



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

E-710

JUNTA DE ANDALUCÍA	
CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA	
19 MAY 2017	
Registro General	14726

S A L I D A	JUNTA DE ANDALUCÍA	
	Consejo Consultivo de Andalucía	
	201731800000827	16/05/2017
	Registro General Servicios Centrales Granada	HORA 10:10:13

ASUNTO: Anteproyecto de Ley Andaluza del Voluntariado.

Se remite, con devolución de copia del expediente de su razón, dictamen aprobado por unanimidad por el Pleno de este Consejo Consultivo.

El presente dictamen fue solicitado por oficio de fecha 4 de abril de 2017 (recibido en el Consejo el 5 de abril de 2017) al amparo de lo previsto en el artículo 17.2 de la Ley 4/2005, de 8 de abril, del Consejo Consultivo de Andalucía.



Granada, 16 de mayo de 2017
EL PRESIDENTE

Fdo.: Juan B. Cano Bueso





CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

DICTAMEN N° 286/2017

OBJETO: Anteproyecto de Ley Andaluza del Voluntariado.

SOLICITANTE: Consejería de Igualdad y Políticas Sociales.

Presidente:

Cano Bueso, Juan B.

Consejeras y Consejeros:

Álvarez Civantos, Begoña
Cañizares Laso, Ana
Escuredo Rodríguez, Rafael
Fernández Ortega, Juan Manuel
Gutiérrez Melgarejo, Marcos J.
Gutiérrez Rodríguez Francisco J.
Jiménez López, Jesús
Lasarte Álvarez, Javier
Martínez Pérez, María Dolores
Oya Amate, Vicente Alfonso
Román Vaca, Eduardo.
Sánchez Galiana, José Antonio

Secretaria:

Linares Rojas, María Angustias

El expediente referenciado en el objeto ha sido dictaminado por el Pleno del Consejo Consultivo de Andalucía, en sesión celebrada el día 16 de mayo de 2017, con asistencia de los miembros que al margen se expresan.

ANTECEDENTES DE HECHO

Con fecha 5 de abril de 2017 tuvo entrada en este Consejo Consultivo solicitud de dictamen realizada por la Excm. Sra. Consejera, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 17.2 y al amparo del artículo 22, párrafo primero, de la Ley 4/2005, de 8 de abril, del Consejo Consultivo de Andalucía.



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

En aplicación de lo dispuesto en el artículo 20, párrafo segundo, de la citada Ley, la competencia para la emisión del dictamen solicitado corresponde al Pleno y de acuerdo con lo previsto en su artículo 25, párrafo primero, el plazo para su emisión es de treinta días.

Del expediente remitido se desprenden los siguientes antecedentes fácticos:

1.- El 6 de septiembre de 2016 la Excm. Sra. Consejera de Igualdad y Políticas Sociales acuerda iniciar el procedimiento de elaboración del Anteproyecto de Ley Andaluza del Voluntariado. El acuerdo viene acompañado por la siguiente documentación elaborada por la Dirección General de Participación Ciudadana y Voluntariado con fecha 24 de junio de 2016:

- Borrador núm. 1.
- Memoria justificativa.
- Informe de evaluación del impacto de género.
- Informe de evaluación del enfoque de los derechos de la infancia.
- Memoria económica.
- Relación de entidades a conceder trámite de audiencia.
- Memoria de evaluación de la competencia.
- Valoración de las cargas administrativas.
- Memoria sobre la libertad de establecimiento y libre prestación de servicios.



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

2.- Consta que el Consejo de Gobierno, en sesión de fecha 4 de octubre de 2016, acuerda, a propuesta de la Consejera de Igualdad y Política Sociales, continuar con la tramitación preceptiva hasta su definitivo análisis como Proyecto de Ley, concretando las consultas, dictámenes e informes legalmente preceptivos, de acuerdo con lo que prescribe el artículo 43.3 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma.

3.- El 27 de octubre de 2016 la Secretaria General Técnica de la Consejería acuerda la apertura del trámite de audiencia, el sometimiento del Anteproyecto de Ley al trámite de información pública y la concesión de un plazo de un mes para la aportación de sugerencias y alegaciones. Dicho acuerdo se publica en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía núm. 213, de fecha 7 de noviembre de 2016.

4.- Con fecha 10 de noviembre de 2016 se remite el Anteproyecto de Ley a los siguientes órganos y entidades: Consejerías de la Junta de Andalucía; Entidades inscritas en el Registro General de Entidades de Voluntariado de Andalucía; Asociación de Emisoras Municipales de Andalucía; Comisiones Obreras; Unión General de Trabajadores; Confederación de Empresarios de Andalucía; Federación Andaluza de Municipios y Provincias; Universidades públicas andaluzas y Confederación Empresarial Española de la Economía Social.

Consta la recepción de observaciones con la siguiente procedencia: Consejería de Empleo, Empresa y Comercio (13 de diciembre de 2016); Consejería de Salud (13 de diciembre de



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

2016); Consejería de Hacienda y Administración Pública (21 de diciembre de 2016); Consejería de Turismo y Deporte (9 de diciembre de 2016); Consumidores en Acción Andalucía (7 de diciembre de 2016); Colegio Profesional Educadoras y Educadores Sociales Andalucía (7 de diciembre de 2016); Cruz Roja Española (7 de diciembre de 2016); Ecologistas en Acción (29 de diciembre de 2016); ONCE y Unión General de Trabajadores (7 de diciembre de 2016).

Asimismo, notifican que no formulan observaciones la Consejería de Cultura (12 de diciembre de 2016), la Consejería de Economía y Conocimiento (20 de diciembre de 2016) y el Consejo Andaluz del Voluntariado (Pleno de 18 de noviembre de 2016).

5.- Con fecha 15 de noviembre de 2016 la Dirección General de Participación Ciudadana y Voluntariado elabora memoria económica en relación con el Anteproyecto de Ley.

6.- El 21 de noviembre de 2016 la Unidad de Igualdad de Género de la Viceconsejería de Igualdad y Políticas Sociales formula observaciones al informe de evaluación del impacto de género.

7.- Seguidamente figuran en el expediente los informes de la Dirección General de Planificación y Evaluación (28 de noviembre de 2016) y del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales (20 de diciembre de 2016).

8.- La Dirección General de Participación Ciudadana y Voluntariado emite informe, sin datar, en el que se valoran las observaciones aportadas en el procedimiento.



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

9.- Figura, a continuación, el borrador núm. 2 del Anteproyecto de Ley, fechado el 20 de enero de 2017, en el que se plasman las observaciones aceptadas.

10.- El 23 de enero de 2017 la Secretaría General Técnica de la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales emite su preceptivo informe, de acuerdo con lo previsto en el artículo 43.4 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma.

11.- El 4 de enero de 2017 tienen entrada en la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales las observaciones formuladas por las Consejerías de Justicia e Interior y de la Presidencia y Administración Local. Igualmente, el 1 de febrero de 2017, se reciben las formuladas por la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural.

12.- Con fecha 16 de febrero de 2017, la Dirección General de Infancia y Familias de la Consejería emite informe de evaluación del enfoque de los derechos de la infancia.

13.- Constan, a continuación, los informes preceptivos de la Dirección General de Presupuestos (7 de febrero de 2017) y del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía (6 de marzo de 2017).

14.- El 13 de marzo de 2017 el Servicio del Secretariado del Consejo de Gobierno formula observaciones al texto del Anteproyecto de Ley.



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

15.- El 16 de marzo de 2017 mediante Diligencia, la Dirección General de Participación Ciudadana y Voluntariado, pone de manifiesto que el Anteproyecto de Ley aparece recogido en la publicidad activa del Portal de la Transparencia de la Administración Autonómica.

16.- Con fecha 17 de marzo, la citada Dirección General elabora una memoria justificativa sobre el trámite de audiencia llevado a cabo.

17.- Figura a continuación el borrador núm. 3 del Anteproyecto de Ley, en formato "Decisión".

18.- Seguidamente se incorporan nuevos escritos de observaciones que formulan la Consejería de Justicia e Interior (sin fechar), el Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía (14 de marzo de 2017) y la Consejería de Empleo, Empresa y Comercio (15 de marzo de 2017).

19.- La Dirección General de Participación Ciudadana y Voluntario emite nuevo informe, sin datar, en el que se valoran las observaciones aportadas hasta el momento al procedimiento.

20.- Con fecha 16 de marzo de 2017 la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras, tras estudiar el Anteproyecto de Ley y formular diversas observaciones, acuerda solicitar el dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía.



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

21.- El Anteproyecto de Ley que se somete a dictamen del Consejo Consultivo consta de exposición de motivos, veinte y nueve artículos distribuidos en siete títulos, tres disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

I

La Consejería de Igualdad y Políticas Sociales solicita el dictamen sobre el "Anteproyecto de Ley Andaluza del Voluntariado".

El voluntariado se define por la incorporación libre y desinteresada de personas físicas a las entidades que desarrollan las actividades y programas dignos de ese nombre. La regulación del Anteproyecto de Ley refleja que el voluntariado del siglo XXI se proyecta sobre nuevos ámbitos, más allá de la acción social frente a situaciones de desamparo y exclusión, la cooperación para el desarrollo y la protección civil, manifestaciones típicas de la acción solidaria con las que se identifica el voluntariado en sus orígenes.


En efecto, junto a los ámbitos de actuación que se acaban de mencionar, la norma proyectada contempla el voluntariado comunitario, cultural, deportivo, educativo, socio-sanitario, de ocio y tiempo libre, así como el "voluntariado digital", que representa una dimensión propia del signo de los tiempos y





CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

evidencia el carácter dinámico del voluntariado, capaz de adaptarse a las nuevas realidades sociales. En este sentido el expediente da cuenta de nuevas manifestaciones del voluntariado en torno a plataformas vecinales, "cibervoluntariado", "microvoluntariado" y "comunidades de aprendizaje en las escuelas".



El análisis de Derecho comparado y la revisión de los antecedentes normativos y de las disposiciones vigentes en esta materia permiten subrayar que, en términos generales, existe consenso sobre la caracterización del voluntariado. Dichas normas, además de poner especial énfasis en la delimitación del voluntariado frente a las actividades que derivan del cumplimiento de obligaciones legales o de relaciones laborales, destacan -como también lo hace el Anteproyecto de Ley sometido a dictamen- que la acción voluntaria es una acción solidaria que expresa un compromiso libre y sin contraprestación en orden al desarrollo de actividades de interés general que benefician a la comunidad y a la sociedad en general.

Lo anterior es perceptible en la normativa autonómica y estatal a la que seguidamente nos referiremos, pero también en la normativa de la Unión Europea y en el Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas (VNU) y otros organismos. Ejemplo de lo que acabamos de afirmar es la definición que ofrece el Reglamento (UE) N° 375/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo de 3 de abril de 2014, por el que se crea el Cuerpo Voluntario Europeo de Ayuda Humanitaria («iniciativa Voluntarios de Ayuda de la UE»), cuya parte expositiva destaca que el voluntariado es una expresión de solidaridad concreta y visible



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

que permite a las personas dedicar sus conocimientos, aptitudes y tiempo al servicio de otros seres humanos, sin una motivación pecuniaria. En congruencia con lo anterior, su artículo 3.a) ofrece una definición de voluntario subrayando que es la elección libre y "sin motivación pecuniaria" que lleva a participar en las actividades referidas.

En la misma línea, cabe citar lo previsto en el artículo 3 de la Directiva (UE) 2016/801, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2016, relativa a los requisitos de entrada y residencia de los nacionales de países terceros con fines de investigación, estudios, prácticas, voluntariado, programas de intercambio de alumnos o proyectos educativos y colocación au pair, que define el programa de voluntariado poniendo el acento en las actividades solidarias prácticas perseguidas como medio de conseguir objetivos de interés general para una "causa sin ánimo de lucro, en el que las actividades no son remuneradas, excepto en forma de reembolso de gastos o dinero de bolsillo o ambos" (art. 3).

La Directiva viene a plasmar así un concepto sobre el que existe consenso desde hace tiempo. Así, casi una década antes, el Comité Económico y Social Europeo (CESE) aprobó, con fecha 14 de diciembre de 2006, el dictamen sobre «El voluntariado, su papel en la sociedad europea y su impacto» (2006/C 325/13), en el que realiza importantes consideraciones sobre una realidad como el voluntariado, basada en "tres criterios comunes indiscutibles", presentes, según el CESE, en las definiciones existentes en los distintos Estados miembros: el voluntariado se lleva a cabo libremente y por iniciativa propia; no está re-



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

munerado y no está motivado por intereses financieros, aunque cabe el reembolso de gastos; tiene por objetivo intervenir en favor de personas distintas de las que integran la familia del propio voluntario o de determinados grupos sociales.

Asimismo, el CESE destaca el papel decisivo de las organizaciones de la sociedad civil en el voluntariado y reivindica un marco jurídico de voluntariado, apelando no sólo a los gobiernos, sino también a los parlamentos, entes regionales y locales y organizaciones de la sociedad civil para que reconozcan la importancia del voluntariado y participen de modo activo en su fomento.

Según dicho dictamen, más de cien millones de voluntarios se dedican en Europa, en su tiempo libre, a multitud de actividades que redundan en beneficio de terceras personas y del interés general. El dictamen destaca con acierto que el voluntariado está inseparablemente unido a la participación en la sociedad y a una ciudadanía activa, que constituyen el núcleo de la democracia, más allá de la participación política, y añade que "fomenta valores como la protección del bien común y la solidaridad, contrarrestando así el individualismo y el egoísmo: fenómenos cada vez más típicos de las sociedades modernas".

En la misma dirección, damos por reproducida la cita que la propia exposición de motivos del Anteproyecto de Ley realiza de estudios, resoluciones y otros documentos que demuestran la dimensión europea e internacional del voluntariado.



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Dicho lo anterior, subrayamos que la moderna proyección del voluntariado y su carácter "multiforme" (término empleado por el CESE) sigue teniendo el mismo fundamento que siempre ha tenido: el valor de la solidaridad encauzado en diferentes programas y proyectos sobre diversos campos materiales. Esta perspectiva es relevante al considerar qué título o títulos permiten a la Comunidad Autónoma intervenir en la regulación del voluntariado, en la medida en que éste aparezca vinculado con su esfera competencial. Antes de responder a esta pregunta, hay que subrayar que los poderes públicos de la Comunidad Autónoma están obligados a desarrollar las políticas públicas propias de la misma de conformidad con los principios rectores previstos en el artículo 37 del Estatuto de Autonomía, muchos de los cuales guardan relación con los ámbitos de actuación del voluntariado.

En este plano, cobra especial interés el papel que puede desempeñar el fomento del voluntariado, sin perder de vista (como indica la normativa estatal y la propia disposición legal cuya aprobación se pretende) que la acción voluntaria no podrá sustituir a la de las Administraciones Públicas en el desarrollo de sus funciones, ni en la prestación de servicios públicos a los que están obligadas por ley.

Precisado lo anterior, abordamos el análisis de los títulos competenciales en la materia, destacando que la Comunidad Autónoma ha venido ejerciendo, de manera pacífica, su competencia sobre el voluntariado desarrollado en su territorio o en el ámbito de sus competencias. En efecto, el Anteproyecto de Ley aborda una nueva regulación del voluntariado que con-



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

templa la derogación de la Ley 7/2001, de 12 de julio, del Voluntariado, dictaminada en su día por este Consejo Consultivo en fase de anteproyecto (dictamen 12/2000).

En lo que respecta a los antecedentes de la regulación del voluntariado, incluyendo su reconocimiento nacional, comunitario e internacional, como una actividad que se proyecta sobre múltiples campos superando la ya referida concepción como práctica solidaria vinculada a la acción social, nos remitimos a las consideraciones que se exponen en dicho dictamen.

A lo dicho entonces por el Consejo sobre la preocupación en los años ochenta del pasado siglo acerca del reconocimiento y la configuración política y jurídica de la actividad voluntaria, que cobró especial relieve en diversas resoluciones y recomendaciones procedentes de organismos internacionales sobre la protección social del voluntariado para el desarrollo, cabe añadir ahora que la normativa aprobada desde entonces confirma lo que señaló este Consejo Consultivo sobre la necesidad de delimitación del voluntariado en aspectos tales como su organización, relaciones con la Administración, ámbitos sobre los que se proyecta la acción del voluntariado y protección de la misma por su relación con los denominados derechos sociales. A ello se suma la necesidad de regulación de los derechos y deberes de las personas concernidas por la "acción voluntaria", incluyendo los destinatarios de la misma.

En este sentido, el Anteproyecto de Ley, aun guardando una sistemática similar a la de la Ley 7/2001, contiene una regulación más precisa sobre el voluntariado, dando cabida a



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

nuevos campos, ya mencionados, y a nuevas formas de acción voluntaria como el llamado "voluntariado virtual".

Así, el título I se ocupa de establecer las disposiciones generales, relativas al objeto y ámbito de aplicación de la Ley proyectada, concepto de voluntariado, valores y principios que lo inspiran, funciones, ámbitos de actuación, y programas de voluntariado.

El título II determina quiénes pueden considerarse personas destinatarias de la actividad de voluntariado a los efectos de la Ley y regula sus derechos y deberes.

El título III define el concepto de personas voluntarias, establece determinadas normas relativas a la compatibilidad de la acción voluntaria con otras actividades, y concreta los derechos y deberes de las personas voluntarias, regulando su relación con las entidades de voluntariado.

El título IV se destina a regular las entidades de voluntariado, definiéndolas y concretando sus derechos y deberes.

El Título V se refiere al papel de las Administraciones Públicas andaluzas en este ámbito. Concretamente la regulación prevé el Registro General de Entidades de Voluntariado cuya inscripción tiene carácter declarativo, precisa las funciones y competencias de las Administraciones públicas andaluzas y se refiere a la financiación de los programas de voluntariado y al "Plan Andaluz del Voluntariado".



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

El título VI se ocupa de regular el derecho de participación de las entidades de voluntariado en el diseño y ejecución de las políticas públicas en este ámbito, procediendo a regular los órganos de participación del voluntariado.

Por su parte, el título VII contempla las medidas de fomento del voluntariado, la promoción del voluntariado desde las empresas y universidades, así como a la acreditación y reconocimiento de la acción voluntaria.

Descrito, someramente, el contenido del Anteproyecto de Ley, hay que señalar que en el vigente Estatuto de Autonomía existe una previsión específica sobre la competencia de la Comunidad Autónoma en la materia. Concretamente, el artículo 61, apartado 2, del Estatuto de Autonomía establece lo siguiente:

"Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de voluntariado, que incluye, en todo caso, la definición de la actividad y la regulación y la promoción de las actuaciones destinadas a la solidaridad y a la acción voluntaria que se ejecuten individualmente o a través de instituciones públicas o privadas".

Sin perjuicio de lo anterior, hay que hacer notar que la configuración autonómica de régimen jurídico del voluntariado está obligada a respetar las determinaciones legales aprobadas por el legislador estatal al amparo de las competencias que le atribuye el artículo 149.1 de la Constitución.



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Concretamente, hemos de recordar que la Ley 45/2015, de 14 de octubre, de Voluntariado, se aprobó al amparo del artículo 149.1.1.ª de la Constitución, que reconoce la competencia exclusiva del Estado sobre la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (su disposición final cuarta invoca dicho título competencial).

Dicho lo anterior, no es preciso realizar un análisis en profundidad del alcance del artículo 149.1.1.ª de la Constitución y su delimitación con la competencia de la Comunidad Autónoma prevista en el artículo 66.2 del Estatuto de Autonomía, porque no existe ningún conflicto o controversia que lo justifique. En este plano, basta con remitirnos a lo expuesto por este Consejo Consultivo en el dictamen 889/2014, para subrayar lo siguiente:

La sentencia del Tribunal Constitucional 151/2014, de 25 de septiembre [FJ 4.b)], siguiendo la doctrina sentada en la STC 61/1997, de 20 de marzo, considera que se trata de un título competencial con contenido propio, no residual, que habilita al Estado para regular *«el contenido primario del derecho, las posiciones jurídicas fundamentales (facultades elementales, límites esenciales, deberes fundamentales, prestaciones básicas, ciertas premisas o presupuestos previos...»* (STC 61/1997, FJ 7). En todo caso, las condiciones básicas *«han de ser las imprescindibles o necesarias para garantizar esa igualdad, que no puede consistir en una igualdad formal*



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

absoluta" (FJ 8), y siempre teniendo presente que «la materia sobre la que recae o se proyecta son los derechos constitucionales, en sentido estricto, así como los deberes básicos...» [FJ 7 b) de la STC 61/1997]; tales condiciones «se predicán de los derechos y deberes constitucionales en sí mismos considerados, no de los sectores materiales en los que éstos se insertan y, en consecuencia, el art. 149.1.1 CE sólo presta cobertura a aquellas condiciones que guarden una estrecha relación, directa e inmediata, con los derechos que la Constitución reconoce». Por ello se precisa que el artículo 149.1.1º «no puede operar como una especie de título horizontal, capaz de introducirse en cualquier materia o sector del ordenamiento por el mero hecho de que pudieran ser reconducibles, siquiera sea remotamente, hacia un derecho o deber constitucional» [FJ 7 b)]. La misma sentencia 61/1997 añade que «dentro de esas "condiciones básicas" cabe entender incluidos asimismo aquellos criterios que guardan una relación necesaria e inmediata con aquéllas, tales como el objeto o ámbito material sobre el que recaen las facultades que integran el derecho...; los deberes, requisitos o condiciones básicas en que ha de ejercerse un derecho...; los requisitos indispensables o el marco organizativo que posibilitan el ejercicio mismo del derecho» (FJ 8).

La Ley 45/2015, al regular su ámbito de aplicación, dispone en el artículo 2.1 que será aplicable a los voluntarios, destinatarios y entidades de voluntariado que participen, se beneficien o lleven a cabo programas de voluntariado de ámbito estatal o supraautonómico, ya se desarrollen dentro o fuera de España. El mismo apartado dispone que será de aplicación respecto de aquellos programas en los que el Estado tenga recono-



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

cida constitucionalmente su competencia, sin perjuicio de las competencias atribuidas a las Comunidades Autónomas en materia de voluntariado por sus Estatutos de Autonomía así como también en su legislación específica.

A su vez, el apartado 2 del mismo artículo precisa que los programas de voluntariado a los que se aplica esta Ley serán los desarrollados en aquellos ámbitos en los que el Estado tenga reconocida constitucionalmente su intervención, ya se lleven a cabo dentro o fuera del territorio español. El mismo apartado señala que también se aplicará a aquellos cuya ejecución exceda del territorio de una Comunidad Autónoma.

De este modo, la Ley 45/2015 configura su ámbito de aplicación siguiendo los mismos criterios empleados por la derogada Ley 6/1996, de 15 de enero, del Voluntariado, cuya exposición de motivos subrayó, igualmente, la obligación de respetar el orden constitucional de distribución de competencias y, por tanto, las normas que sobre esta misma materia hubieren dictado o pudieran dictar en un futuro las Comunidades Autónomas; normas que han convivido pacíficamente con la normativa estatal gracias al correcto entendimiento de sus respectivos campos de aplicación.

A los efectos del presente dictamen, y dado que no se ha suscitado controversia sobre el ámbito de regulación propio de la Comunidad Autónoma en la materia, consideramos que el título competencial del artículo 61.2 del Estatuto de Autonomía ampara el contenido del Anteproyecto de Ley, incluyendo la delimitación de su ámbito de aplicación, en línea con la dispo-



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

sición legal que se pretende derogar. Consideramos que dicha delimitación es acorde con la que, a su vez, efectúa la Ley 45/2015.

En este sentido, aun considerando que el artículo 2 de la Ley 45/2005 no es fácil de interpretar y su tenor literal ha suscitado algunas dudas de constitucionalidad, damos por reproducidas las consideraciones contenidas en el informe del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía sobre el Anteproyecto de Ley, que consideramos certeras. La interpretación que se realiza en dicho informe tiene apoyo en la posición que ha mantenido la representación del Estado en la Subcomisión de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de Conflictos de la Comisión Bilateral Generalidad de Cataluña-Estado en relación con las discrepancias competenciales surgidas en relación con los artículos 2, 17.1, 18.1.a), d) y g); y 20.1 de la Ley 45/2015 (acuerdo publicado como anexo a la resolución de 15 de julio de 2016, de la Secretaria General de Coordinación Autonómica y Local, BOE núm. 181, de 28 de julio de 2016).

En efecto, como indica el informe del Gabinete Jurídico, en cuanto al artículo 2 de la Ley 45/2015, *"ambas partes coinciden en interpretar que en aquellas actuaciones de voluntariado que se desarrollen en territorio de Cataluña, será asimismo de aplicación la legislación catalana sobre voluntariado, de acuerdo con la competencia exclusiva del artículo 166 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, y sin perjuicio del respeto a las competencias específicas que el Estado ostente en el ámbito material sobre el que se desarrollen los programas y respecto de aquellos que requieran una planificación y*



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

ejecución en un ámbito supraautonómico por resultar necesaria la gestión estatal".

El Consejo Consultivo considera que dicha interpretación resulta plausible y trasladable al análisis del alcance de la regulación proyectada, dado que el artículo 66.2 del Estatuto de Autonomía presenta la misma redacción que el artículo 166.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

El propio legislador estatal es consciente de la necesidad de respetar los títulos competenciales de las Comunidades Autónomas, cuya regulación -como subraya la exposición de motivos de la Ley 45/2015- coincide, en gran medida, con la derogada Ley 6/1996 (que no tuvo carácter de legislación básica), y se articula en torno a los principios comunes que inspiran la acción voluntaria: solidaridad, voluntariedad y libertad, gratuidad y vinculación a la entidad de voluntariado y a un programa de voluntariado.

En esta dirección, el legislador subraya que la Ley 45/2015 no pretende alterar, en modo alguno, la distribución competencial, pero reclama un marco de cooperación entre las diferentes Administraciones Públicas que sea especialmente proclive a la consolidación y desarrollo del voluntariado y, con ese propósito, se fijan los medios y los sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, así como la acción conjunta en el ejercicio de sus competencias, con el fin de integrar las actuaciones de todas las Administraciones Públicas en aquellos ámbitos donde ha sido tradicional su presencia en materia de voluntariado.



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Este contexto explica las cláusulas de salvaguarda contenidas en el articulado de la Ley 45/2015, comenzando por el artículo 2 (sin perjuicio de las competencias atribuidas a las Comunidades Autónomas en materia de voluntariado...) y siguiendo por los artículos 17.2 (que alude hasta en dos ocasiones al pleno respeto a las competencias de las Comunidades Autónomas), y 18.1, así como por la disposición adicional segunda. Especialmente ilustrativa resulta esta última disposición, intitulada, de forma un tanto extraña si no fuese por el propósito de disipar dudas al respecto, ya que se intitula "respeto al ámbito competencial de las Comunidades Autónomas", y su contenido se limita a señalar que la Ley 45/2015 "se aplicará sin perjuicio de las competencias atribuidas a las Comunidades Autónomas en materia de voluntariado por sus Estatutos de Autonomía así como también en su legislación específica".

El título competencial previsto en el artículo 66.2 del Estatuto de Autonomía se ve reforzado por diversas competencias sectoriales, al amparo de las cuales se han dictado normas específicas referidas al voluntariado. En este orden de ideas, como ya advirtió este Consejo Consultivo en su dictamen 12/2000, cabe referirse, entre otras, a las competencias en materia de servicios sociales, protección civil, sanidad, educación, menores y familias, inmigración, medio ambiente, cultura, deporte, espectáculos y actividades recreativas, asociaciones y fundaciones, entre otras.



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Por su especial proyección sobre la regulación, nos remitimos a lo previsto en el Estatuto sobre la competencia de fomento (artículo 45), que corresponde a la Comunidad Autónoma "en las materias de su competencia". Además, en algunos aspectos, hay que considerar la virtualidad del artículo 47.1.1ª del Estatuto de Autonomía, referido a la competencia exclusiva sobre el procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia de la Comunidad Autónoma, y la estructura y regulación de los órganos administrativos públicos de Andalucía.

Por otro lado, tal y como se deriva del Anteproyecto de Ley, es preciso tener en cuenta el papel de las Entidades Locales en este ámbito, de conformidad con un correcto entendimiento de la autonomía local. En este sentido, el Anteproyecto de Ley se hace eco del propósito de la Ley 45/2015, cuya exposición de motivos subraya la necesidad de un marco de cooperación entre las diferentes Administraciones Públicas, incluyendo a las Entidades Locales. El Anteproyecto de Ley, citando expresamente lo dispuesto en la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, se hace eco de las competencias de dichas Entidades relacionadas con el voluntariado.

En suma, sin perjuicio de las observaciones que pudieran formularse, en el último fundamento jurídico de este dictamen, cabe concluir que la Comunidad Autónoma cuenta con competencias suficientes para aprobar la disposición legal que examinamos en fase de anteproyecto.



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

II


En cuanto atañe a la tramitación seguida por la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales para la elaboración de este Anteproyecto de Ley, el examen del expediente permite anticipar que se han aplicado las prescripciones contenidas en el artículo 43 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, así como las contenidas en otras disposiciones legales y reglamentarias que inciden sobre la tramitación, considerando en todo caso las singularidades derivadas de la naturaleza que presenta una norma legal como la que se postula.

Aunque por razones temporales no resulte de aplicación al procedimiento ahora examinado, hay que hacer notar que la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, regula en su título VI ("De la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones") los "principios de buena regulación" en el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, siguiendo lo dispuesto en los artículos 4 a 7 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible [capítulo I del título I, intitulado "Mejora de la calidad de la regulación", vigente hasta el 2 de octubre de 2016, de conformidad con la disposición derogatoria única.2.c) de la Ley 39/2015], que sí han de ser tenidos en consideración.



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

En efecto, a la luz de los antecedentes fácticos que nos ofrece el expediente, puede afirmarse que, en términos generales, el procedimiento se ha ajustado en su tramitación a los requisitos exigibles.



Así, consta acuerdo de inicio del procedimiento de elaboración del Anteproyecto de Ley adoptado por la Excm. Sra. Consejera de Igualdad y Políticas Sociales, a propuesta de la Dirección General de Participación Ciudadana y Voluntariado (6 de septiembre de 2016), que se acompaña del borrador del Anteproyecto de Ley, memoria justificativa de la necesidad y oportunidad de esta norma y la memoria económica, en los términos previstos en el artículo 43.2 de la citada Ley 6/2006, y a tenor de lo establecido en el Decreto 162/2006, de 12 de septiembre, por el que se regulan la memoria económica y el informe en las actuaciones con incidencia económico-financiera. En este punto hay que reseñar que dicha memoria económica fue completada por una memoria complementaria, fechada el 15 de noviembre de 2016, en la que se indica que del nuevo marco regulador que se propone no se derivan obligaciones financieras cuantificables. A este respecto se puntualiza que el desarrollo de las políticas sobre voluntariado se realizará con los medios personales y materiales ya existentes y, en todo caso, se ajustará a las determinaciones presupuestarias fijadas en las leyes del Presupuesto.

A este respecto, el Consejo Consultivo debe subrayar la importancia que tiene una correcta evaluación del coste de las disposiciones en curso de elaboración, así como la determina-



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

ción de su forma de financiación; tarea que se considera fundamental para que los objetivos, principios y derechos que la normas consagran sean reales y objetivos. En este contexto, recordamos que las actuaciones de las Administraciones Públicas deben estar guiadas por los principios de sostenibilidad, eficacia y eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos. Partiendo de estas premisas, hay que tener en cuenta que la memoria económica en el proceso de elaboración de las normas aparece conectada con lo previsto en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, cuyo artículo 7, apartado 1, dispone que las políticas de gasto público deberán encuadrarse en un marco de planificación plurianual y de programación y presupuestación, atendiendo a la situación económica, a los objetivos de política económica y al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. A su vez, el apartado 2, prevé que la gestión de los recursos públicos estará orientada por la eficacia, la eficiencia, la economía y la calidad. Más específicamente hay que destacar lo dispuesto en el apartado 3 del mismo artículo, en tanto que afecta a las "disposiciones legales y reglamentarias", en su fase de elaboración y aprobación, "que afecten a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros", al disponer que "deberán valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse de forma estricta al cumplimiento de las exigencias de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera".





CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

El Consejo Consultivo viene observando que, en algunos supuestos, la memoria económica que se formula en la fase inicial de la elaboración de una norma significa que el coste de su aplicación será igual a cero; estimación que después se corrige con una memoria complementaria, frecuentemente tras el requerimiento de información por parte de la Dirección General de Presupuestos. Se trata de una práctica que hay que corregir, procurando que la estimación inicial parta de comprobaciones y datos en los que se ponga de manifiesto "detalladamente" la incidencia económico-financiera de la ejecución de una determinada disposición, como exige el Decreto 162/2006. En cualquier caso, si existieran circunstancias que impiden realizar una evaluación precisa en ese estadio inicial, incluyendo el desglose correspondiente al coste de las distintas medidas y actuaciones previstas para la ejecución de la disposición, siempre será preferible que se deje constancia de ello, a la espera de realizar los estudios y comprobaciones pertinentes, en vez de reflejar una estimación del coste igual a cero, que en la práctica generalidad de los casos se revela como un supuesto inverosímil.

En este caso, la Dirección General de Presupuestos señala que, según la información extraída del sistema GIRO, la situación de los créditos en los distintos subconceptos del programa 31H que intervienen en la financiación de estas actuaciones, el crédito definitivo existente en el vigente Presupuesto asciende a 646.503 euros y la aplicación de la Ley del Voluntariado supondría un total de 629.100 euros.



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Dicho lo anterior, el Consejo Consultivo echa en falta una memoria justificativa en la que expresamente se valore el cumplimiento de los "principios de buena regulación aplicables a las iniciativas normativas de las Administraciones Públicas" (art. 4 de la Ley de Economía Sostenible, aplicable *ratione temporis*, como antes se dijo), lo que debe ponerse en relación con la observación que después se hará sobre la mención que se realiza al cumplimiento de dichos principios en la exposición de motivos.

Consta, asimismo, que el Consejo de Gobierno, en sesión de fecha 4 de octubre de 2016, acuerda, a propuesta de la Consejera de Igualdad y Políticas Sociales, continuar con la tramitación preceptiva hasta su definitivo análisis como Proyecto de Ley, concretando las consultas, dictámenes e informes a solicitar, de acuerdo con lo que prescribe el artículo 43.3 de la Ley 6/2006.

Se han incorporado al expediente los informes preceptivos de los siguientes órganos: Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía (6 de marzo de 2017), emitido de conformidad con lo previsto en los artículos 43.4 de la Ley 6/2006 y 78.2.a) del Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de Letrados, aprobado por Decreto 450/2000, de 26 de diciembre; Secretaría General Técnica de la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales (23 de enero de 2017), en cumplimiento de lo establecido en el artículo 43.4 de la citada Ley 6/2006; Dirección General de Presupuestos (7 de febrero de 2017), de conformidad con lo previsto en el artículo 2.3 del citado Decreto 162/2006; Direc-



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

ción General de Planificación y Evaluación (28 de noviembre de 2016), según lo previsto en el artículo 2.c) del Decreto 260/1988, de 2 de agosto; e Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía (14 de marzo de 2017), emitido en virtud de lo establecido en el apartado h) del artículo 30 de la Ley 4/1989, de 12 de diciembre, de Estadística de la Comunidad Autónoma de Andalucía. El Centro Directivo encargado de la tramitación se ha pronunciado sobre la valoración de las cargas administrativas para la ciudadanía y las empresas que podrían derivar del Anteproyecto de Ley, de conformidad con el artículo 43.2 de la citada Ley 6/2006, y lo ha hecho señalando que el Anteproyecto de Ley no impone obligaciones ni cargas a la ciudadanía ni a las empresas y operadores económicos. Por el contrario, subraya que la norma reconoce derechos y articula mecanismos de participación (informe de la Dirección General de Participación Ciudadana y Voluntariado de 24 de junio de 2016). En la misma fecha expresa que la norma no tiene incidencia sobre la competencia, por lo que resulta innecesario el informe previsto en el artículo 3, letra i) de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía.

No se incorpora al expediente el informe previsto en la disposición adicional segunda, apartado 2, de la Ley 20/2015, de 14 de julio, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras, a la que nos referiremos en el siguiente fundamento jurídico.



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Por su parte ha informado el texto el Consejo Andaluz de Gobiernos Locales (20 de diciembre de 2016), de conformidad con lo previsto en el artículo 57.2 de la Ley 5/2010.

También se incorpora al expediente el informe sobre evaluación de impacto de género de la disposición en trámite, cumpliéndose así lo dispuesto en los artículos 6.2 de la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía, y 43.2 de la Ley 6/2006, así como lo previsto en el Decreto 17/2012, de 7 de febrero, que regula su elaboración. En relación con dicho informe consta que la Unidad de Igualdad de Género de la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales formula diversas observaciones en su informe de 21 de noviembre de 2016.

Asimismo, el órgano que tramita el procedimiento ha elaborado memoria sobre el enfoque de derechos de la infancia, según lo establecido en el artículo 4.1 del Decreto 103/2005, de 19 de abril, que lo regula, en el que expone, que procede solicitar dicho informe a la consejería competente en materia de menores al repercutir dicha materia sobre los niños y niñas, considerándose que no les afecta de forma negativa, al no establecer obligaciones y cargas que limiten sus derechos, sino que amplía la esfera de los mismos. En relación a dicha memoria consta que la Dirección General de Infancia y Familias de la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales emite informe de evaluación del enfoque de derechos de la infancia con fecha 16 de febrero de 2017.



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Se ha cumplimentado el trámite de audiencia, de acuerdo con las previsiones del artículo 43.5 de la Ley 6/2006, a través de las organizaciones y asociaciones cuyos fines guardan relación directa con el objeto de la disposición. También se acredita que la norma ha sido sometida a información pública (BOJA núm. 213, de 7 de noviembre de 2016).

Queda constancia en el expediente del cumplimiento de lo previsto en el artículo 13.1 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, y en el artículo 7 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, sobre la publicación de información de relevancia jurídica. A estos efectos consta diligencia de la Dirección General de Participación Ciudadana y Voluntariado en la que señala que "el Anteproyecto de Ley Andaluza del Voluntariado aparece recogido en la publicidad activa del Portal de la Transparencia de la Administración Autónoma, en concreto en su pestaña de información jurídica, normativa en elaboración". Aunque es probable que dicha diligencia traiga causa de anteriores observaciones formuladas por este Consejo Consultivo en procedimientos de elaboración de disposiciones de carácter general, hay que hacer notar que el Centro Directivo responsable de la tramitación no sólo debe dar cuenta de que el texto ha sido objeto de publicidad activa en el referido Portal, sino que ha de precisar que se ha publicado en los supuestos previstos por dicha Ley, y en el preciso momento ordenado por el legislador.



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

El Servicio del Secretariado del Consejo de Gobierno ha formulado, asimismo, observaciones sobre el texto proyectado (informe de 13 de marzo de 2017) antes de que éste fuera remitido a la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras.

Finalmente, la disposición proyectada se ha sometido, antes de su remisión a este Consejo Consultivo, al conocimiento de la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras (en sesión celebrada el 16 de marzo de 2017), de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 36 de la Ley 6/2006, en relación con el artículo 1 del Decreto 155/1988, de 19 de abril.

Finalmente, el Consejo Consultivo subraya positivamente la forma en que se han valorado las observaciones y sugerencias presentadas durante la tramitación del procedimiento. A este respecto constan diferentes tablas de valoración en las que se precisan los artículos o apartados a los que se refieren dichas alegaciones u observaciones, dejando constancia de los motivos que conducen a su aceptación o rechazo. De este modo cobran verdadero sentido los trámites desarrollados.

III

En relación con el articulado del Anteproyecto de Ley, este Consejo Consultivo formula las siguientes observaciones:



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

1.- Observación general sobre la configuración del Anteproyecto de Ley.

Dividimos esta observación general en varios apartados, en los que se abordan cuestiones que afectan a la concepción del Anteproyecto de Ley y no a uno o varios preceptos en particular.

Antes creemos preciso introducir una reflexión sobre la paradoja que resulta de la progresiva ampliación de la regulación del voluntariado (más allá de la esfera interna de relación entre voluntarios y las entidades en las que se integran para desarrollar su compromiso solidario), sin que en ningún caso hayamos podido comprobar la existencia de un régimen sancionador que respalde el efectivo cumplimiento de las obligaciones que se establecen en las normas legales sobre esta materia. Nos referimos a la inexistencia de un régimen de infracciones y sanciones reducido a los aspectos que claramente escapan a la consideración del voluntariado como "res inter alios acta", que es la que presumiblemente ha llevado a descartar esta opción en las normas legales aprobadas en las últimas dos décadas, pese a que con ello se ponga en cuestión el cumplimiento de la disposición legal, desprovista de todo elemento punitivo frente a su incumplimiento. Todo lo anterior debería servir para examinar la necesidad del referido régimen sancionador circunscrito al menos a obligaciones incardinables en el plano de las relaciones de los sujetos del voluntariado con las Administraciones Públicas o cuyo incumplimiento desnaturalice la actividad situándola al margen del compromiso solidario y altruista que representa, así como a los incumpli-



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

mientos que lesionen los derechos de los destinatarios de la acción voluntaria y de terceras personas.

A) Reproducción de normativa estatal.

En primer lugar, hay que señalar que en el Anteproyecto de Ley se reproducen diferentes preceptos de la Ley 45/2015. Esto explica que en los dos primeros borradores se destinara una disposición final del Anteproyecto de Ley (la primera) a precisar qué artículos o apartados *"reproducen normas dictadas por el Estado al amparo del artículo 149.1.1ª de la Constitución Española"*, plasmadas en la Ley 45/2015.

A este respecto, el Consejo Consultivo viene reiterando en sus dictámenes que la defectuosa técnica normativa denominada *"lex repetita"* no debería emplearse en las disposiciones dictadas por la Comunidad Autónoma. En este sentido, en el dictamen 570/2016, se indica que este Órgano viene alertando en diferentes dictámenes sobre los riesgos que lleva consigo el empleo de dicha técnica, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional. Tratándose de una doctrina suficientemente conocida y en aras a la brevedad damos por reproducidas las consideraciones formuladas en el dictamen 545/2016 (sobre la base del dictamen 277/2007 y otros anteriores), subrayando que una modificación que colisione o simplemente distorsione el significado de un precepto estatal vendría a materializar el potencial riesgo antes referido.



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Tal y como hemos expuesto en el primer fundamento jurídico de este dictamen, la disposición final cuarta de la Ley 45/2015 precisa que dicha Ley se dicta al amparo del artículo 149.1.1.ª de la Constitución Española.

De esta problemática se hace eco el informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de la Presidencia y Administración Local, citando expresamente la doctrina de este Consejo Consultivo (pág. 290 del expediente). Sin embargo, el informe del Gabinete Jurídico, sobre la base de la interpretación a la que hemos aludido en el primer fundamento jurídico, al considerar que no siempre resulta de aplicación la Ley estatal al voluntariado que se desarrolle en territorio de la Comunidad Autónoma, sugiere que se reflexione sobre la procedencia de la reproducción de la misma en la ley autonómica. En esta dirección, el informe hace notar que la disposición estatal y la autonómica no concurren en todos los programas de voluntariado que se desarrollen en el territorio de la Comunidad Autónoma, según el artículo 2 del Anteproyecto de Ley. Por eso, en la medida en que el programa respectivo no se desarrolle en todo el territorio nacional, ni en un ámbito supraautonómico, ni tampoco verse sobre materias en las que el Estado pudiera invocar competencias que legitimaran su intervención, el informe concluye que existen espacios en la acción de voluntariado que, desarrollándose en Andalucía, no están incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley 45/2015.

En el primer fundamento jurídico de este dictamen hemos avanzado que dicha interpretación es plausible, considerando la definición del ámbito de aplicación de la Ley 45/2015 (ar-



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

título 2), la interpretación realizada por la representación del Estado en seno de la Subcomisión de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de Conflictos de la Comisión Bilateral Generalidad de Cataluña-Estado, y los artículos y disposiciones de dicha Ley que operan como cláusulas de salvaguarda de las competencias autonómicas.

Por las razones expresadas, el informe del Gabinete Jurídico recomienda que el Anteproyecto de Ley se integre únicamente por preceptos de elaboración propia, en virtud de las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma de Andalucía en la materia, sin perjuicio de acoger y reproducir, incluso, aquellos apartados de la Ley 45/2015 que se consideraran merecedores de ser asimilados (sin perjuicio de la salvaguarda que debiera hacerse de la prevalencia y del debido respeto de la norma estatal cuando ésta resultara de aplicación directa e inmediata).

En caso de que se considerase conveniente reproducir parte de la regulación de la Ley 45/2015, señala el informe que "no nos encontraríamos en rigor ante un supuesto de empleo de la técnica de la *lex repetita*, por lo que no sería preciso que se indicaran aquellos preceptos que constituirían reproducción de la normativa del Estado". (pág. 311 del expediente)

El Consejo Consultivo comparte el parecer del Gabinete Jurídico (dejando a salvo los preceptos que pudieran estar ligados a competencias estatales distintas de la del artículo 149.1.1* de la Constitución). Sin embargo, aunque no se esté, en sentido estricto, ante un supuesto como los que han motiva-



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

do la doctrina sobre la *lex repetita*, este Consejo Consultivo considera que el legislador debe explicitar la "recepción-reproducción" como norma propia de determinados preceptos de la Ley en supuestos en que ésta no resulte aplicable. La exposición de motivos de la disposición proyectada es el lugar idóneo para explicar esta opción, compartida en general por las Comunidades Autónomas que han legislado sobre esta materia. Tal y como este Consejo Consultivo ha expresado en otras ocasiones, aunque con palabras distintas, la disimilitud normativa no es un valor en sí mismo, ni marchamo obligado de una determinada política autonómica; máxime cuando se legisla sobre una misma realidad, como es el voluntariado, y sobre la base de presupuestos comúnmente aceptados más allá de las fronteras nacionales.

B) Sobre el enfoque del Anteproyecto de Ley: protección y fomento del voluntariado; principio de mínima intervención.

En este plano, conviene recordar que el voluntariado en España superó en 1996 una situación de práctica desregulación, confirmada por la existencia de normas aisladas de operatividad limitada. Entre ellas, algunas vinculadas con el régimen de asociaciones (ej. la promoción del voluntariado social como fin estatutario que permite la declaración de «utilidad pública»), y la contemplación del voluntariado como actividad que permite la concesión de ayudas a asociaciones y entidades asistenciales. La Ley 6/1996, de 15 de enero, del Voluntariado, afrontó por primera vez la tarea de regular el voluntariado desde una nueva concepción, que en palabras del legislador da por superado el concepto restringido de voluntario, asimi-



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

lado con frecuencia a lo puramente asistencial (de hecho algunos Estatutos de Autonomía acotan la competencia autonómica al "voluntariado social"), para dar cabida también al resto de ámbitos en los que la participación ciudadana es igualmente valiosa y necesario complemento de la actividad pública.

El legislador de 1996 consideró suficiente una escueta regulación (16 artículos) centrada en el objetivo de promover y facilitar el voluntariado; una regulación que, tras concretar el objeto y ámbito de aplicación de la Ley 6/1996 y definir el concepto de voluntariado y las actividades de interés general sobre las que se proyecta, establece los derechos y deberes de los voluntarios (título II) y las relaciones entre los voluntarios y las organizaciones en que se integran (título III), para terminar contemplando determinadas medidas de fomento del voluntariado (título IV). Las disposiciones legales autonómicas que se promulgan en los años siguientes reproducen buena parte de los contenidos de la citada Ley estatal.

El análisis de dichas disposiciones permite observar que en todas se asume, implícita o explícitamente, que el voluntariado es una manifestación de la sociedad civil organizada y, por ende, está ligado a la participación social y al asociacionismo, hasta el punto de que en Cataluña se regulan hoy de manera conjunta el voluntariado y el fomento del asociacionismo (Ley 25/2015, de 30 de julio).

Siendo el voluntariado expresión de un compromiso de solidaridad, libre y altruista, que conduce a las personas a integrarse en entidades sin fin de lucro, para el desarrollo de



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

actividades de interés general, en función de sus preferencias y convicciones, el legislador de 1996, al regular las relaciones entre los sujetos del voluntariado, deja claro que los conflictos que surjan entre los voluntarios y las organizaciones de voluntariado "se dirimirán por la jurisdicción competente, de conformidad con lo establecido en las normas procesales" (art. 11). Por su parte, el artículo 12.4 de la vigente Ley 45/2015 prevé la resolución de estos conflictos por la vía arbitral (art. 12.4) si se ha pactado por las partes en el "acuerdo de incorporación" y, en defecto de pacto, dispone que estos conflictos se dirimirán por la jurisdicción competente.

Como se desprende de la exposición de motivos de la Ley 45/2015, la garantía de *"la libertad de los ciudadanos a expresar su compromiso solidario a través de los cauces que mejor se acomoden a sus más íntimas motivaciones"* es uno de los ejes de la regulación.

La filosofía inspiradora referida se manifiesta de forma clara cuando la Ley 45/2015 alude a la autonomía e independencia en la gestión y la toma de decisiones como fundamento de la acción voluntaria (art. 5.2) y al pleno respeto de la libertad de acción y autonomía de las entidades de voluntariado (art. 17.2).

En este orden de ideas, puede afirmarse que la regulación del voluntariado debería responder a un principio de simplicidad e intervención mínima, referido a todo aquello que sea necesario para apoyarlo y fomentarlo, al mismo tiempo que se aseguran los derechos y deberes de los sujetos concernidos por el voluntariado, incluyendo a los voluntarios, las entidades de



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

voluntariado y los destinatarios de los programas que se lleven a cabo, así como a los terceros que puedan sufrir perjuicios como consecuencia del desarrollo de las actividades propias del voluntariado. Todo ello, como se ha dicho, con pleno respeto a la libertad y autonomía antes referidos, pues de otro modo se produciría una confusión entre el papel de las Administraciones Públicas y el de las entidades de voluntariado, que cuestionaría la concepción misma del voluntariado como un fruto de la sociedad civil organizada y participativa.

En definitiva, ante la densidad de la regulación que se aprecia en recientes leyes sobre el voluntariado, hay que llamar la atención sobre lo que se acaba de señalar, haciendo notar que una regulación minuciosa del voluntariado que lleve a "burocratizar" o a "encorsetar" una actividad que se caracteriza, ante todo, por la libertad, sería contraria al principio de fortalecimiento de la sociedad civil que proclama el Estatuto de Autonomía para Andalucía (art. 37.16° del Estatuto de Autonomía).

En la misma dirección, subrayamos que ese principio de intervención mínima concuerda con los de necesidad y eficacia de las normas, cuya iniciativa normativa debe estar justificada por razones de interés general, basarse en una identificación clara de los fines perseguidos y ser el instrumento más adecuado para garantizar su consecución; asimismo es congruente con el principio de proporcionalidad, en virtud del cual la iniciativa que se proponga deberá contener la regulación imprescindible para atender la necesidad a cubrir con la norma (art. 129 de la Ley 39/2015).



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

C) Sobre la posibilidad de simplificar el régimen de derechos y deberes regulado en el Anteproyecto de Ley.

Se observa en el Anteproyecto de Ley que, por un lado, se regulan los derechos de los voluntarios y por otro las obligaciones de las entidades de voluntariado relativas a la satisfacción de tales derechos (además, de manera no siempre coincidente). Traemos a colación los siguientes ejemplos:


El artículo 13.g), ubicado en el título III -"De las personas voluntarias-, se refiere al derecho de los voluntarios "A ser asegurados, a cargo de la entidad de voluntariado, contra los riesgos de accidente y enfermedad, así como por los daños y perjuicios ocasionados a terceras personas que se puedan derivar de la acción voluntaria organizada que les haya sido encomendada". Por su parte, el artículo 17.2.d), ubicado en el título IV del Anteproyecto de Ley, establece que las entidades de voluntariado deberán "suscribir una póliza de seguro, adecuada a las características y circunstancias de la actividad desarrollada por las personas voluntarias, que les cubra los riesgos de accidente, enfermedad y daños y perjuicios ocasionados a terceros derivados directamente de la actividad voluntaria".

En el artículo 13.h) se contempla el derecho de los voluntarios a que "les sean reembolsados los gastos que pudieran derivarse del desempeño de sus actividades, siempre que hayan sido previamente autorizados por la entidad de voluntariado de acuerdo con el programa en el que estén adscritos y, en su ca-



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

so, de lo pactado en el acuerdo de incorporación". A su vez, el artículo 17.2.e) contempla la obligación de las entidades de voluntariado de "cubrir los gastos derivados de su acción voluntaria y, en su caso, reembolsar a las personas voluntarias los gastos que les ocasione el desarrollo de su actividad, en las condiciones indicadas en el acuerdo de incorporación y adaptadas al ámbito de actuación de voluntariado que desarrollen...".




En el artículo 13.d) se prevé el derecho de los voluntarios a "recibir, con cargo a la entidad de voluntariado a la que pertenezcan o en la que lleven a cabo su actividad voluntaria, la formación específica y adaptada a su capacidad y condiciones personales para el correcto desarrollo de las actividades que se les asignen". A su vez, al establecer los deberes de las entidades de voluntariado, el artículo 17.2.g) alude a la obligación de "proporcionar de forma continuada a las personas voluntarias que desarrollan un proyecto de voluntariado de la entidad, la formación básica y específica que les garantice el correcto desarrollo de sus actividades así como expedirles, al finalizar la citada formación, las correspondientes acreditaciones".

Si los derechos subjetivos referidos son facultad o prerrogativa concedidas por el legislador que tiene como envés un deber jurídico a cargo de la entidad de voluntariado, la buena técnica legislativa aconseja evitar el desdoblamiento al que nos hemos referido con varios ejemplos, máxime cuando se corre el riesgo de que la definición del derecho y el correlativo deber no guarden concordancia.



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

El Consejo Consultivo no ignora que el Anteproyecto de Ley sigue en este punto el esquema de la Ley 45/2015, en la que también se aprecia el desdoblamiento en la regulación de determinados derechos de los voluntarios (art. 10.1) que tienen su correlato en la enunciación de los deberes de las entidades de voluntariado (art. 14.1), sin que los términos que se emplean para configurar los unos y los otros guarden entera concordancia.



Por las razones expresadas, consideramos que en este punto el Anteproyecto de Ley emplea una defectuosa técnica legislativa que debería evitarse. Bastaría con que se enunciara con precisión el contenido de los derechos de los voluntarios y en el artículo que concreta los deberes de las entidades de voluntariado se regularan con detalle sólo las que no tienen correspondencia con aquellos derechos, reservando si se estima oportuno un apartado para señalar, lisa y llanamente, que las entidades de voluntariado están obligadas a garantizar los derechos enumerados en el artículo 13 y deberán cumplirlos en su propios términos.

2.- Observación general de redacción. En este plano, cabe apreciar el esfuerzo realizado para que el texto de la disposición legal examinada sea fácilmente comprensible, teniendo en cuenta la generalidad de los destinatarios a los que se dirige. No obstante lo anterior, se aconseja una nueva revisión que haga posible una mejora en cuestiones ortográficas.



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Así, en lo que respecta al uso de mayúsculas, debería seguirse un mismo criterio. No sucede así cuando en el artículo 17.1.e) se escribe "administración autonómica", mientras que el artículo 20 se refiere a la "Administración de la Junta de Andalucía" o a otras "Administraciones". Pese a la tendencia que se observa en los últimos años y a los criterios adoptados en algunos manuales de estilo, el Consejo Consultivo ha venido señalando en sus dictámenes que el empleo de mayúscula inicial al referirnos a la Administración y a la Administración Pública, Administraciones Públicas, Administración General del Estado, Administraciones de las Comunidades Autónomas, Administración Local, Entidades Locales, Comunidades Autónomas y otras expresiones similares, es correcto y está justificado, sin que pueda considerarse como uso abusivo de las mayúsculas, considerando el significado de esas locuciones (en su dos términos) y el modo en que tradicionalmente se han escrito en el lenguaje jurídico. Por esta opción se inclina el legislador estatal en las Leyes 39/2015 y 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

En el artículo 3.2 debería insertarse una coma tras la expresión "referencia al artículo 7".

Por otro lado, deberían revisarse determinadas expresiones como "Velar para que" [art. 20.1.c)]. En este caso, el complemento del verbo velar es la preposición "por" y no "para".

3.- Exposición de motivos. En el expositivo II, junto a la cita del dictamen del CESE, y la alusión a los estudios y docu-



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

mentos que nombran, además del Reglamento UE núm. 375/2014, echamos en falta la mención a la Directiva (UE) 2016/801: ambos referidos en el primer fundamento jurídico de este dictamen.

En el último párrafo del expositivo II se indica: "Por todo ello, y de conformidad con el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, esta Ley se ha elaborado bajo los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia". Esta precisión responde a una recomendación del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, en cuyo informe se indica: "aunque la Ley 39/2015 no resulte de aplicación al procedimiento de elaboración del presente proyecto normativo, por haberse iniciado éste antes de su entrada en vigor [disposición transitoria tercera.a) de la Ley], se recomienda que en esta parte del texto quede justificada su adecuación a los principios de buena regulación, ahora recogidos en el artículo 129.1 de la nueva Ley y antes, en el artículo 4 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible".

Pues bien, la mención debería realizarse en todo caso al cumplimiento de los "principios de buena regulación aplicables a las iniciativas normativas de las Administraciones Públicas" previsto en el artículo 4 de la Ley de Economía Sostenible, a la sazón aplicable. Es cierto que el artículo 129.1 de la Ley 39/2015 dispone que en la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justifi-



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

cada su adecuación a dichos principios. Sin embargo, dicha declaración no es una pura formalidad, sino que debe guardar coherencia con la documentación obrante en el expediente, en la que debe quedar constancia del análisis del cumplimiento de dichos principios. En este caso, como se indica en el anterior fundamento jurídico, no existe una memoria o documento equivalente que permita considerar efectuado dicho análisis y, por ende, resulta cuestionable la declaración que se formula en la exposición de motivos.

4.- Sobre las numerosas referencias a la "acción voluntaria" (art. 1 y concordantes). La expresión "acción voluntaria" es un término común, tradicionalmente empleado en la legislación sobre voluntariado, y en este sentido figura, en numerosas ocasiones, en la exposición de motivos y en el articulado de la Ley 45/2015. No obstante lo anterior, cuando se nombra la "acción voluntaria organizada" como expresión equivalente a voluntariado, debería tenerse en cuenta -como se ha visto en el análisis que realizamos en el fundamento jurídico primero de este dictamen y resulta del concepto que ofrece el artículo 3 del Anteproyecto de Ley- que la solidaridad es un requisito *sine qua non*; un requisito indisoluble del concepto de voluntariado, por lo que, en ocasiones, sería más preciso referirse a la "acción solidaria y voluntaria organizada".

5.- Artículo 3, apartado 1.c). Esta norma se refiere al abono de los gastos reembolsables "de acuerdo con lo establecido en los artículos 13 h), 15 d) y 17.2 e)". La cita al artículo 15.d) no es correcta, ya que debería realizarse al artículo 15.2.d).



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

6.- **Título del artículo 4.** Bajo la rúbrica "Límites a la acción voluntaria", este artículo reproduce lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley 45/2015 y lo hace fielmente, también en el título de la norma. No obstante lo anterior, no podemos dejar de señalar que la rúbrica es desafortunada, ya que la regulación prevista en el apartado 2 sí impone límites a la acción voluntaria, mientras que la del apartado 1 no guarda concordancia con el título, ya que la prohibición de que la realización de las actividades de voluntariado opere como causa justificativa de la extinción del contrato de trabajo es más bien una manifestación de protección de quienes se hallan en situación de compatibilidad entre el desempeño de un trabajo por cuenta ajena y el desempeño de labores de voluntariado fuera de la jornada laboral (como se confirma en el artículo 12.2 del Anteproyecto de Ley). Por ello, sin desvirtuar el contenido prescriptivo de la norma estatal que se reproduce, el título del artículo comentado sería más preciso si aludiera a la "protección y límites de la acción voluntaria".

7.- **Artículo 5, apartado 2.** Aunque este Consejo Consultivo no ignora que el enunciado de los principios de la acción voluntaria trae causa del artículo 6.2 de la Ley 45/2015, hemos de reiterar lo dicho en otras ocasiones sobre cómo deben describirse los principios en una norma jurídica, si es que verdaderamente pueden identificarse como tales. En este caso, no sólo no se aprecia la economía y simplicidad en la enunciación de los principios del voluntariado, sino que se acentúa la defectuosa técnica legislativa que se aprecia en la norma de procedencia, con aditamentos e incisos explicativos que son más



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

propios de las definiciones que de enumeración de principios llanamente reconocibles. A título de ejemplo, el artículo 5.2.e) de la Ley 45/2015 se refiere a la autonomía e independencia en la gestión y la toma de decisiones, y el artículo 5.2.f) reproduce dicha norma añadiendo innecesariamente: "*respecto de los poderes públicos y económicos como principio que ampara la capacidad crítica e innovadora de la acción voluntaria, sensibilizando a la sociedad sobre nuevas necesidades y estimulando una acción pública eficaz*". El apartado 2.1 es también ilustrativo de lo que se dice, pues difícilmente puede identificarse como principio (frente a otros que incuestionablemente lo son, como la igualdad de oportunidades) "*La visibilidad y conexión con la sociedad de las personas voluntarias a través de las nuevas tecnologías, generando entornos de seguridad y confianza hacia las tecnologías de la información y comunicaciones (TIC)*".

En conclusión, la disposición analizada debería procurar una mayor simplicidad y exactitud en la enunciación de principios propiamente dichos, sin apostillas que pueden resultar redundantes y perturbadoras, ni confusión entre principios y objetivos.

8.- Artículo 6, párrafos c), g) e i). En lo que atañe al **párrafo g)**, debería concretarse el objeto de las funciones de reivindicación y denuncia a las que se refiere esta norma, que en principio parecen predicarse tanto respecto de las necesidades sociales como de los derechos individuales y colectivos (presumiblemente tras la detección de infracciones o lesiones).



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Por otro lado, debería mejorarse la redacción del **párrafo c)**, que conceptúa como función del voluntariado la siguiente: "La conciencia crítica que contribuye a mejorar la relación de la persona con la sociedad". Quizá se pretende aludir a la función de "formación de una conciencia crítica...".

Otro tanto cabe afirmar del **párrafo i)**, que contempla como función la siguiente: "La dimensión pedagógica y de sensibilización social que recuerda, educa y conciencia en los valores y principios que inspiran la acción voluntaria". Quizá sería más exacto aludir a "La pedagogía orientada a...".

9.- Artículo 8, apartado 1. En este precepto se debería utilizar el futuro de indicativo "canalizarán" en vez del presente "canalizan" (más propia de una definición).

10.- Artículo 15, apartado 5. En este apartado se dispone lo siguiente:

"Los conflictos que surjan entre las personas voluntarias y las entidades de voluntariado en el ejercicio de las actividades propias de voluntariado, se dirimirán previamente mediante vía amistosa o a través de la mediación llevada a cabo por una persona profesional o en caso necesario por no alcanzar acuerdo a través de este cauce por vía arbitral, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 60/2003, de 23 de diciembre, de Arbitraje, si así se ha pactado en el acuerdo de incorporación y, en defecto de pacto, por la jurisdicción competente, de acuerdo con lo establecido en las normas procesales"



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Hay que recordar que, en este mismo plano, el artículo 12.4 de la Ley 45/2015 dispone que los conflictos que surjan entre los voluntarios y las entidades de voluntariado en el ejercicio de las actividades propias de voluntariado "se dirimirán por vía arbitral de conformidad con lo dispuesto en la Ley 60/2003, de 23 de diciembre, de Arbitraje, si así se ha pactado en el acuerdo de incorporación y, en defecto de pacto, por la jurisdicción competente, de acuerdo con lo establecido en las normas procesales".

Aunque la redacción se aparte conscientemente de la norma estatal, considerando el ámbito de aplicación de la Ley cuya aprobación se postula, y entendiéndose que ni siquiera es necesaria la cita de conformidad en relación con la parte final del artículo 12.4 de la ley 45/2015 (dictada, como se ha dicho, al amparo del artículo 149.1.1ª de la Constitución), el Consejo Consultivo considera que es altamente dudoso que la norma autonómica pueda insertar un trámite obligatorio de mediación en los términos antes referidos, antes de acudir a la vía arbitral (si ésta se contempla en el acuerdo de incorporación).

En cualquier caso, la configuración de un precepto que contempla en qué momento puede residenciarse la cuestión litigiosa ante la jurisdicción competente de acuerdo a las normas procesales, parece situar al legislador autonómico en una posición de supraordenación que no le corresponde, teniendo en cuenta la competencia que atribuye al Estado el artículo 149.1.6ª de la Constitución sobre la legislación procesal.



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

11.- Artículo 16, apartado 1.d). Según esta norma, las entidades de voluntariado deben desarrollar sus actuaciones mediante *"programas de voluntariado diseñados y gestionados en el marco de las actividades de interés general, que respeten los valores y principios establecidos en el artículo 5 y se ejecuten en alguno de los ámbitos recogidos en el artículo 7"*. En relación con esta última exigencia (que habría que entenderla ligada al apartado 1 del citado artículo), hay que hacer notar que el artículo 7.1 no contempla un *"númerus clausus"*, sino que los ámbitos que enuncia como propios de las acciones del voluntariado lo son *"entre otros"*. Siendo así el requisito de ejecución *"en alguno de los ámbitos recogidos en el artículo 7"* debería precisarse en el sentido que se acaba de indicar.

12.- Artículo 17, apartado 3. Según esta norma, *"las entidades de voluntariado responderán frente a terceros por los daños y perjuicios causados por las personas voluntarias que participen en sus programas, como consecuencia de la realización de actuaciones de voluntariado, de acuerdo con lo establecido en el Código Civil y demás normativa de aplicación, debiendo suscribir a tal efecto una póliza de seguro que cubra la responsabilidad civil, que será obligatorio cuando la normativa sectorial lo exija"*.

Este precepto debe ponerse en conexión con la disposición adicional segunda de la Ley 20/2015, de 14 de julio, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras, que exige que la obligación de suscripción de seguros se establezca mediante normas con rango de Ley. No



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

obstante lo anterior, y de cara a la tramitación parlamentaria, se recuerda que el establecimiento de dicha obligación debe contar con un informe preceptivo de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, o del órgano competente de las Comunidades Autónomas, con objeto de que puedan formular observaciones en materia de técnica aseguradora.

13.- Artículo 19, párrafos h) y m), y párrafo j) en relación con el artículo 21, párrafo f).

Analizamos estos preceptos dando por reproducido todo lo que ya hemos expuesto sobre el voluntariado como una expresión de la acción solidaria de la sociedad civil organizada, así como sobre el principio de mínima intervención y el respeto de la autonomía de las entidades de voluntariado.

Partiendo de esta premisa, cabe afirmar que resulta extraño y perturbador que el Anteproyecto de Ley incorpore prevenciones para evitar conductas e intromisiones ilegítimas de las Administraciones Públicas en el funcionamiento de las entidades de voluntariado. Digamos que el respeto de la autonomía de estas entidades va de suyo y no requiere de mayores precisiones por parte del legislador, como veremos a continuación.

A) En este caso, el precepto del **párrafo h)**, incorpora a modo de cautela el inciso "*pero nunca sustituyendo su labor*", sin que quede claro si se refiere a plataformas y redes de las entidades de voluntariado. Si fuera este el caso, es difícil representarse la hipótesis que se baraja en la norma en relación con una función de apoyo en la creación de tales plata-



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

formas y redes. Esta observación justifica que se modifique la redacción del precepto, sustituyendo o suprimiendo el inciso en cuestión.

B) El segundo precepto que analizamos, contenido en el **párrafo m)**, alude a la función de "respetar la completa autonomía de las entidades de voluntariado". Resulta claro que no estamos ante una función, sino ante un deber cuya configuración no sería objetable si la autonomía no se adjetivara con el calificativo "completa" y si no se añadieran explicaciones que son innecesarias y perturbadoras (*"impidiendo cualquier intromisión en su funcionamiento, o en la configuración de redes, plataformas y federaciones"*), porque, en contra del propósito del legislador, pueden propiciar una interpretación "a contrario", reduccionista del significado de la autonomía que se quiere preservar.

C) Por otro lado, el **párrafo j)** se refiere a la "función" de *"establecer mecanismos eficaces de supervisión y control de las entidades de voluntariado en el desarrollo de su actividad"*. Hay que llamar la atención sobre la necesidad de clarificar el objeto y alcance de dicha supervisión y control.

En este sentido, aunque la redacción del artículo 17.2.j) de la Ley 45/2015 es similar a la que presenta el párrafo objeto de esta observación, hay que advertir que en éste la "supervisión y control" recae sobre las entidades en el ejercicio de su actividad, mientras que la norma estatal se refiere al establecimiento de mecanismos eficaces de supervisión y control "del desarrollo de la actividad de voluntariado" y lo



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

hace en el contexto de los "ámbitos de cooperación" que permiten la acción conjunta de las Administraciones Públicas prevista en el apartado 1 del mismo artículo 17.

En este contexto de la cooperación interadministrativa, el párrafo e) del mismo artículo y apartado de la Ley 45/2015 alude a "la determinación de criterios comunes de **evaluación, inspección y seguimiento de los fondos públicos asignados a las entidades de voluntariado**, siempre que así lo permita la normativa estatal y autonómica de aplicación y con pleno respeto a las competencias de las Comunidades Autónomas". Una norma similar a la contenida en el artículo 22.2, último inciso, del Anteproyecto de Ley (que aborda la financiación de los programas de voluntariado).

La necesidad de clarificar la "función" de control y supervisión de las entidades de voluntariado en el desarrollo de su actividad prevista en el artículo 19.j) se hace más patente si se considera que este precepto se toma como referencia o norma principal en el artículo 21, párrafo j), en el que se establece que las Entidades Locales ostentan la función ["de acuerdo con lo previsto en el artículo 19.j)"] de realizar el seguimiento, la evaluación y la inspección de los programas de voluntariado que se realicen en su ámbito territorial, **"que hayan sido objeto de subvención por parte de la Administración competente"**, de manera que el ejercicio de la función aparece condicionado al compromiso de fondos públicos, extremo que no luce en el meritado artículo 19.j). A su vez, el artículo 22.4 del Anteproyecto de Ley establece que "las entidades responsables de programas de acción voluntaria organizada **que reciban**



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

ayudas y subvenciones o cualquier financiación pública estarán obligadas a someterse al seguimiento y evaluación de sus actuaciones, acreditar las actividades realizadas y justificar el destino de la financiación recibida, en los términos que establezca la normativa de aplicación”.

En el mismo orden de ideas, el artículo 18.1.d) de la Ley 45/2015 se refiere a la función de la Administración General del Estado de fijar, de acuerdo con las Administraciones Públicas con competencia en la materia, “criterios comunes de evaluación, inspección y seguimiento de los programas de voluntariado subvencionados por las Administraciones Públicas con arreglo a lo establecido en el artículo 17.2.e).

Por consiguiente, debe clarificarse el alcance y objeto de la función de supervisión y control del artículo 19.j).

14.- Artículo 20, apartado 3. Debería revisarse si los términos “delegación” y “descentralización” se emplean en sentido propio, teniendo en cuenta que la norma se refiere a la “gestión de actividades”.

15.- Artículo 22, apartado 1. Esta norma dispone lo siguiente: “Las Administraciones públicas andaluzas, dentro de sus respectivos presupuestos y en el ámbito de sus competencias, podrán prever medidas para la financiación de acciones voluntarias organizadas que podrán ser concedidas a través de ayudas y subvenciones u otras modalidades de financiación pública, conforme a la normativa vigente”.



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Como puede apreciarse, el precepto no sólo es inane, y si se entiende de otro modo supone un equívoco, dado que se refiere en general a las Administraciones Públicas de Andalucía y podría llegarse a la errónea conclusión de que tiene carácter habilitante ("podrán") para que los Presupuestos puedan contemplar medidas de apoyo financiero al voluntariado.

16.- Artículo 24, apartado 2. En esta norma se utiliza impropiamente el concepto de órganos, ya que las asociaciones, federaciones o confederaciones a las que se alude en el apartado anterior, no son órganos, sino entidades dotadas de personalidad jurídica.

17.- Artículo 25, apartado 2. Aun comprendiendo que con la introducción del último inciso de dicho apartado se reconoce la autonomía de las Entidades Locales para crear órganos de similares características a los Consejos Locales de Voluntariado, hay que señalar que tal inciso resulta innecesario en la medida en que dicha posibilidad estaría amparada por la potestad de autoorganización, siempre que con el ejercicio de la misma no se desvirtúe lo previsto en la norma autonómica sobre dichos Consejos Locales.

18.- Artículo 27, apartado 1. Tal y como está concebido este apartado, cabe señalar que resulta vacío de contenido, lo cual se explica porque las medidas legales de fomento del voluntariado tienen que circunscribirse al campo competencial de la Comunidad Autónoma. Por tal motivo, el apartado debería reformularse o suprimirse.



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

19.- Disposición adicional tercera. Se refiere esta disposición a la "habilitación de créditos", disponiendo a tal efecto lo siguiente:

"El Presupuesto de la Junta de Andalucía, en el marco de disponibilidad presupuestaria, podrá contar con dotaciones específicas para la financiación de la promoción, formación y apoyo del voluntariado en Andalucía, que serán gestionadas por la Consejería competente en la materia, sin perjuicio de los créditos para ayudas y subvenciones de programas que fomenten la acción voluntaria en las distintas áreas que pudieran contemplarse en los respectivos estados de gastos de las demás Consejerías".

Mutatis mutandis, reiteramos la observación que se realiza en el dictamen 285/2017, aprobado en esta misma fecha, en relación con un precepto similar contenido en el "Anteproyecto de Ley Andaluza de Fomento del Emprendimiento".

En concreto, como se indica en dicha observación, no sólo es dudosa la utilidad de una norma de estas características, sino que su redacción puede inducir a concluir que la misma opera como una especie de habilitación a las leyes del Presupuesto para que puedan incluir dotaciones con la finalidad de apoyo al voluntariado. La redacción examinada es inane e incompatible con un correcto entendimiento de la función institucional que el Estatuto de Autonomía y la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, atribuyen a la Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma, como ha expuesto con detalle este Consejo Consultivo en una larga serie de dictámenes desde su creación



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

(por ser el más reciente dejamos citado el dictamen 672/2016). Por consiguiente, recomendamos suprimir la disposición examinada.

20.- Disposición transitoria primera. Esta norma concede un plazo de un año para que las Administraciones Públicas de Andalucía y las entidades de voluntariado se ajusten a lo dispuesto en la Ley; plazo que se contará a partir de su entrada en vigor, que se producirá el día siguiente a la publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.

La norma es similar a la disposición transitoria única de la Ley 45/2015, que concedió un plazo de un año a contar desde su entrada en vigor para que las entidades de voluntariado se ajustaran a lo previsto en la misma. Ello no obsta para señalar que la norma examinada es excesivamente vaga, pues no se refiere a ningún extremo en concreto de la regulación, sino a la Ley en su conjunto.

Presumimos que dicha disposición no equivale a una entrada en vigor demorada, con una *vacatio legis* de un año, pues en tal caso no tendría sentido que se configurara en los términos transcritos, mientras que la disposición final tercera sienta claramente la inmediata entrada en vigor. Sin embargo, si esto es así, tampoco tiene sentido que la norma se conciba como una disposición transitoria, ya que el plazo de adecuación debería reflejarse en una disposición final y concretando al menos que la adecuación se refiere a las normas de las Administraciones Públicas y a los estatutos de las entidades de voluntariado incompatibles con la nueva regulación. Si acertamos en el pro-



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

pósito del legislador, la norma debe modificarse en el sentido indicado, evitando la inseguridad jurídica que genera su actual redacción.

CONCLUSIONES

I.- La Comunidad Autónoma de Andalucía tiene competencia para dictar la Ley cuyo Anteproyecto ha sido sometido a este Consejo Consultivo **(FJ I)**.

II.- El procedimiento de elaboración de la norma se ha ajustado a Derecho, sin perjuicio de lo expuesto en el **FJ II**.

III.- En cuanto al contenido del Anteproyecto, se formulan las siguientes observaciones, en las que se distingue:

A) Debe modificarse la disposición que se relaciona, en la medida en que puede contravenir el ordenamiento jurídico: **artículo 15, apartado 5 (Observación III.10)**.

B) Por razones de seguridad jurídica, debe atenderse a la observación que se formula sobre la **disposición transitoria primera (Observación III.20)**.

C) Por las razones que se indican, **deben atenderse las objeciones de técnica legislativa referidas a las disposiciones siguientes:**



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

- (1) Artículo 19, párrafos h) y m), y párrafo j) en relación con el artículo 21, párrafo f) (Observación III.13).
- (2) Artículo 22, apartado 1 (Observación III.15).
- (3) Disposición adicional tercera (Observación III.19).

D). Por las razones expuestas en cada una de ellas se hacen las siguientes observaciones de técnica legislativa:

- (1) Observación General sobre la configuración del Anteproyecto de Ley (Observación III.1).
- (2) Observación general de redacción (Observación III.2).
- (3) Exposición de Motivos (Observación III.3).
- (4) Sobre las numerosas referencias a la "acción voluntaria" (art. 1 y concordantes) (Observación III.4).
- (5) Artículo 3, apartado 1.c) (Observación III.5).
- (6) Título del artículo 4 (Observación III.6).
- (7) Artículo 5, apartado 2 (Observación III.7).
- (8) Artículo 6, párrafos c), g) e i) (Observación III.8).
- (9) Artículo 8 (Observación III.9).
- (10) Artículo 16, apartado 1.d) (Observación III.11).
- (11) Artículo 17, apartado 3 (Observación III.12).
- (12) Artículo 20 (Observación III.14).
- (13) Artículo 24, apartado 2 (Observación III.16).
- (14) Artículo 25, apartado 2 (Observación III.17).
- (15) Artículo 27, apartado 1 (Observación III.18).





CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

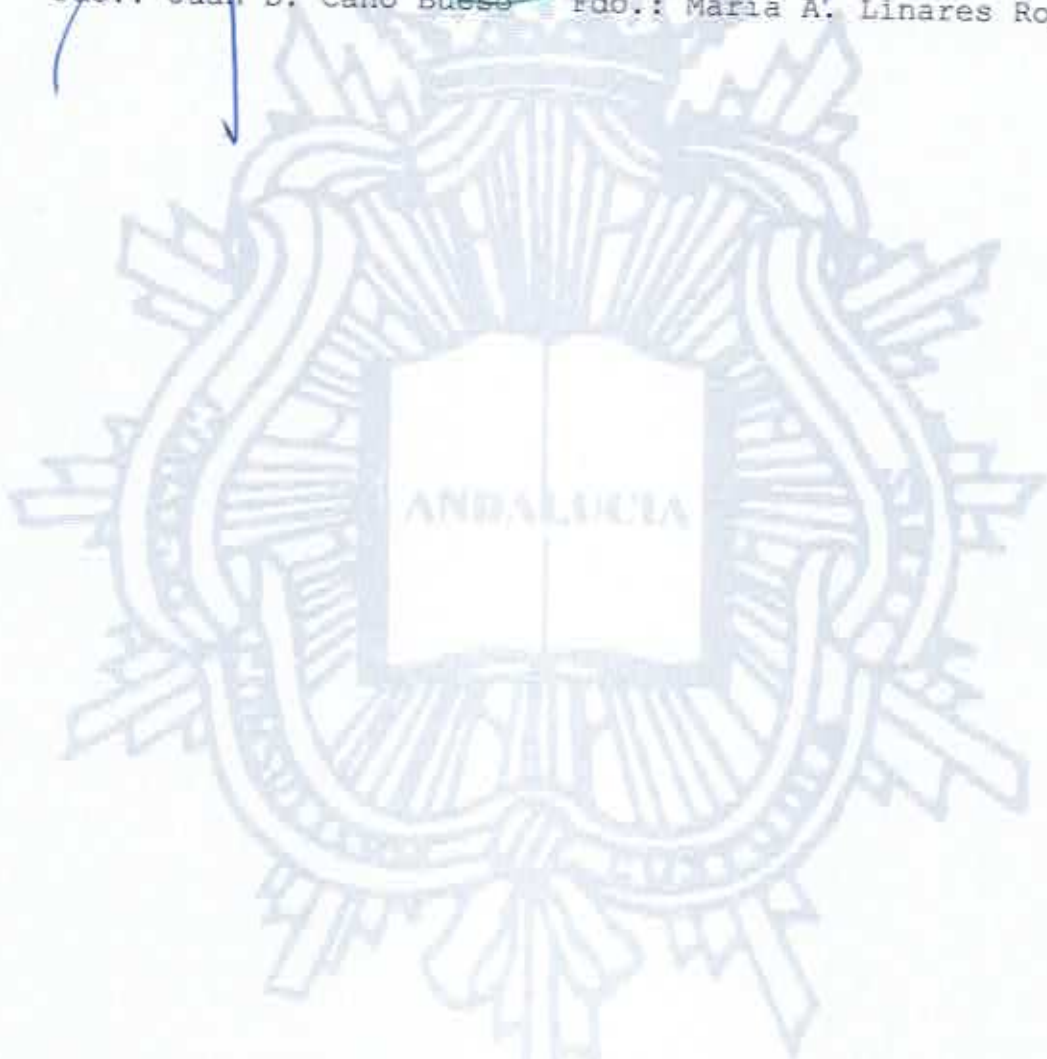
Es cuanto el Consejo Consultivo de Andalucía dictamina.

En Granada, a dieciséis de mayo de dos mil diecisiete.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO DE LA SECRETARIA GENERAL



Fdo.: Juan B. Cano Bueso Fdo.: María A. Linares Rojas



EXCMA. SRA. CONSEJERA DE IGUALDAD Y POLÍTICAS SOCIALES.-
SEVILLA