



Sra. Salgueiro Cortiñas, Presidenta

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Quijano González, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero y  
Ponente

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

El Pleno del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunido en Valladolid el día 2 de marzo de 2006, ha examinado el expediente relativo al *anteproyecto de ley del voluntariado en Castilla y León*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

## DICTAMEN

### I

#### ANTECEDENTES DE HECHO

El día 30 de enero de 2006 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el expediente relativo al *anteproyecto de ley del voluntariado en Castilla y León*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 2 de febrero de 2006, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 157/2006, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por la Sra. Presidenta del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Madrid López.

#### **Primero.- El anteproyecto.**

El anteproyecto de ley del voluntariado en Castilla y León consta de una exposición de motivos, cuarenta y un artículos distribuidos en nueve capítulos, una disposición adicional, tres transitorias, una derogatoria y cuatro finales.



La exposición de motivos hace una exhaustiva referencia a la evolución y tradición que ha existido en la historia del denominado movimiento voluntario. Cita los artículos que, tanto en la Constitución como en el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, encomiendan a los poderes públicos el promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social. Hace referencia a las finalidades de la norma, que son, entre otras, las de promover la acción voluntaria y procurar su calidad y eficacia, y no olvida la mención de las Administraciones Públicas como verdaderas entidades de actividades de voluntariado, ampliando su tradicional papel de promotoras en la materia.

El capítulo I de la norma recoge los preceptos destinados a definir su objeto y ámbito de aplicación, así como el concepto, los fines y los principios rectores del voluntariado.

El capítulo II aborda la enumeración de las diferentes acciones que suponen el ejercicio del voluntariado y de las actividades de interés general, así como su planificación en programas y proyectos.

El capítulo III define al voluntario y relaciona sus derechos y deberes.

El capítulo IV fija el concepto de las entidades de voluntariado y enumera los derechos y las obligaciones de las mismas.

El capítulo V regula la forma en la que se relacionan los voluntarios y las entidades de voluntariado, determinando la forma en la que se incorporan aquellos a éstas, las incompatibilidades derivadas de la condición de voluntario y la acreditación identificativa de la condición de voluntario que ha de expedir la entidad de voluntariado. Destina el artículo 22 a regular la responsabilidad frente a terceros de las entidades de voluntariado, y los siguientes –23 y 24– al régimen jurídico aplicable a la resolución de conflictos y a la pérdida de la condición de voluntario.

El capítulo VI se refiere a los destinatarios de la acción voluntaria, a sus derechos y deberes, y a las relaciones de éstos con las entidades y voluntarios.



El capítulo VII, bajo la rúbrica “De fomento del voluntariado”, destina diversos artículos a establecer reglas sobre la divulgación y promoción del voluntariado, a las acciones de información, formación y asesoramiento, a acciones específicas de fomento e impulso, al reconocimiento social de la contribución voluntaria, a su financiación, y a los incentivos y apoyos a entidades y voluntarios.

El capítulo VIII, con el título “De la participación”, se refiere a la necesidad de que las Administraciones Públicas de Castilla y León faciliten la participación de las entidades de voluntariado en lo que afecta o se refiera a la acción voluntaria. El artículo 36 crea el Consejo Regional del Voluntariado de Castilla y León.

El capítulo IX determina las competencias que, en relación con el objeto y las materias reguladas en la ley, corresponden a las distintas Administraciones Públicas de la Comunidad de Castilla y León. Por otra parte, se establece la coordinación de las actividades desarrolladas relacionadas con el voluntariado a través de la Comisión Interdepartamental que se crea al efecto. Finalmente, se recoge la necesidad de que exista un seguimiento, supervisión y evaluación de todas las actividades desarrolladas en el marco de esta norma.

La disposición adicional se refiere a la promoción, por la Junta de Castilla y León y las Corporaciones locales, de la celebración del Día del Voluntariado en la Comunidad Autónoma.

La disposición transitoria primera se titula y destina a la “Adecuación de las entidades de voluntariado a las disposiciones de la presente ley”; la segunda dispone la normativa aplicable al funcionamiento del actual Registro Regional de Entidades del Voluntariado; por último, la tercera se refiere al funcionamiento de la Comisión Regional de Voluntariado de Castilla y León.

La disposición derogatoria única contiene la cláusula general de salvaguardia.

La disposición final primera prevé la regulación de la organización y funcionamiento del Registro Regional de Entidades de Voluntariado de Castilla y León; la segunda se refiere a la regulación de la organización y funcionamiento de los órganos de participación y coordinación; la tercera a la habilitación para



el desarrollo reglamentario de la ley; y la cuarta, finalmente, a la entrada en vigor de la norma.

### **Segundo.- El expediente remitido.**

En el expediente que acompaña al anteproyecto de ley, además de una relación de documentos que lo conforman, figuran los siguientes:

1.- Escrito de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, dirigido al Gerente de Servicios Sociales, en el que se fundamenta y requiere la elaboración de un anteproyecto de ley reguladora de las cuestiones relativas al voluntariado en Castilla y León.

2.- Escrito del Gerente de Servicios Sociales en el que se da cuenta a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades de la conclusión de los trabajos de elaboración del referido texto normativo.

3.- Certificado del Secretario del Consejo de Administración de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León sobre la comunicación a este órgano relativa a la elaboración y tramitación de dicho anteproyecto.

4.- Certificado de la Secretaria del Consejo Regional de Acción Social, de 10 de noviembre de 2005, acerca del informe emitido sobre el anteproyecto por ese órgano.

5.- Certificado de la Secretaria de la Comisión Regional de Voluntariado de Castilla y León, que pone de manifiesto que el 19 de diciembre de 2005 dicha Comisión conoció y debatió el anteproyecto.

6.- Memoria con los documentos e informes exigidos en el artículo 75 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León:

- Marco normativo.
- Necesidad y oportunidad de la futura norma.



- Estudio económico, que prevé que la aprobación de la norma no conllevará coste económico alguno.

- Audiencias y consultas.- El anteproyecto ha sido objeto de una serie de consultas a entidades, organismos e instituciones, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 75.3.d) de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, remitiendo algunos de ellos escritos con observaciones o sugerencias.

Igualmente, el borrador se sometió a consulta de las distintas Consejerías, algunas de las cuales han formulado observaciones, en su mayoría de técnica normativa o bien cuestiones que han sido consideradas como de oportunidad, que fueron valoradas oportunamente.

7.- Informe preceptivo de la Dirección de los Servicios Jurídicos de la Junta de Castilla y León, emitido el 16 de enero de 2006.

8.- Informe del Consejo Económico y Social, de 19 de enero de 2006.

9.- Texto del anteproyecto.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

## II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

### **1ª.- Competencia del Consejo Consultivo de Castilla y León.**

El artículo 24 del Estatuto de Autonomía califica al Consejo Consultivo de Castilla y León como el superior órgano consultivo de la Junta y de la Administración de Castilla y León, y encomienda al legislador la regulación de su composición y competencias.



Con ese fin las Cortes de Castilla y León aprobaron la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo, cuyo artículo 4.1.c) califica como preceptiva la consulta para el supuesto de anteproyectos de ley, reservando esta competencia para el Pleno (artículo 19.2).

### **2ª.- Contenido del expediente.**

El artículo 51.1 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre, dispone que las solicitudes de dictamen deberán incluir toda la documentación y antecedentes necesarios para dictaminar sobre las cuestiones consultadas, así como el borrador, proyecto o propuesta de resolución. A la documentación y antecedentes se acompañará un índice numerado de documentos.

Para el supuesto de los anteproyectos de ley ha de considerarse documentación necesaria la exigida por el artículo 75.3 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Contrastada la documentación remitida, cabe concluir que el procedimiento ha sido tramitado correctamente, adecuándose a lo previsto en la normativa de aplicación descrita.

### **3ª.- Competencia de la Comunidad de Castilla y León.**

A pesar de que ni la Constitución –en su artículo 149.1– ni el Estatuto de Autonomía de Castilla y León –en su título II– contienen una atribución expresa, ni al Estado ni a la Comunidad Autónoma, del voluntariado como competencia, ello no obsta a que haya de considerarse la competencia plena de la Comunidad de Castilla y León para abordar su regulación, si tenemos presente que los preceptos estatutarios sí contienen la atribución a la Comunidad de numerosas materias respecto de las cuales el voluntariado será el cauce o medio para la consecución del fin perseguido con la competencia principal. Desde esta perspectiva meramente instrumental, la competencia de la Comunidad Autónoma para regular el voluntariado derivaría de los títulos competenciales que ostenta en las materias que son susceptibles de ser objeto de intervención del trabajo de los voluntarios, como son los relativos al “patrimonio histórico, artístico, monumental, arqueológico (...)” o “asistencia



social, servicios sociales y desarrollo comunitario (...)”, entre otros de los relacionados en el título II del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

Lo anterior quiere significar que el voluntariado como participación libre y altruista del ciudadano, en aras del interés general, alcanza a los más diversos sectores de actividad social, configurándola como una materia transversal que, a pesar de no recogerse de forma expresa en los citados listados de competencias, encuentra fundamento constitucional en el mandato del artículo 9.2 de la Constitución y, a su vez, en el ámbito de la Comunidad Autónoma, en el artículo 8.2 del Estatuto de Autonomía, que reproduce los términos de aquél al encomendar a los poderes públicos de Castilla y León la promoción de “las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud, y facilitar la participación de todos los castellanos y leoneses en la vida política, económica, cultural o social”.

En suma, cabe afirmar la competencia plena de la Comunidad de Castilla y León para legislar sobre la materia acometida en el anteproyecto.

#### **4ª.- Observaciones en cuanto al fondo.**

No cabe formular objeciones sustanciales al contenido de los artículos y disposiciones del texto examinado, dado que existe justificación ajustada a derecho de las reglas que en él se proponen. No obstante, deben hacerse las siguientes consideraciones:

##### **A) Artículo 14. *Concepto de entidades de voluntariado.***

En primer lugar, la definición que de las entidades de voluntariado nos proporciona el artículo 14 olvida una de sus características fundamentales: la ausencia en las mismas de fines lucrativos. Sin perjuicio de que la remisión al artículo 3 del anteproyecto ya determina la condición obligatoria de que el voluntariado se lleve a cabo con un carácter altruista, la referencia expresa en este artículo 14 a que las entidades de voluntariado carezcan de ánimo de lucro les atribuiría una definición más completa.

En este mismo sentido se pronuncia el informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos, de 16 de enero de 2006, así como otros informes



emitidos en el trámite de audiencia, entre los que puede citarse el del Servicio de Evaluación, Normativa y Procedimiento de la Consejería de Fomento, sin olvidar, por otro lado, que la mayoría de las normas autonómicas sobre la materia citan de forma expresa como característica de las entidades de voluntariado la ausencia en ellas de ánimo de lucro (Ley 5/2004, de 22 de octubre, y Ley 1/1998, de 5 febrero, ambas reguladoras del voluntariado en la Región de Murcia y en Extremadura, respectivamente).

### **B) Derechos, deberes e incumplimiento de obligaciones.**

En segundo lugar, es preciso hacer una consideración a la cláusula abierta que cierra los listados de derechos y deberes tanto de los voluntarios (artículos 12 y 13 del anteproyecto), como de las entidades de voluntariado (artículos 16 y 17), y de los destinatarios de la acción voluntaria (artículos 26 y 27). Esta cláusula viene a añadir a dichas listas el resto de derechos, en unos casos, y de deberes en otros, "reconocidos en la presente ley y en el resto del ordenamiento jurídico".

Sin perjuicio de considerar loable la pretensión de la norma de no cercenar la posibilidad de que el ordenamiento jurídico reconozca a dichos sujetos o entidades más derechos que los que la propia norma legal reconoce expresamente, lo cierto es que no encuentra el suficiente acomodo con otros preceptos del anteproyecto, como son los que se refieren expresamente a los derechos y deberes "reconocidos en la ley" (artículo 17, letras b y d, entre otros), y, sobre todo, con aquellos que determinan la pérdida de la condición de entidad de voluntariado por incumplimiento "de las obligaciones establecidas en la presente ley o en las disposiciones que se dicten para su desarrollo" (artículo 18.b) o de voluntario por "inobservancia de (...) los deberes contemplados en el artículo 13".

Así, respecto de los derechos proclamados en la ley, este Consejo recomendaría cerrar los correspondientes listados con una cláusula que, en lugar de declarar los previstos "en el resto del ordenamiento jurídico", limitase tal reconocimiento a los establecidos –o que se establezcan– por ley o norma de derecho comunitario europeo.

Pero la anterior propuesta de regulación respecto de los listados de derechos se hace aún más conveniente en el lado de los deberes. No parece



admisible que cualquier norma del ordenamiento jurídico, con independencia de su rango normativo, pueda establecer más deberes que los que expresamente determine esta norma legal, ni siquiera una norma reglamentaria dictada en desarrollo de la presente, puesto que, por definición, aquella se habría de limitar a desarrollar o completar lo dispuesto en la ley, careciendo por definición de capacidad innovadora.

En este sentido merece una atención especial lo dispuesto en el artículo 18 del anteproyecto cuando señala en su letra b), como causa de pérdida de la condición de entidad de voluntariado, el incumplimiento “de las obligaciones establecidas en la presente ley o en las disposiciones que se dicten para su desarrollo”. No distingue algo que quizá fuese conveniente considerar a efectos de su posible regulación, la gravedad o la clase de incumplimiento, teniendo todos en principio el mismo efecto: la pérdida de la condición de entidad de voluntariado. Pero lo que a nuestro juicio resulta injustificado es que pueda devenir dicha pérdida por el incumplimiento de deberes impuestos por disposiciones de desarrollo de la ley.

Los efectos que se anudan al incumplimiento de las obligaciones por las entidades de voluntariado son la pérdida de la condición y la cancelación registral. En la medida en que parece que se impone por las Administraciones Públicas, puesto que a éstas les compete “comprobar el cumplimiento de las obligaciones de las entidades del voluntariado inscritas, a los efectos previstos en el artículo 18 de la presente ley” (artículo 37 del anteproyecto), su naturaleza estaría muy próxima a la sancionadora, en tanto que suponen una reacción –sanción– frente al incumplimiento de una obligación impuesta por la norma –infracción–, y ello podría determinar la necesidad de configurar en la presente norma un auténtico régimen sancionador, posiblemente no pretendido, con un catálogo de infracciones y sanciones, y con puntual cumplimiento de los principios de legalidad, tipicidad y proporcionalidad vigentes en la materia (artículos 127, 129 y 131 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común).

Parece que la pretensión de la norma no va más allá de establecer a favor de las Administraciones una serie de facultades de intervención o control que garanticen en todo momento el buen funcionamiento de la acción voluntaria y de las entidades que la llevan a cabo, asegurando el puntual



cumplimiento por éstas de sus obligaciones. Pero aun de esta manera es preciso tener presente que cualquier medida limitativa del ejercicio del voluntariado como manifestación de la participación del ciudadano en la vida social, que a su vez encuentra su fundamento directo en el artículo 9.2 de la Constitución, requiere una previsión legal. El Tribunal Constitucional, en Sentencia de 24 de julio de 1984, recordaba que “el principio general que la Constitución consagra (artículo 1.1) autoriza a los ciudadanos a llevar a cabo todas aquellas actividades que la Ley no prohíbe, o cuyo ejercicio no subordine a requisitos o condiciones determinadas y el principio de legalidad (artículos 9.3 y 103.1) impide que la Administración dicte normas sin la suficiente habilitación legal”. De esta forma, la regulación limitativa de los ámbitos de libertad debe establecerse por ley, la cual, sin excluir de forma absoluta la regulación reglamentaria, sí que debe establecer el contenido fundamental de tales limitaciones.

En definitiva, las cuestiones relativas a deberes, obligaciones y las consecuencias que su incumplimiento conlleva respecto de todos los sujetos y entidades que la norma contempla, deberían preverse en ésta de manera concluyente, puesto que resulta el marco jurídico más adecuado y garantizador del principio de seguridad jurídica, sin perjuicio, como se ha señalado con anterioridad, de la normativa comunitaria al respecto y del posible desarrollo reglamentario de sus disposiciones.

La toma en consideración por el legislador autonómico de las anteriores observaciones llevaría consigo revisar y adaptar a lo expuesto el contenido de los preceptos que se han citado en este apartado B) de las consideraciones jurídicas, o al menos los que se refieren a los deberes u obligaciones –artículos 13, 17, 18.b), 24, 27 y 37.h)–.

#### ***Artículo 40. Coordinación interadministrativa e interdepartamental.***

El apartado 2 de este precepto se refiere a la coordinación que puedan llevar a cabo los distintos departamentos de la Administración de la Comunidad en relación con las materias reguladas en la ley y, en concreto, crea la Comisión Interdepartamental del Voluntariado.



Respecto de la creación de dicha clase de Comisiones, la Ley 13/2003, de 23 diciembre, de Medidas Económicas, Fiscales y Administrativas, señala en su artículo 41.4, bajo el título de "Coordinación interdepartamental y de actividades de la Administración de la Comunidad de Castilla y León", que "las Comisiones Interdepartamentales se crearán por la Junta de Castilla y León, determinándose en la norma de creación su composición, funcionamiento, atribuciones y adscripción administrativa". Todo ello sin perjuicio de lo dispuesto respecto de los órganos colegiados en la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Basta citar como ejemplo que es por decreto por el que se crea la Comisión Interdepartamental de Prevención de Riesgos Laborales (artículo 7 del Decreto 143/2000, de 29 junio, de adaptación de la Legislación de Prevención de Riesgos Laborales a la Administración de la Comunidad de Castilla y León).

Ello determina que habría bastado la previsión en este artículo 40.2 de la creación futura de la Comisión Interdepartamental del Voluntariado por la Junta de Castilla y León, y que el mandato contenido en la disposición final segunda se extendiese asimismo a la aprobación del reglamento creador y regulador de la organización y funcionamiento de dicha Comisión.

Por ello, y a pesar de que la redacción propuesta ha de considerarse plenamente legítima, se reputa desaconsejable, ya que supone crear en sede legislativa –con lo que ello conlleva– una Comisión Interdepartamental que podría haberse creado en sede ejecutiva, teniendo en cuenta esa menor adaptabilidad de la ley frente al reglamento en relación a los eventuales cambios organizativos, que podrían afectar, entre otros, a la presidencia del órgano, ahora atribuida "al titular del centro directivo u organismo al que venga atribuido el ejercicio de las funciones de fomento y coordinación en materia de voluntariado". Al respecto el Consejo de Estado, en su Dictamen 1.403/2003, de 22 de mayo, acerca de la regulación en una ley de ciertos contenidos de marcado carácter reglamentario, indica:

"Esta técnica normativa entra dentro de las distintas opciones de que dispone el legislador y, en consecuencia, no empece a la legitimidad del anteproyecto. Sin embargo (...) tal nivel de detalle no parece



necesario para dar estricto cumplimiento a la reserva de ley y tampoco es recomendable desde el punto de vista de la seguridad jurídica.

»La minuciosidad de la regulación contenida en el anteproyecto o la inclusión de materias más propias del ámbito reglamentario podría poner en peligro, en el futuro, su deseable estabilidad: cuando un cambio en las circunstancias obligue a introducir modificaciones en determinadas normas procedimentales o en la organización interna de la Administración, por ejemplo, sería preferible no tener que acometer para ello una reforma legal, con todo lo que implica. (...) el hecho de que normas de carácter más reglamentario que legal se encuentren en el texto de la Ley podría dar lugar a una excesiva rigidez, también indeseable, en la regulación de determinadas cuestiones”.

### **C) Disposición derogatoria.**

Por último, desde la óptica de la técnica legislativa, la disposición derogatoria única debería indicar que su entrada en vigor implicará la derogación expresa del Decreto 12/1995, de 19 de enero, sin perjuicio de lo previsto en la disposición transitoria segunda del propio texto, y añadir a dicha mención la cláusula genérica de salvaguardia ahora prevista en el anteproyecto y no limitarse a formular esta última.

El resto de las disposiciones que conforman el anteproyecto no plantean a este Consejo observación de legalidad alguna.

### **5ª.- Observaciones gramaticales y erratas.**

Es necesario considerar que aunque el anteproyecto presenta una cuidada y correcta redacción, y no plantea problemas de comprensión, debería realizarse una última revisión.

A título de ejemplo, se aprecia la falta de alguna preposición, como en la exposición de motivos, párrafo octavo del apartado IV, debiendo sustituirse “funciones asesoramiento y consulta” por “funciones de asesoramiento y consulta”, y corregirse la palabra Interdepartamental.



Por otro lado, deberían ser revisados los signos de puntuación y la redacción de las frases. Por ejemplo, en el artículo 8.2.f) se ha de suprimir la coma y la “y” después de “agentes”; se ha de puntuar la frase del artículo 33.2.c), y sustituir la coma final de la disposición transitoria tercera por un punto. Asimismo, ha de revisarse la redacción del quinto párrafo del apartado IV de la exposición de motivos.

Debería unificarse el empleo de términos cuando éstos se pretendan referir a un mismo concepto. Así, el artículo 36.3 emplea indistintamente el término “personas voluntarias” y “voluntarios”. En este mismo artículo y apartado sería recomendable añadir al concepto de “agentes sociales” que éstos son los referidos en el párrafo anterior (organizaciones sindicales y empresariales). Por otro lado, en esa labor unificadora, debería revisarse la referencia que se hace en el texto proyectado a la Consejería competente en materia de voluntariado, dado que en ocasiones se limita a mencionarla de este modo y en otras añade que se trata de la Consejería a la que vengan atribuidas “las funciones de fomento y coordinación en materia de voluntariado” (artículos 36.1, 36.3, 38.2, entre otros).

El segundo párrafo del apartado II de la exposición de motivos del anteproyecto cita erróneamente la fecha del Decreto 12/1995, de 19 de enero, que ha de ser corregida.

### **III CONCLUSIONES**

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Consideradas las observaciones formuladas, puede elevarse a la Junta de Castilla y León para su aprobación el anteproyecto de ley del voluntariado en Castilla y León.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.