



Junta de
Castilla y León

*Servicios
Jurídicos*

**ANTEPROYECTO DE LEY POR LA QUE SE MODIFICA LA
LEY 8/2006, DE 10 DE OCTUBRE, DEL VOLUNTARIADO DE
CASTILLA Y LEÓN**

Informe núm.- DSJ-69-2018

5 de junio de 2018

Se ha recibido en esta Dirección de los Servicios Jurídicos solicitud de informe en relación con el “Anteproyecto de Ley por la que se modifica la Ley 8/2006, de 10 de octubre, del voluntariado de Castilla y León” al amparo de lo previsto en el artículo 4.2.b) de la Ley 6/2003 de 3 de abril, reguladora de la Asistencia Jurídica a la Comunidad de Castilla y León y el artículo 2.5.A.d) del Decreto 17/2006 de 1 de febrero, de Organización y Funcionamiento de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Castilla y León.

En relación con el citado texto, se han de realizar las siguientes consideraciones:

• **Marco normativo.**

La Ley 45/2015, de 14 de octubre, de Voluntariado (en adelante, Ley 45/2015) se dicta al amparo del artículo 149.1.1ª de la Constitución Española, en virtud del cual, el Estado tiene 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.*

Respondía la ley estatal a la necesidad de establecer un nuevo marco jurídico que atendiera adecuadamente a la configuración y a las dimensiones del voluntariado con relación a su regulación anterior en la Ley 6/1996, de 15 de enero, del Voluntariado, lo cual determinó una actualización de los conceptos, de los fines y también de las formas de ejercicio de la acción voluntaria, pero en términos de respeto a las competencias autonómicas en la materia.

Así, la disposición final segunda de la Ley 45/2015, con el título “Respeto al ámbito competencial de las comunidades autónomas” dispone:

La presente Ley 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.

Informe núm.- DSI-69-2018

5 de junio de 2018

La referida ley estatal ha sido objeto de reproches de constitucionalidad, si bien se ha llegado a soluciones interpretativas favorables a esa intención de reserva de esferas competenciales Estado-Comunidades Autónomas, como ocurrió en el Acuerdo de la Subcomisión de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de Conflictos de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado en relación con la Ley 45/2015, publicada por Resolución de 15 de julio de 2016, de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local.

En el ámbito autonómico, el *fomento del asociacionismo, el voluntariado y la participación social* se configura en el Estatuto de Autonomía de Castilla y León como uno de los principios rectores de las políticas públicas (art. 16.24).

Asimismo la Comunidad ostenta competencia exclusiva, de acuerdo con el artículo 70.1.10º del Estatuto de Autonomía en materia de "Asistencia social, servicios sociales y desarrollo comunitario. Promoción y atención de las familias, la infancia, la juventud y los mayores. Prevención, atención e inserción social de los colectivos afectados por la discapacidad, la dependencia o la exclusión social. Protección y tutela de menores".

Ley 16/2010, de 20 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla y León, se refiere en el Capítulo II del Título VIII al voluntariado social y señala en su artículo 98 que:

Las administraciones públicas de Castilla y León fomentarán y apoyarán con carácter prioritario la colaboración complementaria del voluntariado en las actividades reguladas en la presente ley, de conformidad con las previsiones contempladas en la legislación específica reguladora de la participación social organizada.

Añadido a tales objetivos y competencias, la Comunidad ostenta la de desarrollo normativo y ejecución en materia de *asociaciones que desarrollen principalmente sus actividades en la Comunidad Autónoma* (artículo 71.1. 17.º EA).

Informe núm.- DSJ-69-2018

5 de junio de 2018

El anteproyecto modifica gran parte de la actual Ley 8/2006, de 10 de octubre, del voluntariado de Castilla y León, en respuesta, tal y como manifiesta el expositivo, a los cambios habidos en la materia desde su aprobación. Tal modificación ha de hacerse con respeto a las determinaciones legales establecidas por el legislador estatal en la Ley 45/2015, teniendo en cuenta el ejercicio de su competencia exclusiva del artículo 149.1 .1ª CE.

• **Contenido de la ley.**

Una vez examinado el marco legal en el que se incardina el anteproyecto, pasamos a analizar su contenido.

Tal como recoge la exposición de motivos de la Ley 45/2015, ésta no pretende alterar en modo alguno la distribución competencial de su predecesora, la Ley 6/1996, de 15 de enero, del Voluntariado, *que no tuvo el carácter de legislación básica sino que vino a sumarse, en función de sus competencias, al panorama de la normativa existente en las comunidades autónomas definida por sus Estatutos de Autonomía y por su legislación específica..*

Así, el ámbito de aplicación de la Ley 45/2015, de acuerdo con su artículo 2, alcanza a los voluntarios (...) que participen, (...) o lleven a cabo programas de voluntariado de ámbito estatal o supraautonómico (...). Y a 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.*

También se aplica a los programas de voluntariado *cuya ejecución exceda del territorio de una comunidad autónoma.*

Informe núm.- DSI-69-2018

5 de junio de 2018

Tal ámbito de aplicación, unido al hecho de que la referida ley estatal se dicta al amparo de la competencia del artículo 149.1 1ª CE puede ser el motivo por el cual el anteproyecto sigue, en gran parte, la técnica normativa denominada "lex repetita", que parece haberse empleado en este caso por la necesaria adecuación del texto vigente en el ámbito autonómico, (la Ley 8/2006, de 10 de octubre, que se modifica), al contenido de la norma estatal.

No obstante el empleo de dicha técnica no debe en ningún caso traspasar los límites competenciales que sobre determinadas cuestiones pueda tener el Estado, como puede ser en legislación procesal, laboral o bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, entre otras.

No se justifica la necesidad de acudir a dicha técnica en el apartado tres, que modifica el artículo 3.5 de la Ley 8/2006 relativo al concepto de voluntariado y señala, de modo análogo a como hace el legislador estatal que *La realización de actividades de voluntariado no podrá ser causa justificativa de extinción de una relación laboral.*

La regulación de las causas de despido se prevén en el artículo 54 del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, norma dictada por el estado en el ejercicio de su competencia exclusiva en la materia.

En el ejercicio también de competencias exclusivas, el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, contempla en su artículo 63 las causas de pérdida de la condición de funcionario.

Informe núm.- DSJ-69-2018

5 de junio de 2018

Por ello, se considera que bastaría una remisión a la legislación aplicable en relación a cualquier materia referida a las causas de extinción de la relación laboral.

Esta misma consideración se hace extensiva a la modificación efectuada sobre el artículo 6.3 de la Ley 8/2006 (incluida en el apartado cinco).

El apartado ocho modifica el artículo 11 de la Ley 8/2006 referido a las personas voluntarias, y contempla una redacción análoga (que no idéntica) al artículo 8 de la Ley 45/2015. Debería respetarse el tenor literal de la ley estatal en este artículo, dada la habilitación competencial empleada por el Estado en dicha Ley 45/2015.

De otro lado, se incorpora un párrafo segundo al apartado 3 del artículo 11 que indica, con relación a las causas de prohibición para ser personas voluntarias:

Deberá acreditarse este extremo mediante la aportación de una declaración responsable en la que la persona voluntaria autorice a la entidad de voluntariado a la obtención del correspondiente certificado del registro central de penados.

El artículo 8.5 de la Ley 45/2015 exige únicamente la declaración, sin que se haya de acompañar a ésta ninguna clase de autorización a favor de la entidad. Entendemos que ha otorgarse al precepto otra redacción, diferenciando la declaración de la autorización, e incluso previendo la posibilidad de que la persona voluntaria aporte ella misma tal certificación, en su caso.

El apartado nueve modifica el artículo 12 de la Ley 8/2006, sobre derechos de los voluntarios y contempla la posibilidad de que las personas voluntarias participen en los órganos de dirección (también en los de gobierno y administración) de la entidad de voluntariado. La Ley estatal lo permite en sus artículos 9.3 y 10.1 d) con relación al gobierno y administración de la entidad de voluntariado, lo que no incluye la dirección.

Informe núm.- DSJ-69-2018

5 de junio de 2018

El apartado diez del anteproyecto modifica el artículo 13 de la Ley 8/2006 sobre deberes de los voluntarios.

La letra l) hace referencia a la exigencia de que la persona voluntaria que habitualmente desarrolle su actividad con menores en su acción de voluntariado presente con periodicidad anual, un certificado del registro central de delincuentes sexuales o facilitar su obtención a su entidad de voluntariado. A continuación el precepto ofrece una regulación específica para los extranjeros en cuanto a tal certificación.

Tal obligación de aportar de una certificación negativa del Registro Central de delincuentes sexuales en los supuestos de acceso y ejercicio de profesiones que impliquen contacto habitual con menores, además de recogida en el artículo 8.4 de la Ley 45/2015, se contiene en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, y fue introducida en ésta por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, dictada por el Estado en el ejercicio de su competencia en materia de legislación civil.

El Registro Central de Delincuentes Sexuales se regula por Real Decreto 1110/2015, de 11 de diciembre, dictado al amparo del artículo 149.1.5.ª de la Constitución que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de Administración de Justicia.

Bastaría por ello, una remisión a la normativa estatal reguladora de estas cuestiones en el anteproyecto examinado y en todo caso, de mantenerse, tener en cuenta que no se recoge en tales normas, a diferencia de la regulación propuesta, la periodicidad anual de la presentación del certificado.

El apartado once modifica el concepto de entidades de voluntariado del artículo 14 de la Ley 8/2006, y prevé que tengan las consideración de entidades de voluntariado las

Informe núm.- DSJ-69-2018

5 de junio de 2018

universidades y las entidades privadas, y *excepcionalmente, tendrán la consideración de entidades de voluntariado las entidades públicas para el desarrollo de actividades de voluntariado de interés general.*

La Ley 45/2015 define en su artículo 13 a las entidades de voluntariado.

1. Tendrán la consideración de entidades de voluntariado las personas jurídicas que cumplan los siguientes requisitos:

- a) *Estar legalmente constituidas e inscritas en los Registros competentes, de acuerdo con la normativa estatal, autonómica o de otro Estado miembro de la Unión Europea de aplicación*
- b) *Carecer de ánimo de lucro.*
- c) *Estar integradas o contar con voluntarios, sin perjuicio del personal de estructura asalariado necesario para el funcionamiento estable de la entidad o para el desarrollo de actuaciones que requieran un grado de especialización concreto.*
- d) *Desarrollar parte o la totalidad de sus actuaciones mediante programas de voluntariado diseñados y gestionados en el marco de las actividades de interés general, que respeten los valores, principios y dimensiones establecidos en el artículo 5 y se ejecuten en alguno de los ámbitos recogidos en el artículo 6.*

Como tales requisitos habrán de concurrir en todas las entidades de voluntariado, la concreción del anteproyecto citando expresamente cuáles puedan serlo no obvia la necesaria concurrencia en todas ellas de los anteriores.

El apartado quince modifica la redacción del artículo 22 de la Ley 8/2006, relativo a la responsabilidad extracontractual frente a terceros.

Informe núm.- DSI-69-2018

5 de junio de 2018

Se adapta el apartado 1, aunque no de modo literal, al artículo 14.3 de la Ley 45/2015. Sin embargo, no se modifica el apartado 2 en la redacción vigente de la Ley 8/2006, que se refiere a la forma de exigir la responsabilidad de acuerdo con las normas que sean aplicables en razón de la condición privada o pública de la entidad de voluntariado. Por ello, una vez producida la modificación propuesta en la Ley 8/2006, falta la adecuada conexión entre ambos apartados del artículo, en la medida en que el apartado 1 ya determina la normativa aplicable (*Código Civil y demás normativa de aplicación*), al menos en relación con las entidades privadas. Recordemos que la condición de entidad pública como entidad de voluntariado es de carácter excepcional, y en todo caso su responsabilidad se regirá por la normativa aplicable a tales entidades públicas.

Por otro lado, al no reproducir la norma estatal de modo literal, en el anteproyecto se viene a exigir la suscripción de una póliza de seguro que cubra la responsabilidad civil, cuando la normativa así lo exija.

Al respecto, la disposición adicional segunda de la Ley 20/2015, de 14 de julio, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras dispone que:

2. La obligación de suscripción de seguros deberá establecerse mediante normas con rango de Ley que deberán 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.

El apartado veintiuno modifica el artículo 31 titulado **Acciones específicas de fomento e impulso.**

Informe núm.- DSJ-69-2018

5 de junio de 2018

Ha de revisarse la redacción de la **letra h)** del artículo que se modifica, pues el encabezamiento del precepto, que no cambia su redacción, se refiere al desarrollo por las administraciones públicas de Castilla y León de ciertas acciones, y la letra h) indica, por ello, que tales administraciones *Cooperarán con los distintos centros directivos, con las entidades locales*. Centros directivos y entidades locales que parecen englobados en el propio concepto de administraciones públicas de Castilla y León.

Se modifica asimismo la **letra k)** de dicho artículo 31, que se refiere a la inscripción en el registro de entidades de Voluntariado de Castilla y León y al contenido de tal inscripción. Además de los datos identificativos de la persona voluntaria, la Ley 45/2015 exige en su artículo 24 los de la entidad de voluntariado.

El **apartado veintitrés** modifica el **artículo 36**, con el nuevo título “**Sección de voluntariado del Consejo de Servicios Sociales de Castilla y León**”.

El Consejo de Servicios Sociales se regula en el Decreto 10/2015, de 29 de enero, de aplicación de las medidas para la reforma de la Administración de la Comunidad de Castilla y León en la organización y el funcionamiento de los órganos colegiados de asesoramiento y participación en el ámbito de los servicios sociales, mujer y juventud. Entre las materias sobre las que actúa el Consejo como instrumento de asesoramiento y participación, se halla el voluntariado.

El artículo 26 de dicho Decreto se refiere a la *Sección de voluntariado* y dispone:

Además de las personas que ostenten la presidencia y vicepresidencia del consejo de servicios sociales de Castilla y León, y la secretaria, formarán parte de la sección de voluntariado las siguientes vocalías (...).

Informe núm.- DSJ-69-2018

5 de junio de 2018

La presidencia y vicepresidencia del Consejo de Servicios Sociales, al igual que las del resto de órganos colegiados que se contemplan en el ámbito de aplicación del Decreto, se determinan en su artículo 4, con relación al artículo 3 que prevé que Presidencia, Vicepresidencia y secciones conforman la organización de los referidos órganos colegiados.

El anteproyecto no se adecúa a la organización que prevé el Decreto y a la titularidad de tales órganos, por lo que la modificación de la norma legal distorsiona la regulación que como decimos contempla el Decreto 10/2015 con carácter general para todos los órganos colegiados a que se refiere. Deberá por ello, en su caso, adaptarse a la norma con rango de ley, mandato al que parece responder la disposición final tercera del anteproyecto.

• **Exigencias formales.**

Finalmente, como **consideraciones formales** de carácter general, ha de recordarse que en lo relativo al procedimiento de elaboración de las normas, resultan aplicables al anteproyecto los principios de buena regulación determinados con carácter básico en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, a los que deben someterse éstas en el ejercicio de la iniciativa legislativa: necesidad y eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, eficiencia, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. En la exposición de motivos se alude a la adecuación del anteproyecto a dichos principios.

Asimismo la norma se ha de ajustar a lo previsto 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, a la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de transparencia y participación ciudadana de Castilla y León, así como a la Resolución de 20 de octubre de 2014, del Secretario General de la Consejería de la Presidencia, por la que se aprueban instrucciones para la elaboración de los documentos que se tramitan ante los órganos colegiados de gobierno de la Comunidad de Castilla y León.

11

Informe núm.- DSJ-69-2018

5 de junio de 2018

La verificación del cumplimiento de tales exigencias se habrá de realizar por parte del órgano competente dentro de la propia Consejería que propone el texto.

La parte expositiva de este modo, y de acuerdo con las instrucciones citadas “comenzará con una breve explicación de cuales sean las disposiciones de las que deriva o en las que encuentra su encaje la norma o el acuerdo. La exposición se hará de forma ordenada, comenzando por el derecho internacional o comunitario si existiese y, siguiendo por este orden, con la Constitución Española, el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, la normativa básica estatal y la normativa autonómica”.

Debe revisarse la totalidad de la Ley 8/2006 de una manera integral, desde el momento en que la nueva regulación va a quedar incorporada al texto y ha de guardar la debida adecuación con el resto de su regulación. Entre otros aspectos, deberían adoptarse términos homogéneos en la Ley 8/2006 a los del anteproyecto, en los artículos que no se modifican expresamente (así donde dice voluntario, y de conformidad con el anteproyecto, debería emplearse el término persona voluntaria: (ex. titulo de los artículos 12 y 13).

Por último, la incorporación de las consideraciones realizadas en el presente informe al anteproyecto de ley podría determinar la necesidad de revisar el expositivo de la norma para adaptarlo a la regulación que finalmente se adopte.

Es cuanto se informa en derecho a los efectos oportunos.

EL DIRECTOR DE LOS SERVICIOS JURIDICOS.



Fdo.: Ignacio Sáez Hidalgo.