL), Castilla-La Mancha (Llei 4/95 del Voluntariat) i darrerament el Ministeri d'Afers Socials.

C) O bé, fer una **Llei del Voluntariat Social** com han fet les CC.AA. d'Aragó (Llei 9/92), Andalusia (Decret 45/93) i Madrid (Llei 3/94).

Cada una d'aquestes opcions duu implícit un discurs i un plantejament diferent respecte dels continguts a incloure, i l'abast del que es vol regular, versus pretext de potenciar.

En el cas concret de la nostra Comunitat Autònoma, pareix que s'ha optat per la darrera de les possibilitats i, en aquests moments -o millor dit, des de fa cert temps- tenim damunt la Mesa del Parlament dos textos amb aspiracions de convertir-se en la Llei del Voluntariat de la Comunitat Autònoma Balear:

- Una proposició de **Llei de Foment i Regulació del Voluntariat Social**, del Grup Parlamentari Nacionalista- PSM, presentada el 28 de juliol de 1.995, i

- Una esmena a la totalitat i proposta alternativa d'una **Llei del Voluntariat Social** del Grup Parlamentari Popular-PP, presentada el 24 de novembre de 1995.

Per altra part, els grups parlamentaris Socialista i Esquerra Unida varen presentar esmenes parcials -10 i 22 respectivament- a la Llei del Voluntariat del Grup Parlamentari Nacionalista- PSM.

L'objecte d'aquesta col·laboració és fer un primer comentari del contingut de la recentment aprovada Llei del Voluntariat a nivell estatal i, al mateix temps, **donar a conèixer el contingut bàsic de la Proposta de Llei presentada pel PP al Parlament Balear**, donat la important coincidència que hi ha en gran part de l'articulat d'aquests dos texts.

Tornant a la Llei Estatal del Voluntariat, el primer que s'ha de dir és que, tal vegada pressionats per "**la moda del voluntariat**", ha estat més fàcil fer una llei referida a aquest aspecte parcial de l'associacionisme i sobre qüestions no molt substancials, que desenvolupar, amb caràcter "orgànic", els drets d'associació i participació recollits als articles 22 i 23 de la Constitució.

Per tant, tenim **una Llei que pretén regular el contingut sense regular el continent**; pretén regular el voluntariat que tenen les associacions, sense haver-ne regulat abans el marc d'actuació d'aquestes. És com començar a fer una casa per la teulada.

EXPOSICIÓ DE MOTIUS⁽¹⁾

Però comencen per conèixer quina és la justificació que el legislador fa, a l'exposició de motius, per fer aquesta Llei.

Es parteix de l'afirmació que "**un modern Estat de Dret ha d'incorporar al seu ordenament jurídic la regulació de les actuacions dels ciutadans que s'agrupen per satisfer els interessos generals**". I admet que l'Estat no és el responsable exclusiu d'aquesta tasca, sinó que la comparteix amb la societat, gràcies a la responsabilitat dels ciutadans.

Per altra banda, reconeix que "**l'acció voluntària és avui en dia un dels instruments bàsics d'actuació de la societat civil**", que al mateix temps exigeix major participació en el disseny i execució de les polítiques socials. Participació reconeguda per la Constitució i que obliga l'Estat a reconèixer, promoure i impulsar eficaçment l'acció voluntària.

Aquesta triple tasca de l'Estat -reconèixer, promoure i impulsar- juntament amb l'objectiu de garantir la llibertat dels ciutadans per expressar el seu compromís solidari i el propòsit de respectar les normatives que sobre voluntariat tenguin o puguin tenir les diferents CC.AA., és el marc que determina el contingut i els propòsits de la referida Llei.

Abans d'acabar aquesta exposició de motius, el legislador fa una curiosa confessió i diu que "**la llei no distingeix allà on la realitat no ho fa fet i contempla el voluntariat en tota la seva diversitat, sense encunyar noves terminologies que en res contribuïrien a clarificar el ja per ell mateix complex i ric panorama associatiu espanyol**".

CONCEPTE DE VOLUNTARIAT⁽²⁾

Crec que aquest apartat, desgraciadament, és el menys afortunat des del punt de vista de la seva redacció, de tot el text normatiu. No sé si a causa d'un problema d'inspiració o de claredat d'idees, però el cert, és que la definició que es fa de voluntariat, resulta un tant extensa, enfardegada i que, en definitiva i com a mínim, requereix de dues lectures per retenir-la.

Així, l'article 3 defineix el voluntariat com "*el conjunt d'activitats d'interès general* (definides a l'article 4 com les assistencials, de serveis socials, cíviques, educatives, culturals, científiques, esportives, etc.) *desenvolupades per persones físiques, sempre que les activitats no es realitzin dins una relació laboral, funcional, mercantil o qualsevol altre tipus de relació retribuïda i a més reuneixin el requisits següents:*

- Que tinguin un caràcter altruista i solidari.
- Que la seva realització sigui lliure, sense que tinguin una causa d'obligació personal o deure.
- Que es realitzi sense contraprestació econòmica, o que es limiti al reembossament de les despeses que l'activitat realitzada origini.
- Que es desenvolupin sistemes organitzats d'actuació dins el marc d'una organització privada o pública i en funció de programes o projectes concrets.

El legislador, amb bona intenció però tal vegada un poc dogmàticament, exclou d'aquesta definició "*les actuacions voluntàries aïllades, esporàdiques o exercides al marge de les organitzacions públiques o privades, executades per raons familiars, d'amistat o de bon veïnatge*".

En un altre punt es diu, també, que les activitats de voluntariat mai no podran substituir el treball retribuït; però no s'estableix cap disposició o òrgan encarregat de vigilar aquest important aspecte.

ESTATUT DEL VOLUNTARIAT⁽³⁾

Els voluntaris es defineixen a l'art. 5 com "*les persones físiques que es comprometen lliurement a realitzar les activitats definides com d'interès general*".

L'article 6 estableix els drets que tenen els voluntaris:

- Rebre l'informació, formació, orientació, i el suport necessari.
- Ser tractats sense discriminació.
- Participar activament en l'organització a la qual pertanyen.
- Estar assegurats contra riscos i malalties.
- Ser reembossats de les despeses.
- Disposar d'acreditació.
- Realitzar la seva activitat en bones condicions.
- Obtenir el respecte i el reconeixement.

Aquest repertori de drets està d'acord amb els establerts a les normatives que sobre voluntariat s'ha desplegat a les diferents CC.AA. No obstant això, des de la voluntat de potenciar i reconèixer el voluntariat, també es podrien haver contemplat "altres drets", similars als que tenen, per exemple, els sindicalistes: dret a la compensació d'horari, a permisos i/o excedències, etc. O també, fer possible que aturats que fan

de voluntaris per a una organització, puguin participar en programes de cooperació amb el Tercer Món, sense perdre la prestació per atur, com actualment succeeix.

Per altra banda, l'article 7 assenyala els deures que han de complir els voluntaris:

- Respectar els compromisos i la normativa.
- Guardar confidencialitat.
- Rebutjar contraprestacions materials.
- Respectar els drets dels beneficiaris.
- Actuar de manera diligent i solidària.
- Participar en la formació.
- Seguir les instruccions.
- Utilitzar degudament l'acreditació.
- Respectar i cuidar el recursos materials que els deixin.

L'article 9 defineix que el **procediment d'incorporació dels voluntaris** a les organitzacions s'ha de formalitzar per escrit, amb els continguts mínims següents:

- Drets i deures.
- Funcions, activitats i temps de dedicació.
- Formació prevista.
- Durada del compromís, causes i formes de desvinculació.

També es diu al mateix article, que *"la condició de voluntari serà compatible amb la de soci de la mateixa organització"* (sic.).

LES ORGANITZACIONS AMB -no de- VOLUNTARIS⁽⁴⁾

A l'article 8 s'estableixen els **requisits que hauran de complir les organitzacions** que vulguin comptar amb "la presència de voluntaris":

- Estar legalment constituïdes i amb personalitat jurídica.
- No tenir ànim de lucre.
- Desenvolupar programes "d'interès general".
- Complir amb les obligacions derivades dels "drets" dels voluntaris (Assegurança, despeses, formació, etc.).

Evidentment, aquestes obligacions tindran diferents repercussions, segons la importància de l'organització que es tracti, qüestió aquesta -la importància de les organitzacions- que no es té en compte a cap dels articles de la present Llei.

Continuant en aquesta línia d'obligacions de les organitzacions, el legislador també els fa **responsables davant tercers**, dels danys i perjudicis causats pels voluntaris en l'exercici de les seves funcions; diferenciant dues maneres de respondre segons sigui l'organització:

- Privada, d'acord amb l'establert al Codi Civil (Capítol II).
- Pública, d'acord amb la Llei de Règim Jurídic de les Administracions Públiques (Títol X).

Així mateix, a l'article 11, s'estableix que els **conflictes entre voluntaris i organitzacions** es dirimiran per la jurisdicció competent.

L'article 12 vincula a aquesta Llei als voluntaris que col·laborin amb l'Administració General de l'Estat i afins sense ànim de lucre, si bé **recomana que aquesta col·laboració es faci mitjançant convenis** o acords amb entitats sense ànim de lucre.

En aquest apartat -Títol III- referit a les organitzacions que tenen voluntaris, es troba a faltar un article que faci referència als **avantatges que podrien tenir aquestes organitzacions**; com per exemple, en els aspectes fiscals o des del punt de vista de la seva participació en els òrgans de representació reconeguts, o el seu accés als mitjans de comunicació públics, o tal vegada, reconeixent-los el "Dret a consulta" al Congrés dels Diputats i parlaments autonòmics, com tenen reconeguts ONGs a fòrums internacionals com l'ONU i la UNESCO.

MESURES DE "FOMENT" -(?)- DEL VOLUNTARIAT⁽⁵⁾

Els articles corresponents a aquest títol de la Llei, han estat -sens dubte- els més polèmics, però vegem quines mesures per al foment del voluntariat es proposen:

- Mecanismes d'assistència tècnica, programes de formació, serveis d'informació i campanyes de divulgació i reconeixement de les activitats de voluntariat.
- **Bonificacions i reduccions** en l'ús dels mitjans de transport públic estatals, i també en l'entrada a museus gestionats per l'Administració de l'Estat i qualsevol altre benefici que reglamentàriament es pugui establir.
- **El temps prestat com a voluntari** podrà ser considerat a efectes del servei militar (Llei 13/91) i de l'objecció de consciència (Llei 48/84) (sic).

En el Projecte de Llei hi havia altres "incentius" que, afortunadament, han estat retirats del text definitiu, a causa de la forta contestació que varen tenir des del propi sector del voluntariat. Aquests anaven des d'avantatges a l'hora d'accedir a la Funció Pública o sol·licitar una plaça de residència, fins a avantatges a l'hora de sol·licitar una vivenda de protecció oficial o un préstec bancari.

El problema que tenen les mesures que pretenen fomentar el voluntariat mitjançant l'establiment de "**beneficis de caire personal**", és que poden desvirtuar/condicionar el caràcter altruista i solidari que en principi hauria de tenir tota actuació de voluntariat, com recull la pròpia definició de voluntariat que fa la Llei que estam comentant.

No pareix molt coherent excloure, del concepte de voluntariat, les activitats aïllades realitzades al marge de les organitzacions i després no contemplar mesures que afavoresquin el funcionament d'aquestes mateixes organitzacions i, tan sols, establir mesures "aïllades" de caire personal per fomentar el voluntariat.

El legislador, a la disposició addicional 3^a, obre la possibilitat que les CC.AA. i ens locals puguin també fer extensius aquests "incentius" als voluntaris que participin en programes de la seva competència.

Finalment hi ha dues disposicions addicionals dedicades als voluntaris que són a l'estranger i els que són voluntaris de cooperació al desenvolupament.

En darrer terme, a les organitzacions que tenen “personal voluntari”, se'ls dóna un termini de dos anys perquè s'ajustin a la Llei. Però, tal vegada afortunadament, no es determina quines mesures es prendran en cas d'incompliment i quin serà l'òrgan responsable de fer complir aquesta darrera disposició.

QUASI CONCLUSIONS

En definitiva, és molt meritori l'esforç que el legislador fa per reconèixer “administrativament” el voluntariat i facilitar-ne, al mateix temps, un major “reconeixement social”; però es una llàstima que aquest esforç legislatiu no serveixi per abordar els problemes, les dificultats i els reptes que té plantejats aquest important sector social, el de les associacions no lucratives o de voluntariat.

Serveixin els comentaris fets perquè els esforços legislatius del nostre Parlament tinguin com a resultat **una Llei que, allunyada dels mimetismes normatius i de la pressió de la moda, aporti en primer lloc “ordre i simplicitat”** al dispers i complex entramat de disposicions, reglaments i decrets que afecten al funcionament diari de les associacions de voluntariat en aspectes tan concrets com els registres d'associacions, les subvencions, els convenis, els òrgans de participació, etc.; en segon lloc, una Llei que, a més de principis i declaracions d'intencions, **contengui mesures i instruments concrets per potenciar el voluntariat independent**, col.laborador però crític amb l'Administració; no el voluntariat submís, obedient, encobridor de llocs de feina... En definitiva, una Llei que amb personalitat pròpia, **doni resposta a la realitat concreta de les associacions -petites i grans-** que conformen el moviment associatiu de les nostres illes.

NOTES

- (1). L'exposició de motius de la Proposta de Llei del PP-Balears és diferent quant al text, però coincident en els arguments centrals: l'Estat no pot cobrir tots els camps; els ciutadans reclamen uns papers més actius; els objectius de la Llei són regular la participació ciutadana i reconèixer la tasca social del voluntariat.
- (2). La Proposta de Llei del PP-Balears fa la mateixa definició de voluntariat (Art. 2) i pel que fa a la definició d'activitats d'interès general es limita a les que tinguin un objectiu de tipus assistencial en matèria social (Art. 4).
- (3). La Proposta de Llei del PP-Balears fa la mateixa definició d'Estatut del Voluntariat (Art. 14 i 15) i de procediment d'incorporació dels voluntaris a les organitzacions (Art. 17).
- (4). La Proposta de Llei del PP-Balears estableix pràcticament els mateixos requisits per a les organitzacions. (Art. 8).
- (5). La Proposta de Llei del PP-Balears no conté aquest apartat de mesures de foment del voluntariat, sinó la creació del **Fòrum del Voluntariat Social** com a òrgan consultiu, de coordinació i promoció de la participació dels ciutadans en les organitzacions de voluntariat.