

# La Llei 25/2015, de 30 de juliol, del voluntariat i de foment de l'associacionisme

**Marc Viñas i Artola**

*Subdirector general de Cooperació Social i Voluntariat  
del Departament de Treball, Afers Socials i Famílies*

- 
1. Introducció
  2. Antecedents
  3. Contingut i estructura de la Llei
  4. Les claus interpretatives: el soci, el voluntari no soci i el programa de voluntariat
  5. Les disposicions generals de la Llei
  6. Els drets i deures de les entitats, de les persones voluntàries i de les persones destinatàries
  7. Les administracions públiques i l'associacionisme i el voluntariat
  8. Conclusions

## 1. Introducció

La Llei 25/2015, de 30 de juliol, del voluntariat i de foment de l'associacionisme, va entrar en vigor el dia 8 d'agost (DOGC núm. 6.930, de 7.8.2015) després de ser aprovada pràcticament per unanimitat pels diputats del Parlament de Catalunya en el darrer ple de la X legislatura.

És aquesta la primera llei catalana que regula el fenomen del voluntariat a Catalunya, si deixem de banda la Llei 25/1991, de creació de l'Institut Català del Voluntariat (INCAVOL), derogada l'any 2004, que tenia com a objectiu essencial a creació de l'esmentat organisme públic més que la regulació de l'acció voluntària i la protecció de les persones voluntàries.

Així doncs, la Llei 25/2015 regula un àmbit d'actuació –el voluntariat– que fins ara no estava regulat mitjançant cap norma jurídica a Catalunya, tot i gaudir de competències exclusives en la matèria per poder legislar d'acord amb l'article 166.2 de l'EAC, que estableix que “correspon a la Generalitat la competència exclusiva en matèria de voluntariat, que inclou, en tot cas, la definició de l'activitat i la regulació i la promoció de les actuacions destinades a la solidaritat i a l'acció voluntària que s'executin individualment o per mitjà

d'institucions públiques o privades”. L'única norma preexistent era la Carta del Voluntariat de Catalunya, aprovada pel Parlament de Catalunya mitjançant la Resolució 98/V, de 29 de maig, que no tenia rang normatiu, tot i que des de l'aprovació fins a l'actualitat ha estat força respectada i aplicada per moltes entitats catalanes, per tal de garantir els drets dels seus voluntaris.

***La Llei 25/2015 regula un àmbit d'actuació, el voluntariat, que fins ara no estava regulat mitjançant cap norma jurídica a Catalunya, tot i tenir competències exclusives en la matèria***

En definitiva, no ha estat fins al 2015 que ha vist la llum la primera llei sobre el voluntariat a Catalunya, i aquest fet fa necessari, abans d'entrar en l'anàlisi de l'articulat i del contingut, fer un cop d'ull a la seva gènesi, per poder respondre a dues qüestions bàsiques: per què calia aprovar una llei en aquest moment en aquest àmbit i quines eren o són les seves pretensions.

## 2. Antecedents

Per mirar de respondre aquestes qüestions, cal remuntar-se la primavera del 2012. La crisi econòmica i financera està impactant de ple al

sud d'Europa; l'atur està arribat a xifres alarmants i les administracions públiques afronten una situació de control de dèficit públic que provoca la disminució de la despesa pública. En aquest context, diverses entitats i federacions que conformen el Consell de l'Associacionisme i el Voluntariat de Catalunya<sup>1</sup> (CAVC), encapçalats per la Federació Catalana de Voluntariat Social, que tenia atribuïda la vicepresidència primera d'aquest òrgan col·legiat, demanen al Departament de Benestar Social i Família l'impuls d'una llei catalana que reguli el voluntariat davant de l'amenaça de dues circumstàncies ben concretes:

***El Consell de l'Associacionisme i el Voluntariat de Catalunya va demanar l'impuls d'una llei catalana del voluntariat davant dues circumstàncies: l'augment de les males pràctiques en relació amb el voluntariat i l'anunci d'una nova llei estatal harmonitzadora, per establir un model comú de voluntariat a tot l'Estat***

a) D'una banda, l'augment de les males pràctiques en relació amb el voluntariat, que molt sovint traspassaven la línia que separa l'acció voluntària de la prestació de serveis professionals, encobrint possibles cessions il·legals de treballadors i provocant un ús fraudulent de la figura del voluntariat, amb l'agreujant que aquestes circumstàncies es produïen, de manera significativa, dins de l'esfera de la gestió de les organitzacions públiques.

b) I de l'altra, l'anunci públic del Ministeri de Sanitat, Serveis Socials i Igualtat de la intenció de modificar la Llei estatal 5/1996, del Voluntariat<sup>2</sup> amb l'objectiu de disposar d'un text legal que, tot i respectant les competències de les comunitats autònomes, pogués establir un

model comú de voluntariat per a tots els territoris de l'Estat (el 14 d'octubre de 2015, el Congrés dels Diputats espanyol aprovava, efectivament, la Llei 45/2015, del voluntariat<sup>3</sup> que derogava la Llei estatal 5/1996).

Aquestes dues circumstàncies justificaren, a parer del Departament, la necessitat d'encarar el repte de redactar i aprovar una llei pròpia sobre la matèria, que protegís el model català de voluntariat –amenaçat per les males pràctiques i per una possible llei estatal harmonitzadora- i que a la vegada promogués el voluntariat i en reconegués la vàlua.

El mes de maig de 2012 es posà en marxa un grup de treball compost per diferents vocals del CAVC<sup>4</sup> liderat per la Subdirecció General de Cooperació Social i Voluntariat de la Direcció General d'Acció Cívica i Comunitària del Departament de Benestar Social i Família, que va treballar durant un any en la redacció del Projecte de Llei. Finalment, el Grup de Treball va presentar la seva proposta al plenari del CAVC, que en data 18 d'abril de 2013 va aprovar per unanimitat la proposta de text<sup>5</sup>.

Un cop aprovada, la proposta normativa va iniciar el procés intern de validació i esmena per part dels òrgans interns i externs del Govern que intervenen en el procediment de tramitació administrativa d'un projecte de llei fins que aquest va ser aprovat, de manera definitiva, el 10 de desembre de 2013 en la sessió del Consell Executiu<sup>6</sup>. L'Avantprojecte de llei es convertia, així, en el Projecte de llei de voluntariat i era traslladat a seu parlamentària per a la tramitació i l'aprovació corresponents.

<sup>1</sup> UGT, ACM, Fundació "la Caixa", CCOO, Caritas Catalunya, Federació Catalana d'Entitats contra el Càncer, CONFACV, la Confederació, Creu Roja, Ens de Comunicació Associativa, Federació Catalana d'Entitats Corals, Casal dels Infants del Raval per l'Acció als Barris, Taula del Tercer Sector Social, FOCIR, FMC, Federació Catalana de Voluntariat Social, Xarxa de Voluntariat Ambiental de Catalunya, Departament de Justícia, DGACC i Coordinadora Catalana Colònies, Casals i Clubs d'Esplai.

<sup>2</sup> Llei 6/1996, de 15 gener, BOE núm. 15, de 17 de gener de 1996.

<sup>3</sup> Llei 45/2015, de 14 d'octubre, del Voluntariat, BOE núm. 247, de 15 de gener de 1996.

<sup>4</sup> ACM, Fundació "la Caixa", CCOO, Caritas Catalunya, Federació Catalana d'Entitats contra el Càncer, Creu Roja, Ens de Comunicació Associativa, Casal dels Infants del Raval per l'Acció als Barris, FOCIR, Federació Catalana de Voluntariat Social, Xarxa de Voluntariat Ambiental de Catalunya, Departament de Justícia, DGACC i Coordinadora Catalana Colònies, Casals i Clubs d'Esplai.

<sup>5</sup> Reunió 9a del CAVC, 18 d'abril de 2013.

<sup>6</sup> Acord de Govern d'aprovació del Projecte de llei de 10 de desembre de 2013.

El Projecte de llei pretenia, en la redacció aprovada pel Govern, un triple objectiu:

- Definir i protegir el model català del voluntariat, que entén el voluntariat com una forma de participació ciutadana que només té cabuda en el si d'una entitat sense finalitat de lucre.
- Establir amb rang de llei els drets i deures de les entitats i de les persones voluntàries, amb moltes similituds respecte a allò que preveia la Carta de Drets i Deures de 1996 però amb una necessària actualització.
- Consolidar les accions de foment de les administracions públiques i establir-ne de noves, per tal de potenciar l'acció dels governs en la promoció, l'impuls i la sensibilització del voluntariat.

***El Projecte de llei del Govern tenia un triple objectiu: definir i protegir el model català del voluntariat; establir amb rang de llei els drets i deures de les entitats i de les persones voluntàries; i consolidar i establir noves accions per potenciar l'acció governamental en matèria de voluntariat. Tots tres es mantenen intactes en la Llei 25/2015***

Un cop admès a tràmit el Projecte de llei durant el mes de gener de 2014, el mes d'abril del mateix any el Ple de Parlament va debatre i aprovar la seva presa en consideració. Es va iniciar així la tramitació del Projecte en comissió i el llarg període de compareixences, que s'allargà pràcticament un any natural. La primavera de 2015 s'intensificaren els treballs de negociació i transacció polítiques finals, fins que el mes de juliol 2015, gràcies sobretot a l'objectiu d'aconseguir un ampli consens polític per part de la diputada redactora de la Llei Violant Cervera, es va tancar un acord polític d'amplíssim espectre que va permetre aprovar la Llei 25/2015, del voluntariat i de foment de l'associacionisme, durant el darrer ple de la legislatura<sup>7</sup>: 132 vots a favor i només 3 absències, corresponents als diputats i diputa-

des del Grup Mixt. Havien transcorregut més de 3 anys des de l'inici del procés.

### **3. Contingut i estructura de la Llei**

La Llei 25/2015 es publicà el mes d'agost de 2015 i el seu contingut i la seva finalitat no són significativament diferents respecte del Projecte de llei aprovat pel Govern el desembre de 2013, ja que els tres objectius bàsics abans esmentats es mantenen intactes en la redacció final de la Llei promulgada.

La Llei s'estructura en un llarg preàmbul: 26 articles agrupats en 4 capítols diferents, 1 disposició addicional, 2 disposicions transitòries i 1 disposició final. L'estructura de la Llei (preàmbul i 4 capítols) respon en bona mesura a les intencionalitats i objectius perseguits, que, de manera resumida, són els següents:

1. Definir el concepte de voluntariat en la societat catalana actual, diferenciant-lo d'altres formes de participació social de la ciutadania, destacant-ne els seus valors i la seva naturalesa ben arrelada al nostre país, a la nostra història i a la nostra gent. En aquest sentit, la Llei pretén dibuixar un marc jurídic clarificador en relació amb el fenomen del voluntariat per, d'aquesta manera, poder defensar-lo i protegir-lo millor d'eventuals atacs a la seva essència, a la seva naturalesa, insistint que és un fenomen a preservar i enfortir des dels governs. D'aquí la importància cabdal del preàmbul en la Llei 25/2015, que constitueix un llarg passeig per la història dels darrers 150 anys a Catalunya amb l'objectiu de situar quin és el ric patrimoni associatiu que hem heretat i quina ha estat la seva importància en moments cabdals de la història, i poder d'aquesta manera justificar, amb més vehemència, la necessitat de preservar-lo.
2. Lligar de manera indivisible el voluntariat amb l'associacionisme, sense el qual no existiria el voluntariat. És a partir de la lliure voluntat de les persones d'associar-se, de constituir-se en una entitat amb una missió, un projecte, una causa, que hi pot tenir cabuda el voluntariat, que es

<sup>7</sup> 23 de juliol de 2015.

vehicula necessàriament a través de la participació i la implicació en els projectes de transformació promoguts per les entitats. És per tant un dels objectius de la Llei associar voluntariat i associacionisme, fent èmfasi en la força d'aquest binomi, a la vegada que destaca les diferents concepcions i idees que la nostra societat projecta sobre aquests dos grans fenòmens. Aquí rau la idea, plasmada a la Llei (capítol I), que es pot exercir el voluntariat des de la participació en programes de voluntariat o bé d'associacionisme.

3. Fer un pas decisiu i definitiu cap a la protecció, salvaguarda i cura de les persones que, de manera altruista, sense rebre cap contraprestació econòmica a canvi, dediquen part del seu temps als altres, amb afany de transformació social. L'objectiu principal de la Llei, un cop definit el terreny de joc on es desenvolupa l'acció voluntària, és establir les regles del joc (els drets i deures, capítol II) que entitats i persones voluntàries han de respectar en l'execució de les seves tasques.
4. Estimular el paper de les administracions públiques vers l'associacionisme i el voluntariat, que és cabdal per a la supervivència del sector i per al seu enfortiment. Les administracions hi tenen un paper clau en l'impuls d'accions de foment del teixit associatiu, promovent programes i estratègies de govern que el consolidin, que facilitin la seva gestió, que acompanyin les entitats en els seus processos i que donin suport a les activitats, projectes i actuacions de transformació social. La Llei defineix a la perfecció (capítols III i IV) quin ha de ser el rol de l'Administració pública vers el voluntariat, encomanant-li el deure d'apostar per l'enfortiment associatiu, fent-lo créixer autònom, independent, reconegut i atorgant-li el rol de transformació social que té, respectant el seu espai i fugint de la temptació de gestionar-lo i tutelar-lo directament,

vinculant les persones i els programes a l'esfera pública.

#### **4. Les claus interpretatives: el soci, el voluntari no soci i el programa de voluntariat**

Tal com afirmàvem a l'inici d'aquestes reflexions, la Llei és, *per se*, una novetat, ja que és el primer cop que a Catalunya es regula el voluntariat amb una norma amb rang de llei. A més, la regulació concreta d'alguns aspectes de la Llei representen novetats significatives per un sector que mobilitza més d'un 17% de la població catalana segons la darrera enquesta del Centre d'Estudis d'Opinió de Catalunya<sup>8</sup>.

Aquestes novetats han impactat en un sector erm de normativa i que fins ara havia funcionat sense regulació. Tenint en compte aquesta circumstància, la normativa ha generat controvèrsia i debat, especialment centrat en les possibles dificultats d'aplicabilitat de la norma o en l'excés de *càrrega burocràtica* que pot suposar haver de complir, per part de les entitats, un seguit de deures vers els seus voluntaris. Davant d'aquesta situació, és important destacar el paper de l'executiu en l'aplicabilitat de la norma i en la seva interpretació, ja que d'aquesta interpretació depèn en gran mesura l'impacte real que una normativa com aquesta pot tenir sobre el sector. En aquest sentit, podem afirmar que des del Govern de la Generalitat s'ha fet una lectura força mesurada de la Llei a la vegada que força alineada amb les finalitats que pretenia quan es va gestar: això és, protegir el model català del voluntariat, lluitar contra les males praxis i defensar els drets de les persones voluntàries.

***El Govern de la Generalitat ha fet una lectura mesurada de la Llei i alineada amb les finalitats que pretenia quan es va gestar, és a dir: protegir el model català del voluntariat, lluitar contra les males praxis i defensar els drets de les persones voluntàries***

Ara bé, per poder fer aquesta lectura de la Llei, coincident amb les finalitats preteses, és important estar amatents a les diferents claus

<sup>8</sup> 9 de febrer de 2012.

interpretatives que poden ajudar a llegir correctament el text legal, que impliquen entendre i copsar la dicotomia entre soci i voluntari no soci, o el que és el mateix, entitats amb programes de voluntariat i entitats de voluntariat de base associativa. Aprofundim-hi.

D'entrada, cal afirmar amb rotunditat que la Llei 25/2015 no s'aplica per igual a totes les entitats sense finalitat de lucre, ja que la norma estableix, des del primer moment, dos

grames de voluntariat -previst en l'article 3 de la Llei- per protegir amb el paraigua de la Llei les persones que participen a la seva entitat. En canvi, a les entitats on participen persones voluntàries que no estan vinculades a l'entitat per la condició de soci, la part nuclear de la Llei, això és, el règim de protecció dels drets i deures de l'esmentat capítol II, els és d'aplicació sense matisos i de manera directa.

És, per tant, vital copsar la dicotomia entre el



Membres de la ponència i de les associacions de voluntariat. Foto: Parlament de Catalunya (Job Vermeulen)

graus d'aplicabilitat distints: per una banda, el grau d'aplicabilitat sobre les entitats de base associativa, on tots els voluntaris que participen de l'entitat en són socis; i per una altra banda, el grau d'aplicabilitat en aquelles entitats que compten amb participants que són voluntaris de l'entitat però que no tenen la condició de socis.

D'aquesta manera, les entitats de base associativa no estan sotmeses als drets i deures previstos en el capítol II de la Llei (art. 8 - 11), ni tampoc tenen l'obligació de formalitzar el full de compromís (art. 7) amb els seus socis, per la qual cosa es pot afirmar que el nucli dur de la Llei no els és d'aplicació, llevat que voluntàriament s'hi vinculin, aprovant el pro-

soci i el voluntari no soci per poder interpretar correctament la Llei i garantir correctament la seva correcta aplicabilitat.

***La Llei 25/2015 no s'aplica per igual a totes les entitats sense finalitat de lucre: estableix dos graus d'aplicabilitat distints, segons siguin entitats de base associativa, o entitats amb participants que són voluntaris sense ser socis***

La manera en què ha tractat de resoldre el legislador aquesta dualitat en l'aplicació de la Llei és mitjançant la figura del *programa de voluntariat* (art. 3.g), una expressió al meu entendre poc intuïtiva i que requereix una lectura atenta i literal de la lletra de la Llei per

copsar-ne el sentit... i la vital importància. El programa de voluntariat és definit, en l'esmentat article tercer, com *el document formal, aprovat per l'òrgan de govern d'una entitat de voluntariat, que recull sistematitzadament i justificadament la voluntat de l'entitat d'organitzar una o més activitats d'interès general que complementin el compliment dels seus objectius o hi coadjuvin, amb la participació de voluntaris, com un valor afegit dins de l'organització*. És, per tant, un acte de la junta de l'associació o del patronat de la fundació que posa de manifest la importància del voluntariat per a l'acompliment de la missió fundacional de l'entitat i que posa en relleu la participació, dins l'entitat, de persones voluntàries. L'aprovació d'aquest document formal és, com hem dit, la clau de volta de l'aplicabilitat íntegra o parcial de la Llei 25/2015 per a les entitats: si l'entitat l'aprova, els drets i deures els són d'aplicació i aquesta ha de complir-los, a la vegada que les persones voluntàries que hi participen els poden exigir; però si no l'aprova, aquests drets i deures no són ni aplicables ni exigibles.

Dit això, només manca respondre una pregunta clau: qui té el deure d'aprovar el programa

de voluntariat? Totes les entitats en les quals participen persones voluntàries que no tenen la condició de soci o sòcia de l'entitat.

Si ens qüestionem el perquè d'aquesta doble via d'aplicabilitat de la Llei, hem d'anar a cercar les respostes en el procés de negociació i transacció política en el marc de la tramitació del Projecte de Llei en seu parlamentària. Una dada il·lustra de manera clara i evident que aquesta doble via es va gestar en seu parlamentària: el Projecte de Llei aprovat pel Govern el mes de desembre de 2013 portava per títol Projecte de Llei de voluntariat, mentre que la Llei promulgada pel Parlament, l'estiu de 2015, va titular-se finalment Llei del voluntariat i de foment de l'associacionisme. Aquest canvi (aquest afegitó, en definitiva) és significatiu i a la vegada explicatiu d'aquesta doble via d'aplicació de la Llei.

Quins van ser els motius que van provocar aquesta regulació? És un fet demostrable que el Projecte de Llei, tal com va ser aprovat pel Govern, no satisfia tots els sectors de l'associacionisme del país, alguns dels quals no se sentien inclosos ni participants d'un text legal formulat i construït, segons algunes opinions,



Moment de la votació. Foto: Parlament de Catalunya (Job Vermeulen)

des de la concepció clàssica de voluntariat social i assistencial. Aquesta idea –que com a mínim no coincideix amb el procés metodològic transversal engegat i culminat durant la gènesi del Projecte de Llei amb la creació d'un grup de treball multisectorial i plural- va ser un fort corrent d'opinió entre les persones cridades pels diferents grups parlamentaris a comparèixer davant la comissió competent de la cambra catalana durant el procés de tramitació i, per tant, una de les conclusions extremes d'aquelles compareixences va ser que el Projecte de Llei era poc inclusiu i poc transversal, amb sectors que se sentien fora de l'àmbit i dels objectius de la norma.

***La doble via d'aplicabilitat de la Llei es va gestar en la tramitació en seu parlamentària. El Projecte de Llei de voluntariat va passar a ser la Llei del voluntariat i de foment de l'associacionisme***

D'acord amb aquestes conclusions, s'obriren propostes alternatives per buscar redaccions més inclusives, amb la voluntat que la globalitat de l'associacionisme s'hi sentís vinculada i representada, tant en el llenguatge com en la seva regulació, però a la vegada (i aquest fet és cabdal) tractant que moltes de les obligacions que s'imposaven a les entitats en el text originari del Projecte de Llei impactessin només sobre les entitats que disposaven de voluntaris que no eren socis, evitant càrregues administratives a les entitats que ja tenien regulada la participació de les persones en els seus projectes mitjançant la condició de socis o sòcies, d'acord amb els seus estatuts i la normativa aplicable. I d'aquesta voluntat va sorgir el text de l'articulat i aquesta doble via d'aplicabilitat de la norma.

## **5. Les disposicions generals de la Llei**

Les disposicions generals de la Llei estan previstes en el capítol I, compost de 7 articles que configuren la pedra angular de la norma. En aquest sentit, l'article 1r estableix l'objecte i les finalitats de la Llei ("regular el model català de voluntariat, amb la finalitat de divulgar, fomentar, reconèixer i protegir l'associacionisme i el voluntariat i donar-los suport com a agents de transformació social"), les quals

responen a les inquietuds manifestades pel sector l'any 2012 davant el Departament. Els objectius són clars, directes i coherents amb les motivacions que impulsaren la iniciativa legislativa.

***Les disposicions generals de la Llei configuren la pedra angular de la norma, que responen a les inquietuds manifestades pel sector***

Per la seva banda, l'article 2 defineix l'àmbit d'aplicació de la Llei, circumscriuint-lo a les persones físiques (els voluntaris) i a les entitats que desenvolupen els seus programes de voluntariat exclusivament en territori català. Aquest article, que vincula inexorablement l'aplicació de la Llei catalana a l'abast territorial de les actuacions que les entitats desenvolupen és hereu de la regulació estatal vigent en el moment de la seva entrada en vigor (concretament, la Llei 5/1996), que era d'aplicació només als projectes o programes d'abast supraautonòmic. Com a contrapès o reacció a aquesta regulació, la Llei catalana opta pel criteri de territorialitat per delimitar el seu abast d'aplicació, no sense certa polèmica, ja que s'han sentit veus de qualificats juristes que sostenen que aquest plantejament podria contravenir l'article 115.2 de l'Estatut d'autonomia.

Aquest article 2 de la Llei relatiu a l'àmbit d'aplicació, s'ha de complementar amb la disposició addicional 1a, que n'estableix els àmbits exclosos. Aquests espais o activitats exclosos són, bé àmbits sectorials molt concrets (voluntariat de protecció civil, voluntariat en matèria de prevenció, extinció d'incendis i salvaments i voluntariat en l'àmbit de la cooperació al desenvolupament i la solidaritat internacional) que ja disposaven de normativa pròpia preexistent consolidada i reguladora de l'acció voluntària en el seu sector i que feia aconsellable que mantingués la seva vigència i regulació, atesa la naturalesa de l'acció que desenvolupen; o bé a un conjunt d'accions tipificades en la Llei com a "accions solidàries" que es duen a terme d'una manera lliure i sense compensació econòmica i al marge d'entitats privades sense ànim de lucre per parentiu, per amistat o per veïnatge, o com a

conseqüència d'una relació civil, acadèmica, funcional, laboral o mercantil, o derivada d'una obligació jurídica o de pertinença, o fins i tot aquelles dutes a terme per interès propi d'una persona o d'un col·lectiu.

A més, hi ha un tercer i últim àmbit d'exclusió de l'aplicació de la Llei, el regulat a l'apartat 3r de l'esmentada disposició addicional 1a, que deixa fora de l'aplicació els projectes o campanyes puntuals que impulsen entitats sense ànim de lucre o administracions i que mobilitzen els ciutadans per una causa concreta, essent el tret essencial d'aquesta regulació la no voluntat de permanència de les persones voluntàries dins un projecte sinó la seva mobilització per una causa o un fet concret.

L'article 3 és un article cabdal, ja que defineix 6 conceptes clau (voluntariat, voluntaris, entitat de voluntariat, programa de voluntariat, destinataris de l'acció voluntària i associacionisme) i en la seva lectura (i relectura) trobarem sovint les claus interpretatives de la Llei, tal com s'ha explicat profusament amb anterioritat. És en aquest article on es defineix l'arquitectura jurídica de la Llei i des d'on es posen les bases per construir el sistema de doble grau d'aplicabilitat, ja comentat.

L'article 4 recull els principis de l'acció voluntària, un seguit de principis o valors que sembla tenir ànim d'exhaustivitat, atesa la seva extensió, i que segons estableix el mateix text legal, són inspiradors de l'acció voluntària. D'altra banda, l'article 5 defineix els diferents àmbits d'interès general on hi cap l'acció voluntària, ampliant fins a 17 els 5 tradicionals àmbits en els quals s'organitzava el voluntariat fins a l'entrada en vigor de la Llei. Aquests 17 àmbits van ser introduïts en fase parlamentària a demanda de nombroses entitats que van posar de manifest la voluntat que el seu àmbit d'actuació es veiés reflectit en la Llei, de manera expressa. La rellevància jurídica d'aquest article és relativa, ja que la seva mateixa redacció preveu que aquests àmbits poden ser ampliables (no són, per tant, *numerus clausus*) a qualsevol d'altre en el qual es porti a terme acció voluntària d'acord amb els principis de l'article 4 (art. 5.1.r).

L'article 6 estableix el règim jurídic de la relació de voluntariat i és a partir de la regulació concreta d'aquest article que es concreten els dos nivells o graus d'aplicació de la Llei: això és, la no aplicació a les entitats –de base associativa– en les qual els voluntaris tenen sense excepció la condició de socis (art. 6.3), versus l'aplicació completa i íntegra de les entitats de voluntariat que incorporen voluntaris a través dels programes de voluntariat (art. 6.4).



Foto: Parlament de Catalunya (Job Vermeulen)

Finalment, l'article 7 tanca el capítol I amb la regulació del full de compromís, l'únic document administratiu que demostra el vincle de les persones físiques (els voluntaris i les voluntàries) amb la persona jurídica on desenvolupen les seves activitats (l'entitat sense finalitat de lucre) i que, per tant, acredita davant de tercers que l'activitat és una acció de voluntariat d'acord amb la normativa vigent. És també el full de compromís el document que, un cop formalitzat entre entitat i persona voluntària, dota de cobertura jurídica les parts, donant entrada a l'aplicació dels drets i deures previstos. El full de compromís, de manera coherent i lògica amb l'arquitectura jurídica de la Llei, l'han de subscriure obligatòriament totes les persones voluntàries que desenvolupen la seva acció voluntària en una entitat sense finalitat de lucre sempre que no tinguin la condició de soci de l'entitat. És, per tant, un dret del voluntari i un deure de les entitats. Les entitats de base associativa no cal que formalitzin l'acord o full de compromís amb els seus socis, ja que la relació jurídica està prevista en els seus estatuts i en la Llei



4/2008, del llibre III del Codi civil de Catalunya, relatiu a les persones jurídiques.

***El full de compromís és un document que han de subscriure obligatòriament totes les persones voluntàries que desenvolupen la seva acció voluntària en una entitat sense finalitat de lucre quan no tinguin la condició de soci de l'entitat***

## **6. Els drets i deures de les entitats, de les persones voluntàries i de les persones destinàries**

El capítol II de la Llei 25/2015 regula els drets i deures de les entitats i de les persones voluntàries, així com els drets i deures de les persones destinàries d'aquestes accions. Aquests sis articles (art. 8 -13) constitueixen el puntal regulador de la Llei, i són un dels seus objectius bàsics: la Llei té una clara vocació protectora vers la persona voluntària que s'incorpora a una entitat, especialment d'aquelles que s'incorporen sense ser sòcies de l'entitat i que, per tant, no disposen del paraigua protector que li atorga, suposadament, aquesta posició.

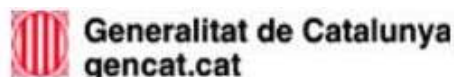
Els drets i deures d'entitats i persones voluntàries (art. 8 - 11) estan construïts de manera simètrica, com les dues cares d'una mateixa moneda, de manera que el dret d'un voluntari esdevé el deure de l'entitat on desenvolupa els seus projectes, i a l'inrevés. Aquest llistat de drets i deures consolida drets ja recollits a la Carta del Voluntariat de Catalunya, com ara el dret de subscriure un full de compromís (8.d), el dret de rescabament de les despeses sofertes en l'exercici de l'acció voluntària (8.k), el dret de rebre cobertura d'una assegurança pels danys que pugui partir o que pugui causar el voluntari (8.j) o el dret a rebre formació (8.b), per enumerar només alguns exemples; però també n'incorpora de nous, com ara el dret a poder obtenir un certificat de la seva participació (8.f) o el dret a tenir el reconeixement de l'experiència adquirida (8.g).

Hi destaca per sobre d'altres la regulació que aquest capítol fa de la formació, concepte

previst com a dret de la persona voluntària, com a deure de l'entitat vers el voluntari, com a dret exigible per l'entitat als seus voluntaris i a la vegada com a deure de tots els voluntaris que s'incorporen a l'execució de programes o projectes de les entitats.

Per tal que aquesta regulació que imposa compliment de deures no impacti de manera desproporcionada ni immediata, el legislador dóna un marge d'adaptació de 2 anys a les entitats que en el moment de l'entrada en vigor de normativa tinguin menys de 100 voluntaris; el termini és només d'1 any per a aquelles que en tenen més (disposició transitòria 1a). A més, el Parlament insta el Govern a aprovar per via reglamentària una normativa que moduli i rebaixi l'impacte de la regulació i que estableixi "els terminis, el grau de compliment dels deures i l'observació dels drets que estableix la secció primera del capítol II, tenint en compte la tipologia i les dimensions de les entitats".

***La Llei regula els drets i deures d'entitats i persones voluntàries, construïts de manera simètrica, com les dues cares d'una mateixa moneda***



Cal destacar finalment la regulació que la Llei 25/2015 fa dels drets i deures de les persones destinàries de l'acció voluntària, que no havia estat objecte de regulació fins ara en cap normativa a Catalunya. La llista de drets i

deures d'aquestes persones (art. 12 i 13) se situa en l'esfera de protegir la dignitat, la confidencialitat i el respecte del destinatari i exigir el mateix vers els voluntaris. Una de les principals crítiques que diversos sectors han fet de la Llei se basa en aquests dos articles, ja que la seva expressa regulació sembla afirmar que l'acció voluntària només pot tenir com a destinatari persones (tret distintiu del voluntariat social i assistencial), però oblida clamorosament que hi ha acció voluntària que té com a destinatari, per exemple, el medi o el patrimoni immaterial, per posar només dos exemples.

### **7. Les administracions públiques i l'associacionisme i el voluntariat**

Els capítols III i IV de la Llei regulen la relació triangular entre les administracions públiques, les entitats i les persones voluntàries, centrant l'atenció en el paper cabdal de les administracions públiques en l'enfortiment, el foment i la promoció (art. 14 - 26) del sector.

l aquest paper cabdal està vehiculat d'entrada, a la Llei, no pel tipus d'accions a emprendre, sinó per la manera de relacionar-se amb el sector. D'aquesta manera, aquests dos capítols finals posen les bases de com han de ser aquestes relacions (art. 14):

- Relacions basades en els valors i els principis establerts a l'article 4.
- Relacions inspirades en els principis de col·laboració, complementarietat i participació i que han de tenir com a objectiu la cohesió social i la vertebració territorial.
- Relacions que incentivin la conscienciació social sobre la importància del voluntariat i de l'associacionisme.
- Relacions que respectin l'autonomia de l'organització i la iniciativa del voluntariat i que parteixin del principi de confiança mútua, evitin l'excés i la reiteració de la burocràcia i promoguin l'estabilitat de les entitats.

Tots són principis inspiradors que projecten un sistema relacional fonamentat en la cons-

trucció conjunta de la societat, on cada un els agents intervinents (administracions, entitats i persones voluntàries) aporten la seva visió, la seva força i els seus recursos en pro de l'interès general.

Un cop posades les bases relacionals, la Llei sí que entra a regular els instruments i les accions de les administracions per poder donar compliment a les finalitats de la Llei previstes en l'article 1r, i ho fa centrant-se de manera preponderant en les relacions del Govern de la Generalitat amb les entitats (art. 15 - 25), per més tard establir les actuacions que han d'implementar el conjunt de les administracions públiques catalanes (art. 26). El paper preminent que la Llei atorga al Govern de la Generalitat es fa encara més evident i explícit quan en l'apartat segon de l'article 26 li atorga el deure de vetllar pel compliment de les accions de foment de les administracions públiques, de manera coordinada i establint-ne els instruments i els recursos per fer-ho.



*Aprovació de la Llei.  
Foto: Parlament de Catalunya (Job Vermeulen)*

Per poder complir els seus deures vers el sector, la Llei dota la Generalitat (art. 15) de 3 instruments per poder complir les seves finalitats: el Consell de l'Associacionisme i el Voluntariat de Catalunya (art. 16 - 20), el Pla Nacional de l'Associacionisme i el Voluntariat (art. 21 - 24) i el Registre de l'Associacionisme i el Voluntariat (art. 25). En aquest mateix pla, la Llei insta de manera expressa la Generalitat a aprovar un pla de formació de l'associacionisme i el voluntariat de Catalunya (15.5.a) que portin a terme les entitats i a elaborar un estudi periòdic, l'informe de l'associacionisme i el voluntariat (art. 15.5.b), per copsar la realitat del sector.

En relació amb els tres instruments previstos per la Llei, cal fer esment que només un d'ells és creat per aquest text legal (el Registre), ja que els altres dos preexistien a la Llei (creats o aprovats els anys 2010 i 2008, respectivament). L'afany del legislador de regular aquests dos instruments en la Llei 25/2015 cal interpretar-lo per la voluntat de consolidar-los i blindar-los, de manera que el fet de disposar d'un òrgan consultiu sobre les polítiques públiques relacionades amb l'associacionisme i voluntariat i el fet de disposar d'un instrument de planificació estratègica on establir quines són les línies prioritàries del Govern per al foment i el reconeixement de l'associacionisme i el voluntariat no sigui, certament, una opció del Govern, sinó una obligació establerta pel poder legislatiu. Més enllà d'aquesta consideració, rellevant i significativa, val a dir que la regulació d'ambdós instruments –el Consell i el Pla– s'extralimita, en alguns aspectes, de la funció reguladora d'una Llei, anant més enllà del que una norma d'aquest rang hauria d'establir sobre uns instruments impulsats des del poder executiu.

***La Llei dota la Generalitat de tres instruments per poder complir les seves finalitats: el Consell de l'Associacionisme i el Voluntariat de Catalunya; el Pla nacional de l'associacionisme i el voluntariat, i el Registre de l'Associacionisme i el Voluntariat***

No és el cas del tercer instrument, el Registre de l'Associacionisme i el Voluntariat (art. 25), introduït també durant la tramitació parlamentària i que té la pretensió de convertir-se en la finestreta única d'entitats (tal com s'estableix en el pròleg de la Llei). Ara bé, al meu entendre, aquesta és només una pretensió recollida en l'exposició de motius però no en la part dispositiva, que deixa el Registre a mig camí i en terra de ningú, ja que l'articulat el defineix com un registre que:

- no té naturalesa constitutiva
- la seva inscripció és voluntària
- la seva finalitat se circumscriu, bàsicament, a simplificar els tràmits per a l'accés als ajuts públics.

A més, la resta de registres públics d'entitats, de naturalesa constitutiva o declarativa, preexistents a la Llei 25/2015, ni es deroguen, ni es modifiquen ni veuen alterada la seva funció per mandat de la Llei.

D'acord amb tot això, i tenint en compte que la Llei li atorga una naturalesa de "cens", resulta obvi que les finalitats anunciades no es veuen reflectides en la regulació dispositiva. Aquest fet fa que el Registre, que podria haver estat un dels elements clau que articulés el sector, recollint velles reivindicacions de moltes entitats, estigui actualment en un atzucac jurídic de difícil solució, ja que si bé està creat, no ha entrat en funcionament a l'espera del necessari desplegament reglamentari de les seves funcions, funcionalitats i formes d'accés, modificació i cancel·lació; un reglament que no pot anar més enllà dels límits clars marcats per la Llei. Caldrà esperar a veure com el Govern se n'ensurt d'aquesta situació i troba el camí regulador que pugui posar en funcionament el Registre amb les finalitats preteses, tot aportant un valor afegit respecte de la resta de registres d'entitats existents. Tot un repte.

Finalment, la Llei posa el focus en el conjunt de les administracions públiques per regular quines són les seves obligacions vers el sector, i ho fa establint tres funcions diferenciades. Aquests tres àmbits d'acció són l'àmbit de les polítiques de foment, les accions de control i inspecció, i les tasques d'avaluació de les polítiques públiques.

***Les administracions públiques tenen obligacions vers el sector amb tres funcions diferenciades: el foment, el control i la inspecció, i l'avaluació***

Especialment profusa és la regulació de les accions de foment (art. 26), instant el conjunt de les administracions a potenciar mesures per a la implicació associativa i la participació dels ciutadans en programes de voluntariat; organitzar campanyes d'informació i sensibilització i difondre'n els valors; aplicar mesures per al reconeixement públic de la tasca dels

voluntaris i de les entitats que els acullen; prestar assessorament i assistència tècnica; promoure el treball en xarxa i acords per unificar i simplificar els tràmits per accedir a les subvencions i els recursos que s'ofereixin; convocar regularment programes de subvencions, en coordinació amb la resta d'administracions; impulsar beneficis fiscals i reduccions en els preus públics per a l'ús dels serveis i infraestructures dependents de les administracions públiques; promoure les activitats formatives de voluntariat i donar-hi suport; impulsar accions de recerca, estudis i publicacions sobre l'associacionisme i el voluntariat i impulsar la promoció i el reconeixement dels voluntaris i de les activitats que duen a terme, així com facilitar espais de trobada, de debat i d'intercanvi de coneixement de les entitats amb programes de voluntariat i actuacions innovadores en el món del voluntariat.

tor estratègic, amb força i vitalitat a Catalunya.

## 8. Conclusions

La Llei 25/2015 és un text legal amb voluntat inclusiva i de factura complexa, que precisa una lectura atenta per tal de copsar els diferents matisos que hi conté, fruit sobretot d'aquestes dues ànimes que la integren –el voluntariat i l'associacionisme–, dues realitats que sovint han caminat per camins paral·lels, no sempre coincidents, i que la Llei uneix (o tracta d'unir) ja per sempre més.

***La Llei 25/2015 té voluntat inclusiva i és un text de factura complexa. Cal una lectura atenta per copsar els matisos fruit sobretot de les dues ànimes que la integren –el voluntariat i l'associacionisme–, dues realitats que sovint han caminat per camins paral·lels, però no sempre coincidents***

El repte de tots els agents implicats (governos, entitats, persones, però també empreses, agents educatius i agents socials) és que les finalitats de la Llei (“divulgar, fomentar, reconèixer i protegir l'associacionisme i el voluntariat i donar-los suport com a agents de transformació social”, segons estableix el seu article primer) es compleixin, i l'associacionisme i el voluntariat (o el voluntariat i l'associacionisme, si així es prefereix) esdevinguin un sec-

