



Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

ANTECEDENTES

PRIMERO.- En fecha indeterminada se elabora un borrador de Anteproyecto de Ley del Voluntariado de la Región de Murcia que, sin contener Exposición de Motivos, se estructura en 24 artículos divididos en cinco Títulos (Disposiciones Generales; Estatuto del Voluntariado, subdividido a su vez en dos Capítulos: del Voluntario y de las Entidades de Voluntariado; de las Relaciones entre la Administración y las Entidades de Voluntariado; de la Participación y del Fomento del Voluntariado), cuatro disposiciones adicionales, una transitoria, una derogatoria y dos finales.

Acompaña al texto una memoria de acierto y oportunidad, elaborada el 30 de abril de 2002 por la Dirección General de Juventud -centro directivo adscrito a la Consejería de Presidencia-, que justifica la necesidad de la norma proyectada en el auge de los movimientos de voluntariado que, de forma cuantitativa y cualitativa, cada vez tienen mayor presencia en la sociedad, abarcando cada vez más ámbitos de actuación. Por ello, teniendo en cuenta que la Constitución y el Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia (en adelante EAMU) imponen a los poderes públicos promover la participación de los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social, y dado, asimismo, que diversas instancias europeas recomiendan perfilar el papel de las organizaciones de voluntarios en las políticas de bienestar como complemento a los servicios dependientes de las Administraciones Públicas, se estima necesario regular el voluntariado en el ámbito de la Comunidad Autónoma.

Los objetivos que persigue la futura Ley son los de fomentar el voluntariado, favoreciendo la participación ciudadana en tareas de interés social como complemento de las políticas públicas, impulsando su implantación y reconocimiento social. Asimismo pretende posibilitar la coordinación entre las organizaciones voluntarias y la de éstas con la Administración y otras entidades.

El Anteproyecto ha tomado como referencia la Ley estatal 6/1996 (no 1995, como erróneamente consta en la memoria), de 15 de enero, del Voluntariado (en adelante LV), por lo que pretende efectuar una regulación amplia, respetuosa con la autonomía de las organizaciones voluntarias y de los propios voluntarios, pero que ordene y garantice su actuación.

Consta también en el expediente el informe del Servicio de Gestión Económica y Contratación de la Consejería de Presidencia, que manifiesta que el Anteproyecto *"no comporta actuación alguna que suponga gasto económico para el presente ejercicio"*, extremo que será asimismo ratificado por el Director General de Juventud en informe de 30 de abril de 2002, afirmando que la aprobación y entrada en vigor de la futura Ley *"no tendrá ninguna incidencia económica"*.

SEGUNDO.- Con fecha 31 de mayo de 2002, el Servicio Jurídico de la Consejería de Presidencia emite informe favorable al Anteproyecto, aunque pone de manifiesto la ausencia de Exposición de Motivos.

Por otra parte, estima que son preceptivos los informes del Consejo Jurídico, del Consejo Económico y Social y del Consejo Regional de Servicios Sociales, sin perjuicio de la conveniencia de recabar el parecer de las diferentes Consejerías acerca del Anteproyecto,

dado el carácter transversal de la materia que regula.

TERCERO.- Consta en el expediente informe del Secretario General de la Consejería de Presidencia que reitera los argumentos de oportunidad y necesidad expresados anteriormente por la Dirección General de la Juventud. Presta además especial atención al aspecto competencial, afirmando que en materia de voluntariado no existe una competencia exclusiva del Estado, por lo que la legislación emanada de éste autolimita su ámbito de aplicación a los voluntarios y organizaciones que desarrollen programas de ámbito estatal supraautonómico o que desarrollen actividades de competencia exclusiva del Estado. Por ello, la norma proyectada persigue regular la acción voluntaria desarrollada en el territorio de nuestra Comunidad Autónoma, para lo que considera que existe suficiente cobertura competencial en los mandatos establecidos en los respectivos artículos 9.2 de la Constitución y 9.2, e) del Estatuto de Autonomía, que imponen a los poderes públicos facilitar la participación de los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

Si bien la Comunidad Autónoma posee competencia para regular el voluntariado en su ámbito territorial, dicha materia no se encuentra específicamente atribuida a ningún órgano de la Administración regional, advirtiéndose una cada vez mayor ampliación de su ámbito de actuación, que, si bien inicialmente se limitó a lo estrictamente asistencial, hoy abarca sectores muy diversos, entre los cuales el deporte, la protección civil, la cooperación al desarrollo, juventud y mujer son competencias asignadas a la Consejería de Presidencia, Departamento que inicia y tramita el procedimiento de elaboración del Anteproyecto, sin perjuicio de la participación del resto de Consejerías y Organismos.

CUARTO.- A propuesta del Consejero de Presidencia, el 7 de junio de 2002 y tras tomar conocimiento del Anteproyecto, el Consejo de Gobierno acordó que la Consejería proponente continuara su tramitación, planteando consulta al resto de Consejerías y a las siguientes entidades: Plataformas para la Promoción y Fomento del Voluntariado de la Región de Murcia y de la Comarca de Cartagena, Consejo de la Juventud de la Región de Murcia, Federación de Municipios de la Región de Murcia, Coordinadora de ONG de la Región de Murcia y a las tres Universidades de la Región.

Sometido el Anteproyecto a las diferentes Consejerías, formulan observaciones al mismo las de Sanidad y Consumo; Agricultura, Agua y Medio Ambiente; Economía y Hacienda, y Turismo y Ordenación del Territorio. Sin formular observaciones, la Consejería de Trabajo y Política Social muestra su conformidad con el texto y aporta el acta de la sesión del Consejo Regional de Servicios Sociales en la que informó favorablemente el Anteproyecto. No contestaron a la consulta planteada las Consejerías de Educación y Cultura; Obras Públicas, Vivienda y Transportes ni la de Ciencia, Tecnología, Industria y Comercio.

De las entidades consultadas, sólo dos presentan observaciones: la Plataforma para la Promoción del Voluntariado en la Región de Murcia y la Coordinadora de Organizaciones no Gubernamentales para el Desarrollo.

QUINTO.- Solicitado el Dictamen del Consejo Económico y Social es emitido el 13 de noviembre de 2002. El Órgano consultivo valora positivamente el Anteproyecto aunque sugiere incorporar al mismo:

- La previsión de incentivos, bonificaciones y reducciones de precios para los voluntarios en transportes, museos, infraestructuras sociales, actividades culturales y deportivas, etc.
- Un estatuto de los destinatarios de las acciones de voluntariado.
- La obligación de la Administración de inspeccionar y controlar la labor de las entidades, en especial los aspectos relativos a la ausencia de ánimo de lucro, la gratuidad del trabajo voluntario y la ausencia de retribución; la no sustitución de trabajo remunerado por trabajo voluntario; los criterios de admisión y exclusión de los voluntarios en las entidades; su

aseguramiento y la responsabilidad de la entidad frente a terceros.

SEXTO.- Las observaciones efectuadas son objeto de valoración por el Instituto de la Juventud, Organismo Autónomo adscrito a la Consejería de Presidencia que, tras su creación por Ley 13/2002, de 4 de diciembre, ha asumido las competencias que en materia de Juventud tiene asignadas dicho Departamento. Su Director, en informe de 30 de enero de 2003, justifica el rechazo o aceptación de las observaciones formuladas como trámite inmediatamente anterior a la elaboración de un nuevo texto, éste ya definitivo, del Anteproyecto de Ley que presenta una ampliación de su articulado hasta 28 artículos, como consecuencia de la incorporación de un nuevo Capítulo, el III, al Título II. También incorpora una Exposición de Motivos.

Junto al texto definitivo del Anteproyecto autorizado por el Consejero de Presidencia, constan en el expediente un extracto de secretaría y un índice de documentos.

SÉPTIMO.- Tras la remisión del expediente al Consejo Jurídico, las Cortes Generales aprobaron la Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno (LIG).

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

El presente Dictamen se emite con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 12.2 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia.

SEGUNDA.- Sobre las competencias de la Comunidad Autónoma.

A la hora de describir el fenómeno del voluntariado, tanto la Exposición de Motivos como el informe sobre oportunidad y necesidad del Anteproyecto ponen especial énfasis en su esencia espontánea, social, como manifestación o canalización del espíritu altruista, libre y participativo del ciudadano en aras del interés general. Esa participación se extiende a los más diversos sectores de actividad, configurándola como una materia transversal, no identificable con ninguna de aquellas que tanto la Constitución como los Estatutos de Autonomía contemplan en los correspondientes listados competenciales. Por ello, su fundamento constitucional se identifica con el mandato contenido en el artículo 9.2 de la Carta Magna, que impone 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 todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social"*.

Así lo interpreta el legislador estatal en la Exposición de Motivos LV cuando afirma que dicho precepto constitucional obliga a los poderes públicos a promover, impulsar y proteger la participación ciudadana. Considera asimismo que, desde la perspectiva del reparto constitucional de competencias, la promoción y el fomento del voluntariado no son competencia exclusiva del Estado, razón que le mueve a limitar el ámbito de aplicación de la Ley a los voluntarios y organizaciones que participen o desarrollen programas de ámbito estatal o supraautonómico, así como a los que participen en programas que desarrollen actividades de competencia exclusiva estatal. De esta forma, el Estado respeta un margen de actuación para los poderes públicos regionales.

Al igual que la Constitución, el EAMU tampoco contempla de forma expresa el voluntariado, aunque su artículo 9.2 establece que la Comunidad Autónoma velará por:

a) *"Promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean efectivas y reales, removiendo los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud (...)"*

e) Facilitar la participación de todos los murcianos en la vida política, económica, cultural y social de la Región."

Si el carácter participativo del voluntariado en los más variados aspectos de la sociedad moderna es nota definitoria del mismo, no es menos relevante su caracterización como expresión de la solidaridad desde la libertad y el altruismo que persigue, entre sus principales objetivos, la erradicación de situaciones de marginación y la construcción de una sociedad igualitaria en la que todos los ciudadanos gocen de una calidad de vida digna (Exposición de Motivos LV). Desde esta perspectiva, el Anteproyecto encuentra su justificación en ambos preceptos estatutarios.

Ahora bien, ni el artículo 149.1 de la Constitución ni las normas de nuestro Estatuto de Autonomía destinadas a la asignación de competencias (fundamentalmente los artículos 10, 11 y 12) contienen una atribución expresa, ni al Estado ni a la Comunidad Autónoma, del voluntariado como materia, es decir como conjunto de actividades, funciones e institutos jurídicos relativos a un sector de la vida social (Sentencia del Tribunal Constitucional 123/1984, de 18 de diciembre). Ello no debe extrañar ante la práctica imposibilidad de formular una relación estable y definitiva de materias de relevancia pública, que sobreviva a los cambios de la sociedad y a la continua aparición de nuevos problemas de trascendencia general.

No obstante, los preceptos estatutarios referidos sí contienen la atribución a la Comunidad Autónoma 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 susceptibles de ser objeto de intervención del trabajo de los voluntarios. Así, el EAMU establece la competencia exclusiva de la Comunidad -atribuyéndole la potestad legislativa, reglamentaria y la función ejecutiva (artículo 10.2)- en las siguientes materias:

- Patrimonio cultural, histórico, arqueológico, monumental, artístico, paisajístico y científico de interés para la Región (10.Uno.14).
- Fomento de la cultura y de la investigación científica y técnica en coordinación con el Estado, especialmente en materias de interés para la Región de Murcia (10.Uno.15).
- Promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio (10.Uno.17)
- Asistencia y bienestar social. Desarrollo comunitario. Política infantil y de la tercera edad. Instituciones de protección y tutela de menores (...) Promoción e integración de los discapacitados, emigrantes y demás grupos sociales necesitados de especial protección, incluida la creación de centros de protección, reinserción y rehabilitación (10.Uno.18).
- Política juvenil (10.Uno.19).
- Promoción de la mujer (10.Uno.20).

El artículo 11 EAMU, por su parte, atribuye a la Comunidad Autónoma el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de protección del medio ambiente (11.3) y defensa del consumidor y usuario. Finalmente, el artículo 16 EAMU, le otorga el desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión.

Tales títulos competenciales coinciden, en gran medida, con la relación de áreas de interés general que comprende el artículo 4 del Anteproyecto y que, en definitiva, son aquellos sectores susceptibles de ser destinatarios de acción voluntaria (artículo 3 del Anteproyecto). La aludida concepción del voluntariado como cauce de expresión de la participación ciudadana en distintos ámbitos, y su carácter instrumental respecto de otras materias, se constata en los precedentes normativos que del voluntariado se contienen en la regulación sectorial. Así:

- La Ley 3/2003, de 10 de abril, del Sistema de Servicios Sociales de la Región de Murcia, contiene en sus artículos 5.1, letra c) y 26.1 un nuevo mandato a los poderes públicos para

fomentar y promover el voluntariado social, siendo evidente su condición de instrumento para la consecución de fines de interés social la regulación contenida en el artículo 12 de la misma Ley, cuyo apartado 1 señala los objetivos de la actuación sobre las personas mayores, mientras el apartado 2 prevé, entre otras actuaciones tendentes a la realización de dichos fines, el desarrollo de programas que potencien el voluntariado social.

- La Ley 13/2002, de 4 de diciembre, de Creación del Instituto de la Juventud de la Región de Murcia, asigna al referido Organismo Autónomo la promoción del voluntariado en la juventud (artículo 4, letra d).

- La Ley 6/1997, de 22 de octubre, sobre drogas, para la prevención, asistencia e integración social, prevé en su artículo 38 que *"la Administración pública regional, las entidades locales de su ámbito y las entidades privadas e instituciones fomentarán la participación del voluntariado social en las actuaciones de prevención, asistencia e integración social de los drogodependientes"*, mientras que el artículo 29.5 señala que la Comunidad Autónoma fomentará el voluntariado social u otras formas de apoyo y ayuda al drogodependiente, que actúen coordinadamente con la red general de servicios sociales, expresando de forma evidente el carácter complementario de la acción voluntaria respecto del servicio público y la comunión de fines que con ambas formas de actuación se persiguen.

- El artículo 8.3 del Decreto 124/2002, de 11 de octubre, por el que se regula la prestación de Ayuda a Domicilio en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, dispone que podrán intervenir en el servicio los voluntarios, quienes complementarán de forma coordinada la función y tareas del personal profesional de Ayuda a Domicilio.

- El Decreto 53/2001, de 15 de junio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, en su artículo 50.1, letra e) asigna al Servicio de Protección Civil la coordinación de las agrupaciones locales de voluntarios de Protección Civil.

En el ámbito de la legislación estatal, cabría citar la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos, cuyo artículo 64 dispone que el Estado fomentará la colaboración del voluntario en la atención de los disminuidos, promoviendo la constitución de instituciones sin ánimo de lucro que agrupen a estas personas en orden a colaborar con los profesionales en la realización de actuaciones de carácter vocacional a favor de aquéllos. También la Ley 2/1985, de 21 de enero, de Protección Civil, en su artículo 14, atribuye a las diferentes Administraciones públicas la promoción y el apoyo de la vinculación voluntaria y desinteresada de los ciudadanos a la Protección Civil y la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, en su artículo 37 prevé la participación de la acción voluntaria en el sector.

En suma, la materia del voluntariado no ha sido expresamente atribuida al Estado por la Constitución, sino que ésta, en su artículo 9.2, impone a los poderes públicos *in genere* la obligación de promover la participación ciudadana. En términos similares se expresa el EAMU cuando establece para la Comunidad Autónoma la obligación de proteger e impulsar la participación de los murcianos en la vida política, económica, cultural y social, constituyendo la promoción y fomento del voluntariado una vía primordial para dicha participación en determinados sectores, sobre la mayoría de los cuales el propio Estatuto asigna a la Comunidad competencias -unas de carácter exclusivo, otras sólo en cuanto al desarrollo legislativo-, de las que cabría derivar la competencia de aquélla para regular el voluntariado. Obsérvese que, aunque el artículo 9.2 EAMU imponga a la Comunidad Autónoma el deber de fomentar la participación ciudadana, tal actuación deberá llevarse a cabo en el marco de las competencias asumidas por el Estatuto de Autonomía, de conformidad con el sistema de reparto competencial dibujado por la Constitución, fundamentalmente en sus artículos 148 y 149.

TERCERA.- Competencia orgánica y procedimiento de elaboración.

Al igual que el voluntariado como materia no está atribuido a la Comunidad Autónoma de forma expresa, tampoco en el seno de la organización de ésta se produce dicha asignación, salvo en aspectos muy concretos y puntuales como los contenidos en los ya citados Decreto 53/2001, en relación a la Consejería de Presidencia y Ley 13/2002 respecto al Instituto de la Juventud. También existe una mención expresa al voluntariado en el Decreto 75/2003, de 11 de julio, por el que se establecen los órganos directivos de la Consejería de Trabajo, Consumo y Política Social, que crea la Dirección General de Inmigración, Voluntariado y Otros Colectivos, que tiene encomendada la función de elaboración, seguimiento y evaluación de planes y programas relacionados con dichas materias y la elaboración y gestión de los convenios que se deriven de aquellos.

En cualquier caso, aunque la asignación de funciones relativas al voluntariado a diversos centros directivos podría hacer surgir dudas acerca de cuál era la Consejería competente para iniciar la tramitación del procedimiento de elaboración del Anteproyecto, tal interrogante ha sido despejado por el Acuerdo de Consejo de Gobierno de 7 de junio de 2002, por el que el Gobierno regional toma conocimiento del Anteproyecto y ordena a la Consejería de Presidencia continuar su tramitación. De conformidad con el artículo 21.2 de la Ley 1/1988, de 7 de enero, del Presidente, del Consejo de Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, corresponde al Consejo de Gobierno la aprobación y presentación a la Asamblea de los proyectos de ley.

En la tramitación del Anteproyecto cabe afirmar que se han cumplido los trámites preceptivos establecidos por el artículo 22 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de Organización, Competencia y Funcionamiento del Gobierno (en adelante, LG), de aplicación supletoria ante la ausencia de normativa regional específica. No obstante, dicha afirmación ha de matizarse ante la constatación de la ausencia de las siguientes actuaciones, que habrán de incorporarse al expediente con anterioridad a su sometimiento al Consejo de Gobierno:

a) Exige el artículo 22.2 LG que el Anteproyecto vaya acompañado por una memoria económica que contenga la estimación del coste a que dará lugar, sin que aquélla pueda ser sustituida por una declaración acerca de la ausencia de incidencia económica derivada de la entrada en vigor de la futura Ley, como la que efectúa el Director General de Juventud. El Consejo Jurídico, que ha puesto reiteradamente de manifiesto en sus Dictámenes la necesidad de acompañar el referido documento, es consciente de la dificultad que la elaboración de la memoria puede tener en proyectos normativos como el presente, a los que no cabe anudar de forma directa e inmediata una generación de gasto, sino que ésta se manifestará de forma diferida en el tiempo, en tanto que precisará de actos concretos de aplicación que serán los que, en puridad, conlleven la aplicación de recursos económicos. Pero son precisamente tales características las que hacen mucho más aconsejable la emisión del citado estudio económico, dado que su finalidad es ilustrar sobre algunas de las consecuencias de la norma, permitiendo deducir el alcance del Proyecto con relación al principio de eficacia que informa con carácter esencial toda la actuación administrativa (artículo 103.3 de la Constitución), además de ser pauta de referencia para contrastar la eficiente asignación del gasto público que el artículo 31 de la Carta Magna establece.

Desde esta perspectiva, si bien el Proyecto en sí mismo no genera un coste de forma inmediata, lo cierto es que su aprobación sí tendrá una incidencia económica, para lo cual basta con analizar, a modo de ejemplo, el contenido del Título V del Anteproyecto, cuando prevé como medidas de fomento del voluntariado determinadas actuaciones que, en aplicación de la futura Ley, generarán bien un gasto (convocatoria de subvenciones) bien una disminución de los ingresos (medidas fiscales en beneficio de las entidades de voluntariado y bonificaciones

o reducciones en la utilización de diversos servicios públicos).

Por otra parte, debe destacarse que el informe del Jefe de Servicio de Gestión Económica y Contratación de la Consejería de Presidencia (folio 18) afirma la ausencia de gasto derivado de la entrada en vigor de la futura Ley *"para el presente ejercicio"*, efectuando así una limitación de su objeto no compatible con la finalidad del informe económico.

Debe, pues, incorporarse una memoria económica expresiva del coste a que dará lugar la futura Ley.

b) No consta en el expediente el informe del Consejo Regional de Cooperación Local, que resulta preceptivo de conformidad con el artículo 3.1, letra a) de la Ley 9/1994, de 30 de diciembre, de creación del órgano, al que atribuye la función de emitir informes sobre *"los anteproyectos de ley y los proyectos de reglamentos reguladores de los distintos sectores de la acción pública de la Administración regional que afecten al ámbito de competencias de la Administración local"*. Resulta evidente la incidencia del Anteproyecto sometido a consulta sobre las competencias de las Entidades Locales de la Región, cuando en su artículo 21 se les atribuye determinadas funciones que habrán de ejercer en el marco de las competencias que tienen atribuidas por la legislación de régimen local, siendo el referente de todas ellas, en relación al voluntariado, el artículo 72 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, al disponer que las Corporaciones Locales favorecen el desarrollo de las asociaciones para la defensa de los intereses generales o sectoriales de los vecinos, para lo cual han de posibilitarles el uso de los medios públicos y el acceso a las ayudas económicas para la realización de sus actividades. Del mismo modo, la función que el artículo 20.1, letra e) del Anteproyecto asigna a la Comunidad Autónoma para coordinar las relaciones entre las Administraciones públicas competentes incidirá sobre las competencias de las Corporaciones Locales en materia de voluntariado.

c) La reciente aprobación de la LIG, que entró en vigor el pasado 15 de octubre, modifica la redacción del artículo 22.2 LG, introduciendo la exigencia de un nuevo informe que habrá de acompañar al correspondiente Anteproyecto: el de *"impacto por razón de género de las medidas que se establecen en el mismo"*. Debe, pues, incorporarse al expediente dicho informe con anterioridad a su elevación a Consejo de Gobierno.

CUARTA.- Consideraciones de carácter general.

1. La base competencial que fundamenta el Anteproyecto sometido a consulta y que ya ha quedado expuesta en la Consideración Segunda, necesariamente incide sobre el alcance de la regulación a efectuar, máxime cuando la futura Ley habrá de incorporarse a un escenario normativo en el que ya existen textos legales reguladores de la materia emanados tanto del Estado como de la mayoría de las Comunidades Autónomas. Por ello, la delimitación del ámbito de aplicación de la norma y, por extensión, del objeto de regulación habría de delimitarse de forma más precisa en orden a evitar el conflicto con otras regulaciones preexistentes. Así, el artículo 2 del Anteproyecto debería añadir, junto al criterio territorial que incardina dentro de su ámbito de regulación a *"toda actividad de voluntariado realizada en el territorio de la Comunidad Autónoma"*, el criterio funcional en relación a los programas o proyectos de interés general desarrollados, los cuales deberían ser de ámbito autonómico o local o que desarrollen actividades de competencia regional. Así, el ámbito de aplicación de la futura Ley debería quedar referido a toda actividad de voluntariado que, realizada en el territorio de la Comunidad Autónoma, desarrolle programas o proyectos de interés general en el ámbito de competencias de aquélla. Con ello no sólo se consigue ajustar la regulación al carácter derivado de la competencia que la habilita, sino que también permite un mejor engarce con la norma estatal, cuyo criterio delimitador de su ámbito de regulación atiende al carácter estatal o supraautonómico de los proyectos o programas, así como a que éstos desarrollen

competencias exclusivas del Estado. Debe recordarse que el propio informe de necesidad y oportunidad (folio 17 del expediente), que acompaña al Anteproyecto, apunta que su regulación viene a complementar el ámbito de aplicación de la ley estatal.

2. Desde la perspectiva de la técnica legislativa, sería preferible una división del Anteproyecto en Capítulos frente a los Títulos utilizados. En la tradición jurídica española la unidad básica de división de las normas es el artículo, utilizándose el Capítulo cuando la ordenación de la Ley exige una unidad de división superior. Sólo si la utilización de los Capítulos es insuficiente, se acudiría a los Títulos, unidad ésta que debería quedar reservada a leyes de gran extensión o de especial relevancia. Es cierto que el Título II está dividido en tres Capítulos, pero, siendo éste el único Título que cuenta con una subdivisión interna, lo procedente sería sustituir los Títulos por Capítulos y los actuales Capítulos del Título II por las correspondientes Secciones.

3. El texto del Anteproyecto debe ser objeto de una revisión ortográfica general en orden a corregir ciertos errores en el uso de los signos de puntuación, las tildes, concordancia en el número entre sustantivo y adjetivo y entre sujeto y verbo, etc.

QUINTA.- Observaciones a la Exposición de Motivos y al articulado.

1. a) En el apartado II de la Exposición de Motivos se reproduce el contenido del artículo 9.2 de la Constitución Española, aunque variando el número de la palabra "individuo" que se consigna en plural, frente al singular utilizado en la norma. Debería adecuarse su redacción a la del precepto transcrito.

b) Del mismo modo, en el apartado III se reproduce el contenido del artículo 9.2 (no 9.Dos) EAMU, aunque en esta ocasión se prescinde de la referencia que el precepto estatutario efectúa a "*los grupos en que se integra el individuo*". Independientemente de la conveniencia de no cercenar la redacción de los preceptos transcritos y de que su reproducción se haga de manera literal, en el presente supuesto la mención al aspecto asociativo en el marco del artículo 9.2 es especialmente relevante en el preámbulo de una Ley que concibe el voluntariado exclusivamente como organizado, es decir, únicamente el desarrollado en el seno de una entidad que, con las más diversas figuras jurídicas, puede también adoptar forma asociativa.

c) En el apartado IV de la Exposición de Motivos debe corregirse la referencia a los 24 artículos de la Ley, por los 28 que en la actualidad conforman el Anteproyecto.

d) En el apartado V debería suprimirse el posesivo "su" en la expresión "*en su conclusión*".

2. Artículo 1. Objeto.

La expresión "*que se entablen*" podría ser sustituida por "que puedan establecerse" o "que se establezcan".

3. Artículo 3. Concepto de voluntariado.

El artículo efectúa una doble conceptualización del voluntariado. En el primer apartado, tiene carácter positivo y consiste en la enumeración de las características propias de la acción voluntaria; mientras en el apartado 2, de forma negativa, delimita el concepto de voluntariado mediante la expresa exclusión de figuras próximas y susceptibles de ser confundidas con aquél. De conformidad con esta sistemática, en el apartado 1 debería incluirse la nota de continuidad que caracteriza al voluntariado, quizá mediante su incorporación a la letra a), que podría quedar redactada como sigue: "que tengan un carácter continuo, altruista, responsable y solidario".

En el apartado 2, por su parte, quizá debiera efectuarse una enumeración por separado de las actividades excluidas del voluntariado para clarificar más cuáles son éstas. Así, la redacción del apartado podría ser la siguiente:

"2. No tendrán la consideración de voluntariado, a efectos de lo dispuesto en esta Ley, las acciones solidarias o ayudas voluntarias en las que concurra alguna de las siguientes características:

- a) Ser realizadas de forma aislada, espontánea o esporádica.
- b) Atender a razones familiares o ser efectuadas a título de amistad o buena vecindad.
- c) Ser prestadas al margen de las entidades reguladas en el artículo 10 de esta Ley."

Con esta redacción se establece de forma indubitada que basta con que se dé una de dichas características en una determinada actuación para que ésta no pueda ser considerada como voluntariado. Por otra parte, se suprime la referencia a las actuaciones efectuadas a título de benevolencia, pues aunque la expresión *"trabajos realizados a título de amistad, benevolencia y buena vecindad"* es tradicional en nuestro ordenamiento jurídico (el artículo 1.3, letra d), del Estatuto de los Trabajadores la utiliza para excluir tales actividades en su conjunto del concepto de relación laboral, y el artículo 98 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social excluye asimismo estos trabajos del ámbito de protección del Régimen General de la Seguridad Social), lo cierto es que su uso en el Anteproyecto para excluir del concepto de acción voluntaria a los trabajos realizados a título de benevolencia no sería correcta, pues el trabajo voluntario no es sino una actuación de buena voluntad, como por otra parte tiene declarado la jurisprudencia (por todas, sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, Sala de lo Social, de 18 de mayo de 2000, que indica: *"lo que caracteriza la existencia de una relación jurídica de voluntariado es el compromiso libre y altruista de prestar un servicio de forma solidaria y no retribuida; lo que en la terminología del art. 1.3º letra d) del Estatuto de los Trabajadores, serían "*). En consecuencia y para evitar una contradicción, en la redacción que ahora se propone desaparece la referencia a dichos trabajos, manteniendo sin embargo los realizados a título de buena vecindad y amistad, en los que si bien es posible encontrar notas comunes con el trabajo voluntario, también presentan connotaciones que los diferencian de éste.

Si no se aceptara esta observación y se optara por mantener la redacción que consta en el Anteproyecto, al menos, debería precisarse algo más a qué entidades se refiere el citado apartado 2 con la expresión "dichas entidades", dado que su referente se encuentra demasiado lejos en el texto, en el primer párrafo del artículo.

4. Artículo 5. Principios básicos de actuación.

En la letra e) debe sustituirse el pronombre "éstas" por "aquéllas", pues, de lo contrario, el precepto predicaría la autonomía e independencia frente a los poderes públicos no de las entidades, sino de las Administraciones públicas.

5. Artículo 7. Derechos.

a) A lo largo de todo el Anteproyecto se advierte que tanto los derechos del voluntario como los correlativos deberes de las entidades en que se integra (artículo 12) vienen referidos únicamente al momento en que el individuo ya se ha incorporado a una entidad de voluntariado, guardando silencio acerca de los posibles derechos de quien desea incorporarse a una entidad. En este sentido, si el voluntariado es expresión de la libre participación del individuo en la sociedad propia de un Estado Social y Democrático, tal libertad podría verse obstaculizada o cercenada por la negativa de las entidades de voluntariado a aceptar su integración en ellas, impidiéndole de facto adquirir la condición de voluntario. Por ello, el derecho reconocido en la letra b) del artículo 7 del Anteproyecto, que deriva directamente de la Constitución Española (artículos 10 y 14), debería extender expresamente su aplicación también a quien solicita el ingreso en una entidad de voluntariado. Ello, a su vez, exigiría regular las condiciones en que las entidades pueden rechazar la solicitud de incorporación de un ciudadano, siendo su ubicación sistemática más adecuada el artículo 11 del Anteproyecto, titulado *"incorporación de las personas voluntarias en las entidades de voluntariado"*.

Del mismo modo, como ya propusiera el Consejo Económico y Social, la futura norma también debería contemplar las circunstancias en que los voluntarios pueden resultar excluidos de las

respectivas entidades, fijando ciertas garantías mínimas (fijación de un trámite de audiencia, preavisos, etc), sin perjuicio de su posterior desarrollo por los Estatutos de cada entidad.

b) En la letra d) se contiene una de las novedades de la regulación regional respecto de la estatal, aunque no respecto de la inmensa mayoría de las leyes autonómicas sobre voluntariado: el derecho del voluntario a quedar asegurado en el ejercicio de su labor como tal. Este derecho se enmarca en otro más amplio que persigue garantizar la indemnidad del voluntario tanto en su vertiente patrimonial -manifestación del cual es su derecho al reembolso de los gastos sufridos (letra f)-, como en el de su salud e integridad física -lo que lleva a la letra g) a establecer el derecho del voluntario a realizar su actividad en las debidas condiciones de seguridad e higiene-. Precisamente el referido principio de indemnidad hace incomprensible la salvedad que la letra d) establece para el supuesto de enfermedad, al indicar que el seguro lo será *"contra los riesgos de accidente y, en su caso, de enfermedad"*, por lo que procede suprimir el inciso *"en su caso"*. Además, es posible simplificar la redacción del precepto en los siguientes o similares términos: *"estar aseguradas contra los riesgos de accidente, enfermedad y daños a terceros derivados directamente de su actividad como voluntario"*.

6. Artículo 8. Deberes.

La letra d) debería ser completada con la referencia al deber de los voluntarios de respetar los derechos y creencias no sólo de los destinatarios de la acción voluntaria, sino también del resto de voluntarios.

7. Artículo 9. Reconocimiento social del voluntario.

El apartado 2 establece un nuevo premio en el ámbito del voluntariado, efectuando un regulación muy parca y sin contener una previsión expresa de desarrollo reglamentario. Por ello, quizás sería conveniente prever la aplicación supletoria de la Ley regional 7/1985, de 8 de noviembre, de Honores, Condecoraciones y Distinciones en todo lo no previsto por el Anteproyecto.

8. Artículo 10. Concepto (entidades de voluntariado).

La redacción del precepto genera cierta confusión, pues, si bien en atención a su estructura cabría pensar que existen dos tipos de entidades de voluntariado, las de la letra a) y las de la letra b), lo cierto es que no parece ser así, dado que las entidades descritas en esta última letra ya englobarían a las primeras. En efecto, obsérvese que para que una entidad pueda calificarse como de voluntariado en aplicación de esta letra b), no sólo ha de estar integrada mayoritariamente por voluntarios o desarrollar su actividad fundamentalmente a través de éstos, sino que, además, han de cumplir las condiciones señaladas en la letra a).

Ahora bien, si las entidades de la primera letra ya pueden calificarse como entidades de voluntariado, la letra b) carece de sentido salvo que se pretendiera establecer un requisito adicional (estar integradas mayoritariamente por voluntarios o desempeñar su actividad fundamentalmente a través de ellos); pero si tal es la finalidad perseguida, debería incorporarse el requisito a la letra a), matizando el inciso relativo a la presencia de voluntarios y suprimiendo el apartado b).

Por otra parte, si la finalidad de la letra b) fuera posibilitar una "segunda vía" para acceder a la condición de entidad de voluntariado, atendiendo únicamente a las personas que la integran o desarrollan su actividad, debería suprimirse el inciso *"además de cumplir las condiciones señaladas en el apartado anterior"*. No obstante, el Consejo Jurídico considera mucho más precisa la caracterización efectuada por la letra a), en tanto que atiende tanto al elemento subjetivo (*"que cuentan con la presencia de voluntarios"*) como al objetivo (*"que desarrollen de forma permanente, estable y organizada, programas o proyectos concretos de voluntariado"*), conjugando así elementos fundamentales de la definición de voluntariado contenida en el artículo 3 del Anteproyecto.

Asimismo, la caracterización de una entidad de voluntariado atendiendo a que desarrolle su actividad fundamentalmente a través de voluntarios ya se contenía en el artículo 5.1 de la Ley aragonesa 9/1992, de 7 de octubre, del Voluntariado Social -primera Ley que en el ordenamiento jurídico español reguló con carácter general esta materia- que ha sido objeto de críticas debido a la dificultad para determinar en la práctica si concurría o no dicha circunstancia.

9. Artículo 12. Obligaciones de las entidades de voluntariado.

El apartado 3 permite a los trabajadores de las entidades de voluntariado participar como voluntarios en la actividad de las mismas. Si bien dicha finalidad es aceptable, debe imposibilitarse que bajo la forma de trabajo voluntario, pueda encubrirse una verdadera prestación laboral. Su actual redacción, por ejemplo, no evitaría la realización de "horas extra" sin remuneración, posibilitando actitudes poco respetuosas con los derechos laborales del trabajador. Por ello sería conveniente introducir la prohibición de que la prestación voluntaria del personal asalariado coincida con las funciones propias del puesto de trabajo que se desempeña.

10. Artículo 14. Responsabilidad extracontractual frente a terceros.

Dado que la exigencia de responsabilidad por daños a terceros tendrá un régimen diferente según la naturaleza privada o pública de la entidad de voluntariado, encontrándonos en este último caso ante un supuesto de responsabilidad patrimonial de la Administración, debería suprimirse el adverbio "civilmente".

11. Artículo 16. Concepto de destinatario de la acción voluntaria.

Para no reiterar de nuevo las características de la acción voluntaria, la redacción del precepto podría simplificarse mediante la remisión al artículo 3 del Anteproyecto. Si se opta por mantener la actual redacción, debería evitarse la redundancia que se produce al aludir en dos ocasiones al carácter organizado de la actividad en el inciso "*y organizada por una entidad pública o privada, sin ánimo de lucro y debidamente organizada*".

12. Artículo 20. Competencias de la Administración de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

a) La letra c) atribuye a la Administración regional la función de control de cumplimiento de la normativa de voluntariado y, en especial, sobre aquellos aspectos regulados por la futura Ley que puedan dar lugar a lesiones en los derechos fundamentales de los voluntarios, de los destinatarios de la acción y de la sociedad en general. Al margen de la imprecisión que supone hablar de derechos fundamentales de la sociedad en general, lo cierto es que el precepto da entrada en la regulación del Anteproyecto al aspecto del control de aplicación de la norma. Para el ejercicio de esta función se dota a la Administración regional de un único instrumento de reacción, como es la cancelación de la inscripción en el Registro General de Entidades de Voluntariado de la Región de Murcia por pérdida de la condición de entidad de voluntariado a causa del incumplimiento de sus obligaciones, con la consiguiente imposibilidad de concurrir a subvenciones y ayudas públicas ni a la celebración de convenios con las Administraciones públicas (artículo 22 del Anteproyecto).

La naturaleza de la medida es muy próxima a la sancionadora, en tanto que supone una reacción -sanción- frente al incumplimiento de una obligación impuesta por la norma -infracción-. Además, en los términos tan absolutos en que se formula, podría resultar desproporcionada, dado que se podría imponer la pérdida de la condición de entidad colaboradora -única medida posible- tanto por conductas especialmente graves (por ejemplo, no garantizar al personal voluntario las debidas condiciones de seguridad e higiene (artículo 12.1, letra f) o dar difusión a los datos de carácter personal de los destinatarios de la acción voluntaria), como por incumplimientos que cabría calificar como menos graves (por ejemplo, no

dar a un determinado voluntario una completa información u orientación para el ejercicio de su labor (artículo 12.1, letra c).

Por ello, debería valorarse por el centro directivo impulsor del Anteproyecto la conveniencia de incluir en el mismo un catálogo de infracciones y sanciones, para ajustar la medida a su verdadera naturaleza sancionadora y dar así cumplimiento a los principios de legalidad, tipicidad y proporcionalidad vigentes en la materia (artículos 127, 129 y 131 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común).

No obstante, el régimen sancionador debe ser siempre la última ratio, el recurso último frente al incumplimiento de sus obligaciones por parte de las entidades. La función de control admite otras manifestaciones que habrán de operar de forma previa a la imposición de sanciones. Así, existen numerosas facultades de intervención administrativa que se engloban en la idea de control y que abarcan desde la mera comunicación de información, obligando a las entidades a remitirla de forma periódica, hasta la necesidad de autorización para la realización de determinadas actividades, pasando por el establecimiento de facultades inspectoras y verificadoras de la actuación de las entidades o la posibilidad de impartir órdenes preceptivas o prohibitivas (por ejemplo, para impedir el uso indebido de la denominación entidad de voluntariado cuando no se poseen los requisitos para ello).

Cualesquiera de estas medidas, en tanto que limitativas del ejercicio del voluntariado como manifestación de la participación del ciudadano en la vida social, que a su vez encuentra su fundamento directo en el artículo 9.2 de la Constitución, requieren una previsión legal, cuya ubicación más adecuada es, precisamente, la Ley que regula de forma general el voluntariado. Es preciso efectuar esta advertencia ante la genérica remisión reglamentaria que se contiene en la Disposición Final Primera del Anteproyecto, recordando que *"el principio general que la Constitución consagra (artículo 1.1) autoriza a los ciudadanos a llevar a cabo todas aquellas actividades que la Ley no prohíbe, o cuyo ejercicio no subordine a requisitos o condiciones determinadas y el principio de legalidad (artículos 9.3 y 103.1) impide que la Administración dicte normas sin la suficiente habilitación legal"* (Sentencia del Tribunal Constitucional de 24 de julio de 1984). De esta forma, la regulación limitativa de los ámbitos de libertad que corresponden al individuo debe proceder de la voluntad de sus representantes a través de su principal instrumento: la Ley, la cual, sin excluir de forma absoluta la regulación reglamentaria, sí que debe establecer el contenido fundamental de tales limitaciones, para que el reglamento quede claramente subordinado a la Ley, convirtiéndose en complemento indispensable de ésta, no en regulación ajena o independiente de ella.

En definitiva, la idea de control e intervención debe ser parte esencial del Anteproyecto. Por ello, no basta con efectuar una vaga y genérica atribución de la facultad de control a la Administración Regional, ni con crear un único instrumento de control -el Registro de Entidades de Voluntariado-, sino que debería dotarse a la Administración controladora de un completo elenco de facultades de intervención para garantizar el cumplimiento de sus obligaciones por parte de las entidades y el respeto a los derechos de los voluntarios. De no hacerlo así, la Comunidad Autónoma gozará de una potestad, pero carecerá de los mínimos instrumentos que su ejercicio requiere, convirtiendo en inútil la atribución de aquélla.

La observación contenida en estas líneas debe ponerse en conexión también con el artículo 22.3.

b) El apartado 2 atribuye las funciones que la Ley asigna a la Comunidad Autónoma en materia de voluntariado a la Consejería de Presidencia. Sin embargo, dicha determinación parece más propia de una disposición reglamentaria que de la Ley, debiendo asimismo considerar la menor adaptabilidad de la Ley frente al reglamento en relación a los eventuales cambios

organizativos.

13. Artículo 21. Competencias de las Entidades Locales.

Su apartado a) les atribuye la función de velar por el cumplimiento de las disposiciones de la futura Ley en las acciones de voluntariado que se desarrollen en el ámbito local. Sin embargo, la Ley no dota a las Corporaciones Locales de medidas de reacción frente al incumplimiento, con lo que la labor de vigilancia y control que se les encomienda quedará muy limitada.

Por otra parte, para posibilitar a las Administraciones regional y local el ejercicio de su labor controladora, debería incluirse entre las obligaciones de las entidades de voluntariado (artículo 12) la de facilitar a las Administraciones públicas la información que les sea requerida en el ejercicio de sus competencias.

14. Artículo 22. Del Registro General de Entidades de Voluntariado de la Región de Murcia.

a) Como ya se indicó anteriormente, el apartado 3 regula la pérdida de la condición de entidad de voluntariado. Sin embargo, nada se contiene en el Anteproyecto acerca de la adquisición de dicha cualidad, pues nada se dice acerca de si es precisa una declaración expresa de tal condición o si ésta se obtiene por la mera inscripción en el Registro. Dada la trascendencia que dicha cuestión ha de tener respecto a la entidad y a los voluntarios que en ella se integran, el Anteproyecto debería hacer mención expresa a ciertos aspectos relevantes para la adquisición de la condición de entidad de voluntariado.

b) El apartado 3 contiene una incorrección gramatical que debe ser corregida cuando expresa que la inscripción se cancelará cuando *"se produzca la pérdida o condición de entidad de voluntariado"*.

15. Artículo 25. El Consejo del Voluntariado de la Región de Murcia.

a) Ya diversos órganos preinformantes, incluido el Consejo Económico y Social, manifestaron que habría sido conveniente una mayor extensión de la regulación legal del Consejo, tanto en cuanto a su organización como a sus funciones. Si bien tal observación fue asumida en el aspecto funcional no lo fue en el organizativo, argumentando el Director del Instituto de la Juventud que la naturaleza cambiante de los órganos administrativos y agentes políticos y sociales llamados a formar parte del órgano hacían más aconsejable su remisión al posterior desarrollo reglamentario. Sin embargo, tales remisiones no han de ser omnímodas, sino que, en buena técnica legislativa, la ley de creación del órgano debería dibujar su estructura básica, limitándose el reglamento a perfilar y desarrollar lo ya establecido. Se reitera, pues, la observación, considerando el Consejo Jurídico de la Región de Murcia que el Anteproyecto debería contemplar, al menos, algunos aspectos omitidos en la redacción actual y que no se encuentran afectados por el carácter mutante de los órganos administrativos y de los agentes sociales, tales como el número de miembros; los órganos internos de dirección y a quién corresponderá la Presidencia o Dirección del mismo.

En este sentido, sería recomendable que la regulación del referido Consejo del Voluntariado tomara como referencia la contenida en la Ley regional 9/1985, de 10 de diciembre, de Órganos Consultivos, ya que, si bien su artículo 1 excluye expresamente de su ámbito de aplicación a los órganos colegiados consultivos *"cuya creación se regule específicamente por otras leyes"*, su Exposición de Motivos señala como objeto de la Ley *"unificar y sistematizar la regulación de esta forma de participación que ya se viene produciendo con una gran intensidad"*. En definitiva, aunque la regulación del Consejo del Voluntariado efectuada por el Anteproyecto no se ve formalmente vinculada o limitada por la Ley 9/1985, lo cierto es que esta norma surge con vocación uniformadora al intentar dotar de un régimen homogéneo a los órganos canalizadores de la participación ciudadana, por lo que aquella Ley que pretenda separarse de su régimen debería ser ampliamente motivada, en tanto que contribuirá a la heterogeneidad de regímenes y, en consecuencia, dificultará la consecución del objetivo

unificador perseguido por el legislador en el ámbito de los órganos consultivos.

b) La referencia al artículo 24 contenida en el apartado 4, letra f), podía ser correcta en el primer borrador del Anteproyecto, pero tras añadir determinados artículos en el texto definitivo, el artículo regulador del Plan Regional para la promoción y el fomento del Voluntariado en la Región de Murcia ya no es el 24, sino el 28.

16. Artículo 27. Incentivos al voluntariado.

El contenido de este precepto reproduce el artículo 14 LV, limitándose a efectuar una adaptación orgánica consistente en la sustitución de la expresión "Ministerios competentes" por "Consejerías competentes". Sin embargo, dado que tal sustitución se efectúa en relación al establecimiento de bonificaciones o reducciones en el uso de medios de transporte público, la previsión resulta incompleta, pues excluiría a las Corporaciones Locales, que ostentan la titularidad de servicios públicos de transporte de viajeros, al igual que tampoco se contemplaría la eventual instauración de bonificaciones o reducciones en otros servicios públicos susceptibles de ello. Por ello, se propone una redacción más genérica que prevea la posibilidad de establecer tales beneficios para los voluntarios en el uso de determinados servicios públicos, al tiempo que la mención a las Consejerías competentes se sustituye por la de "Administraciones competentes". Así, la redacción del primer inciso del precepto podría ser la siguiente:

"Los voluntarios podrán disfrutar, en los términos y con el alcance que establezcan las Administraciones públicas competentes, de bonificaciones o reducciones en el uso de determinados servicios públicos..."

17. Disposición Adicional Primera. Consejo de Voluntariado de la Región de Murcia y Registro General de Entidades de Voluntariado de la Región de Murcia.

Esta Disposición efectúa un mandato de desarrollo reglamentario específico respecto del Consejo de Voluntariado y del Registro previstos en el Anteproyecto, e impone al Gobierno la labor de promover su constitución y puesta en funcionamiento, una vez aprobada la norma reglamentaria.

La correcta técnica legislativa aconseja emplazar los mandatos de regulación no en las Disposiciones Adicionales de las Leyes, sino en las Finales, por lo que esta Disposición podría convertirse en la Disposición Final Primera de la Ley, sustituyendo a la contenida en el Anteproyecto, al ser innecesaria la atribución genérica de potestad reglamentaria que contiene. En efecto, el Consejo de Gobierno ostenta dicha potestad no porque se la asigne la futura Ley, sino porque ya el artículo 32.1 EAMU dispone que le corresponde el ejercicio de la potestad reglamentaria en materias no reservadas por el Estatuto a la competencia normativa de la Asamblea Regional; reserva de ley que no cabe predicar respecto de todas las competencias que habilitan a la Comunidad para la regulación del voluntariado.

Desde la perspectiva del contenido de la Disposición, convendría atribuir expresamente la iniciativa de la regulación reglamentaria a la Consejería de Presidencia, máxime si se asume la observación que ya se efectuó al artículo 20.2 del Anteproyecto.

18. Disposición Adicional Segunda. Voluntarios de la cooperación para el desarrollo.

En la definición del voluntario de cooperación para el desarrollo se dice que son tales quienes, *"integrados en organizaciones públicas o privadas sin ánimo de lucro, participen, en las condiciones que se indican, en la gestión o ejecución de programas o proyectos de cooperación para el desarrollo"*. Parte, para realizar esta caracterización, de los términos en que se expresa el artículo 37.1 de la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo (no *"de Cooperación y Desarrollo"*, como erróneamente se consigna en la Disposición analizada), pero, al no reproducir los contenidos de los apartados 2, 3 y 4 del precepto estatal, que establecen el régimen específico de los citados voluntarios, queda sin

sentido el inciso "en las condiciones que se indican", que debería ser suprimido o, al menos, aclarado su significado.

19. Disposición Adicional Cuarta. Ejercicio de actividades de voluntariado por personal al servicio de la Administración Pública regional.

Debería sustituirse el término "compatibilizando" para evitar una interpretación que reduzca las medidas que pueden adoptarse únicamente a las relativas al régimen de incompatibilidades del personal al servicio de la Administración regional, dado que esta materia es regulada por una normativa básica cuya extensión y minuciosidad dejan márgenes muy estrechos a las posibilidades innovadoras de la Comunidad Autónoma. Por el contrario, si el precepto utilizara la expresión "conciliando" u otra similar, evitaría esa eventual interpretación restrictiva, que sería indeseable dada la posibilidad de adoptar medidas en materia de jornadas, horarios, permisos, etc.

Por otra parte, cualesquiera medidas que se regulen no deben interferir en la prestación funcional o laboral del empleado público, por lo que habrían de quedar supeditadas a las necesidades del servicio. Del mismo modo, debería evitarse que las actuaciones voluntarias de los empleados públicos resulten gravosas para la Hacienda Pública Regional, previendo el carácter no retribuido de los permisos, reducciones de jornada, etc., que pudieran establecerse.

20. Disposición Derogatoria.

Los términos tan genéricos en que se pronuncia esta Disposición merecen una consideración desde la óptica de la técnica legislativa. El Anteproyecto, al señalar que quedan derogadas cuantas normas de igual o inferior rango contradigan o se opongan a lo dispuesto en él, deja absolutamente indeterminado el objeto de la derogación, correspondiendo al esfuerzo del intérprete la concreción de qué normas han quedado subsistentes y cuáles derogadas por la disposición. Además, con el uso de esta fórmula únicamente se aporta al ordenamiento una voluntad derogatoria explícita cuya eficacia no va más allá de lo dispuesto por el artículo 2.2 del Código Civil, resultando por tanto inútil en la labor clarificadora del derecho vigente. Una técnica legislativa adecuada exige que las disposiciones derogatorias recojan *"una relación tanto de todas las leyes y normas inferiores que se derogan como de las que se mantienen en vigor y cerrándose la lista con una cláusula de salvaguardia que acotará la materia objeto de derogación"* (Directrices Generales sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 17 de octubre de 1991). Es al legislador y, previamente, al redactor del Anteproyecto de Ley a quien corresponde determinar el derecho vigente mediante el análisis de todas las normas preexistentes, clarificando el engarce de la futura norma dentro del ordenamiento jurídico en que se inserta, sin que pueda admitirse la dejación de esa función trasladando su carga al operador jurídico.

21. Disposición Final Segunda.

Prevé esta Disposición la entrada en vigor de la Ley el día siguiente al de su publicación. Si bien dicha ausencia de *vacatio* es posible, de conformidad con el artículo 2.1 del Código Civil que prevé la entrada en vigor de las leyes a los veinte días de su completa publicación en el Boletín Oficial del Estado, si en ellas no se dispone otra cosa, lo cierto es que las características del Anteproyecto parecen desaconsejar una eficacia inmediata de la futura Ley, en tanto que regula *ex novo* una materia de forma genérica, lo que exige dar a los operadores jurídicos la posibilidad de adquirir el suficiente conocimiento de la Ley antes de su efectiva aplicación, finalidad ésta que justifica toda *vacatio legis*.

Por otra parte, a lo largo de la tramitación del Anteproyecto no se ha acreditado que existan razones de urgencia u otra índole que hagan inaplazable la entrada en vigor de la norma o que desaconsejen la aplicación de la regla general contenida en el precepto del Código Civil. Antes bien, los aspectos del Anteproyecto que condicionan en buena medida la completa aplicación

de la regulación en él contenida, en especial el Registro de Entidades de Voluntariado y el Consejo del Voluntariado, se encuentran precisados de desarrollo reglamentario, para el cual el propio Anteproyecto establece un plazo de seis meses.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula las siguientes

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La Comunidad Autónoma cuenta con competencia para regular el voluntariado en los términos expresados en la Consideración Segunda.

SEGUNDA.- El Anteproyecto ha seguido, sustancialmente, la tramitación establecida por la Ley del Gobierno. No obstante, de conformidad con la Consideración Tercera, han de incorporarse al expediente, con anterioridad a su elevación al Consejo de Gobierno, una nueva memoria económica, el informe del Consejo Regional de Cooperación Local y el informe sobre el impacto por razón de género de las medidas contenidas en el Anteproyecto.

TERCERA.- Tiene carácter esencial la observación efectuada en la Consideración Cuarta al ámbito de aplicación de la futura Ley (artículo 2 del Anteproyecto).

CUARTA.- La entrada en vigor de la futura Ley no debería producirse antes de transcurridos veinte días desde su publicación.

QUINTA.- El resto de observaciones pueden contribuir a la mejora técnica del Anteproyecto. No obstante, V.E. resolverá.

