



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 111/1996

La Laguna, a 17 de diciembre de 1996.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno sobre el *Anteproyecto de Ley del Voluntariado (EXP. 145/1996 APL)**.

FUNDAMENTOS

I

A solicitud del Excmo. Sr. Presidente del Gobierno se emite este Dictamen sobre la adecuación del Anteproyecto de Ley del Voluntariado al Ordenamiento jurídico, singularmente la Constitución, el Estatuto de Autonomía y demás normas que resulten de pertinente aplicación.

II

El órgano solicitante ha entendido que se trata de un dictamen preceptivo al amparo de los apdos. e) y f) del art. 10.3 de la Ley constitutiva de este Consejo, al incidir el art. 15 de la norma proyectada en las competencias de las Corporaciones locales canarias. Tales preceptos se refieren a aquellos Anteproyectos y Proposiciones de Ley que versen sobre los Cabildos Insulares (apdo. e) o el Régimen Local (apdo. f), lo que no es el objeto del Anteproyecto ahora sometido a este Consejo, dado que si efectivamente su art. 15 establece el ejercicio de una serie de funciones a desarrollar por las Administraciones públicas de Canarias dentro del ámbito de la respectiva competencia territorial, sin embargo debe partirse de que las Corporaciones locales ya tenían atribuidas competencias en materia de servicios sociales (arts. 25.1.k de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local; 12 y 13 de la Ley territorial de Servicios Sociales), por lo que el anteproyecto en puridad no

* **PONENTE:** Sr. Reyes Reyes.

incide sobre las mismas. Bajo esta consideración estaríamos por tanto ante uno de los supuestos a que se refiere el art. 12 de la Ley 4/1984 en relación con la emisión de dictámenes facultativos.

No obstante, tratándose de un Anteproyecto, si en la conformación definitiva del mismo se incluyera una regulación de las materias que afectarían más directamente a dichas entidades locales, en tal caso, si se estuviera ante un supuesto de preceptividad del dictamen, procede recordar la doctrina mantenida por este Consejo relativa a la interpretación del precepto del art. 10.3.b) de la Ley 4/1984 conjuntamente con los arts. 43 EACan y 1.1 de la referida Ley, respecto de la exigencia de someter a Dictamen del mismo los "Proyectos de Ley" que preceptivamente determinen nuestro Ordenamiento autonómico. Ello con la subsiguiente consecuencia de entender que, de apartarse el definitivo Proyecto del parecer no vinculante expresado por este Consejo, no se cumple con la preceptividad de dicho Dictamen si éste no se recaba nuevamente sobre los eventuales contenidos divergentes, así como, en su caso, sobre los nuevos contenidos que dicho Proyecto incorpore.

2. La norma jurídica básica en que se fundamenta la regulación del fenómeno del voluntariado es la Constitución española, en concreto sus art. 1 y 9.2. Sin embargo, no debe dejar de mencionarse que esta orientación de fomento de esta actividad tiene igualmente su causa en diversos textos internacionales. Fundamentalmente, la Carta Social Europea, ratificada por España el 29 de abril de 1980, cuyo art. 12 contiene el compromiso para los Estados partes de estimular la participación de los individuos y de las organizaciones benéficas y de otra clase en la creación o mantenimiento de los servicios sociales. Igualmente y aunque con distinto valor jurídico, la Recomendación de 21 de junio de 1985 del Comité de Ministros del Consejo de Europa se dedica especialmente a la materia, configurando los caracteres definidores del voluntariado a fin de que sean asumidos por los Estados en su regulaciones.

Por lo que respecta a la competencia de la CAC para adoptar una norma como la proyectada, cuenta con competencia exclusiva en materia de "asistencia social y servicios sociales. Fundaciones y asociaciones de carácter docente, cultural, artístico, asistencial" (art. 29.7 EA) y, aunque con menor incidencia, en materia de

fomento de la cultura y la investigación, deporte, ocio y esparcimiento (apdos. 8, 9 y 15 EA).

Al margen de estos títulos competenciales específicos, la CAC ha asumido como tarea suprema, entre otras, la solidaridad entre todos cuantos integran el pueblo canario (art. 1 EA).

Con esta actuación normativa, la CAC responde a los principios básicos que diseñan el voluntariado, la participación social y la solidaridad, actuando como complemento de la actividad pública. Se suma así nuestra Comunidad a la labor emprendida con anterioridad por otras Comunidades Autónomas e incluso por el Estado (Ley 6/1996, de 15 de enero, reguladora del Voluntariado Social). Entre las primeras, la Ley aragonesa 9/1992, de 7 de octubre, la Ley de la Comunidad de Madrid 3/1994, de 19 de mayo y la de Castilla-La Mancha 4/1995, de 16 de marzo. Todo ello sin perjuicio de que gran parte de las Comunidades Autónomas, entre ellas la canaria, hayan establecido reglas específicas sobre el voluntariado, la mayoría de tipo programático, en su regulación de los Servicios Sociales. En nuestro caso, la Ley 9/1987, de 28 de abril [Preámbulo 2, pfo. 13; arts. 6.3.b), 13.1.j) y k), 15.2 y 20].

III

El Anteproyecto de Ley remitido consta, además de la Exposición de Motivos, de 21 artículos, una Disposición Derogatoria y tres Disposiciones Finales.

1. En sus Disposiciones Generales se regula el objeto de la norma y su ámbito de aplicación. En relación con esto, el art. 2 establece dos criterios distintos para delimitarlo: que la actividad de voluntariado se desarrolle en el territorio autonómico, con independencia de que la sede de la entidad se encuentre o no en el mismo y, de otro lado y en relación con la labor en favor de los países del tercer mundo, se añade al criterio territorial la exigencia de que la entidad tenga su sede o una delegación permanente en nuestra Comunidad Autónoma. El anteproyecto, al regular esta última posibilidad, no excede el marco competencial estatutario ni vulnera competencias estatales, pues lo que contempla son labores de solidaridad, sensibilización, educación y cooperación al desarrollo del tercer mundo "ejecutadas o gestionadas en el Archipiélago". La Ley estatal 6/1996 antes citada regula en su Disposición Adicional segunda el régimen de los "voluntarios de la cooperación para

el desarrollo”, definiéndolos como aquellos que participan, a través de las organizaciones de voluntariado, en los programas de la *cooperación oficial española*. Estos programas caen dentro de la política exterior, de competencia exclusiva estatal y en la que por tanto no puede incidir la Comunidad Autónoma. El Anteproyecto de Ley sometido a la consideración de este Consejo es en este extremo respetuoso con las previsiones constitucionales y con la propia ley estatal en la materia, tanto en la referida previsión de su art. 2.2, como en orden a la regulación limitada a potenciar la participación de las entidades de voluntariado en programas o proyectos de ámbito nacional o internacional, especialmente los orientados a la solidaridad y cooperación al desarrollo en los países empobrecidos que se contiene en el art. 21. En este sentido, no debe olvidarse que las actividades de voluntariado son realizadas por los particulares, por los ciudadanos, aunque mediatizadas a través de organizaciones o entidades constituidas al efecto, sin que la Administración autonómica pueda impedir ni restringir la sensibilización de los mismos hacia los países especialmente necesitados. Se trata, en estos casos, de movimientos que surgen de la misma sociedad y que el legislador autonómico se limita a fomentar. De hecho, es una tarea a la que, con anterioridad a esta Ley que pretende aprobarse, el ejecutivo autonómico ha dedicado atención a través de los Decretos 93/1995, de 7 de abril, por el que se crea la Comisión Gestora de la Cooperación al Desarrollo y, fundamentalmente, el 289/1995, de 22 de septiembre, por el que se regulan actuaciones de cooperación al desarrollo, regulando las subvenciones a los proyectos encaminados a esta finalidad.

2. Los conceptos de *voluntariado* (art. 3), *personas voluntarias* (art. 4) y *entidades de voluntariado* (art. 5), definidos en el Anteproyecto, se adecuan a las características delimitadoras de este sector, básicamente la libertad de su realización y la gratuidad. Con fundamento en estos principios, resultan coherentes y no objetables jurídicamente las exclusiones operadas por el art. 3.2.

Únicamente debe observarse en relación con estos preceptos que el art. 3.1.d) adolece de cierta imprecisión al exigir que las actividades de voluntariado se desarrollen a través de cauces organizados de actuación “dentro del marco” de una entidad de voluntariado. Dado que el objetivo de la ley es canalizar las mismas a través de tales organizaciones, se requiere una expresión que dote de mayor precisión al precepto.

Por otra parte, también se considera ajustado a Derecho la regulación del estatuto de los voluntario (arts. 8 y 9) y de los derechos y deberes de las entidades.

3. El art. 6.f) pretende ser una cláusula abierta que permita incluir otro tipo de actividades que no resulten subsumibles en los apartados anteriores del mismo artículo. Sin embargo, su tenor literal choca contra esta finalidad al exigir que se trate de actividades de naturaleza análoga "a las anteriores", con lo que restringe la intención primera de ampliar el voluntariado a actuaciones que puedan revestir un determinado interés social, por lo que es a este concepto al que debe aludirse.

4. El art. 10.2.i) obliga a la entidad a garantizar las debidas condiciones en la realización de las actividades, conforme a la normativa vigente en materia de higiene y seguridad laboral. En este precepto se olvida que la legislación laboral no resulta de aplicación al voluntariado, dado que el mismo se ejerce por personas que no tienen la condición de trabajadores, como expresamente se excluye en el Anteproyecto (art. 3.2.a). Por ello, si bien no existe obstáculo para que se contemple la ejecución de la actividad con las debidas condiciones de seguridad e higiene, si se quiere puntualizar la referencia a la normativa antes citada, debe hacerse mediante un término comparativo y no mediante su aplicación directa, como lo hace la ley aragonesa sobre la materia (art. 9.d). En concordancia con lo señalado, el art. 9.c) debe presentar una redacción acorde con este planteamiento.

5. En el art. 12 resulta incongruente su título con lo establecido en su primer párrafo. Este precepto se dedica al acceso de las personas voluntarias a las entidades y sin embargo, posteriormente, se indica que el acceso de las personas voluntarias "a los programas, proyectos y actividades desarrollados por las entidades (...)", que implicaría, en este segundo caso, la formalización de un compromiso de incorporación cada vez que una persona participe en alguna actividad. No parece ser ésta la finalidad del precepto, sino la incorporación del voluntario a la entidad, con independencia de las actividades que posteriormente desarrolle. Así se desprende del contenido que el propio precepto establece como propio de tal compromiso (la especificación general de las funciones y actividades que desarrollarán las personas voluntarias, los fines y objetivos de la entidad, (...) e, incluso, de otros artículos del Anteproyecto, como ocurre con los apartados b), c) y e) del art. 8.

6. El art. 13, relativo a la privación de la calificación como entidad de voluntariado, a los efectos de la proyectada ley, contempla dos supuestos específicos:

El primero, la extinción de su personalidad jurídica, que más propiamente ha de referirse a la disolución de la asociación, en los casos prevenidos en el art. 6.7 de la ley reguladora de estas entidades.

El segundo supuesto enumerado se refiere a la "revocación de su acreditación por incumplimiento de las obligaciones establecidas en la ley y su desarrollo tal y como reglamentariamente se determine". Sin embargo, este concepto de *acreditación* aparece novedosamente en este artículo, es decir, no aparece una previa definición de tal concepto. Puede inferirse que el mismo alude a la garantía derivada de la inscripción en el Registro de Entidades Colaboradoras en la prestación de servicios sociales y regulada en el art. siguiente. En concreto, el apdo. 3 del art. 14 señala que la inscripción garantizará que la organización inscrita reúne las características y requisitos establecidos en la ley, es decir, puede considerarse entonces una entidad *acreditada*.

El Anteproyecto sigue en este punto a la Ley de la Comunidad de Castilla-La Mancha 4/1995, de 16 de marzo, del Voluntariado, que en su art. 13.c) incluye esta causa. Sin embargo, esta Ley previamente se ha ocupado de definir la acreditación (art. 11) y el Registro de las entidades acreditadas (art. 12), configurando así el acto de la acreditación como previo a la inscripción.

Por otra parte, el contenido del art. 13, por orden lógico, debe constituir un artículo posterior a todo lo concerniente al reconocimiento de la entidad, regulándose en primer término la inscripción y, con posterioridad, la pérdida de la condición.

En cuanto a la privación de la calificación, la Ley no determina qué órgano es el competente para apreciar la causa concurrente y, en su consecuencia, proceder a la revocación ni el procedimiento o, al menos, sus principios generales, que ha de incoarse, sin que tampoco indiquen tales causas con la precisión debida. El art. 19.1.d) atribuye a la Comisión Intersectorial de Voluntariado la función de elevar al Consejo General de Servicios Sociales informes sobre las acciones realizadas por personas voluntarias o entidades de voluntariado que pudieran constituir infracción

de los preceptos contenidos en la propia Ley o en el resto del ordenamiento jurídico. Sin embargo, ni esta Ley, ni la de Servicios Sociales, creadora del Consejo, ni su Decreto regulador (5/1995, de 27 de enero) le atribuyen esta función de control, por lo que, si es al mismo a quien se pretende otorgar esta función, la Ley debe especificarlo.

C O N C L U S I O N E S

PRIMERA. El Dictamen solicitado no tiene carácter preceptivo, dado el tenor del art. 10, apdos. e) y f) de la Ley de este Consejo (F. I.1).

SEGUNDA. La CAC ostenta competencias para proceder a la aprobación de una Ley sobre la materia de Voluntariado (F. I.2).

TERCERA. Se realizan determinadas observaciones al articulado (F. II).