



## CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES DE CATALUNYA

**Nota en relació amb el Dictamen del Consell de Garanties Estatutàries 25/2015, de 17 de desembre, sobre la Llei 45/2015, de 14 d'octubre, de voluntariat**

### **Conclusions del Dictamen:**

**Primera.** *L'article 2 i les lletres a, d i g de l'article 18.1 de la Llei 45/2015, de 14 d'octubre, de voluntariat vulneren les competències de l'article 166.2 EAC i no troben empara en l'article 149.1.1 CE.*

*Adoptada per unanimitat.*

La Llei 45/2015, de 14 d'octubre, de voluntariat (en endavant, Llei 45/2015 o LV) té com a objectiu, d'acord amb el seu preàmbul, establir un nou marc jurídic del voluntariat per tal de reconèixer la tasca de les persones que inverteixen el seu esforç, la seva dedicació i les seves capacitats per consolidar l'acció voluntària, amb independència de les diferents motivacions o creences que la provoquin, com, singularment, és el cas dels missioners. Es tracta de reforçar i d'actualitzar l'anterior normativa estatal sobre voluntariat, tot regulant nous àmbits de les accions de voluntariat, més enllà del tercer sector.

La disposició final quarta de la Llei 45/2015 empara de forma general la Llei en l'article 149.1.1 CE, que atribueix a l'Estat la regulació de les condicions bàsiques que garanteixin la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels drets i en el compliment dels deures constitucionals.

Resumint el que es va recordar en el DCGE 21/2015 (FJ 2.3), amb citació de la jurisprudència i la doctrina consultiva corresponents, la regulació estatal fonamentada en l'article 149.1.1 CE s'hauria de subjectar a dues condicions: d'una banda, que només afectés el contingut primari del dret constitucional (la seva posició jurídica fonamental) i, de l'altra, que fos imprescindible per garantir la igualtat. Pel que fa a la regulació del voluntariat, no es pot considerar que tingui per objecte la normació d'un dret constitucional, ni singularment el seu contingut primari. Per tant, la doctrina jurisprudencial no permet constitucionalment una regulació general d'aquesta eina d'acció social a partir de l'article 149.1.1 CE (entre d'altres, STC 173/1998, de 23 de juliol, FJ 9, i STC 239/2002, d'11 de desembre). En conseqüència, aquest títol no pot emparar el contingut normatiu dels preceptes sol·licitats, de la mateixa manera que el Consell ho ha considerat al DCGE 21/2015.

Així, i amb caràcter previ a l'examen de constitucionalitat i d'estatutarietat dels preceptes dictaminats, el Consell, dins de la seva funció consultiva, prevé al Govern que l'article 149.1.1 CE no pot donar cobertura global a una llei com la dictaminada, ja que la Llei 45/2015 pretén establir una ordenació general del voluntariat, sense que aquesta regulació aprovi unes condicions bàsiques que garanteixin la igualtat de tots els espanyols en l'exercici d'un dret constitucional o en el compliment d'un deure constitucional, atès que el voluntariat no s'ha previst constitucionalment ni com a dret ni com a deure constitucionals.

L'article 2 LV, sobre l'àmbit d'aplicació, distingeix en dos apartats quan la regulació prevista a la Llei s'aplica, d'una banda, als voluntaris, destinataris i entitats de voluntariat que tenen a veure amb els programes de voluntariat, i, de l'altra, als esmentats programes. Tot i que els sotmet al mateix règim.

Respecte a aquest precepte, cal resoldre tres qüestions: si hi ha una competència «general» de voluntariat atribuïble a l'Estat; si quan se supera l'àmbit territorial català, la competència autonòmica es desplaça a l'Estat, i, finalment, si hi ha sectors materials reservats a l'Estat sobre els quals es projecta l'acció voluntària, de forma que la competència sobre el voluntariat l'exerceix directament l'Estat.

PALAU CENTELLES

Baixada de Sant Miquel, 8 - 08002 Barcelona

Tel. + 34 93 317 62 68 Fax + 34 93 318 17 20

consell@cge.cat

Quant a la primera qüestió, es nega que l'article 149.1.1 CE permeti a l'Estat regular amb caràcter uniforme i general la matèria del voluntariat, perquè no compleix les condicions construïdes per la doctrina jurisprudencial i consultiva citades anteriorment. Segons el Tribunal Constitucional, l'article 149.1.1 CE no és títol suficient per emparar una legislació estatal, que reguli un règim complet d'una matèria. Aquest precepte permet «al Estado una "regulación" [d'un dret constitucional], aunque limitada a las condiciones básicas que garantizan la igualdad, que no el diseño completo y acabado de su régimen jurídico» (STC 61/1997, de 20 de març, FJ 7).

Pel que fa al segon qüestionament, l'Estatut preveu que la supraterritorialitat (tant si afecta dues o més comunitats autònomes, o àdhuc tot el territori estatal) no implica *per se* el desapoderament competencial de les competències de la Generalitat, sinó que s'han d'aplicar les regles jurisprudencials incorporades en l'article 115 EAC (DCGE 8/2015, de 4 de juny, FJ 3). Teòricament, la competència exclusiva en serveis socials i voluntariat, d'acord amb l'article 166 EAC, es projecta i manté més enllà del territori de Catalunya, si bé s'han de posar en acció els mecanismes de col·laboració voluntària, alguns dels quals previstos en la secció primera, del capítol primer del títol cinquè del mateix Estatut (art. 175 a 178). Aquestes tècniques de col·laboració són consubstancials a l'estructura composta de l'Estat, tal com es deia en el DCGE 19/2010, de 19 de juliol (FJ 3), i tenen com a límit el respecte degut a les àrees de competència dels ens públics afectats, com recollia el DCGE 6/2014, de 14 de febrer (FJ 3.2), reiterant doctrina constitucional consolidada (per totes, STC 194/2004, de 4 de novembre, FJ 9).

Finalment, respecte a la tercera qüestió, no se citen expressament a la Llei 45/2015 altres títols sectorials estatals que puguin confluir amb el voluntariat. Es dona per suposada la seva existència, però no es mencionen ni es demostra la seva afectació competencial.

Conseqüentment, hi poden haver aspectes concrets que, per raó de la matèria afectada, siguin de competència estatal, però aquesta afectació puntual no s'estén a tota la regulació del voluntariat, que roman dins de l'exclusivitat del títol competencial previst a l'article 166.2 EAC.

En aquest sentit, l'Estat no pot crear de bell nou un títol competencial ni sobredimensionar les seves competències per sostreure-les a les comunitats autònomes, sinó que ha d'actuar tenint-les en compte. Sobre això, el Tribunal Constitucional ha afirmat que l'Estat no és respectuós amb el repartiment competencial de la Constitució i els estatuts quan actua «mediante la creación de competencias concurrentes o "paralelas"» (STC 146/1986, de 25 de novembre, FJ 4).

En conseqüència, es considera que aquest precepte fixa erròniament com a competència merament estatal tant els programes de voluntariat supraterritorials («estatals o supraautonòmics, es desenvolupin dins o fora d'Espanya», art. 2.1 LV) com aquells en què hi concorri una competència estatal de caràcter general o sectorial (l'Estat «tingui reconeguda constitucionalment» la seva competència o intervenció, segons l'art. 2.1 o 2.2 LV, respectivament).

Per tant, l'article 2 LV és contrari a les competències de la Generalitat de l'article 166.2 EAC i a les previsions de l'article 115.2 EAC, i a més no troba empara en l'article 149.1.1 CE.

L'apartat primer de l'article 18 LV està dedicat a les funcions de l'Administració general de l'Estat (en endavant, AGE), entre les quals es troben la lletra a, relativa a la fixació per part de l'AGE de «les línies generals de les polítiques públiques en matèria de voluntariat», d'acord amb les altres administracions públiques, i de les competències respectives, amb consulta prèvia a les entitats de voluntariat o federacions d'entitats de voluntariat més representatives a cadascun dels àmbits d'actuació del voluntariat; la lletra d, que atribueix a l'AGE la fixació, «d'acord amb les altres administracions públiques amb competència en la matèria», de criteris

comuns d'avaluació, d'inspecció i de seguiment dels programes de voluntariat subvencionats per les administracions públiques, i la lletra g, que habilita l'AGE per cooperar amb les comunitats autònomes en la creació d'un sistema d'informació comú que, com a eina compartida, permeti fixar criteris comuns de diagnòstic, de seguiment i d'avaluació sobre els aspectes relacionats amb el voluntariat.

En relació amb les lletres *a* i *d* de l'article 18.1 LV, l'Estat no disposa de títol competencial suficient per establir polítiques en matèria de voluntariat, sobre la base de l'article 149.1.1 CE, que «sólo presta cobertura a aquellas condiciones que guarden una estrecha relación, directa e inmediata, con los derechos que la Constitución reconoce» (STC 239/2002, FJ 10), ni criteris comuns d'avaluació, d'inspecció i de seguiment.

En conseqüència, l'Estat tampoc podrà posar en comú «un sistema» amb altres administracions que tinguin les finalitats de control previstes, com prescriu l'article 18.1.g, ja que no té títol competencial adequat. La creació del sistema pot partir del principi voluntari de col·laboració interadministrativa, però no es pot imposar la coordinació. L'Estat pot col·laborar amb les comunitats autònomes des de l'exercici de les competències sectorials pròpies, respectant les competències de la Generalitat, tant de caràcter general (art. 166.2 EAC) com específiques (en serveis socials, cultura, esport...).

L'Estat, per si sol, no pot fixar criteris generals, perquè no té, sobre el voluntariat, una competència genèrica, transversal o horitzontal. Per tant, només podrà regular incidentalment, dins d'una matèria concreta sobre la qual tingui títol competencial suficient, qüestions relatives al tipus de voluntariat que intervé en l'àmbit material de la competència estatal, per raó de les particularitats del sector concret on es desplega l'activitat voluntària.

Conseqüentment, les lletres *a*, *d* i *g* de l'article 18.1 LV vulneren les competències exclusives de la Generalitat previstes a l'article 166.2 EAC i no estan emparades per l'article 149.1.1 CE.

**Segona.** *L'article 20.1 de la Llei 45/2015 vulnera l'article 166.2 EAC, així com també l'article 114.2 EAC, i no troba empara en l'article 149.1.1 CE.*

*Adoptada per unanimitat.*

Dins de les mesures de foment del voluntariat, l'apartat 1 de l'article 20 LV estableix que l'AGE pot concedir subvencions o establir convenis amb les entitats del voluntariat d'acord amb la legislació general de subvencions, la mateixa Llei 45/2015 i els principis de publicitat, de transparència, de concurrència, d'objectivitat, d'igualtat i de no-discriminació.

Sobre l'activitat subvencionadora estatal, en el DCGE 21/2015 (FJ 2.4), a partir de la STC 13/1992, el Consell ha afirmat que «la potestat subvencional de l'Estat no constitueix un títol competencial independent, ni tampoc comporta un poder lliure desvinculat del sistema de distribució de competències que es deriva de la CE i dels estatuts d'autonomia. Per tant, [...] és necessari "incardinar las ayudas o subvenciones que puedan establecerse en las distintas áreas o segmentos de la acción pública en la que proceda encuadrar las subvenciones de que se trate según la distribución competencial existente en la materia (STC 129/2010, de 29 de noviembre, FJ 3, [...])".».

L'Estatut, a l'article 114 EAC, estableix, en sintonia amb la jurisprudència constitucional sobre el tema, els diferents graus d'intervenció estatal i de la Generalitat en funció de la competència material exercida. En l'àmbit de les competències exclusives, com és el cas de l'article 166.2 EAC, sobre el voluntariat, és d'aplicació el segon apartat de l'article 114 EAC, segons el qual: «2. Correspon a la Generalitat, en les matèries de competència exclusiva, l'especificació dels objectius als quals es destinen les subvencions estatals i comunitàries europees territorialitzables, i també la regulació de les condicions d'atorgament i la gestió, incloent-hi la tramitació i la concessió».

D'acord amb el Tribunal Constitucional, l'Administració estatal «tiene capacidad para poner su poder de gasto al servicio de una política de asistencia social», alhora que rebutja que la regulació dels ajuts «pueda relacionarse con el título competencial ex art. 149.1.1 CE» i que «corresponda a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de asistencia social» (STC 21/2013, FJ 5).

Ara bé, aquesta capacitat de fomentar no significa que l'Estat pugui «concedir» subvencions, sobreentenenent que en pugui realitzar tota la tramitació, tant normativa com executiva. No hi ha prevista constitucionalment cap competència estatal sobre el voluntariat en general, ni tampoc sobre la majoria dels àmbits materials sobre els quals aquest actua, que siguin suficients per desplegar un poder de despesa completament autònom de la distribució competencial. D'aquesta manera, l'Estat només pot establir un programa de foment del voluntariat al sol efecte de territorialitzar-lo, la qual cosa no és estrictament «concedir» subvencions. La literalitat de l'article 20 LV empra, doncs, un terme que va més enllà de les competències estatals de què disposa constitucionalment.

Per tant, l'article 20.1 LV vulnera competències de la Generalitat previstes a l'article 166.2 EAC, en relació amb l'article 114.2 EAC.

**Tercera.** *La disposició final quarta de la Llei 45/2015 vulnera l'article 149.1.1 CE. Adoptada per unanimitat.*

Pel que fa a la disposició final quarta LV, en tant que dóna cobertura competencial a tota la LV, i d'acord amb el que s'ha exposat en relació amb l'article 149.1.1 CE, resulta improcedent la seva invocació competencial, ja que la jurisprudència constitucional esmentada no habilita competencialment el legislador estatal per dictar la Llei 45/2015. Per tant, per connexió amb els articles sol·licitats, és contrària a la Constitució.

**Quarta.** *L'article 17 de la Llei 45/2015 no vulnera les competències de la Generalitat de Catalunya. Adoptada per unanimitat.*

L'article 17.1 LV és relatiu a les administracions públiques amb competència en matèria de voluntariat, les quals han de proveir el que sigui «necessari per fixar els mitjans i sistemes de relació que facin possible la informació recíproca, la cooperació tècnica i l'acció conjunta» en l'exercici de les seves competències, amb el fi «d'integrar» les seves actuacions.

L'article menciona distintes formes de col·laboració, sense esmentar cap mena de capacitat coordinadora de l'Estat. En aquest sentit, «integrar» les seves actuacions significa exclusivament unir les distintes accions de les administracions en un tot, sense determinar la forma en què s'obté aquesta acció conjunta. Per tant, la integració no implica necessàriament que es faci sota la direcció de l'Estat i, en conseqüència, aquest no actua com a coordinador de les comunitats autònomes amb competències sobre el voluntariat. El principi de cooperació i el de coordinació són distintes (entre d'altres, STC 194/2004, FJ 9) i no s'han de confondre.

D'altra banda, l'article 17 LV parteix de la base que tant l'Estat com les comunitats autònomes disposen dels mitjans i sistemes de relació que es poden posar en comú. Sobre determinats sectors materials, l'Estat pot tenir competència o intervenció concreta, la qual cosa justifica la cooperació amb les comunitats autònomes, però no la coordinació d'aquestes per part de l'Estat. D'altra banda, les actuacions de l'AGE no estan emparades competencialment per l'article 149.1.1 CE, en tant que aquest article no pot ser l'aixopluc competencial de la Llei 45/2015.

Conseqüentment, l'article 17 LV no vulnera les competències de la Generalitat.