



Se ha recibido en este Servicio de Secretariado del Gobierno, Relaciones Institucionales y Acción Normativa un ANTEPROYECTO DE LEY FORAL DEL VOLUNTARIADO DE NAVARRA.

Examinado el mismo, a los efectos previstos en la instrucción 7ª aprobada por Acuerdo del Gobierno de Navarra de 27 de noviembre de 2006, se emite el siguiente y único

INFORME

I. ANTECEDENTES DE HECHO.

Se ha remitido a este Servicio el expediente de elaboración del citado anteproyecto de Ley Foral en el que, esencialmente, al texto normativo se acompaña la Orden Foral de inicio con su informe-propuesta previo, acreditación de ejecución y resultados de los trámites de consulta previa, exposición pública y proceso participativo ampliado, memorias justificativa, normativa, organizativa y económica, esta última contando con conformidad de la Intervención, estudio de cargas administrativas, informes de impacto de género y sobre impacto por razón de orientación sexual, expresión de género e identidad sexual o de género, ambos con sus respectivos informes de observaciones realizados por el Instituto Navarro para la Igualdad, informe de evaluación de impacto climático junto con su informe de observaciones realizado por la Oficina de Cambio Climático de Navarra, además de sendos informes de impacto sobre discapacidad-accesibilidad y niños-niñas-adolescentes, así como el informe preceptivo, favorable y unánime, emitido al respecto por el Consejo Navarro del Voluntariado, finalizando con la certificación de informe favorable de la Comisión Foral de Régimen Local y la consulta a todos los Departamentos del Gobierno de Navarra.

De su examen pueden extraerse, a juicio de quienes suscriben, las siguientes

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera. Objeto de la norma.

El objeto del proyecto analizado es, atendiendo a su artículo 1:

- a) Definir la acción voluntaria.
- b) Establecer el régimen de derechos y deberes de las personas voluntarias, las entidades del voluntariado y las personas destinatarias de la acción voluntaria.



- c) Fomentar la colaboración y coordinación de agentes del voluntariado de Navarra, mediante la creación de redes para la transformación social.
- d) Organizar la acción y las funciones de las Administraciones públicas de Navarra en el fomento y el impulso del voluntariado.

Segunda. Competencias en cuyo ejercicio se pretende dictar la Ley Foral y rango normativo.

La competencia para la regulación contenida en el anteproyecto de esta Ley Foral es coincidente con la ejercida en la aprobación de la Ley Foral 2/1998 que viene a sustituir, sustentándose en la competencia exclusiva foral sobre la materia de desarrollo comunitario, de conformidad con lo así conferido por el artículo 44.18 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra (LORAFNA).

Por su parte, la titularidad de la potestad legislativa está atribuida al Gobierno de Navarra en el artículo 19.1 a) de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Mejoramiento del Régimen Foral de Navarra, según el cual la iniciativa legislativa corresponde, a la Diputación Foral mediante la presentación de proyectos de ley al Parlamento.

Del mismo modo, el artículo 51 de la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidenta o Presidente, reitera que el Gobierno de Navarra ejerce la iniciativa legislativa prevista en el artículo 19 de la Ley Orgánica 13/1982, mediante la elaboración, aprobación y remisión posterior de los proyectos de Ley Foral al Parlamento de Navarra.

Así, la forma que presenta el anteproyecto -Ley Foral- es la correcta de conformidad con el ordenamiento jurídico.

Tercera. Adecuación al procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general.

El procedimiento para la elaboración de anteproyectos de ley foral y proyectos de decretos forales cuya aprobación compete al Gobierno de Navarra se encuentra regulado en la Ley Foral 11/2019, de 11 de marzo, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y del Sector Público Institucional Foral.

Asimismo, el Gobierno de Navarra aprobó, por Acuerdo adoptado en sesión celebrada el 27 de noviembre de 2006, unas Instrucciones para la elaboración y tramitación de anteproyectos de leyes forales, proyectos de decretos forales legislativos y proyectos de disposiciones



reglamentarias cuya aprobación sea competencia del Gobierno de Navarra, que hay que considerar vigentes en la medida que no se oponen a lo regulado.

Con arreglo a todo ello, y según la documentación remitida a este Servicio, el procedimiento se está tramitando de forma correcta hasta el momento. No obstante, entre la documentación remitida se observa:

- que no consta el informe jurídico de la Secretaría General Técnica del Departamento de Presidencia e Igualdad, referido, como mínimo, a la corrección del procedimiento seguido y a la adecuación al ordenamiento jurídico de la norma propuesta (art. 132.5 de la Ley Foral 11/2019).

Cuarta. Sobre la forma y estructura de la norma.

Por su parte, la forma y estructura que han de presentar los proyectos de leyes forales y los proyectos de disposiciones reglamentarias cuya aprobación compete al Gobierno de Navarra se encuentran recogidas en unas reglas que elaboró la Dirección General de Presidencia y que, una vez sometidas a la consideración de todos los Departamentos a través de sus respectivas Secretarías Técnicas, y con el visto bueno de todas ellas, se formalizaron como tales en el mes de enero de 2004 para lograr su efectiva aplicación por todas las unidades de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra. Estas instrucciones persiguen la calidad técnica de las disposiciones generales y la unificación de los criterios atinentes a la forma y estructura de las mismas.

Bajo esta premisa se ponen de manifiesto consideraciones a este respecto, con la finalidad de coadyuvar a la total adecuación del proyecto a las citadas Instrucciones:

A. De Redacción y Sistemática

-. **Erratas.** Se advierte sobre la probable presencia de erratas en exposición de motivos (en su último párrafo se denomina erróneamente al Consejo consultivo), arts. 8 y 24 (falta letra ñ en la división), art. 16 a) (parece que desde “La planificación (...)” debe ser otra letra aparte (la b) y habrá que reenumerar en adelante; si no, hay error gramatical a corregir), art. 26.2 (falta “por” entre “compuesta” y “personal”), 30.3 (falta “para” entre “cuenta” y “éstos”) y 31.3 (falta “por” entre “informados” y “el Consejo”).

-. **Menores emancipados.** Se recomienda, para una mejor redacción, suprimir en el art. 11.2, la referencia a “no emancipadas”, puesto que las personas menores emancipadas también pueden consentir libremente.



- Cláusulas de cierre. Se sugiere incorporar, en los arts. 13, 14, derecho y deber genérico por remisión al ordenamiento jurídico, tal y como hace la Ley 45/2015 (en arts. 14.1 e) y 14.2 n), respectivamente), en concordancia con ella y evitando que puedan ser interpretadas ambas como listas tasadas de elementos. Por igual razonamiento, valórese hacer lo propio en el art. 22.
- Antecedentes penales. El art. 18.2 dispone que la petición de declaración responsable lo hace la entidad en uso de su derecho a seleccionar voluntarios, cuando propiamente se trata de un supuesto legal de incompatibilidad cuya ausencia se acredita mediante el cumplimiento de obligaciones que pesan para ambas partes del compromiso: pedir declaración, para una, y aportarla, para la otra (art. 8.5 de la Ley 45/2015).
- Organización. Se recomienda recoger adecuadamente las funciones o finalidades y regular en lo esencial las relaciones y mecanismos en los que se articularán dentro del conjunto de gobernanza (entidades y sus agrupaciones, plataformas, Escuela, Red Navarra, Mesa Técnica, Registro, Departamento, Consejo...).

En particular, en el caso de la Red Navarra (art. 39), se establece el deber de los agentes del voluntariado de trabajar en red, sin aclarar si tal cosa implica la obligación de emplear medios telemáticos de relación o si se trata simplemente de operar bajo el principio de colaboración y es el conjunto de agentes quienes forman esa “red”, considerada en el amplio sentido de trabajo en el marco de una comunidad. Hay que tener en cuenta que el acceso y disponibilidad de medios informáticos no puede exigirse a todos los agentes porque, según el art. 2.2, son agentes no sólo las entidades, sino también las personas físicas voluntarias y también las destinatarias, e incluso también cualquier persona que contribuya al fomento del voluntariado con carácter general.

- Disposición Adicional Segunda. Como se trata de un régimen jurídico especial (Ley Foral 8/2005), antecede sistemáticamente, por lo que debe ser numerada como *Primera*.

B. De Valoración Técnica.

- Usos habituales, sociales y de cortesía. Considérese que la salvedad a la regla general de gratuidad y rechazo de contraprestaciones que constituyen estas dádivas (arts. 9 d) y 23 b)), no se contempla en la legislación básica (Ley 45/2015) ni en la vigente Ley Foral 2/1998, ni se encuentra en el expediente justificación para su introducción.
- Concepto legal de entidad de voluntariado. El art. 12.2 establece requisitos para ser entidad voluntaria, pero en comparación con sus concordantes del art. 13.1 a) de la Ley 45/2015 y art. 11.1 de la actual Ley Foral 2/1998, se omite el de estar “legamente constituidas”, cuando, además, sí lo exige para las agrupaciones de entidades en art. 12.3.
- Derecho de la entidad a cesar a un voluntario. El art. 13 b) se remite a las causas de cese del



art. 19, entre las cuales está la “*actuación contraria a los fines, principios y valores del voluntariado*” (letra c). Ciertamente que la norma anteproyectada puede contemplar causas de cese adicionales (ex art. 14 e) de la Ley 45/2015), pero es razonable entender que la causa del 19 c) no sería nueva, sino que tendría su equivalente en la letra b) del artículo 14 de la legislación estatal (“*Suspender la actividad de los voluntarios cuando se vea perjudicada gravemente la calidad o los fines de los programas de la entidad por su causa*”), en tanto que esta se ha omitido. Salvo error por nuestra parte, tampoco en este caso se halla en el expediente la razón de esta falta de coincidencia de la legislación navarra con la básica, mediante la que una causa de cese específica (vulnerar fines del programa concreto) se convierte en genérica (vulnerar fines del voluntariado, en general).

-. *Inactividad culposa*. El art. 19.1 e) considera como causa de cese de la relación de la entidad con el voluntario la simple “*inactividad continuada durante un año en la entidad de voluntariado*”. Se sugiere incorporar a esta causa puramente objetiva algún elemento subjetivo que la limite, como la no concurrencia de razón justificada.

-. *Composición del Consejo*. Se entiende procedente aclarar, en art. 43:

- si el vicepresidente es elegido “entre los miembros” (es un miembro más) o “de entre los miembros” (un vocal pasa a ser vicepresidente).
- cuál es la “parte social”, porque tanto puede incluir como no a la persona de la FNMC, a los expertos y a los sindicales.
- cuál es el número máximo de miembros sindicales porque, de no hacerse, se desconoce el número total de miembros y se ignora el peso relativo de los miembros sindicales en la toma de decisiones, pudiendo llegar a desequilibrar la representatividad del colectivo cuyos intereses protege.

-. *Certificación sexual negativa*. El art. 18.3 dice que esta certificación es exigible si el programa implica el contacto directo y habitual con menores. Sin embargo, esto parece rebajar lo dispuesto por el art. 8.4 de la ley 45/2015, que no requiere que el contacto sea “*directo*” sino basta con que sea habitual, y en este mismo sentido se expresa la finalidad de la creación del Registro Central de Delincuentes Sexuales (art. 3 del Real Decreto 1110/2015), de donde se infiere que el legislador pretende proteger a los menores de todo contacto con estos delincuentes, sea directo o sea indirecto.

-. *Deducciones IRPF*. Aunque la obligación que se hace recaer en el Gobierno de Navarra en la Disposición Adicional Primera se limita a la de estudio de la cuestión, téngase en cuenta que, al menos en lo que respecta al apartado primero, es un asunto de carácter aparentemente tributario, y que tal vez pudiera llegar a comprometer el principio de altruismo.



-. Régimen Transitorio. En opinión de estos informantes, resulta altamente recomendable incorporar en la norma la previsión de un régimen que regule transitoriamente el periodo que se corresponda con la adecuada adaptación a la nueva normativa reguladora del voluntariado, particularmente en lo tocante a los nuevos deberes de las entidades de voluntariado, tales como el de designación de persona coordinadora (art. 14.2 b)) o la aprobación y desarrollo de un Plan de acción voluntaria específico y propio (art. 12.2 c)).

Por otra parte, también se considera merecedor de previsión de transitoriedad el Registro de entidades de voluntariado de Navarra (art. 40), puesto que de él se dice que “servirá para visibilizar a las entidades y para “facilitar” el acceso a las subvenciones”, en contraste con las finalidades que tiene el actual registro. Aun entendiéndose ambos como esencialmente coincidentes y que el nuevo registro viene a sustituir al actualmente existente, el anteproyecto no regula en detalle el funcionamiento del registro, al tiempo que deroga la Orden Foral 306/2014 que sí lo hacía, de manera que parece conveniente establecer un régimen transitorio ya que no podría seguir operando adecuadamente debido a la derogación sobrevenida de su normativa de organización y funcionamiento.

Quinta. Aspectos de fondo.

En relación con la regulación sustantiva contenida en el anteproyecto examinado, y con la finalidad de coadyuvar a la mejora de su calidad, cabe realizar las siguientes observaciones:

-. Primera: cobertura de enfermedad (art. 14). No se recoge la obligación de la entidad de suscribir adecuada póliza de seguro u otra garantía financiera que cubra al voluntario ante los riesgos de enfermedad derivados directamente de la actividad voluntaria, como sí lo exige el art. 14.2 c) de la Ley 45/2015, ni tampoco figura entre los derechos del voluntario (art. 8 i).

-. Segunda: firma del acuerdo. El art. 17.3 dice que no es preciso “firmar” acuerdo de compromiso si la acción voluntaria se limita a un evento puntual que no conlleva relación estable entre voluntario y entidad, lo cual es equivalente a establecer que NO es necesario suscribir acuerdo alguno, lo cual no es conciliable con lo que al respecto dispone, el propio texto (la firma se contempla como un derecho del voluntario, según el art. 8 c), y también, en art. 14 b), como un deber correlativo para la entidad) como por la legislación básica (art. 12.1 de la Ley 45), y es el instrumento que recoge los términos concretos que rigen en la relación entre ambas partes.

-. Tercera: resolución de conflictos. Según el art. 20, salvo pacto expreso, queda establecido el sometimiento a la mediación civil/mercantil, mientras que la Ley 45/2015 establece un régimen por defecto totalmente contrario: a falta de pacto en el acuerdo, rige la vía judicial (art. 12.4). Es esta una cuestión legislativa de fuero legal procesal, materia sobre la que entendemos que no



se ostenta competencia. Otra cosa distinta es que se pueda pactar, en el acuerdo de compromiso, el someter a arbitraje o a mediación los conflictos que puedan surgir entre los voluntarios y las entidades de voluntariado en el ejercicio de las actividades propias de voluntariado, y recoger esa previsión en la norma junto a la regla general de la vía judicial, en defecto de pacto.

En vista de todo lo expuesto anteriormente pueden extraerse, a juicio de quienes suscriben, las siguientes

III. CONCLUSIONES

1ª.- El proyecto analizado se está tramitando adecuadamente, pero debe tenerse en cuenta lo recogido en este informe de cara a la completitud del expediente.

2ª.- Se recomienda considerar las modificaciones propuestas al texto referentes a la forma y estructura del mismo, con el fin de lograr una mejor redacción o calidad técnica.

3ª.- Se recomienda, asimismo, analizar las observaciones expuestas en este informe en relación con el fondo de la regulación que presenta el proyecto analizado.

Es cuanto informa este Servicio de Secretariado del Gobierno, Relaciones Institucionales y Acción Normativa.

Pamplona, a 15 de diciembre de 2025

El Jefe de la Sección de Coordinación y
Acción Normativa

La Directora del Servicio de Secretariado
del Gobierno, Relaciones Institucionales
y Acción Normativa

GARCIA
LARREA
ROBERTO - DNI
Firmado digitalmente
por GARCIA LARREA
ROBERTO - DNI
Fecha: 2025.12.15
13:25:18 +01'00'

Roberto García Larrea

Fecha:
2025.12.15
13:23:22 +01'00'

María Belén López Carballo