

# Sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de ejecución de la Ley 45/2015, de 14 de octubre, de Voluntariado

De conformidad con las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social por la Ley 21/1991, de 17 de junio, previo análisis y tramitación por la Comisión de Trabajo de Salud, Consumo, Asuntos Sociales, Educación y Cultura, y de acuerdo con el procedimiento previsto en el Reglamento de organización y funcionamiento interno, el Pleno del Consejo Económico y Social aprueba en su sesión ordinaria del día 7 de marzo de 2018 el siguiente dictamen:

## 1. Antecedentes

Con fecha de 25 de enero tuvo entrada en el CES escrito del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, por el que se solicitaba la emisión de dictamen sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de ejecución de la Ley 45/2015, de 14 de octubre, de Voluntariado, de conformidad con lo establecido en el artículo 7.1.1.a) de la Ley 21/1991, de Creación del Consejo Económico y Social. El encargo de elaboración de la propuesta de dictamen se trasladó a la Comisión de Trabajo de Salud, Consumo, Asuntos Sociales, Educación y Cultura.

El Anteproyecto objeto de dictamen viene acompañado de una Memoria de análisis de su impacto normativo, conforme a lo establecido en el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del análisis de impacto normativo, que justifica la oportunidad de la propuesta, incorporando una descripción de sus fines, objetivos, alternativas y contenido, análisis jurídico y proceso de tramitación. Incluye asimismo la Memoria el análisis de los diferentes impactos de la norma, desde el punto de vista de su adecuación al orden de distribución de

competencias, de su impacto económico y presupuestario, de las cargas administrativas, así como de su impacto de género, en la infancia y adolescencia y en la familia, y, finalmente, en otros ámbitos, como el del envejecimiento activo y personas con discapacidad.

El texto objeto de dictamen responde al desarrollo reglamentario de la Ley 45//2015, de 14 de octubre, de Voluntariado, que constituye su antecedente normativo más inmediato. La Ley 45/2015 vino a derogar la Ley 6/1996, de 15 de enero, del Voluntariado, primera norma de carácter estatal que, sin tener el carácter de básica, definió los principios comunes al voluntariado organizado.

La Ley 45/2015 profundizó en la definición del conjunto de derechos y deberes inherentes al voluntariado, destacando la importancia del acuerdo de incorporación y de los programas como marco de actuación del voluntariado; definió los requisitos y características esenciales que deben reunir las entidades de voluntariado introduciendo como novedad la caracterización, derechos y deberes de las personas destinatarias de la acción voluntaria. Al mismo tiempo, la Ley 45/2015 estableció un marco de cooperación entre las Administraciones públicas para la consolidación y desarrollo del voluntariado, fijando una serie de medios y sistemas de relación para posibilitar la información recíproca y la acción conjunta. Se preveía asimismo la creación de dos nuevos organismos, la Comisión Interministerial de Voluntariado y

el Observatorio Estatal de Voluntariado, cuyo funcionamiento habría de ser objeto de desarrollo reglamentario. Además, la Ley contemplaba una serie de medidas de fomento y reconocimiento de la acción voluntaria en diversos ámbitos, pretendiendo ampliar la cobertura a la acción voluntaria no solo en el ámbito del tercer sector, sino en otros como las empresas, las universidades o las propias Administraciones públicas.

La Ley 45/2015 es de aplicación a las personas voluntarias y organizaciones que participen en programas de ámbito estatal o supraautonómico o que desarrollen actividades de competencia exclusiva estatal. Hay que tener en cuenta, a este respecto, que las comunidades autónomas cuentan con abundante regulación propia en este ámbito, aprobada al amparo de sus competencias.

El Proyecto afecta asimismo al Real Decreto 3425/2000, de 15 de diciembre, sobre inscripción de los españoles en los Registros de Matrícula de las Oficinas consulares en el extranjero, al que modifica para establecer la obligación de las personas voluntarias en el ámbito de la cooperación para el desarrollo de inscribirse en el Registro de Matrícula de la Oficina consular correspondiente.

Unido a lo anterior el Proyecto guarda relación con otras normas de alcance general a las que alude o se remite, como el Real Decreto-ley 7/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes de naturaleza tributaria, presupuestaria y de fomento de la investi-

gación, el desarrollo y la innovación a las actividades de interés general; 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil; la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección jurídica del menor, modificada por Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del Sistema de protección a la infancia y a la adolescencia; el Real Decreto legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley general de Derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social; con el Real Decreto 519/2006, de 28 de abril, por el que se establece el Estatuto de los Cooperantes; la Ley 43/2015, de 9 de octubre, del Tercer sector de acción social o la Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas.

El CES tuvo ocasión de pronunciarse sobre el Anteproyecto de Ley de Voluntariado en su Dictamen 1/2015. Precisamente el dictamen, entre otra serie de consideraciones generales, ponía de relieve la importancia que tendría el ulterior desarrollo reglamentario de la Ley, habida cuenta de las numerosas remisiones al mismo en algunos de sus contenidos más relevantes. Se recordaba asimismo la pertinencia de que

dicho desarrollo reglamentario se sometiera al dictamen de este órgano.

Por sus evidentes conexiones con el voluntariado, cabe recordar que a través de su Dictamen 2/2015 el CES también tuvo ocasión de pronunciarse sobre el Anteproyecto de Ley del Tercer sector de acción social, que posteriormente vería la luz como Ley 43/2015, de 9 de octubre, del Tercer sector de acción social.

Además de esos pronunciamientos más recientes, ya con anterioridad el CES había emitido dictamen sobre diversas modificaciones normativas que guardan conexión con la acción social desarrollada desde el ámbito del sector no lucrativo en el que se inserta el voluntariado. Cabe recordar al respecto el Dictamen 2/2002, sobre el Anteproyecto de Ley de Fundaciones, el Dictamen 3/2002, sobre el Anteproyecto de Ley de Régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo; el Dictamen 4/2005, sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de fundaciones de competencia estatal, así como el Dictamen 6/2014, sobre el Anteproyecto de Ley de Fundaciones.

## 2. Contenido

El texto objeto de dictamen se compone de un artículo único, por el que se aprueba el Reglamento de Ejecución de la Ley 45/2015, de 14 de octubre, de Voluntariado, así como de cuatro disposiciones finales y una disposición transitoria única.

### Artículo 1

El artículo 1 aprueba el Reglamento de Ejecución de la Ley 45/2015, de 14 de octubre, de Voluntariado, que se compone de 74 artículos agrupados alrededor de once títulos.

#### Título I. Del voluntariado (artículos 1 a 5)

El título desarrolla los conceptos de actividades de interés general contemplados por el artículo 3.2 de la Ley 45/2015 (artículo 3), a saber, aquellas que contribuyan a la defensa del bien común y de los derechos fundamentales y calidad de vida. Regula además los límites de la acción voluntaria (artículo 4), estableciendo que dicha actividad no podrá suponer la sustitución o amortización de los puestos de trabajo ni las tareas o funciones con titularidad o ejecución de las Administraciones públicas. El artículo 5, sobre la compatibilidad de la acción voluntaria, establece como excepción a la incompatibilidad el hecho de que la tarea voluntaria sea instrumental necesaria para la ejecución de un programa y no suponga un conflicto de intereses para la

persona voluntaria o para la entidad de voluntariado.

#### Título II. De las acciones concretas y específicas y de las ejecutadas a través de las tecnologías de la información y comunicación y en actividades que no requieran la presencia física de la persona voluntaria (artículos 6 y 7)

Regula el contenido de las acciones concretas y específicas que, como las relacionadas con emergencias y catástrofes, tienen una duración limitada, debiendo desarrollarse siempre de acuerdo con los principios, valores y dimensiones del voluntariado fijados en la Ley (artículo 6). Asimismo, establece las condiciones para el desarrollo del voluntariado a través de las tecnologías de la información, que deberá estar sujeto a las condiciones establecidas por la entidad.

#### Título III. De los ámbitos de actuación del voluntariado (artículos 8 a 42)

En la sección primera (del voluntariado en el ámbito social), que incluye los artículos 8, 9 y 10, se define el voluntariado en el ámbito social y se fijan las condiciones para su desarrollo.

La sección segunda (artículos 11 a 18) regula el voluntariado en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo, definiendo su alcance (artículo 11) y

modalidades (artículo 12), a saber, de corta duración (semanas prorrogables hasta tres meses) y de larga duración (desde tres meses hasta tres años). Se establecen, asimismo, los derechos (artículo 13) y los deberes (artículo 14) de las personas voluntarias en ese ámbito. Se regulan también las entidades de voluntariado en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo, estableciéndose sus obligaciones más allá de lo previsto en la Ley de Voluntariado: facilitar información sobre las condiciones del país de destino a las personas voluntarias y hacerse cargo de los gastos acordados.

Se regulan, por otro lado, las condiciones de aseguramiento de la persona voluntaria (artículo 18), incluyéndose la atención médico hospitalaria similar a la cobertura en España.

La sección tercera sobre el voluntariado en el ámbito ambiental, dedica el artículo 19 a definir su alcance y áreas de actuación relevante, en tanto que el artículo 20 establece la obligación genérica de incluir el voluntariado en los planes y programas de cuidado del medio ambiente por parte de la Administración General del Estado.

Por su parte, la sección cuarta, que regula el voluntariado en el ámbito cultural (artículos 21 a 24), desarrolla el artículo 6.1.d) de la Ley 45/2015, de Voluntariado, enumerando las áreas relevantes para el desarrollo de las actividades de voluntariado cultural (artículo 22), así como las condiciones para los acuerdos de incorporación a ese ámbito (artículo 23).

La sección quinta, sobre el voluntariado en el ámbito deportivo (artículos 25 a 27), desarrolla el artículo 6.1.e) de la Ley 45/2015, de Voluntariado, abundando en la importancia del deporte como actividad integradora, y haciendo mención especial del colectivo de personas con discapacidad (artículo 25). Asimismo, reconoce la condición de entidades de voluntariado en este ámbito a las federaciones, agrupaciones de clubes de ámbito estatal y otras entidades (artículo 26).

La sección sexta, relativa al voluntariado en el ámbito educativo (artículos 28 a 30), desarrolla el artículo 6.1.f) de la Ley 45/2015, de Voluntariado, estableciendo la consideración de entidades de voluntariado para las asociaciones de estudiantes, antiguo alumnado y padres y madres, que lleven a cabo actividades de voluntariado. Desarrolla, también, con mayor detalle las actividades de promoción e impulso del voluntariado por parte de la Administración General del Estado.

En cuanto a la sección séptima (artículos 31 y 32), despliega las condiciones del voluntariado socio sanitario [artículo 6.1.g) de la Ley de Voluntariado], estableciendo como tales condiciones la firma de acuerdos entre las Administraciones y las entidades de voluntariado, reflejando las responsabilidades de cada uno.

La sección octava, sobre el voluntariado en el ámbito del ocio y el tiempo libre (artículos 33 a 35), describe y regula dicho ámbito, en el que se podrán integrar las asociaciones, fundaciones, federaciones o

confederaciones en el ámbito de la educación no formal de carácter educativo, lúdico y recreativo que cumplan con los requisitos establecidos en la Ley.

Por su parte, la sección novena, del voluntariado en el ámbito comunitario (artículos 36 y 37), establece como principales destinatarios de la acción voluntaria a los grupos que requieren una mayor participación e integración social.

En lo concerniente al ámbito de la protección civil, la sección décima (artículos 38 a 40) alude a los principios y las condiciones establecidos en las leyes de voluntariado y del Sistema Nacional de Protección Civil, estableciendo los requisitos que deben cumplir las personas voluntarias en este ámbito (artículo 38), así como las obligaciones en cuanto a la formación (artículo 39). Recoge también las condiciones de las entidades de voluntariado para operar en este ámbito y ser reconocidas como tales.

La sección décimo primera, De las actividades de aprendizaje-servicio como instrumento para la adquisición de los valores y principios del voluntariado (artículos 41 y 42), regula los requisitos que deben cumplir los programas de aprendizaje servicio para su despliegue (artículo 41), así como los canales de colaboración entre las entidades de voluntariado y las distintas etapas educativas.

#### **Título IV. De los programas de voluntariado**

Este título, que comprende los artículos 43 y 44, regula los programas de voluntariado

a los que se refiere el artículo 7 de la Ley 45/2015. Según reconoce expresamente este artículo, los programas garantizan la continuidad y eficacia de la acción de voluntariado, destacando aquellos programas en los que participan varias entidades de voluntariado o de diferentes ámbitos de voluntariado. Considera esencial posibilitar la coordinación y el trabajo en red de estas entidades, por ello, se da especial importancia a facilitar el intercambio de buenas prácticas y a la generación de procesos en tal sentido, contando para ello con la asistencia técnica de la Administración General del Estado.

#### **Título V. De las personas voluntarias**

A través de los artículos 45 a 49 se regulan grupos de personas voluntarias a las que la Ley 45/2015 dedica su título II (artículos 8 a 12), desarrollando de manera especial determinados grupos como: las personas voluntarias menores de edad, que son los mayores de 12 años y menores de 18, para los que se preserva, en todo caso, además del consentimiento oportuno, el derecho a ser oído y escuchado si tuviese suficiente madurez, así como también se regula su derecho a la propia imagen (artículo 47). Igualmente, se contemplan disposiciones específicas referidas a las personas mayores de 60 años (artículo 48) y a las personas con discapacidad (artículo 49), para las que se prevé que la Administración General del Estado deberá facilitar el ejercicio de las actividades

de voluntariado con independencia y autonomía, conforme a los principios de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal.

#### **Título VI. Del acuerdo de incorporación**

En los artículos 50 a 52 se regulan el acuerdo de incorporación, los documentos que deben acompañarse al mismo, así como la formalización de dicho acuerdo. El artículo 51 incluye la certificación negativa, más genérica en lugar de la especificidad que recoge la Ley, del registro de antecedentes penales, o bien los documentos a los que se refiere el artículo 8.4 de la Ley de Voluntariado si se trata de personas extranjeras. Por otro lado, tanto en este título como en el siguiente, además del contenido específico, se plasman los principios de no discriminación e igualdad efectiva entre hombres y mujeres.

#### **Título VII. De las entidades de voluntariado**

En los artículos 53 a 59 se desarrolla quiénes son las entidades de voluntariado, más allá de los requisitos a los que se refiere la Ley en su título III (artículos 13 y 14), ampliando el campo de entidades a las organizaciones de carácter privado en función de sus fines, siempre que cumplan los requisitos necesarios y especificando que, en ningún caso, tendrán tal consideración los partidos políticos, los colegios profesionales, las cámaras oficiales de comercio, industria y navegación,

las sociedades civiles, las organizaciones empresariales, los sindicatos y otras entidades con análogos fines. Al igual que en el título anterior, pero expresamente contemplado en un precepto (artículo 56), se recogen los principios de no discriminación e igualdad efectiva entre hombres y mujeres. También se incluye un apartado sobre la normativa de prevención de riesgos laborales (artículo 57), en aras a la preservación de la seguridad y salud de las personas voluntarias en el desarrollo de su actividad. En ambos casos, la colaboración entre órganos especializados de la Administración General del Estado, la Plataforma del Voluntariado de España y las entidades de voluntariado, ha de jugar un papel destacado.

Termina el título regulando los requisitos para el reembolso de los gastos ocasionados a las personas voluntarias durante el desarrollo de su actividad y el aseguramiento de las personas voluntarias.

#### **Título VIII. De los destinatarios de la acción voluntaria y de la realización de actividades de voluntariado en entidades o programas cuyo ejercicio conlleve el contacto habitual con menores o por personas con antecedentes penales no cancelados**

En este título, que comprende los artículos 60 a 64, se da desarrollo a las previsiones que introdujo la Ley 45/2015, de 14 de octubre, en su título IV, respecto a las personas destinatarias de la acción voluntaria (artículos 15 y 16 de la Ley 45/2015). Se

contempla la regulación del ejercicio de actividades de voluntariado en entidades o programas que conlleven el contacto habitual con menores o por personas con antecedentes penales, incluyendo los supuestos de las personas que estén cumpliendo condena, tengan la condición de liberados condicionales o que estén sometidos a medidas alternativas a la pena de prisión (artículo 63).

El título VIII finaliza con una referencia al derecho a la propia imagen de los destinatarios de la acción voluntaria, completando así el cuadro de los derechos que se recogen en la Ley de Voluntariado (artículo 64).

### **Título IX. De las Administraciones públicas**

Este título responde a la habilitación reglamentaria contenida en la disposición adicional segunda de la Ley 45/2015, regulando las funciones de la Comisión Interministerial de Voluntariado (artículo 65), y del Observatorio Estatal de Voluntariado (artículos 66 y 67), como instrumentos principales de coordinación en la Administración General del Estado y de cooperación entre las demás Administraciones públicas. Además, se hace expresa referencia a nuevos actores, como la universidad y la empresa. Se prevé su participación a través de comisiones permanentes del Observatorio Estatal de Voluntariado (artículo 67), buscando la máxima colaboración entre entidades de voluntariado y las empresas y universidades.

### **Título X. Fomento y reconocimiento de la acción voluntaria**

#### *Sección primera. De la participación de las empresas en programas de voluntariado*

El artículo 68 que contiene esta sección describe los requisitos para que las empresas participen en programas de voluntariado, en desarrollo de los artículos 20 y 21 de la Ley 45/2015, detallando el contenido del preceptivo acuerdo, así como la colaboración de la Plataforma del Voluntariado de España.

#### *Sección segunda. Del fomento del voluntariado desde la universidad*

En desarrollo del artículo 22 de la Ley 45/2015, los artículos 69 y 70 regulan la formación, investigación y sensibilización del voluntariado en la universidad, así como las actividades de voluntariado realizadas en el ámbito universitario. Es la primera vez que se da un tratamiento normativo a las actividades de aprendizaje-servicio como instrumento para la adquisición de valores de voluntariado. También se prevé la concesión de créditos como sistema de reconocimiento académico en las universidades, siempre que sea aprobada por el Consejo de Universidades.

#### *Sección tercera. Del fomento de las actividades de voluntariado en la Administración General del Estado*

En un intento de promover las actividades de voluntariado entre los empleados públicos, el



artículo 71 prevé las condiciones para la participación de estos empleados en acciones voluntarias de las entidades que cumplan los requisitos que contempla, mediante convenios de colaboración, negociación colectiva y de acuerdo a la legislación laboral o de empleo público.

### **Título XI. Del reconocimiento y valoración social del voluntariado**

Los artículos 72 a 74 sientan, por primera vez, las bases de un modelo de certificación de las competencias adquiridas por la persona voluntaria durante el desarrollo de su actividad. Se desarrolla así un sistema complementario de reconocimiento de las competencias adquiridas en el ejercicio de la acción voluntaria en materias transversales, no profesionales, como las relacionadas con la autogestión, las organizativas, las de comunicación y las de relaciones personales. Todo ello en desarrollo de los artículos 23 y 24 de la Ley de Voluntariado.

#### **Disposición final primera. Modificación del Real Decreto 3425/2000, de 15 de diciembre**

Las personas voluntarias en el ámbito de la cooperación para el desarrollo deberán inscribirse en el Registro de Matrícula de la Oficina Consular o de la Sección Consular de la Misión Diplomática que corresponda a la circunscripción donde se encuentren.

#### **Disposición final segunda. Título competencial**

Se dicta esta norma en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1.1.<sup>a</sup> de la Constitución española.

#### **Disposición final tercera. Desarrollo normativo**

Se determina la autorización del titular del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad a dictar las normas que sean necesarias para la ejecución y desarrollo de lo dispuesto en este Reglamento, así como, mediante Orden del titular del Ministerio de la Presidencia, para aquellas otras materias que no sean de exclusiva competencia del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

#### **Disposición final cuarta. Entrada en vigor**

Entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial del Estado.

#### **Disposición transitoria única. Cese de la condición de voluntario en los casos de programas con menores**

Se prevé la cesación de las actividades de voluntariado, en los casos de programas con menores, cuando no se aporte la certificación del Registro de Delincuentes Sexuales, estando obligado a hacerlo desde la entrada en vigor de la Ley de Voluntariado (artículo 8.4), o no se hubiese autorizado a la entidad de voluntariado para la tramitación agrupada de su solicitud.

### 3. Observaciones generales

El Proyecto de Real Decreto objeto de dictamen responde a la habilitación hecha al Gobierno en la disposición final sexta de la Ley 45/2015, de 14 de octubre, de Voluntariado, para dictar las disposiciones necesarias para su aplicación y desarrollo. En opinión del CES, se trata de una norma especialmente importante para facilitar la puesta en práctica de la Ley habida cuenta de, como ya puso de manifiesto el CES en su Dictamen 1/2015, las numerosas remisiones al desarrollo reglamentario que contiene la Ley 45/2015 respecto a algunos de sus aspectos más novedosos y sustanciales. De ahí que este organismo hiciera hincapié en la relevancia que habría de tener el desarrollo reglamentario de esta norma y la necesidad de que se le cursara la oportuna solicitud de dictamen sobre el mismo.

Como ya tuvo ocasión de expresar en aquel dictamen, el CES reconoce la importante contribución social del voluntariado y valora positivamente el propósito de impulsarlo y conferirle mayor reconocimiento social. Al igual que otras formas de asociacionismo y participación social, el voluntariado fomenta la ciudadanía activa, genera un compromiso por la protección del bien común y la solidaridad, al tiempo que alienta el sentido de pertenencia, componentes esenciales de la cohesión social.

La Ley 45/2015 quiso responder al propósito de adaptación de su contenido a la

realidad y a las normas aprobadas con posterioridad a la Ley 6/1996, incorporando una serie de novedades reseñables respecto a la legislación vigente, como la inclusión explícita de ámbitos de voluntariado no contemplados expresamente por la anterior Ley; la incorporación de los derechos y deberes de las personas destinatarias de la acción voluntaria o la traslación de la normativa comunitaria e internacional en materia de prohibición a las personas condenadas por delitos contra los menores de participar en proyectos que impliquen contacto con ellos; el sometimiento explícito a las normas sobre protección y tratamiento de datos personales de acuerdo a lo establecido en la Ley Orgánica 15/1999 o la incorporación expresa del principio de igualdad y no discriminación por razón de sexo, nacionalidad, origen racial o étnico, religión, convicciones ideológicas o sindicales, discapacidad, edad, orientación sexual o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.

El texto del futuro Reglamento de ejecución de la Ley 45/2015 responde fielmente a la filosofía que impregna dicha norma, profundizando en la concreción de sus planteamientos, incluyendo algunos que figuraban ya en su fase de Anteproyecto y que fueron valorados críticamente por este órgano en su dictamen, habiéndose mantenido en la versión definitiva de la Ley. Así, el Proyecto regula una serie de ámbitos de actuación del voluntariado

como son el ámbito social, el ámbito educativo o el socio-sanitario, sin ánimo de exhaustividad, que coinciden con importantes parcelas de acción de los poderes públicos y en las que las funciones a que se alude como objeto de actividades de voluntariado están encomendadas a organismos y empleados públicos.

A este respecto, valga reiterar, como ya puso de relieve en su Dictamen 1/2015 que, sin perjuicio de que se involucre más a la ciudadanía en el desempeño de un papel más relevante en la comunidad, el voluntariado no puede suplir el ejercicio de las funciones que el Estado tiene encomendadas en el ámbito de las políticas públicas, pues ello desbordaría y desnaturalizaría la propia actuación de estas entidades. En este sentido, en el Proyecto de Real Decreto debería prevalecer con mayor claridad el principio de no sustitución de funciones o servicios públicos, no solo respecto a los que la Administración está obligada a prestar por Ley sino respecto de cualquier función o servicio público que corresponda al Estado en cumplimiento de los cometidos que tiene constitucionalmente atribuidos.

Especialmente importante resulta para el CES la necesidad de garantizar la calidad de los servicios en todos estos ámbitos a través de la profesionalidad de todas las personas que intervienen en ellos lo que, en opinión de este Consejo, no se resuelve con las previsiones excesivamente genéricas contenidas en el Proyecto (artículos 9, 73 y 74) respecto a la formación de los voluntarios.

En relación con lo anterior, el texto objeto de dictamen no resuelve satisfactoriamente la diferenciación de las relaciones entre empleo y voluntariado, de modo que algunos artículos inducen a confusión respecto a la naturaleza de determinadas relaciones de prestación de servicios. Se trata de una cuestión muy relevante en la que el Reglamento debería contribuir a evitar la sustitución de empleos por voluntariado en la prestación de servicios públicos esenciales.

El Proyecto profundiza en el tratamiento que aborda la Ley de la regulación de algunas materias propias del ámbito de las relaciones laborales, que cuentan con normativa y cauces de interlocución propios, en lo que podría suponer una interferencia en el terreno de la autonomía colectiva y en los cauces del diálogo social. En este sentido, en aras de la necesaria seguridad jurídica, el CES estima necesario un mayor esfuerzo para que el Proyecto respete la necesaria coherencia con el ordenamiento jurídico en vigor, en especial, en el ámbito laboral.

Por otro lado, como se señalará en las observaciones al articulado, en opinión del CES el Proyecto de Reglamento podría desbordar el desarrollo propiamente dicho de la Ley 45/2017, adentrándose en otros ámbitos donde no corresponde.

Desde el punto de vista procedimental, es preciso señalar que el proceso de elaboración del Anteproyecto ha discurrido al margen de los cauces habituales de consulta previa a los interlocutores sociales,

sin que estos hayan tenido oportunidad de conocer y analizar el texto desde la perspectiva de sus intereses.

Unido a lo anterior, debería subsanarse la ausencia de mención al Consejo Económico y Social entre los organismos consultados en la Exposición de motivos del Proyecto. Tampoco la Memoria de impacto menciona al CES en la relación de entidades y organismos que figura en la descripción de la tramitación del Proyecto. Hubiera sido interesante a este respecto, como se ha hecho en otras ocasiones, dar a conocer las observaciones al Proyecto de dichas entidades y organismos.

En todo caso, resulta pertinente recordar la preceptividad del dictamen del

CES en el marco del procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos, regulado en el artículo 26.7 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. A efectos de la correcta aplicación de estas previsiones, el artículo 7.1.1 de la Ley 21/1991, de 17 de junio, de Creación del Consejo Económico y Social establece el carácter preceptivo de la emisión de dictamen del CES sobre Anteproyectos de Leyes del Estado, Proyectos de Reales Decretos legislativos y Proyectos de Reales Decretos que se considere por el Gobierno que tienen una especial trascendencia en la regulación de materias socioeconómicas y laborales.

## 4. Observaciones particulares

### Artículo 3. Actividades de interés general y calidad de vida

El artículo 3 del Proyecto define en su apartado 1 el concepto de actividades de interés general, remitiendo a la Ley de Voluntariado cuyo texto (artículo 3) alude de forma genérica a “aquellas que contribuyan a mejorar la calidad de vida de las personas”. Por su parte, el apartado 2 del artículo ofrece una definición de calidad de vida referida al disfrute de los derechos económicos, sociales, políticos, culturales y ambientales. Más allá de las referencias conceptuales, sería conveniente, a juicio del CES, acotar de manera más precisa el alcance de lo que se entiende, a efec-

tos de la aplicación de la Ley, por actividades de interés general, aludiendo de forma explícita a actividades o ámbitos de actuación más concretos y, en todo caso, a aquellos que quedarían fuera del entorno de actuación del voluntariado por no considerarse como tales.

### Título III. Sección primera. Del voluntariado en el ámbito social (artículos 8, 9 y 10)

#### Artículo 8. Voluntariado en el ámbito social

El artículo 8 del Proyecto desarrolla el artículo 6.1.a) de la Ley 45/2015, que define

como voluntariado social aquel que se desarrolla mediante la intervención con las personas y la realidad social, frente a situaciones de vulneración, privación o falta de derechos u oportunidades para alcanzar una mejor calidad de vida y una mayor cohesión y justicia social. A partir de esta definición, el Proyecto señala también “aquellas cuya finalidad sea la defensa de las personas o grupos de personas que por diversas razones sufren vulnerabilidad, exclusión social y desigualdad con vocación de transformación social y de visibilización de las causas estructurales que las generan”.

El CES entiende que, como norma subordinada de desarrollo de la Ley, el Proyecto debe hacer operativo su cumplimiento no tanto reproduciendo o abundando en definiciones generales contempladas ya por la Ley como, más bien, detallando su alcance y la casuística concreta a que se refieren, para facilitar su aplicación.

### **Artículo 9. Promoción e impulso del voluntariado en el ámbito social**

El artículo 9 del Proyecto objeto de dictamen prevé el fomento de la promoción del voluntariado en el ámbito social en aquellos planes y programas “de competencia estatal” dirigidos a las personas en situación de vulnerabilidad o exclusión social, y en especial, en aquellos cuya elaboración y coordinación dependa del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. A este respecto, el CES entiende que la referencia a

la competencia estatal puede inducir a confusión en la interpretación de este artículo, habida cuenta de las competencias de carácter exclusivo de las comunidades autónomas en materia de asistencia social y servicios sociales, cuyos contenidos guardan evidente similitud con las situaciones de vulnerabilidad o exclusión social a que alude el Proyecto. Sería deseable, por tanto, una mayor concreción de la redacción del texto objeto de dictamen respecto a los límites de la competencia estatal en el ámbito de los planes y programas a que se refiere, en coherencia con el orden de distribución de competencias constitucional y estatutariamente definido, asentado por la abundante y reiterada doctrina constitucional en materia de asistencia social.

### **Artículo 10. Acuerdo de incorporación en el voluntariado en el ámbito social**

Este artículo se remite a las previsiones del artículo 12 de la Ley 45/2015 en cuanto a la obligación de que el acuerdo de incorporación suscrito entre la persona voluntaria y la entidad de voluntariado en el ámbito concreto del voluntariado social incorpore los contenidos mínimos previstos en dicho artículo de la Ley. Según el apartado e) de dicho precepto, el acuerdo deberá contener “la formación que se requiera para el cumplimiento de las funciones que tengan asignadas los voluntarios y, en su caso, el itinerario que deba seguirse para obtenerla”.

En opinión del CES, el Proyecto de Reglamento está llamado a desarrollar y

concretar aquellos principios y aspectos que la Ley enuncia de manera general, como norma que debe facilitar su efectiva aplicación. La cuestión de la formación de las personas voluntarias resulta clave para garantizar la calidad de las actividades brindadas a través de esta fórmula, así como los derechos de las personas destinatarias de las acciones. Por tanto, el CES estima que el Proyecto de Reglamento debería contener previsiones más específicas sobre la manera de articular esa especial incidencia del acuerdo de incorporación en la formación de las personas voluntarias, refiriéndose con mayor detalle, en particular, al itinerario al que alude el artículo 12.2.d) para la obtención de la formación.

## **Sección segunda. Del voluntariado en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo**

### **Artículo 13. Derechos de las personas voluntarias en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo**

Este precepto contempla una serie de derechos para las personas voluntarias, además de los reconocidos en el artículo 10 de la Ley de Voluntariado y, en su caso, de aquellos que reconoce la Ley 23/1998 de Cooperación internacional para el desarrollo.

El CES considera que, del mismo modo que se hace referencia expresa a los derechos reconocidos en la normativa citada, podría también hacerse alusión en este

precepto a los derechos de asistencia y protección de los españoles en el exterior, tal y como reconoce la Ley 40/2006, de 14 de diciembre, del Estatuto de la ciudadanía española en el exterior, cuyo Anteproyecto fue objeto del Dictamen 10/2005 del CES.

En concreto, el título I de la citada norma, reconoce entre otros, que los poderes públicos, en el ámbito de sus competencias, establecerán las medidas para que las oficinas consulares, consejerías de trabajo y asuntos Sociales y demás dependencias de la Administración española en el exterior cuenten con los medios personales, materiales y técnicos precisos para prestar la debida asistencia, protección y asesoramiento a la ciudadanía española en el exterior. Asimismo, el artículo 5 de la citada Ley reconoce que el Estado fomentará la adopción de medidas encaminadas a reforzar la tutela judicial de los españoles en el exterior, impulsando la firma de tratados o convenios en materias como reconocimiento de sentencias y defensa de los penados, conteniendo asimismo previsiones sobre un futuro desarrollo reglamentario de los supuestos de acceso a la asistencia jurídica gratuita cuando este beneficio no exista en el país de residencia.

### **Artículo 28. Voluntariado en el ámbito educativo**

El artículo define las actividades de voluntariado en el ámbito educativo remitiendo a la Ley 45/2015. Dicha norma considera como voluntariado educativo a la acción

solidaria planificada e integrada en el sistema y en la comunidad educativa para mejorar las posibilidades de realización de actividades extraescolares y complementarias contribuyendo a compensar las desigualdades entre alumnos por diferencias personales, sociales y económicas. El Proyecto, sin embargo, alude a las actividades dirigidas a la mejora de las “actividades académicas o paraescolares”, sin especificar el alcance de las actividades complementarias a que se refiere la norma, dejando abierta la posibilidad de solapamiento o sustitución de la actividad de voluntariado en materia de igualdad y educación compensatoria.

Cabe recordar que la compensación de las desigualdades en educación constituye un cometido genuinamente propio de la acción desarrollada por los poderes públicos, que deberán dotar a los centros públicos y privados concertados de los recursos humanos y materiales necesarios para compensar la situación de los alumnos que tengan especiales dificultades para alcanzar los objetivos de la educación obligatoria, debido a sus condiciones sociales, con arreglo a las previsiones del capítulo II de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (artículos 80 a 88).

Por ello, sería conveniente, según el criterio del CES, delimitar el alcance de las mencionadas actividades complementarias en el ámbito educativo, en coherencia con las previsiones de la normativa que le es propia. El Reglamento debería contribuir a definir con mayor exactitud los con-

tornos del principio de complementariedad del voluntariado en este ámbito, enunciado de manera genérica en el artículo 5.2.d) de la Ley.

### **Artículo 31. Voluntariado en el ámbito socio-sanitario**

De acuerdo con la Ley 45/2105, el voluntariado en el ámbito socio-sanitario queda referido a las actividades de promoción de la salud, prevención de la enfermedad, la asistencia sanitaria, la rehabilitación y la atención social, bajo el principio de complementariedad, enunciado de manera genérica en el artículo 5.2.d) de dicha norma. En línea con las observaciones realizadas a anteriores artículos, a juicio del CES, el futuro Reglamento debería acotar con mayor claridad el alcance de las actividades del ámbito socio-sanitario en las que cabe el voluntariado, para lo cual resulta también imprescindible definir de manera más precisa el principio de complementariedad, que la Ley de Voluntariado deja abierto.

### **Artículo 36. Voluntariado en el ámbito comunitario**

El artículo define las actividades de voluntariado en el ámbito comunitario añadiendo a lo establecido en la Ley de Voluntariado las actividades que tengan por objeto la promoción integral de la comunidad y la corresponsabilidad social, contribuyendo a la cohesión social y a la participación

ciudadana. Añade, además, que se promoverá la sensibilización orientada a la mejora de las condiciones de vida de la comunidad, generando tejido social y vertebrando la sociedad como corresponsable en la búsqueda de soluciones a las necesidades sociales.

Según el parecer de este Consejo, el Reglamento debería ofrecer una definición más clara y exhaustiva del voluntariado en el ámbito comunitario, superando el perfil generalista de la recogida en la Ley 45/2015, con el fin de acotar con claridad el alcance de las actividades de voluntariado. En todo caso, el principio de corresponsabilidad no forma parte de los principios que fundamentan la acción voluntaria, recogidos en el artículo 5.2 de la Ley 45/2015, por lo que deberían eludirse referencias al mismo. El CES estima que debe ser el principio de participación solidaria —que deriva directamente del derecho a la participación de toda la ciudadanía en la vida política, económica, cultural y social— el que rijan las actividades en ese ámbito.

## **Título V. De las personas voluntarias**

### **Artículo 46. Personas voluntarias menores de edad**

Este artículo regula la posibilidad de que los mayores de 12 años y menores de 18 puedan acceder a la condición de personas voluntarias y desarrollar tareas y funciones de voluntariado, siempre que

tales acciones no perjudiquen a su desarrollo y cuenten con el consentimiento de sus progenitores, tutores o representantes legales en los términos previstos en el artículo 8 de la Ley.

El CES entiende que el Proyecto no parece que venga a cumplir, en este caso, el cometido de desarrollo de la Ley, ya que se remite a la misma en lugar de concretar los aspectos de su contenido que puedan facilitar su ejecución. Así, el desarrollo del artículo 8 de la Ley, en aras de una mayor seguridad y claridad jurídica, debería contener previsiones más concretas sobre la forma y requisitos que ha de adoptar el consentimiento de los responsables del menor.

Al mismo tiempo, el precepto señala, tal y como ya subrayaba el CES en las observaciones contenidas en el Dictamen 1/2015 al Anteproyecto de la Ley de Voluntariado, la necesidad de que las acciones de voluntariado no perjudiquen el desarrollo y formación integral de los menores de edad entre 12 y 18 años, sin distinciones entre mayores o menores de 16 años. A este respecto, se echa en falta alguna referencia más explícita a los criterios para prevenir el perjuicio para su desarrollo y formación integral, con arreglo a lo dispuesto en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección jurídica del menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, y en la Ley 26/2015, de 28 de julio, de Modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia.



El CES considera particularmente importante que, en coherencia con el citado marco normativo de protección jurídica del menor, el Reglamento refuerce la protección de los intereses de los menores que desarrollan actividades de voluntariado, más allá de la previsión genérica que contiene el apartado 2 de este precepto, del derecho del menor de ser oído o escuchado si tuviese suficiente madurez.

#### **Artículo 47. Derecho a la propia imagen de las personas voluntarias menores de edad**

Este precepto reconoce el derecho de los menores voluntarios a la propia imagen, así como el deber de las entidades de voluntariado de adoptar las medidas necesarias para evitar o impedir la captación, reproducción o publicación por fotografía, vídeo o cualquier otro procedimiento, en particular, redes sociales, de la imagen de las personas voluntarias menores de edad cuando no se cuente con la debida autorización.

A juicio del CES, en todo caso, y en este especialmente al tratarse de menores, debería incluirse expresamente el respeto, no solo a lo dispuesto en la diversa normativa que garantiza el derecho al honor, a la intimidad y a la propia imagen que reconoce el artículo 18 de nuestra Constitución, sino también, la normativa específica en materia de protección de datos, más allá de la mera remisión al contenido de la Ley donde se regulan estos aspectos.

Así, teniendo en cuenta lo dispuesto en la legislación específica [artículo 13 del

Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de datos de carácter personal (LOPD)], el texto objeto de dictamen debería recordar que los datos personales de los menores de 14 años (o de 13 años en función de la edad que se establezca con la aprobación de la nueva LOPD) solo pueden ser recogidos y tratados con el consentimiento expreso de sus progenitores o tutores legales, y para obtener ese consentimiento es necesario informarles previa y claramente sobre las finalidades de ese tratamiento y la posibilidad de ejercer los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición.

### **Título VI. Del acuerdo de incorporación**

#### **Artículo 51. Documentos que deben acompañarse al acuerdo de incorporación**

El apartado b) de este precepto señala como documentos que han de aportarse al acuerdo de incorporación, para el caso de programas de voluntariado diseñados para atender a personas que hayan sido víctimas de violencia de género, violencia doméstica, atentados contra su vida, su integridad física, su libertad, integridad moral, tráfico ilegal o inmigración clandestina de personas o por delitos de terrorismo, la declaración responsable de la persona voluntaria de no tener antecedentes penales por estos delitos, que podrá incorporarse

como una cláusula más al contenido del acuerdo.

En opinión del CES, es preciso considerar no solo la gravedad de este tipo de delitos, sino también la prohibición expresa que reconoce la Ley en su artículo 8.5 para ser voluntarias a aquellas personas que tengan antecedentes penales por delitos de violencia doméstica o de género, o por atentar contra la vida, la integridad física, la libertad, la integridad moral o la libertad o indemnidad sexual del otro cónyuge o de los hijos (...). Por ello, parece que, en un ámbito tan sensible como la atención a personas que hayan sido víctimas de este tipo de violencia, la justificación requerida por la Ley de la ausencia de antecedentes penales por estos delitos mediante la mera declaración responsable, por sí sola, podría resultar insuficiente. Sería preciso que el Reglamento introdujera mecanismos para reforzar la adecuada verificación de la idoneidad de las personas voluntarias en este terreno, que sin duda puede requerir mayor sensibilidad y cautelas a la hora de su selección.

### **Artículo 53. Entidades de voluntariado**

El artículo establece qué organizaciones tienen la condición de entidades de voluntariado de acuerdo con sus fines, su composición, sus programas y su actividad. En este sentido, recoge la tipología de entidades que, como las organizaciones privadas que respondan a criterios de solidaridad y participación social y ausencia de ánimo de lucro o las cooperativas de iniciativa social,

citadas en la Ley 27/1999 de Cooperativas, quedarían sujetas al futuro Reglamento. Al mismo tiempo, el artículo, en su apartado 4, excluye de tal consideración a los partidos políticos, los colegios profesionales, las cámaras de comercio, las organizaciones empresariales y sindicales, así como a otras entidades con análogos fines y naturaleza.

El CES considera, en la línea de otras observaciones realizadas en el presente dictamen, que la eficacia en la aplicación del futuro Reglamento requiere de una mayor precisión en las definiciones de los conceptos y en la acotación de los términos y condiciones que quedan sujetos a la norma. Por ello encuentra necesario evitar la inclusión en el texto del Reglamento de conceptos abiertos e imprecisos que, como “entidades con análogos fines y naturaleza”, podrían generar problemas a la hora de determinar si una organización debe o no quedar sujeta a la Ley de Voluntariado.

### **Artículo 56. Aplicación de los principios de no discriminación e igualdad efectiva de oportunidades entre mujeres y hombres**

El primer apartado de este artículo viene a desarrollar, en lo que se refiere al actuar de las entidades de voluntariado, el principio de igualdad de oportunidades de mujeres y hombres en todos los ámbitos de actuación del voluntariado que la Ley 45/2015 contempla en su artículo 5.2.h). El CES comparte la necesidad de impulsar la aplicación de estos principios en el ámbito del voluntariado

—como en todos los órdenes de la realidad social—, a través del fomento de instrumentos de colaboración entre las distintas Administraciones públicas y las entidades de voluntariado, en coherencia con los principios de actuación de los poderes públicos en esta materia imperantes desde la entrada en vigor de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (artículo 14 y ss.).

No obstante, en el apartado 2 de este artículo se prevé la asistencia técnica y colaboración por parte de los órganos especializados de la Administración General del Estado para “la inclusión efectiva de las personas voluntarias en los planes de igualdad y de prevención del acoso que existan en las entidades que los hayan adoptado”. En opinión del CES, el texto objeto de dictamen se adentra inapropiadamente en el ámbito laboral, en el que los planes de igualdad constituyen un instrumento genuino de fomento del principio de igualdad entre los trabajadores y trabajadoras en la empresa, que no están diseñados propiamente para dar cabida a las personas voluntarias. No cabe que a través del Reglamento de desarrollo de la Ley de Voluntariado se altere el ámbito de los destinatarios de los planes de igualdad en las empresas que, con arreglo al artículo 45 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, las empresas deberán negociar, y en su caso acordar, con los representantes legales de los trabajadores y trabajadoras en la forma que se determine en la legislación laboral.

No obstante, dada la relevancia de esta materia, a juicio del CES serían las entidades

de voluntariado quienes deberían poder desarrollar sus instrumentos específicos dirigidos a la aplicación de los principios de no discriminación e igualdad efectiva de oportunidades entre mujeres y hombres.

### **Artículo 57. Prevención de riesgos para la seguridad y salud de las personas voluntarias en el ejercicio de actividades de voluntariado**

El CES considera necesario garantizar la seguridad y la salud de las personas voluntarias en el ejercicio de este tipo de actividades, siendo razonable aprovechar a tal fin el caudal de conocimientos técnico-sanitarios acumulados durante las últimas décadas en paralelo a la expansión de la cultura preventiva en nuestro país desde la aprobación de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de riesgos laborales, su desarrollo normativo y el ingente trabajo desplegado desde el Instituto Nacional de Seguridad y Salud en la elaboración de guías técnicas.

Ahora bien, el apartado 2 de este artículo se adentra inapropiadamente en el terreno del ordenamiento laboral que regula la prevención de riesgos laborales, dando la impresión de que por la vía de un reglamento del voluntariado se altera el ámbito subjetivo de aplicación de la misma. Así, se prevé que “se elaborarán guías técnicas orientativas para la interpretación de la normativa de prevención de riesgos laborales en cada uno de los ámbitos de actuación del voluntariado y para la

adaptación de los planes de prevención existentes de manera que puedan ser incluidas las personas voluntarias”.

Cabe recordar que el Plan de prevención, regulado por el artículo 2 del Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se regula el Reglamento de los servicios de prevención, es la herramienta a través de la cual se integra la actividad preventiva de la empresa en su sistema general de gestión y se establece su política de prevención de riesgos laborales, y cuya obligatoriedad de elaboración se determina en función del número de trabajadores. El CES estima que en modo alguno cabe interpretar la normativa de prevención de riesgos laborales a los efectos de incluir a las personas voluntarias en su ámbito de aplicación. La eventual adaptación de los planes existentes a tal efecto, como sugiere el Proyecto, supondría alterar las previsiones del ordenamiento laboral en vigor, además de una injerencia en la organización de las empresas. No obstante, dada la relevancia de esta cuestión, las entidades de voluntariado deberían poder desarrollar sus propios instrumentos específicos de prevención y protección de las personas voluntarias.

**Artículo 63. Ejercicio de actividades de voluntariado por personas que estén cumpliendo condena, tengan la condición de liberados condicionales o que estén sometidos a medidas alternativas a la pena de prisión**

El artículo se adentra en la regulación de la actividad de voluntariado por personas que

cumplen condena u otras medidas alternativas, cuando participen en programas de reinserción social de delincuentes o exdelincuentes. Sin embargo, la inclusión de los términos “delincuente” y “exdelincuente”, de evidentes connotaciones peyorativas, no parece justificada en el texto, puesto que la propia norma que desarrolla los evita, aludiendo únicamente a “personas con antecedentes penales no caducados” (artículo 14.4). En este sentido, el Consejo encuentra más adecuado hacer referencia a los términos ya establecidos en la Ley de Voluntariado, evitando otros que, sin ser siquiera contemplados en la Ley Orgánica Penitenciaria, podrían tener una carga estigmatizante.

**Título IX. De las Administraciones públicas**

Este título (artículos 65, 66 y 67), dedicado a la regulación de la Comisión Interministerial de Voluntariado y al Observatorio Estatal de Voluntariado, desarrolla la finalidad y las funciones atribuidas a cada una de estas estructuras. En particular, el artículo 66 se dedica al Observatorio, que tiene como objetivo desarrollar la cooperación técnica y la acción conjunta de las Administraciones públicas y las entidades de voluntariado, estableciendo en su apartado 3 que estará integrado por representantes de la Administración General del Estado, de las comunidades y ciudades autónomas, la Federación Española de Municipios y Provincias y las federaciones, confederaciones y uniones y entidades de voluntariado.

Por su parte, el artículo 67 regula las comisiones permanentes del citado Observatorio, estableciendo que, con el fin de avanzar en la promoción del voluntariado en el ámbito de las empresas y las universidades se constituirán comisiones permanentes sobre voluntariado desde las empresas y desde las universidades.

Más allá de lo estipulado en el título IX, el Proyecto de Reglamento regula numerosos elementos de la relación de las empresas y la universidad con el ámbito del voluntariado, descendiendo en ocasiones a aspectos de detalle. En este sentido, parece oportuno ampliar la composición del Observatorio, dando entrada a la representación empresarial, sindical y universitaria, que el artículo 66.3 del Proyecto no recoge, y que dotaría a esa institución de una perspectiva más acorde con la realidad del voluntariado.

### **Artículo 68. Participación de las empresas en programas de voluntariado**

Este artículo desarrolla extensamente las previsiones del artículo 21 de la Ley 45/2015, previendo, entre otros aspectos, la formalización de un acuerdo suscrito entre la empresa y la entidad de voluntariado, así como su contenido y las personas que pueden considerarse incluidas en estas actuaciones.

Compartiendo el CES el objetivo de promoción del voluntariado, es preciso tener en cuenta las diferencias sustanciales entre los distintos ámbitos, público y privado, en que se pueda desarrollar dicha promoción. Por lo que hace al ámbito privado, el Proyecto

aborda en este artículo una excesivamente detallada regulación del modo en que debe realizarse la participación de las empresas en programas de voluntariado. En coherencia con las observaciones realizadas por el CES en su Dictamen 1/2015 sobre el Anteproyecto de Ley de Voluntariado, el CES estima que ello supone un riesgo de intromisión en el ámbito de la negociación colectiva así como en las facultades estratégicas de las empresas que, en muchos casos, ya han implantado opciones de voluntariado con arreglo a sus procesos de decisión internos, opciones que pueden no encajar en un marco tan restrictivo como el que contempla el Proyecto.

Por otro lado, el Proyecto amplía el círculo de las personas que pueden acogerse a actuaciones de voluntariado en las empresas, extendiéndolo a personas vinculadas a aquellas, “tales como personas jubiladas y prejubiladas y sus familiares” en lo que puede ser una nueva interferencia en las facultades de organización interna, de gestión de recursos humanos y de negociación en el ámbito de las empresas.

### **Sección segunda. Del fomento del voluntariado desde la universidad**

#### **Artículo 69. Formación, investigación y sensibilización sobre el voluntariado en la universidad**

Este artículo y el siguiente desarrollan el artículo 22 de la Ley 45/2015, regulando

una serie de aspectos que afectan a los cometidos de los órganos competentes de cada universidad; al contenido de la oferta formativa a nivel de grado y posgrado, así como al fomento de la investigación en materia de voluntariado tanto a nivel de grado como de posgrado y doctorado. Se prevé asimismo el pleno reconocimiento académico de la labor del personal docente e investigador de las universidades involucrado y responsable de la actividad investigadora. Al CES le suscita dudas la prolija regulación de aspectos que pudieran afectar al principio de autonomía universitaria, las previsiones de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades y aspectos más propios de los espacios de negociación del régimen jurídico y retributivo del profesorado.

### **Artículo 71. Voluntariado de los empleados públicos**

Este artículo desarrolla el artículo 17.2.h) de la Ley 45/2015, que prevé el fomento entre los empleados públicos de la participación en programas de voluntariado, de acuerdo con la legislación de empleo público y con pleno respeto a lo acordado en la negociación colectiva. Sin embargo, contrariamente a esta última previsión, el Proyecto se extralimita en sus funciones de desarrollo contemplando ya explícitamente la adopción de medidas en el ámbito del régimen de jornada y horarios, materias cuya inclusión o no correspondería precisamente al ámbito

de la negociación colectiva, de acuerdo con la legislación laboral o de empleo público. Se adentra el Proyecto incluso en una exhaustiva relación de en qué supuestos cabría aplicar dichas medidas, descendiendo a una casuística cuya razón de ser el CES no alcanza a entender, como el requisito de las entidades de voluntariado participantes de acreditar una experiencia mínima, efectiva y continuada de 3 años en el desarrollo de programas.

### **Artículo 74. Reconocimiento de las competencias adquiridas en el ejercicio de actividades de voluntariado**

Este precepto desarrolla el artículo 24 de la Ley 45/2015, relativo a la acreditación y reconocimiento de las actuaciones de voluntariado.

En concreto, el primer apartado se refiere a la acreditación de las competencias profesionales adquiridas a través de vías no formales de formación. En opinión del CES, la redacción del apartado 1 resulta confusa, en cuanto a los términos en que se realiza la remisión al artículo 12.1.c) del Real Decreto 1224/2009, de 17 de julio, de reconocimiento de las competencias profesionales adquiridas por experiencia laboral. Es preciso señalar que dicho artículo, en su letra c) se refiere a la justificación de la experiencia laboral que, en el caso de trabajadores o trabajadoras voluntarios prevé la certificación de la organización donde se haya prestado asistencia en la que consten específicamente, las actividades y funciones realizadas,

el año y el número total de horas. En cambio, las competencias profesionales adquiridas a través de vías no formales de formación —a las que parece referirse el artículo 74 del Proyecto— se regulan en el apartado 2 del artículo 12 del Real Decreto 1124/2009, que especifica cómo se realizará la justificación en estos casos. No parece claro, en todo caso, la aplicabilidad del Real Decreto 1224/2009 (que, entre otros aspectos, requiere ser mayor de edad para optar al reconocimiento de las competencias) a

todos los supuestos que contempla la Ley de Voluntariado.

El CES entiende que el Proyecto debería desarrollar de manera más clara en su articulado la forma de acreditación concreta de las competencias adquiridas, debiendo ser coherente con el marco vigente del sistema nacional de cualificaciones y de formación profesional y evitando remisiones a otras normas, que pueden generar dudas en su interpretación a las personas destinatarias del Reglamento.

## 5. Conclusiones

Sin perjuicio de las observaciones realizadas en el cuerpo de este dictamen, el CES valora positivamente el Proyecto de Real

Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Ejecución de la Ley 45/2015, de 14 de octubre, de Voluntariado.

Madrid, 7 de marzo de 2018

*Vº. Bº El Presidente*  
Marcos Peña Pinto

*La Secretaria General*  
Soledad Córdova Garrido