



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Ramos Antón, Consejero y
Ponente

Sr. Sobrini Lacruz, Consejero

Sra. García Fonseca, Secretaria

El Pleno del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunido en Zamora el día 30 de agosto de 2018, ha examinado el *anteproyecto de ley por la que se modifica la Ley 8/2006, de 10 de octubre, 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 24 de julio de 2018 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *anteproyecto de ley por la que se modifica la Ley 8/2006, de 10 de octubre, del Voluntariado en Castilla y León*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite en esa misma fecha se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 358/2018, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 52 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por la Resolución de 5 de febrero de 2014, de la Mesa de las Cortes de Castilla y León. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Ramos Antón.

Primero.- El anteproyecto.

El anteproyecto de ley sometido a dictamen, fechado el 18 de julio de 2018, tiene por objeto la modificación de la Ley 8/2006, de 10 de octubre, del Voluntariado en Castilla y León.

Dicho anteproyecto de ley consta de una exposición de motivos, un artículo único, estructurado en veintitrés apartados, en el que se recoge la modificación de diversos artículos de la Ley 8/2006, de 10 de octubre, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y cinco disposiciones finales.

La exposición de motivos cita los artículos en los que tanto la Constitución como el Estatuto de Autonomía de Castilla y León encomiendan a los poderes públicos 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.

Así mismo, hace referencia a la necesidad de modificación de la Ley 8/2006 de 10 de octubre, ya que la promulgación en el ámbito estatal de la Ley 45/2015, de 14 de octubre, de Voluntariado, ha dado lugar a una revisión y actualización de conceptos, fines y formas de ejercicio de la acción voluntaria al objeto de adaptar su regulación, no solo a una nueva realidad social, sino también a las nuevas exigencias de desarrollo de actividades de voluntariado

La parte dispositiva del anteproyecto de ley se estructura del siguiente modo:

El artículo único, bajo el título "Modificación de la Ley 8/2006, de 10 de octubre, del Voluntariado en Castilla y León", se estructura en veintitrés apartados en los que se establecen las siguientes modificaciones:

- Se modifica la redacción del artículo 1, "Objeto de la ley".
- Se modifica la redacción del párrafo primero del artículo 2, "Ámbito de aplicación", y se introduce un segundo párrafo.
- Se modifica la redacción del artículo 3, "Concepto de voluntariado".
- Se introduce una nueva redacción a la letra k) del artículo 5, "Principios rectores", y se añaden las letras l), m) y n).

- Se modifica el contenido del apartado 2 y se introduce un apartado 3 en el artículo 6, "La acción voluntaria y las actividades de interés general".

- Se modifica la letra g) del artículo 7, "Tipos de actividades".

- Se modifica la redacción del artículo 10, "Atención en la planificación y programación a las distintas modalidades de actuación".

- Se modifica el apartado 2 del artículo 11, "Concepto de voluntario", y se añaden los apartados 3,4, 5 y 6.

- Se modifica el contenido de las letras d) y n) y se reenumeran las siguientes del artículo 12, "Derechos de los voluntarios", que finaliza con la letra o) que pasa a tener la misma redacción que la antigua letra n).

- Se modifica el contenido de las letras f) y l) y se añade la letra m) del artículo 13, "Deberes de los voluntarios", que finaliza con la letra n) que pasa a tener el mismo contenido que la antigua letra l).

- Se modifica el artículo 14, "Concepto de entidades de voluntariado", que se estructura en dos apartados.

- Se modifica la redacción de la letra d) del artículo 16, "Derechos de las entidades de voluntariado", y se añade una nueva redacción a la letra f), finalizando en la letra g) que tiene el mismo contenido que la antigua letra f).

- Se modifica la redacción del artículo 17, "Obligaciones de las entidades de voluntariado".

- Se modifica la redacción de las letras c) y g) y se añade la letra h) en el apartado 1 del artículo 19, "Incorporación de voluntarios y compromiso de colaboración", y se añaden los apartados 2 y 3.

- Se modifica la redacción del artículo 22, "Responsabilidad extracontractual frente a terceros".

- Se modifica el artículo 23, "Régimen jurídico aplicable a la resolución de conflictos".

- Se añade un apartado 3 al artículo 25, "Concepto de destinatario de la acción voluntaria".

- Se da una nueva redacción a la letra f) del artículo 26, "Derechos de los destinatarios de la acción voluntaria", que finaliza en una nueva letra g) con el mismo contenido que tenía la antigua letra f).

- Se modifica la redacción del apartado 2 y se incluyen los nuevos apartados 3 y 4 del artículo 29, "Divulgación y promoción del voluntariado".

- Se modifica la redacción del artículo 30, "Acciones de información, formación y asesoramiento".

- Se modifica la redacción de la letra a) y se añaden las letras g) a k) del artículo 31, "Acciones específicas de fomento e impulso".

- Se modifica el artículo 32, "Reconocimiento social de la contribución voluntaria".

- Se modifica el artículo 36, "El Consejo Regional del Voluntariado de Castilla y León".

La disposición adicional se refiere al voluntariado en los ámbitos de Cooperación Internacional y Cooperación al Desarrollo.

La disposición transitoria primera se refiere a la adecuación de las entidades de voluntariado a las previsiones de esta ley.

La disposición derogatoria deroga cuantas normas de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en la ley que se pretende aprobar.

La disposición final primera establece que en el plazo de seis meses a contar desde la entrada en vigor de esta ley, la Junta de Castilla y León aprobará la modificación del reglamento regulador del Registro Regional de Entidades de Voluntariado de Castilla y León. La disposición final segunda faculta a la Junta

de Castilla y León para dictar cuantas disposiciones sean precisas para la aplicación y desarrollo de la presente ley. La disposición final tercera señala que en el plazo de seis meses a contar desde la entrada en vigor de esta ley, la Junta de Castilla y León aprobará la modificación de la norma reguladora de la sección de voluntariado para adecuarla en su composición a lo establecido en esta ley y determinar el procedimiento de elección y designación de los nuevos miembros de la misma. La disposición final cuarta se refiere al lenguaje no sexista. La disposición final quinta prevé la entrada en vigor de esta ley al mes de su publicación en el «Boletín Oficial de Castilla y León».

Segundo.-El expediente remitido.

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

- Comunicación a la Comisión Delegada para Asuntos Económicos, para su conocimiento previo al inicio de su tramitación de acuerdo con lo establecido en el artículo 5.1 c) del Decreto 51/2015, de 30 de julio, por el que se crea y regula la Comisión Delegada para Asuntos Económicos.

- Certificado de la Sección de Voluntariado del Consejo de Servicios Sociales de Castilla y León en el que se hace constar que en la sesión celebrada el 12 de marzo de 2018 se informó favorablemente el anteproyecto de ley por la que se modifica la Ley 8/2006, de 10 de octubre, del Voluntariado en Castilla y León.

- Borrador del anteproyecto de ley por la que se modifica la Ley 8/2006, de 10 de octubre, y Memoria del anteproyecto sin fecha ni firma.

- Consulta pública previa a los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de las normas través de la web corporativa de la Junta de Castilla y León "Gobierno Abierto" desde el 19 al 29 de enero 2018. No se presentan sugerencias.

- Participación pública de los ciudadanos a través de la web corporativa de la Junta de Castilla y León "Gobierno Abierto" donde el anteproyecto de ley permaneció publicado desde el 12 al 19 de febrero de 2018. En este trámite no se formulan observaciones al texto.

- Documentación acreditativa de la concesión del trámite de audiencia a las Consejerías en cumplimiento de lo previsto en los artículos 75.4 y 76 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León. Han realizado observaciones la Consejería de Cultura y Turismo, la Consejería de la Presidencia y la Dirección General de Presupuestos y Estadística de la Consejería de Economía y Hacienda.

- Trámite de audiencia a entidades locales y privadas e información pública.

- Borrador del anteproyecto de ley por la que se modifica la Ley 8/2006, de 10 de octubre, de 7 de mayo de 2018, tras audiencia de Consejerías, Gobierno Abierto y entidades locales y privadas e información pública.

- Informe de la Dirección General de Presupuestos y Estadística de la Consejería de Economía y Hacienda, de 18 de mayo de 2018 emitido conforme a lo dispuesto en el artículo 76.2 de la ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León.

- Informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos emitido el 5 de junio de 2018 de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 75.8 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, y en el artículo 4.2 a) de la ley 6/2003, de 3 de abril, reguladora de la Asistencia Jurídica a la Comunidad de Castilla y León.

- Borrador del anteproyecto de ley por la que se modifica la Ley 8/2006, de 10 de octubre, de 14 de junio de 2018.

- Informe del Consejo Económico y Social de 13 de julio de 2018, de acuerdo con lo establecido en el artículo 75.9 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, y en el artículo 3.1.a) de la Ley 13/1990, de 28 de noviembre, del Consejo Económico y Social.

- Anteproyecto de ley de 18 de julio de 2018 sometido a dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León y Memoria comprensiva de los siguientes aspectos: marco normativo y contenido; justificación de la necesidad del anteproyecto donde se recogen los principios de transparencia, proporcionalidad, coherencia, accesibilidad, responsabilidad, eficacia y

eficiencia; análisis de impactos, que se refiere al impacto económico y presupuestario, al impacto por razón de género, al impacto en materia de igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad, impacto en materia de familia numerosa e infancia; impacto en cargas administrativas; descripción de la tramitación; alegaciones y valoración de las propuestas realizadas.

En la Memoria se echa en falta una referencia sobre la contribución del proyecto de decreto a la sostenibilidad y a la lucha/adaptación contra el cambio climático, exigido en el Anexo II (primer objetivo, letra a) del Acuerdo 64/2016, de 13 de octubre, de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueban medidas en materia de desarrollo sostenible en la Comunidad de Castilla y León (aunque razonablemente puede estimarse que tal contribución sea nula, debe aludirse a ella en la Memoria pues así lo exige el citado Acuerdo).

- Informe de la Secretaria General de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades de 18 de julio de 2018.

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 Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.c) de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo al Pleno emitir el dictamen según lo establecido en el artículo 19.1 de dicha Ley.

2ª.- Contenido del expediente.

El artículo 50.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo 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.

Conforme a dicho precepto, el anteproyecto, cuya elaboración se iniciará en la Consejería competente por razón de la materia, y cuya redacción estará precedida de cuantos estudios y consultas se estimen convenientes y por el trámite de consulta previa, cuando éste proceda de acuerdo con la normativa reguladora del procedimiento administrativo común, que se efectuará a través del Portal de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León por un plazo mínimo de diez días naturales, deberá ir acompañado de una memoria que, en su redacción final, deberá contener el marco normativo en el que pretende incorporarse, la motivación sobre su necesidad y oportunidad, un estudio económico con referencia al coste al que dará lugar, en su caso, así como a su financiación, un resumen de las principales aportaciones recibidas durante la tramitación y cualquier otro aspecto que exija una norma con rango de ley o que se determine reglamentariamente.

El apartado 4 de dicho artículo establece que "Una vez redactado el texto del anteproyecto, se someterá, cuando éste proceda, al trámite de participación previsto en el Título III de la Ley 3/2015, de 4 de marzo de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, a través del Portal de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León por un plazo mínimo de diez días naturales".

Por otra parte, el apartado 5 del mismo artículo establece en su inciso primero que "En aquellos casos en que el texto deba someterse a los trámites de audiencia e información pública, conforme a lo previsto en la normativa reguladora del procedimiento administrativo común, ambos trámites se llevarán a cabo, de manera simultánea, a través del Portal de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León por un periodo mínimo de diez días naturales.

»Asimismo, si se considera oportuno, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por

ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieran afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto”.

El artículo 75.6 de la Ley exige que el proyecto se envíe a las restantes consejerías para que informen sobre todos los aspectos que afecten a sus competencias (cada consejería remitirá también los informes de los órganos colegiados adscritos a ella que resulten preceptivos), se emita informe de legalidad por los Servicios Jurídicos de la Comunidad y se someta, con carácter previo a su aprobación por la Junta de Castilla y León, al examen de los órganos consultivos cuya consulta sea preceptiva.

Conviene recordar que la observancia del procedimiento de elaboración de las normas constituye un aspecto de singular importancia si se tiene en cuenta que el procedimiento, tanto en su vertiente formal como material, opera como una garantía para la legalidad, acierto y oportunidad de la disposición de que se trate.

El artículo 2 del Decreto 43/2010, de 7 de octubre, por el que se aprueban determinadas medidas de mejora en la calidad normativa de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, establece que “De conformidad con lo dispuesto en los artículos 5 y 42 de la Ley 2/2010, de 11 de marzo, de Derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública, el procedimiento de elaboración de los anteproyectos de ley y de los proyectos de disposiciones administrativas de carácter general se inspirará en los principios de actuación de la Administración Autonómica de eficiencia, economía, simplicidad y participación ciudadana y en los principios de calidad normativa, necesidad, proporcionalidad, transparencia, coherencia, accesibilidad y responsabilidad, en los términos en los que estos principios aparecen definidos en la citada Ley”.

Estas previsiones encuentran un desarrollo detallado en la Orden ADM/1835/2010, de 15 de diciembre, por la que se aprueba la Guía metodológica de mejora de la calidad normativa, en aplicación del Decreto 43/2010, de 7 de octubre.

Conforme al artículo 4.1.a) del citado Decreto 43/2010, de 7 de octubre, “(...) estarán sometidos a la evaluación del impacto normativo los

procedimientos de elaboración de las siguientes disposiciones: Anteproyectos de ley, salvo los anteproyectos de presupuestos generales de la Comunidad y de medidas financieras”.

De especial interés resulta, en atención a la finalidad perseguida por este anteproyecto, el análisis detallado que la evaluación de impacto normativo ha de realizar sobre el efecto del cumplimiento de la futura norma en el resto de las políticas públicas, con el fin de lograr la efectividad del principio de coherencia de la nueva regulación con el resto de actuaciones y objetivos de aquéllas políticas públicas que se recoge en el artículo 42.2.d) de la Ley 2/2010, de 11 de marzo.

En el presente caso, como ha quedado reflejado en el antecedente de hecho segundo y se acredita con la documentación enviada, se ha dado cumplimiento los trámites referidos.

Se completa el expediente remitido con una Memoria en la que se recogen los aspectos exigidos en el artículo 75.3 de la Ley 3/2001, de 3 de julio.

Sobre la participación desarrollada en el procedimiento de elaboración del anteproyecto, el artículo 3 del Decreto 43/2010 indica que la “Memoria deberá reseñar las modificaciones introducidas en el texto originario como fruto de la participación, de informes y consultas, y justificar las razones que llevan a aceptar o, en su caso, rechazar las observaciones que se hayan presentado”.

El primer inciso del apartado 1 del artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC) señala que “Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública”. Hay que tener en cuenta que, salvo esta previsión y el primer párrafo del apartado 4, el artículo 133 LPAC sobre “Participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos”, ha sido declarado contrario al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7. b) y c) de la reciente Sentencia del Tribunal Constitucional de 24 de mayo de 2018, recaída en el recurso núm. 3628-2016.

Pues bien, junto a aquel trámite de consulta se encuentran los de audiencia e información públicas mencionados en el artículo 75.3 de la Ley 3/2001, de 3 de julio. A su vez, según el artículo 16 de la Ley 3/2015, de 4 de

marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León "La Administración General de la Comunidad y sus organismos autónomos deberán someter a la participación ciudadana a través del Portal de Gobierno Abierto los anteproyectos de ley (...)", durante un período mínimo de diez días naturales conforme a su artículo 18.1. Según el artículo 18.6 "La participación objeto de este título no sustituye a la que corresponde en cumplimiento de los trámites previstos en los artículos 75 y 76 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de Castilla y León".

Del expediente resulta la verificación de estos trámites en los que han participado personas físicas y diversas asociaciones. La Memoria ofrece una síntesis de sus alegaciones, con expresión de los motivos de su aceptación o rechazo.

En el plano formal, sobre la consulta previa consta que el plazo para efectuar aportaciones se inició el 19 de enero de 2018 y finalizó el día 29 del mismo mes, por lo tanto se otorga un plazo de diez días.

El anteproyecto de ley se ha sometido también a información pública a través de la web institucional de la Junta de Castilla y León "Gobierno Abierto", para dar cumplimiento a lo dispuesto en la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León. El artículo 16 de esta Ley dispone que "La Administración General de la Comunidad y sus organismos autónomos deberán someter a la participación ciudadana a través del Portal de Gobierno Abierto los anteproyectos de ley, los proyectos de decreto, las estrategias, los planes y los programas. Igualmente, podrán someter a la referida participación otros procesos de toma de decisiones que afecten al interés general de la Comunidad". De este modo, el título III de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, regula un trámite de participación adicional a los previstos en la LPAC y en la Ley 3/2001, de 3 de julio, de difícil coordinación con ellos, tal y como se advertiera ya en el Dictamen de este Consejo nº 477/2014, de 9 de octubre, sobre el anteproyecto de ley de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León. Así se aprecia claramente en el artículo 18.6 de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, cuando dispone que "La participación objeto de este título no sustituye a la que corresponde en cumplimiento de los trámites previstos en los artículos 75 y 76 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de Castilla y León".

De acuerdo con ello, se ha procedido a la realización del trámite de audiencia al que se refiere el artículo 75.5 de la Ley 3/2001, de 3 de julio.

Finalmente, en el procedimiento deberá observarse lo dispuesto en el artículo 7, apartados b) y d), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, e incorporar al expediente justificación del trámite. Tal precepto establece que "Las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, publicarán: (...).

»b) Los anteproyectos de Ley y los proyectos de Decretos Legislativos cuya iniciativa les corresponda, cuando se soliciten los dictámenes a los órganos consultivos correspondientes. En el caso en que no sea preceptivo ningún dictamen la publicación se realizará en el momento de su aprobación. (...).

»d) Las memorias e informes que conformen los expedientes de elaboración de los textos normativos, (...)"

A la vista de lo expuesto, puede concluirse que en el anteproyecto de ley se han cumplido las exigencias sustanciales de elaboración de disposiciones de carácter general.

3ª.- Marco competencial y normativo.

El artículo 149.1.1º de la Constitución establece que el Estado tiene la competencia exclusiva entre otras materias, en "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".

A pesar de que ni la Constitución -en su artículo 149.1- ni el Estatuto de Autonomía de Castilla y León -en su título V- contienen una atribución competencial 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 se tiene 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 a la "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" (artículo 70.1.10º); "Promoción de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, con particular atención a las mujeres víctimas de la violencia de género" (artículo 70.1.11º); "Régimen de acogida e integración económica, social y cultural de los inmigrantes. La Junta de Castilla y León colaborará con el Gobierno de España en todo lo relativo a políticas de inmigración, en el ámbito de sus respectivas competencias" (artículo 70.1.12º); "Cultura, con especial atención a las actividades artísticas y culturales de la Comunidad" (artículo 70.1.31º); "Promoción de la educación física, del deporte y del ocio" (artículo 70.1.33º); "Protección del medio ambiente y de los ecosistemas. Prevención ambiental. Vertidos a la atmósfera ya a las aguas superficiales y subterráneas" (artículo 71.1.7º); "Protección civil, incluyendo en todo caso la regulación, planificación y ejecución de medidas relativas a las emergencias y la seguridad civil, así como la coordinación y formación de los servicios de protección civil, entre ellos los de prevención y extinción de incendios" (artículo 71.1.16º); educación (artículo 73) y sanidad (artículo 74).

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, configurándose 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".

La disposición final segunda de la Ley 45/2015, de 14 de octubre, de Voluntariado bajo la rúbrica "Respeto al ámbito competencial de las comunidades autónomas" establece que: "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”.

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

4ª.- Observaciones al texto del anteproyecto.

Consideraciones generales.

A) Límites competenciales.

El primer límite con el que se encuentra la competencia de la Comunidad Autónoma es el derivado del territorio, que impide la regulación normativa autonómica de cuestiones que excedan, según su naturaleza y carácter, de su concreto ámbito territorial, pero sin que pueda perderse de vista, naturalmente, conforme a reiterada doctrina del Tribunal Constitucional al respecto, que no toda actividad autonómica que produzca consecuencias de hecho fuera de su respectivo territorio puede entenderse vedada constitucionalmente, ya que ello equivaldría necesariamente a privarlas, pura y simplemente, de toda capacidad de actuación (Sentencias del Tribunal Constitucional 37/1981, de 16 de noviembre; 44/1984, de 27 de marzo; 165/1985, de 5 de diciembre; 1/1986, de 10 de enero y 150/1990, de 4 de octubre, entre otras).

El presente anteproyecto en algunos de sus preceptos hace referencia a aspectos objeto de la legislación laboral. En este ámbito le corresponde al Estado la competencia normativa exclusiva, ya que la Comunidad Autónoma detenta únicamente la competencia de ejecución. Así el artículo 149.1.7ª de la Constitución, reserva al Estado la competencia exclusiva respecto a “la legislación laboral; sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas”. En lo que pueda afectar a los empleados públicos, compete al Estado la normativa básica “las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios” (artículo 149.1.18º).

Por lo expuesto debe respetarse la normativa estatal en materia laboral y remitirse a la legislación aplicable en la materia los artículos del anteproyecto que hagan referencia a aspectos propios de la legislación laboral como son las

retribuciones de los voluntarios (apartado 4 del artículo tres cuya modificación se recoge en el apartado tres del anteproyecto).

B) El carácter "programático" del anteproyecto.

El anteproyecto sometido a dictamen tiene gran número de preceptos con un contenido programático, que afectan a los principios generales que deben regir y orientar la actuación de la Consejería con competencia en la materia, y otros que no establecen sino compromisos de futuro con fórmulas como "podrán", "potenciarán", "favorecerán", "promoverán" o "fomentarán". Se trata así de preceptos en los que se establecen principios y no reglas, con un marcado carácter finalista, que enuncian objetivos que deben alcanzar los poderes públicos en la forma que estimen más adecuada, con un contenido regulativo no inmediato, sino mediato, cuando se aprueben las normas en que se materialicen aquellos objetivos, por lo que el análisis que ahora se efectúa estará condicionado a la futura concreción de dichos mandatos mediante los instrumentos normativos correspondientes.

Asimismo, numerosos preceptos adolecen de escasa fuerza normativa pues consisten en meras declaraciones programáticas, ya que tienden más a la formulación de intenciones que a la ejecución de acciones, por lo que resulta necesaria una mayor concreción de derechos, garantías y medidas precisas para su efectividad. En cualquier caso, ello no quiere decir que las medidas previstas en el anteproyecto de ley carezcan de eficacia, sino que desde este se llama a las normas de desarrollo y actos de aplicación para la concreción de unas medidas que pueden requerir una mayor agilidad en su configuración concreta.

De acuerdo con ello, es la disposición final segunda del anteproyecto la que articula esa cooperación reglamentaria y remite a su aplicación posterior la eficacia concreta de las medidas ahora previstas de forma genérica. En particular, la disposición final segunda "faculta a la Junta de Castilla y León para aprobar las disposiciones necesarias en desarrollo y ejecución de la presente ley."

Sin perjuicio de este posible desarrollo reglamentario, no debe olvidarse sin embargo que buena parte de los ámbitos de actuación que contempla el anteproyecto cuentan ya con leyes sectoriales, que integran igualmente el régimen jurídico a observar por los poderes públicos para dar efectividad a los mandatos de actuación que el anteproyecto les impone y que, en la medida en

que se aparten o no se ajusten a las previsiones de la Ley proyectada, precisarán la necesaria modificación a fin de lograr la necesaria coherencia del ordenamiento jurídico que evite conflictos entre normas del mismo rango, no siempre de fácil solución.

C) Reproducción de normas estatales.

Por otra parte hay que señalar que el presente anteproyecto de ley reproduce en algunos preceptos la normativa estatal, entre otros -el artículo 6 "Ámbitos de actuación del voluntariado", el artículo 11 "Personas voluntarias"-, que tiene carácter de básico y se dicta al amparo del artículo 149.1.1.^a 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.

Tal y como manifiesta el Tribunal Constitucional en numerosas sentencias, esta reproducción es válida si con ello no se modifica la legislación básica del Estado, puesto que la Comunidad Autónoma carece de competencias para ello. Por otra parte, la Comunidad Autónoma no puede reproducir aquellas normas que regulan materias sobre las que tiene competencia exclusiva el Estado, como son las relativas a la expropiación forzosa, la legislación civil y procesal, pues en caso contrario incurriría en inconstitucionalidad.

En relación con la reproducción autonómica de las normas estatales, cuando sobre la materia regulada ostentan competencias el Estado y las Comunidades Autónomas, es preciso tener en cuenta que la normativa autonómica estaría condicionada al cambio o variación que sufre la norma estatal; por lo tanto, al variar el contenido de esta normativa, también tendría que variar en los mismos términos el de la normativa autonómica, so perjuicio de posible inconstitucionalidad.

El Tribunal Constitucional no ha dejado de advertir sobre los riesgos de estas prácticas legislativas potencialmente inconstitucionales por inadecuadas al sistema de fuentes configurado en la Constitución. Así lo hizo respecto de la reproducción por ley de preceptos constitucionales (Sentencia del Tribunal Constitucional 76/1983, fundamento jurídico 23); en otros casos en los que leyes autonómicas reproducían normas incluidas en la legislación básica del Estado (Sentencias del Tribunal Constitucional 40/1981 y 26/1982, entre otras

muchas); o, incluso, cuando por ley ordinaria se reiteraban preceptos contenidos en una ley orgánica. Prácticas todas ellas que pueden llevar a la confusión normativa y conducir a la inconstitucionalidad derivada de la norma, como ocurre en aquellos supuestos en los que el precepto reproducido pierde su vigencia o es modificado, manteniéndose vigente, sin embargo, el que lo reproducía.

Más recientemente, en Sentencias de 25 de marzo y 16 de diciembre de 2004 y de 21 de diciembre de 2005, entre otras, el Tribunal Constitucional precisa que "esta proscripción de la reiteración o reproducción de normas (...) por el legislador autonómico (*leges repetitae*) no debemos extenderla a aquellos supuestos en que la reiteración simplemente consiste en incorporar a la normativa autonómica, ejercida ésta en su ámbito competencial, determinados preceptos del ordenamiento procesal general con la sola finalidad de dotar de sentido o inteligibilidad al texto normativo aprobado por el Parlamento autonómico".

Siguiendo esta doctrina del Tribunal Constitucional, este Consejo Consultivo ha expuesto, en numerosas ocasiones, que en aquellos casos en que pueda entenderse imprescindible la reproducción de textos legales, se ha de garantizar el pleno respeto y fidelidad a la norma básica, sin amparar en ningún caso que la reproducción de la legislación básica pueda llegar a suponer la modificación o alteración de esta última.

D) Técnica normativa.

Resulta conveniente hacer una referencia final a la conveniencia de aplicar, en la elaboración de las normas, unos criterios uniformes de técnica legislativa, pues ello ha de redundar en beneficio de la claridad de los textos legales y de su mejor comprensión por los ciudadanos, en general, y por los operadores jurídicos, en particular. En este sentido, es aconsejable seguir el ejemplo que proporciona la Administración del Estado, en cuyo ámbito existen unas directrices sobre técnica normativa, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 y en el ámbito de la Comunidad Autónoma las "Instrucciones para la elaboración de los documentos que se tramitan ante los órganos colegiados de Gobierno de la Comunidad de Castilla y León" aprobadas por Resolución de 20 de octubre de 2014 del Secretario General de la Consejería de la Presidencia, en ejecución del Decreto 8/2014, de 6 de marzo,

por el que se regula el funcionamiento de los órganos colegiados de gobierno de la Comunidad de Castilla y León.

En relación con ello, en los dictámenes emitidos sobre proyectos normativos, este Consejo Consultivo ha insistido de manera reiterada en la necesidad de concisión en la redacción de los textos y de precisión en la utilización de conceptos jurídicos. Asimismo, debe ponerse especial diligencia y atención en evitar contradicciones o desajustes entre los preceptos del texto que pueden generar dudas en su aplicación. También debe prescindirse del uso de términos y expresiones que, lejos de enriquecer las normas, producen confusión y falta de claridad de los textos.

Se sugiere por ello realizar una última revisión del anteproyecto, a fin de corregir las indeterminaciones semánticas (vaguedad, ambigüedad), sintácticas o lógicas (lagunas, contradicciones o redundancias) que sean advertidas en el anteproyecto de ley. Del mismo modo se debería utilizar el término persona voluntaria en todo el texto para garantizar la homogeneidad en la redacción.

Exposición de motivos.

Respecto a la parte expositiva de la norma, ha de recordarse que ha de facilitar, con la adecuada concisión, la comprensión de su objeto, aludir a sus antecedentes y al título competencial en cuyo ejercicio se dicta y ayudar a advertir las innovaciones que introduce, con la aclaración de su contenido, si ello es preciso, para la comprensión del texto.

Deben considerarse a tal fin las "Instrucciones para la elaboración de los documentos que se tramitan ante los órganos colegiados de Gobierno de la Comunidad de Castilla y León", aprobadas por Resolución de 20 de octubre de 2014 del Secretario General de la Consejería de la Presidencia, en ejecución del Decreto 8/2014, de 6 de marzo, por el que se regula el funcionamiento de los órganos colegiados de gobierno de la Comunidad de Castilla y León. En ellas se diferencia un contenido general de la parte expositiva, y otro específico en atención a la tipología de la norma.

Como contenido general señalan que "La parte expositiva 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.

»Cabe citar, a continuación, si existiesen, los antecedentes normativos de la cuestión que se va a abordar en el articulado (...).

»Posteriormente se describirá su objeto y finalidad, y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta, indicando de manera expresa el fundamento competencial que se ejercita.

»Deberán destacarse también los aspectos más relevantes de la tramitación, consultas efectuadas y principales informes evacuados, en particular la audiencia a otras administraciones públicas cuando se haya producido.

»Si la parte expositiva es larga, podrá dividirse en apartados, que se identificarán, sin titular, con números romanos centrados en el texto”.

Como contenido específico, en este caso, la parte expositiva debe describir su contenido y explicar las cuestiones más significativas de la regulación que aborda.

De este modo, previamente a la elevación del anteproyecto para su aprobación por la Junta de Castilla y León, deberá revisarse el contenido de la parte expositiva a la luz de las citadas Instrucciones con el fin de adaptarlo a sus determinaciones, en aspectos tales como el marco estatutario y normativo en el que se inserta, competencia que se ejercita y los aspectos más relevantes de la tramitación, consultas efectuadas y principales informes evacuados.

En concreto debería hacerse mención expresa al artículo 148.1.1ª de la Constitución y 16.24 del Estatuto de Autonomía, en el que se recoge como uno de los principios rectores de las políticas públicas “El fortalecimiento de la sociedad civil y el fomento del asociacionismo, el voluntariado y la participación social”.

Asimismo cabe señalar que, tal como la Ley que modifica, el anteproyecto está impregnado de la perspectiva de los servicios sociales, en menoscabo de otros ámbitos del voluntariado a los que, de acuerdo con el marco competencial referido en la consideración jurídica 3ª del presente dictamen, se extiende la actuación de aquel.

Podría incluirse en la exposición de motivos una referencia a la Recomendación (UE) 2017/761 de la Comisión, de 26 de abril de 2017, sobre el pilar europeo de derechos sociales cuyo capítulo III se dedica a la "Protección e inclusión social", que hace referencia a la asistencia y apoyo a los niños (11), a la protección social (12), a la participación en la sociedad de las personas con discapacidad (17) Cuidados de larga duración (18), todos ellos ámbitos en los que se desarrolla especialmente la actuación del voluntariado.

Por último, debería incluirse un párrafo en el que se hiciera constar que el presente anteproyecto de ley será elevado a la Junta de Castilla y León y se aprobará por las Cortes de Castilla y León de acuerdo/oído el Consejo Consultivo de Castilla y León.

Por lo que se refiere al articulado se realizan las observaciones que a continuación se exponen.

Apartado tres. Se modifica la redacción del artículo 3.

En la letra d) del apartado 1 de este artículo se contempla la posibilidad de incentivos, no previstos en la Ley 45/2015, de 14 de octubre, que solo prevé la compensación de gastos, lo que resulta poco compatible con el carácter desinteresado que predica del voluntariado el mismo párrafo.

No obstante, tal y como señala la disposición final segunda de la citada norma: "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", por lo que la posibilidad de incentivos que prevé la normativa autonómica es perfectamente aceptable, siempre que su único objeto sea el de facilitar a actividad voluntaria, en los términos de la letra d) del precepto analizado.

El apartado 2 señala que se considera también voluntariado el promovido por una empresa o una institución, para que personas vinculadas a estas participen en acciones de voluntariado, contribuyendo a desarrollar la denominada responsabilidad social de la empresa o institución a la que pertenecen.

Teniendo en cuenta que la letra e) del apartado 1 del citado precepto establece como una condición del voluntariado “que se lleve a efecto en función de programas o proyectos concretos, ya sean estos promovidos por cualquiera de las entidades de voluntariado reguladas en la presente ley o excepcionalmente por las Administraciones Públicas de Castilla y León”, sería conveniente señalar si la referencia a las Administraciones Públicas de Castilla y León es únicamente a la Administración General o comprende también la Administración Institucional, pues en este caso la excepción alcanzaría también a las instituciones públicas.

En cuanto a las empresas debería especificarse si son solo las empresas privadas o también las públicas, teniendo en cuenta en todo caso que la actividad de voluntariado no puede constituirse con fines lucrativos, pues su carácter es eminentemente altruista.

El propio Plan de Responsabilidad Social Empresas (RSE) de Castilla y León 2014-2020, se refiere a un interés particular de las empresas en las prácticas de RSE, cuya compatibilidad con el carácter altruista, desinteresado y sin más fin que el estrictamente solidario del voluntariado es muy forzada: “El desarrollo e implantación de prácticas de RSE constituye un factor clave en el marco de la nueva realidad productiva internacional, contribuyendo a afianzar la competitividad y la reputación corporativa de las empresas que actúan con criterios éticos y generadores de confianza”.

Apartado cinco. Se modifica el contenido del apartado 2 y se introduce un apartado 3 en el artículo 6.

En cuanto a los ámbitos de actividad de interés general su redacción es análoga a la del artículo 6 de la Ley 45/2015, de 14 de octubre, que regula los ámbitos de actuación de voluntariado. En cuanto a la reproducción de normas estatales cabe recordar lo expuesto en la letra C de las consideraciones

generales de la consideración jurídica 4ª, "Observaciones al texto del anteproyecto.

Apartado seis. Se modifica la letra g) del artículo 7.

El artículo 7 de la Ley 8/2006, de 10 de octubre, se refiere a los tipos de actividades a través de los cuales puede llevarse a cabo la acción voluntaria.

La nueva redacción dada a la letra g) de este precepto introduce las actividades que se realicen a través de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, lo que supone una referencia a los medios más que a la naturaleza de las actividades de voluntariado, produciendo una alteración en la sistemática del artículo y una relegación de otros medios.

Apartado ocho. Modifica el artículo 11.

La redacción del apartado 2 es análoga a la del artículo 8.2 de la Ley 45/2015, de 14 de octubre, que se refiere a los voluntarios. En cuanto a la reproducción de normas estatales cabe reiterar lo expuesto en la letra C de las consideraciones generales de la consideración jurídica 4ª, "Observaciones al texto del anteproyecto".

El apartado 6 hace referencia a entidades de voluntariado que cuenten con programas con características especiales que tengan como objetivo preferente la reinserción social de delincuentes o ex delincuentes. Es aconsejable sustituir dicho término por el de "penado", que resulta más técnico y es el utilizado en la legislación penal (Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, y Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, de responsabilidad penal de los menores) y penitenciaria (Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria).

Apartado once. Modifica el artículo 14.

Todas las entidades de voluntariado, sean públicas o privadas, deben cumplir los requisitos a los que se refiere el artículo 13 de la Ley 45/2015, de 14 de octubre, fundamentalmente su carácter altruista, y así se debe reflejar expresamente en el texto del articulado.

Cabría propugnar por razones de proximidad un tratamiento diferenciado de las entidades locales, como se hace de las universidades, al considerarlas entidades de voluntariado sin carácter excepcional, conforme a lo establecido en el art. 19 de la Ley 45/2015, de 14 de octubre.

Apartado doce. Se modifica la redacción de la letra d) del artículo 16 y se añade una nueva redacción a la letra f) finalizando en la letra g) que tiene el mismo contenido que la antigua letra f).

La preferencia en la participación indirecta a través de federaciones, confederaciones o uniones de entidades de voluntariado en el diseño y elaboración de las políticas públicas de las Administraciones Públicas de Castilla y León, así como en su ejecución, que recoge la letra f), resulta una limitación de los derechos de participación de las entidades de voluntariado. También desconoce que la participación en los ámbitos locales a través de estas estructuras de coordinación no parece funcional cuando son las propias entidades –y no los entes más amplios en que se organizan- las que intervienen en este ámbito. Tampoco parece funcional esta participación mediatizada en la ejecución de las políticas públicas a que se refiere.

Apartado trece. Modifica el artículo 17.

Es preciso hacer una consideración respecto a la cláusula abierta que cierra el listado de las obligaciones de las entidades de voluntariado. Esta cláusula viene a añadir a dicha lista la obligación de “cumplir las demás obligaciones que se deriven de lo establecido en la presente ley y en el resto del ordenamiento jurídico”.

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, aquélla habría de limitarse a desarrollar o completar lo dispuesto en la ley, careciendo por definición de capacidad innovadora.

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 de la normativa comunitaria al respecto y del posible desarrollo reglamentario de sus disposiciones.

Apartado diecisiete. Se añade un apartado 3 al artículo 25.

Dicho apartado viene a recoger lo establecido en la letra l) del artículo 5 del anteproyecto, referido a los principios rectores del voluntariado en Castilla y León.

Su inclusión en este artículo resulta redundante y es más acorde con la regulación de la actividad de voluntariado que con el concepto de destinatario de la acción voluntaria, al que se refiere el contenido de este artículo.

Apartado dieciocho. Se da una nueva redacción a la letra f) del artículo 26, que finaliza en una nueva letra g) con el mismo contenido que tenía la antigua letra f).

La letra g) contiene una cláusula abierta que cierra los listados de derechos de los destinatarios de la acción voluntaria. Esta cláusula viene a añadir "los demás derechos establecidos por la presente ley o por 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.

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.

Apartado diecinueve. Se modifica la redacción del apartado 2 y se incluyen los nuevos apartados 3 y 4 del artículo 29.

Se echa de menos una referencia específica a las entidades locales, por lo que se da por reproducido lo referido en la observación realizada al apartado once.

Apartado veinte. Se modifica la redacción del artículo 30.

En el apartado 2 se refiere a la creación de una sección dentro del registro de entidades de voluntariado de Castilla y León dedicada a las personas voluntarias y sus preferencias, con el fin de facilitar la información y acceso al voluntariado.

Cabe señalar que, en todo caso, habrá de respetarse la normativa de protección de datos y que la inscripción en dicha sección no tendrá carácter obligatorio ni supondrá el único medio de facilitar la información y acceso al voluntariado.

Apartado veintiuno. Se modifica la redacción de la letra a) y se añaden las letras g) a k) del artículo 31.

Dicho artículo se refiere a las acciones específicas de fomento e impulso, cuya letra a) parece centrarse en el sistema de servicios sociales, cuando la actividad del voluntariado comprende más ámbitos de actuación, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 6.2 de la Ley 8/2006, de 10 de octubre.

Apartado veintitrés. Modifica el artículo 36.

El actual artículo 36 de la Ley regula el Consejo Regional del Voluntariado de Castilla y León. Con la modificación que se propone, en dicho precepto se viene a regular la Sección de voluntariado del Consejo de Servicios Sociales de Castilla y León, que actualmente se encuentra recogida 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.

Las funciones que el apartado 2 de la norma proyectada atribuye a la Sección de voluntariado son las de asesoramiento, análisis y la formulación de

propuestas que en esta materia se sometan a su consideración, "así como aquellas otras que se le atribuyan por disposiciones legales o reglamentarias". Este último inciso contraviene, a juicio del Consejo, la normativa reguladora de la creación de los órganos administrativos y, en particular, la de los órganos colegiados.

Así, el artículo 5.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, dispone que "La creación de cualquier órgano administrativo exigirá, al menos, el cumplimiento de los siguientes requisitos: (...) b) Delimitación de sus funciones y competencias". Por su parte, el artículo 53.1 de la Ley 3/2001 de 3 de julio de Gobierno y Administración de Castilla y León, establece que "La disposición o convenio por la que se constituya un órgano colegiado en la Administración autonómica deberá prever necesariamente los siguientes extremos: (...) d) Las funciones de decisión, propuesta, informe, seguimiento o control, así como cualquier otra que se le atribuya".

En aplicación de estos preceptos, las funciones y competencias de los órganos administrativos deben quedar concretadas en su norma de creación, con el fin de evitar que posteriormente, a través de una norma de inferior rango, puedan encomendársele discrecionalmente otras funciones, en principio no previstas en la norma de creación.

Esta concreta observación tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León".

Por otra parte, al modificar el apartado 3 del precepto la estructura de la Sección de voluntariado, es precisa la aprobación de una norma reglamentaria que desarrolle esta nueva regulación legal, aprobación que la disposición final tercera del proyecto prevé que tenga lugar en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la ley objeto del presente dictamen.

Igualmente con el fin de no generar una inseguridad jurídica y de evitar dudas acerca de la subsistencia de la anterior regulación de la Sección de voluntariado, debería derogarse expresamente el artículo 26 del ya citado Decreto 10/2015, de 29 de enero, o al menos en lo que se oponga a la nueva regulación aprobada.

En todo caso, debe tenerse en cuenta el artículo 5.4 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, que dispone que “No podrán crearse nuevos órganos que supongan duplicación de otros ya existentes si al mismo tiempo no se suprime o restringe debidamente la competencia de estos. A este objeto, la creación de un nuevo órgano sólo tendrá lugar previa comprobación de que no existe otro en la misma Administración Pública que desarrolle igual función sobre el mismo territorio y población”.

Disposición derogatoria.

Como ya se ha expuesto en el comentario anterior, desde la óptica de la técnica normativa, la disposición derogatoria debería establecer expresamente que su entrada en vigor implicará la derogación expresa del Decreto 10/2015, de 29 de enero, en lo que se refiere a la sección del voluntariado, añadiendo a continuación la cláusula genérica de salvaguardia ahora prevista en el anteproyecto, y no limitarse a formular esta última.

Disposición final cuarta. Lenguaje no sexista.

El precepto señala que, de conformidad con el artículo 14.11 de la ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, todas las denominaciones que, en virtud del principio de economía del lenguaje, se hagan en género masculino en la Ley de voluntariado que se modifica, así como las referencias a titulares o miembros de órganos o a colectivos de personas, se entenderán realizadas tanto en género femenino como en masculino.

Este Consejo Consultivo no considera necesario esa disposición porque el género masculino es una forma no marcada e inclusiva. Esto es, el masculino gramatical de los sustantivos que designan personas se emplea para referirse a los de sexo masculino, pero también a todos, sin distinción de sexos.

En el Diccionario panhispánico de dudas se puede leer: “2.1. En los sustantivos que designan seres animados, el masculino gramatical no solo se emplea para referirse a los individuos de sexo masculino, sino también para designar la clase, esto es, a todos los individuos de la especie, sin distinción de sexos [...]. Consecuentemente, los nombres apelativos masculinos, cuando se

emplean en plural, pueden incluir en su designación a seres de uno y otro sexo [...]”.

Disposición final quinta. Entrada en vigor.

Esta disposición prevé la entrada en vigor de la ley en el plazo de un mes desde su publicación en el Boletín Oficial de Castilla y León.

De acuerdo con lo establecido en la citada Resolución de 20 de octubre de 2014, del Secretario General de la Consejería de la Presidencia, en aquellos casos en los que la entrada en vigor es distinta de la general, en la medida en que ello sea posible conviene señalar el día, mes y año, en vez de señalarla en relación con la publicación de la norma.

En este caso se prevé una entrada en vigor distinta de la general ya que no se aplica la *vacatio legis*. Dicha previsión no se justifica de forma suficiente; por ello, de conformidad con la doctrina del Consejo de Estado, de no existir razones para suprimirla, este Consejo Consultivo considera aconsejable mantener las reglas generales del ordenamiento sobre la *vacatio legis*, por lo que debería de entrar en vigor a los 20 días de su publicación en el Boletín Oficial de Castilla y León.

III CONCLUSIONES

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

Atendida la observación efectuada al apartado veintitrés, que modifica el artículo 36, en relación con su apartado dos de las funciones de la Sección de voluntariado del Consejo de Servicios Sociales de Castilla y León, sin lo cual no resultará procedente el empleo de la fórmula “de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León”, y consideradas las restantes, puede elevarse a la Junta de Castilla y León para su aprobación el anteproyecto de Ley por la que se modifica la Ley 8/2006, de 10 de octubre, del voluntariado de Castilla y León.

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