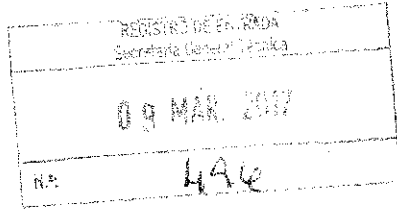


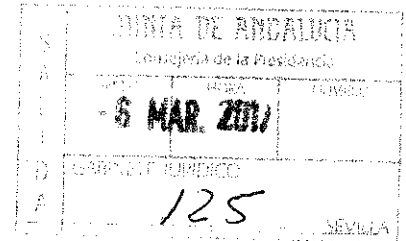
JUNTA DE ANDALUCÍA

GABINETE JURÍDICO
Servicios Centrales



S. ref.:
N. ref.: SSPI00006/17
Asunto: Rmdo. Informe SSPI00006/17

CONSEJERÍA DE IGUALDAD Y POLÍTICAS SOCIALES
SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA
Avda. de Hytasa, nº 14
41071 - Sevilla



Ilmo./a Sr./Sra.:

Adjunto remito a V.I. informe, bajo el número SSPI00006/17, emitido por este Gabinete Jurídico en relación con "ANTEPROYECTO DE LEY ANDALUZA DEL VOLUNTARIADO".

EL JEFE DEL GABINETE JURÍDICO.



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

Código:	43Cve785LD2J0QryXktUD79kTuG9Di	Fecha:	06/03/2017	
Firmado Por:	JESUS JIMENEZ LOPEZ	Página:	1/1	
Url De Verificación:	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma			

INFORME SSPI00006/17 ANTEPROYECTO DE LEY ANDALUZA DEL VOLUNTARIADO

Ley andaluza del Voluntariado. Competencias del Estado y de la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de voluntariado. Incidencia de la Ley estatal 45/2015, de 14 de octubre, del Voluntariado. Lex repetita.

Remitido por la Ilma. Sra. Secretaria General Técnica de la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales el anteproyecto de ley de referencia para la emisión del informe preceptivo que contemplan el artículo 43.4 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y el artículo 78.2.a) del Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto 450/2000, de 26 de diciembre, se formulan las siguientes

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA. La ley cuyo anteproyecto se remite para nuestro informe tiene por objeto la regulación del voluntariado en Andalucía, previéndose derogar con ella la Ley 7/2001, de 12 de julio, del Voluntariado de Andalucía.

La nueva Ley seguiría una sistemática muy similar a la actualmente vigente, destinándose a establecer normas sobre las personas voluntarias y destinatarias, las entidades de voluntariado, las actuaciones de las administraciones públicas autonómica y locales en esta materia, los órganos de participación, así como sobre el fomento y el reconocimiento de la acción voluntaria.

SEGUNDA. Las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de voluntariado le vienen atribuidas expresamente en el artículo 61.2 de su Estatuto de Autonomía, que se refiere así a la competencia exclusiva en la misma, incluyendo, en todo caso, la definición de la actividad y la regulación y 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.

TERCERA. El marco normativo en vigor en materia de voluntariado estaría constituido, fundamentalmente, al margen de por la Ley andaluza 7/2001, a la que antes nos hemos referido y de cuya derogación se trata, por la Ley 45/2015, de 14 de octubre, aprobada por el Estado, en virtud de sus competencias exclusivas para la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en cumplimiento de los deberes constitucionales (Disposición Final Cuarta de la Ley 4/2015 y artículo 149.1.1ª de la Constitución).

Precisamente, una gran parte de la norma autonómica proyectada consistiría en la reproducción de la estatal, como así se declara en su Disposición final primera, siendo así que posteriormente le dedicaremos un apartado específico del presente informe al empleo de esta técnica legislativa y de la incidencia real que la norma estatal tendría sobre el ejercicio de las competencias autonómicas en materia de voluntariado.



Código:	43Cve9304QEF2YRyG2sLm0asWdnjWr	Fecha:	06/03/2017	
Firmado Por:	ANTONIO LAMELA CABRERA			
Url De Verificación:	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página:	1/12	

Desde el punto de vista autonómico, también destacaría el Decreto 279/2002, de 12 de noviembre, que regula la organización y funcionamiento de los Consejos del Voluntariado.

CUARTA. Para terminar de completar la presentación del presente proyecto normativo, diremos que se estructura en veintinueve artículos, divididos en siete Títulos, a los que se añaden tres disposiciones adicionales, una transitoria, una derogatoria y tres finales, estimándose por nuestra parte que esta distribución de sus contenidos resulta coherente con los mismos.

QUINTA. En cuanto al procedimiento seguido hasta el momento, se recomienda motivar debidamente en el expediente, de acuerdo con los artículos 43.5 y 45.1.c) de la Ley 6/2006 de 24 de octubre, de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, que el trámite de audiencia a la ciudadanía cuyos derechos e intereses legítimos se han considerado afectados por la ley proyectada se haya conferido precisamente a través de cada una de las organizaciones y asociaciones que constan en el mismo, en cuanto se consideren reconocidas por la ley, que la agrupe o la represente y que sus fines guardan relación directa con el objeto de la disposición.

También debemos recordar la necesidad de recabar el dictamen preceptivo del Consejo Consultivo de Andalucía, ex artículo 17.2 de la Ley 4/2005, de 8 de abril, del Consejo Consultivo de Andalucía.

Por último, 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.

SEXTA. Como antes anunciamos, resulta de particular interés la cuestión relativa al alcance que habría que reconocerle en el ámbito autonómico a la Ley estatal 45/2015, sobre todo teniendo en cuenta que la ley proyectada consistiría en una gran parte en la reproducción de la misma, tal y como así se declara en la Disposición final primera.

En efecto, el Estado habría sustituido su anterior norma general en materia de voluntariado, constituida por la Ley 6/1996, de 15 de enero, por la actual Ley 45/2015, de 14 de octubre. La misma se aprobó invocando expresamente su competencia exclusiva 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 (Disposición Final Cuarta de la Ley 4/2015 y artículo 149.1.1ª de la Constitución).

No obstante, no parece que a esta Ley se le haya atribuido un alcance general para todas las acciones voluntarias que se desarrollen en el territorio nacional, según así se desprende de su artículo 2:



Código:	43CVe93040EF2YRyG2sLm0asWdnjWr	Fecha:	06/03/2017	
Firmado Por:	ANTONIO LAMELA CABRERA	Página:	2/12	
Url De Verificación:	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma			

"1. Esta Ley será de aplicación 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. También será de aplicación respecto de aquellos programas en los que el Estado tenga reconocida 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.

2. 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. Asimismo, se aplicará a aquellos cuya ejecución exceda del territorio de una comunidad autónoma."

De este modo, aunque podamos considerar algo confusa la redacción dada a este precepto por la redundancia en la que parece incurrir, si cabe entender que el legislador estatal habría dispuesto su proyección sobre programas de voluntariado que se desarrollaran en todo el territorio nacional o en un ámbito superior al de una sola Comunidad Autónoma, como también sería de aplicación respecto a programas de voluntariado de ámbito autonómico o local pero que versaran sobre materias en las que el Estado ostentara competencias que legitimaran su intervención.

Por tanto, no produciría efectos sobre aquellos programas de ámbito no nacional que incidieran en materias en las que el Estado no fuera titular de competencia sectorial alguna.


El texto legal reproducido no permite negar que haya un ámbito de acción voluntaria en el que la norma estatal no resultaría de aplicación, pues si el legislador hubiera pretendido alcanzar a todo el voluntariado desarrollado en cualquier territorio de la Nación habría bastado con disponerlo así expresamente, con tal amplitud, no habiéndolo hecho así, como puede comprobarse, sino que ha optado por atender tanto a puntos de conexión territorial (ámbito estatal o supraautonómico del programa), como a criterios relativos a las materias específicas objeto del programa respectivo (titularidad por el Estado de competencias sectoriales).

La interpretación que aquí sostenemos podría apoyarse también en la mantenida por la Subcomisión de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de Conflictos de la Comisión Bilateral Generalidad de Cataluña-Estado en relación con esta Ley 45/2015, según así consta en su Acuerdo de 22 de junio de 2016 (Resolución de 18 de julio de 2016, D.O. Generalidad de Cataluña de 28 de julio de 2016).

Ambas Administraciones coincidieron en interpretar el artículo 2 en el sentido de 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*



Código	43Cve9304QEF2YRyG2sLm0asWdnjWr	Fecha	06/03/2017
Firmado Por	ANTONIO LAMELA CABRERA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	3/12



respecto de aquellos que requieran una planificación y ejecución en un ámbito supraautonómico por resultar necesaria la gestión estatal."

El criterio consistente en atender a las competencias con las que el Estado cuente en las materias afectadas es el seguido también en dicho Acuerdo para interpretar otros preceptos de la Ley 45/2015, como los relativos a la cooperación interadministrativa (artículo 17.1), a la fijación por el Estado de las líneas generales de las políticas públicas en materia de voluntariado (artículo 18.1.a)), o a la concesión de subvenciones de voluntariado por el Estado (artículo 20.1).

No siendo siempre de aplicación la Ley estatal al voluntariado que se desarrolle en territorio andaluz, habría que plantearse la procedencia de la reproducción de la misma en la ley autonómica. Atendiendo a la doctrina constitucional sobre el empleo de la técnica normativa de la *lex repetita*, podría estar justificado que a una ley autonómica se trasladaran las normas aprobadas por el Estado para regular las condiciones básicas que garantizaran la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, en cuanto existiera una vinculación entre tales derechos y deberes y las competencias autonómicas en las materias respectivas, pero siempre que sirviera para dotar de inteligibilidad al texto autonómico (STC 163/2013, de 26 de septiembre, Fundamento de Derecho 10.a))

Sin embargo, en el caso concreto de la Ley andaluza del Voluntariado, cuyo anteproyecto se somete a informe, ambas normas, la estatal y la autonómica, no tendrían por qué concurrir en todos los programas de voluntariado que pudieran desarrollarse en territorio andaluz, ya que, de acuerdo con el artículo 2 del anteproyecto, la ley andaluza se aplicaría a los programas de voluntariado desarrollados en Andalucía o en materias en las que la Comunidad Autónoma ostentara competencias, siendo posible, por tanto, que se diera la circunstancia de que el programa respectivo no se desarrollara en todo el territorio nacional ni en un ámbito supraautonómico, ni que tampoco versara sobre materias en las que el Estado pudiera invocar competencias que legitimaran su intervención; o lo que es lo mismo, es perfectamente posible pensar que haya un espacio de la acción de voluntariado que, desarrollándose en Andalucía, no estuviera incluido en el ámbito de aplicación de la Ley 45/2015, sino únicamente a la autonómica.

Es por eso por lo que, en ese ámbito, la reproducción de la Ley 45/2015 en la ley andaluza no podría justificarse por el carácter vinculante de aquella para el desarrollo del voluntariado en el mismo, al margen de que se considerara oportuno adoptar literalmente los mismos criterios que los desarrollados por el legislador estatal para la regulación en su ámbito de aquellos aspectos del voluntariado en los que pudiera hacerse el ejercicio de asimilación correspondiente, por valorarse así positivamente dicho régimen.

Distinto sería el alcance y el sentido de tal reproducción normativa respecto a aquellos programas de voluntariado en los que sí fuera posible la concurrencia de ambas Administraciones y de ambas normativas, sector en el que sí habría que reconocer la eficacia de la legislación estatal en cuanto dictado en virtud del artículo 149.1.1ª de la Constitución.



Código:	43Cve9304QEF2YRYG2sLm0asWdnjWr	Fecha:	06/03/2017	
Firmado Por:	ANTONIO LAMELA CABRERA	Página:	4/12	
Url De Verificación:	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma			

Teniendo en cuenta todas estas circunstancias y razonamientos, nuestra recomendación sería la de que la futura Ley andaluza del Voluntariado quedara integrada 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, y no obstante también 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 el caso de adoptarse este criterio, 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

SÉPTIMA. Entrando ya en el análisis pormenorizado del texto remitido, hemos de hacer las siguientes observaciones.

7.1.- Exposición de Motivos y artículo 11.4: En dicho artículo se introduce la exigencia de que las personas voluntarias, para tener esta condición en entidades de voluntariado o en programas cuyo ejercicio conlleve el contacto con menores, acrediten la circunstancia de no haber sido condenadas por sentencia firme por algún delito contra la libertad e indemnidad sexual, así como por trata de seres humanos, contemplándose como medio para ello la certificación negativa del Registro Central de Delincentes Sexuales en las condiciones establecidas en el Real Decreto 1110/2015, de 11 de diciembre.


Con ello se trataría de incorporar a esta norma sectorial la regla general prevista al respecto en el artículo 13.5 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, tras su modificación en virtud de la Ley Orgánica 26/2015, de 28 de julio, que modifica el sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, y que vino así a imponer este requisito para el acceso y ejercicio a las profesiones, oficios y actividades que impliquen contacto habitual con menores, dando con ello cumplimiento a los compromisos asumidos por España al ratificar el Convenio relativo a la Protección de los Niños contra la explotación y abuso sexual de 25 de octubre de 2007, a la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo 2011/93/UE, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la lucha contra los abusos sexuales y la explotación sexual de los menores y la pornografía infantil y por la que se sustituye la Decisión marco 2004/68/JAI del Consejo.

En este sentido, en el Motivo I de los indicados en la parte expositiva debería hacerse referencia expresa a dicha normativa estatal y no solo a los instrumentos internacionales referidos, por constituir el fundamento inmediato de esta condición.

Por otra parte, en cuanto a los supuestos en los que regiría la misma, ha de tenerse en cuenta que no bastaría con que el desarrollo de la acción voluntaria implicara contacto con menores, sino que sería necesario que el mismo fuera habitual, pues así se dispone expresamente en la Ley Orgánica 1/1996, debiendo, por tanto, contemplarse así en el artículo 11.4 del anteproyecto.



Código:	43Cve9304QEF2YRyG2sLm0asWdnjWr	Fecha:	06/03/2017
Firmado Por:	ANTONIO LAMELA CABRERA		
Url De Verificación:	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página:	5/12



7.2.- **Artículo 3.1.d):** El concepto de voluntariado delimitado en este artículo queda restringido a aquellas actividades que sean desarrolladas por las entidades de voluntariado, caracterizándose éstas a su vez en el artículo 16.1.c) por tener carácter privado y por carecer de ánimo de lucro.

Por tanto, la norma autonómica parece que no incluiría en su ámbito la actividad de voluntariado que pudiera ser desarrollada por empresas y universidades, al contrario de lo previsto por el Estado en la Ley 45/2015, que en sus artículos 3.1.d), 21 y 22 se refiere a la promoción del voluntariado desde las empresas y las universidades.

No obstante, en el artículo 20.1.c) del proyecto objeto de informe si se haría referencia a la acción voluntaria desarrollada por empresas, como también en la Exposición de Motivos se explica que la nueva Ley favorecería que la acción voluntaria pudiera promoverse en otros ámbitos como las Administraciones Públicas o las empresas y las universidades.

De este modo, planteamos la oportunidad de reconocer de forma clara y precisa la presencia de estas entidades – empresas y universidades - en este ámbito.

7.3.- **Artículo 4.1:** Hemos de poner de manifiesto nuestras dudas acerca del alcance que pretende atribuirse a la declaración hecha en este precepto, acerca de que la realización de actividades de voluntariado no podría suponer la amortización total o parcial de puestos de trabajo remunerados o la sustitución de los mismos, ni la extinción del contrato de trabajo.


En este sentido, estas mismas dudas interpretativas nos las sugiere el artículo 4.2 de la Ley 45/2015, en el cual se niega que la realización de estas actividades pueda ser causa de extinción de contratos de trabajo, razonándose en su Exposición de Motivos que *“la Ley impide que la acción voluntaria organizada sea causa justificativa de la extinción de contratos de trabajo por cuenta ajena tanto en el sector público como en el privado, con independencia de la modalidad contractual utilizada”*.

Así, cabría entender que uno y otro de los legisladores pretenden negar al empresario la posibilidad de extinguir un contrato de trabajo invocando como motivo para ello que el trabajador en cuestión realice actividades de voluntariado al margen de su relación laboral, como también podría considerarse que se trata de rechazar que la dedicación por la empresa a actividades de voluntariado pudiera constituir una causa económica, técnica, organizativa o de producción para justificar un despido.

En el ámbito autonómico, los términos más amplios en los que se pronunciaría el anteproyecto resultarían confusos, por resultar difícil la delimitación entre los conceptos de amortización o sustitución de puestos de trabajo y de extinción de contratos de trabajo, teniendo en cuenta que la norma sería de aplicación tanto en el sector público como en el privado, además de que la Ley no



Código:	43Cve9304QEF2YRyG2sLm0asWdnjWr	Fecha:	06/03/2017
Firmado Por:	ANTONIO LAMELA CABRERA		
Url De Verificación:	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página:	6/12



contempla que las Administraciones desarrollen directamente la acción voluntaria, sino solo que la promuevan.

A todo ello cabe añadir la dimensión laboral de esta norma, lo que significa que haya que respetar que es el Estado el competente con carácter exclusivo en materia de legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por la Comunidad Autónoma.

Por tanto, se recomienda precisar la eficacia de la regla proyectada, pudiendo bastar con remitirse a lo dispuesto al respecto en el artículo 4.2 de la Ley 45/2015.

7.4.- **Artículo 6.f)**: Puede apreciarse cómo entre las funciones propias del voluntariado se contempla la *"colaboración complementaria de la acción de profesionales en la prevención y resolución de problemas o necesidades cívicas-sociales"*. A diferencia del actual artículo 6.1.f) de la Ley 7/2001, no se mencionaría, por tanto, la función relativa a la intervención directa de dichos profesionales en la prevención y resolución de tales problemas y necesidades.

Se recomienda razonar en el expediente esta novedad.

7.5.- **Artículo 7.1.e)**: En el ámbito del voluntariado deportivo, la remisión debería hacerse, no solo al artículo 51 de la Ley 5/2016, de 19 de julio, del Deporte de Andalucía, sino también a su Disposición adicional sexta, sobre requisitos de formación, experiencia y de titulación para la realización de actividades de carácter técnico en régimen de voluntariado.

7.6.- **Artículo 7.1.i)**: Dedicándose el apartado número 1 de este artículo 7 a la delimitación de los ámbitos de actuación del voluntariado, consideramos que con el concepto de "voluntariado on line o virtual" se trataría más bien de distinguir una forma de desarrollo de la acción voluntaria en cualquier materia respecto a la otra posible, la referida como presencial. Por tanto, entendemos que lo procedente sería clasificar el voluntariado en este apartado primero según un criterio sustantivo o material, dedicándose otro apartado a las formas posibles para su realización.


7.7.- **Artículo 13.h)**: Debe precisarse a quién se estaría haciendo referencia con *"por las mismas"*, de modo que quede claro si la autorización exigible lo sería respecto a la actividad o a los gastos, además de quién debería haberla emitido.

7.8.- **Artículo 15.3**: Sin perjuicio de la observación que exponemos posteriormente sobre la Disposición final única y el artículo 11.5, es recomendable exigir que al acuerdo de incorporación se acompañe el medio de acreditación que definitivamente se establezca sobre la inexistencia de los antecedentes penales indicados en ese último precepto.

7.9.- **Artículos 16.1.b) y 22.5**: En el primer precepto se viene a imponer la inscripción en el Registro General de Entidades de Voluntariado de Andalucía como condición para que una entidad reciba la consideración de entidad de voluntariado.



Código	43CVe9304QEF2YRYG2sLm0asWdnjWr	Fecha	06/03/2017
Firmado Por	ANTONIO LAMELA CABRERA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	7/12



Debemos detenernos en el análisis del régimen jurídico diseñado para regular esta inscripción registral y sus consecuencias jurídicas. Así, no quedan claros los efectos a los que se vincularía dicha inscripción, particularmente teniendo en cuenta el inciso hecho para indicar que la exigencia de estar inscritas regiría *"en los casos previstos reglamentariamente"*. Esta fórmula resulta confusa, pues podría entenderse que la remisión reglamentaria se estaría haciendo para la determinación de los efectos para los cuales sería exigible dicha inscripción, como también cabría interpretar que a las disposiciones reglamentarias se les estaría atribuyendo la función de especificar las personas jurídicas que, en concreto, deberían inscribirse para ser calificadas como entidades de voluntariado a todos los efectos posibles.

La dificultad de entender esta remisión se acrecienta si tenemos en cuenta que en el artículo 22.5 parece contemplarse lo único para lo que la inscripción sería trascendente. En efecto, en este precepto se declara la necesidad de estar inscrita para poder colaborar con la Administración, recibir subvenciones o cualquier otra forma de financiación pública.

Por tanto, ha de precisarse el régimen de inscripción registral en los aspectos a los que nos hemos referido.

Dicho esto, no podemos dejar de sentar nuestro criterio favorable a la procedencia de exigir dicha inscripción a los efectos a los que acabamos de referirnos, sin que resulte ello incompatible con el régimen previsto en la Ley 20/2013, de 20 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, sencillamente porque la norma estatal ha de entenderse referida solo a las actividades económicas, no pudiendo calificarse como tales las que respondan al concepto de voluntariado, tal y como éste se define en el artículo 3 del proyecto remitido, en el que sus actividades se distinguen de forma destacada por su carácter solidario y por llevarse a cabo sin contraprestación económica o material. En este sentido, téngase en cuenta que la Ley 20/2013 se aprobó por el Estado invocando sus competencias en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (DF 7ª).

Por último y también respecto al artículo 22.5, debería precisarse que las Administraciones cuya financiación pública o colaboración se condicionarían a la inscripción registral serían las autonómica y la local.

7.10.- **Artículo 16.2:** Se recomienda justificar en el expediente que las federaciones, confederaciones o uniones de entidades de voluntariado constituidas en el ámbito municipal no se consideren como entidades de voluntariado, y sí, en cambio, las del ámbito provincial, comarcal y autonómico.

7.11.- **Artículo 17.2.j):** Se advierte que en este apartado del anteproyecto se alude al consentimiento y a la autorización de los guardadores junto a los de padres, tutores y representantes legales, no mencionándose, sin embargo, a los primeros en el artículo 11.2. Por tanto, ha de resolverse



Código:	43Cve9304QEF2YRyG2sLm0asWdnjwr	Fecha:	06/03/2017
Firmado Por:	ANTONIO LAMELA CABRERA		
Url De Verificación:	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página:	8/12



esta discordancia, debiendo estarse, en cualquier caso, al régimen general sobre la forma de completar la capacidad de obrar de los menores para que estos realicen acciones de voluntariado.

7.12.- **Artículo 21:** Se recomienda indicar expresamente el tipo de competencias que se les reconocería a las entidades locales en materia de voluntariado, de modo que se determine claramente a qué tipo de las clasificadas en el artículo 7 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local y en los artículos 6 y siguientes de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, responderían las atribuidas en este artículo del anteproyecto, debiendo cumplimentarse las exigencias sustantivas y formales establecidas respectivamente para la atribución de cada una de ellas.

Además, debería concretarse si serían los municipios o/y las provincias las que ostentarían las competencias en cuestión.

Ténganse en cuenta también las competencias atribuidas a las entidades locales en el artículo 19 de la Ley 45/2015, así como en el artículo 9.3.c) de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, y a las que se recomienda hacer referencia en la Ley autonómica, para garantizar así la coherencia sistemática de la misma en lo que a las competencias locales en materia de voluntariado se refiere.

7.13.- **Artículo 22.1:** Haciéndose únicamente referencia a ayudas y subvenciones de carácter periódico podría entenderse que quedarían excluidas aquellas que no se otorgaran con esa frecuencia, como podrían ser las concedidas de forma directa en los supuestos del artículo 22.2 de la Ley 38/2003, de 17 de diciembre, General de Subvenciones, no pareciendo que sea éste el propósito. Por tanto, debería aclararse si ése es o no el fin perseguido con esta referencia.

7.14.- **Artículo 22.1 y 4:** Cabe preguntarse a qué institución se estaría pretendiendo hacer referencia con los conceptos de "conciertos específicos" y de "concierto". Así, empleándose el mismo en el artículo 277.c) del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, para identificar una de las modalidades posibles de los contratos de gestión de servicios públicos, no parece que fuera ésta la figura que estuviera contemplándose en el anteproyecto, pues el concierto como modalidad contractual se caracteriza por ser oneroso (artículo 2.1 TRLCSP), mientras que el voluntariado se distingue por constituir una actividad no remunerada (artículo 3.c) del anteproyecto).

Además, téngase en cuenta que en el proyecto de Ley de Contratos del Sector Público actualmente en trámite en el Congreso (Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, de 2 de diciembre de 2016), desaparece toda referencia al concierto como tal modalidad contractual.

Por tanto, es necesario precisar la relación jurídica que se estaría identificando con este concepto.



Código	43CVe9304QEF2YRyG2sLm0asWdnjWr	Fecha	06/03/2017	
Firmado Por	ANTONIO LAMELA CABRERA			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma		Página 9/12	

7.15.- **Artículo 22.6:** Ha de concretarse el alcance que pretende atribuirse a este apartado, pues, ordenándose dar un trato prioritario, a los efectos de subvenciones y ayudas públicas, a la acción voluntaria que dé respuesta a las necesidades de las personas y grupos según se recoge en el Título I, resultan indeterminados los efectos de esta cláusula. Así, el Título I se refiere a las disposiciones generales del voluntariado, por lo que se desconocen cuáles serían las personas y grupos que determinarían la prioridad correspondiente, al quedar aquellos identificados con los presentes en general en cualquier acción voluntaria.

7.16.- **Artículo 23:** Por razones de seguridad jurídica, se recomienda determinar en la Ley los límites temporales de vigencia del Plan Andaluz del Voluntariado.

Por otra parte, en la medida en la que respondan al concepto de planes estratégicos de subvenciones, deberían recoger el contenido exigido en el artículo 8 de la Ley General de Subvenciones.

7.17.- **Artículo 25:** Dado que los órganos de participación del voluntariado previstos en este precepto se encuentran actualmente regulados en el Decreto 279/2002, de 12 de noviembre, sobre la organización y el funcionamiento de los Consejos del Voluntariado, debería valorarse la incidencia que la Ley en anteproyecto tendría sobre el Decreto, de modo que se prevea la modificación del mismo en su caso.

En este sentido, se advierte que la previsión en el apartado 3 de que en los Consejos Provinciales y Locales de Voluntariado se garantice la representación paritaria de las Administraciones Públicas y agentes económicos y sociales, por un lado, y de las organizaciones que desarrollen programas de acción voluntaria, por otro, no parece corresponderse con la composición prevista actualmente para dichos órganos en aquel Decreto.


Así, en el artículo 16 del Decreto se contiene una llamada a la representación paritaria en los Consejos Locales, pero situando a las Administraciones Públicas en un lado y a las organizaciones que desarrollen programas de acción voluntaria y a los agentes sociales por otro. Respecto a los Consejos Provinciales, la composición prevista en el artículo 11 del Decreto tampoco parece garantizar la representación paritaria en los mismos términos que en los previstos en la Ley proyectada.

Por tanto, en aras a garantizar la coherencia sistemática del ordenamiento y a asegurar que la organización de tales órganos respete la normativa que le resulte de aplicación, se recomienda determinar las consecuencias que la aprobación de la Ley tendría sobre el Decreto y respecto a los Consejos que estuvieran constituidos a su entrada en vigor.

7.18.- **Disposición final primera:** Al margen de los razonamientos y de las recomendaciones que anteriormente hemos hecho en la Consideración Jurídica Sexta acerca de la relación que el anteproyecto de Ley andaluza del Voluntariado debería guardar con la Ley estatal de voluntariado,



Código:	43Cve9304QEF2YRyG2sLm0asWdnjWr	Fecha:	06/03/2017
Firmado Por:	ANTONIO LAMELA CABRERA		
Url De Verificación:	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página:	10/12



hemos de referirnos en particular a la declaración contenida en este apartado respecto a los preceptos que, en concreto, serían la reproducción de otros preceptos de aquélla.

Así, podemos apreciar cómo, al contrario de lo indicado expresamente, algunos de los preceptos del anteproyecto no serían en su integridad la reproducción de otros de la Ley 45/2015.

Sirvan como ejemplos los siguientes. En efecto, en el artículo 4.1, como ya analizamos al analizarlo, no solo se declara que la realización de actividades de voluntariado no podría suponer la extinción del contrato de trabajo, como así se hace también en el artículo 4.2 de la norma estatal, sino que también se niega que ello pueda suponer la amortización total o parcial de puestos de trabajo remunerados o la sustitución de los mismos.

En el apartado número 2 de este mismo artículo se realiza una declaración más amplia que la contenida en el artículo 4.2 de la Ley estatal, como puede fácilmente comprobarse.

En otros casos, la discordancia adquiere mayor relevancia, como podría considerarse respecto al artículo 11.5 del anteproyecto, en el que se habilita a las entidades de voluntariado para solicitar a quienes pretendan incorporarse como voluntarios un certificado de antecedentes penales a los efectos de acreditar no haber sido condenado por determinados delitos, mientras que en el artículo 8.5 de la Ley 45/2015 se contempla la declaración responsable como medio de acreditación de esta circunstancia.


En relación con la prohibición establecida para acceder a la condición de voluntario a los condenados por tales delitos, destaca cómo se exceptúa en el caso de los internos en instituciones penitenciarias o liberados condicionales si participan en programas de voluntariado promovidos por entidades cuyo objeto preferente sea la reinserción social de delincuentes o exdelincuentes. Sin embargo, en la Ley del Estado no se recoge la misma excepción, por lo que, en el ámbito de los programas sometidos a ésta no cabría su aplicación.

Cabe apreciar otros desajustes en esta disposición final primera, como ocurriría en relación con el subapartado b) del artículo 5.2, el cual se incluiría entre los declarados como de reproducción de normativa estatal, no encontrándose por nuestra parte el principio de los recogidos en el artículo 5.2 de la Ley 45/2015 de cuya traslación se trataría; sin embargo, se excluye el subapartado c), que sí podría asemejarse al del artículo 5.2.b) de la norma del Estado.

Otro ejemplo sería el de artículo 8.2.k), sobre la definición de los gastos a reembolsar a las personas voluntarias y el procedimiento para calcularlos como contenidos mínimos de los programas de voluntariado, no hallándose previsión análoga en la Ley 45/2015, que, en su ámbito, sí establece el régimen de gastos reembolsables como mención necesaria de los acuerdos de incorporación entre voluntarios y entidades de voluntariado (artículo 12.2.d)).



Código	43Cve9304QEF2YRyG2sLm0asWdnjWr	Fecha	06/03/2017
Firmado Por	ANTONIO LAMELA CABRERA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	11/12



O el caso de los subapartados f) y g) del artículo 10.2 del anteproyecto, sobre los deberes de las personas destinatarias de proteger los datos de carácter personal de los voluntarios y de no inferir sobre la persona voluntaria ningún trato degradante ni discriminatorio, ni verter calificativos que puedan hacer daño a la entidad de voluntariado, respectivamente, los cuales no parece que se recojan en la Ley 45/2015.

Tampoco se justifica porqué el artículo 15 se declara en su integridad como norma de reproducción de normativa estatal si el contenido de su apartado 6, sobre la promoción por las Administraciones Públicas de cauces públicos de resolución de conflictos, no se halla en la Ley 45/2015.

El alcance de éstas y de otras divergencias que pudieran apreciarse entre la norma estatal y la ley andaluza podría ser distinto según nos encontráramos ante programas de voluntariado respecto a los que concurrían o no las competencias de una y otra Administración. Así, según vimos en la Consideración Jurídica Sexta de nuestro informe, hay sectores del voluntariado en los que ambas legislaciones serían de aplicación, como también hay otras actuaciones que solo estarían sujetas a una de ellas, dados los criterios empleados en una y en otra para determinar su ámbito de aplicación. En el primer caso, la norma autonómica debería ser respetuosa con la legislación dictada por el Estado para garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes constitucionales, si bien, cumplido este canon, dispondría de un amplio margen normativo para la regulación del voluntariado en Andalucía. Sin embargo, cuando nos encontráramos ante programas no sometidos a la Ley 45/2015, el legislador autonómico no estaría vinculado por la regulación dispuesta por el Estado, sin perjuicio de que pudiera aprovechar de la misma aquello que se considerara de interés para su traslación aquí.

Es cuanto me cumple someter a la consideración de V.I., sin perjuicio de que scumplimente la debida tramitación procedimental y presupuestaria.

El Letrado de la Junta de Andalucía
Fdo.: Antonio Lamela Cabrera



Código:	43Cve9304QEF2YRyG2sLm0asWdnjWr	Fecha:	06/03/2017	
Firmado Por:	ANTONIO LAMELA CABRERA			
Url De Verificación:	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página:	12/12	