



## Recomanacions per a l'adaptació de les administracions públiques a la llei 25/2015, del voluntariat i de foment de l'associacionisme



## Índex

### 1. PRESENTACIÓ DEL DOCUMENT

### 2. ANTECEDENTS

### 3. QUÈ DIU LA LLEI 25/2015? DE LA OBLIGACIÓ A L'OPORTUNITAT: UNA LECTURA EN POSITIU

- a) Quin és l'esperit de la llei? Què persegueix, a grans trets?
- b) Quins són els punts cabdals de la norma?
- c) Quines passes endavant cal fer per donar compliment a les obligacions com a Administracions Públiques?
- d) Quines oportunitats ens ofereix aquest procés d'adaptació i canvi?
- e) Quin marge ofereix la llei a les Administracions Públiques per complir amb els seus objectius i oferir espais de participació a la ciutadana?
  - Les "campanyes puntuals"
  - L'excepcionalitat al compliment del Model Català del Voluntariat

### 4. GUIA PRÀTICA

- a) Consideracions generals
- b) Proposta metodològica
- c) Preguntes més freqüents

## 1. PRESENTACIÓ DEL DOCUMENT

### ✓ **Perquè ara?**

El document de recomanacions es publica l'estiu del 2017 just quan està a punt de finalitzar el període transitori de 2 anys que la Disposició Transitòria 2a de la Llei 25/2015 va establir, a mode de moratòria, per donar temps suficient a les Administracions Públiques a adaptar aquells programes de voluntariat que a l'entrada en vigor de la Llei estaven vinculats a les pròpies Administracions Públiques.

***Disposició transitòria segona:*** *Adaptació dels programes de voluntariat vinculats a una administració pública.*

*En el termini de dos anys a comptar de l'entrada en vigor d'aquesta llei, els programes de voluntariat vinculats a una administració pública han de passar a ésser duts a terme, preferentment, en el marc d'una entitat privada sense afany de lucre amb dinàmica associativa o amb programes de voluntariat, d'acord amb el que estableix l'article 1, sens perjudici de la col·laboració d'una administració pública en els termes del capítol III.*

### ✓ **Què vol?**

Aquestes recomanacions volen ser un document de reflexió sobre les finalitats perseguides per la Llei 25/2015, aprovada pràcticament per unanimitat al Parlament de Catalunya a finals de la Xa Legislatura, oferint eines i respostes a les administracions públiques per a repensar les seves realitats.

### ✓ **Què pretén?**

Aquest document pretén que les Administracions Públiques de Catalunya respectin i impulsin l'esperit de la Llei 25/2015 en totes les seves actuacions i vetllin i protegeixin el model de voluntariat propi que estableix la norma.

### ✓ **Amb quina finalitat?**

La finalitat o l'objectiu rau en la voluntat que Catalunya es consolidi com un país que fomenta i promou la societat civil organitzada, articulada a través d'estructures associatives que fan possible l'exercici d'una ciutadania responsable, activa i implicada amb la comunitat.

## 2. ANTECEDENTS

Algunes Administracions Públiques de Catalunya comptaven, en el moment de l'entrada en vigor de la Llei 25/2015, amb persones que, de manera lliure, sense cap contraprestació econòmica i sense cap tipus de vincle contractual o jurídic amb l'ens públic, portaven a terme tasques, funcions o accions necessàries per atendre situacions a les quals es volia donar resposta des de la pròpia Administració. Aquest tipus d'actuacions i projectes, que vinculaven persones físiques als serveis i programes de les administracions públiques, habitualment sota el nom o el paraigües del "voluntariat", van ser impulsades i promogudes des de les administracions públiques de Catalunya tot i l'existència de la Carta del Voluntariat, adoptada pel Parlament de Catalunya en la seva Resolució 98/V, de 29 de maig de 1996, que definia el model de voluntariat necessàriament vinculat a les entitats privades sense ànim de lucre.

Aquestes actuacions, promogudes per ens locals, xarxes supramunicipals i departaments de la Generalitat de Catalunya, tenien la voluntat d'aportar valor afegit als serveis, programes o projectes propis, ampliar el seu camp d'actuació i incrementar l'impacte davant la ciutadania. En termes generals, les finalitats que es pretenien aconseguir a l'hora d'incorporar la ciutadania a aquests projectes de promoció i gestió pública eren lloables, ja que cercaven la creació de valor públic...tot i que la manera de fer-ho traspassava certs límits que les situaven més enllà de l'escomesa pública, trepitjant terrenys que no li eren permesos i envaint espais que no li pertanyen.

Aquestes actuacions doncs, que existien en el moment de la promulgació de la Llei i que, en algun cas, encara es perpetuen dos anys després, es troben en aquests moments amb la necessitat de repensar-se, ja que de manera inequívoca la Llei 25/2015, de voluntariat i del foment de l'associacionisme, situa el voluntariat –això és, la participació compromesa de la ciutadania en la transformació social- únicament en el marc de les entitats privades sense ànim

de lucre, i per tant, limita el paper de les administracions a la promoció i el foment d'aquesta realitat.

Davant la finalització del període transitori d'adaptació de les Administracions Públiques a la Llei, des del Govern de la Generalitat es creu oportú publicar un seguit de recomanacions generals amb l'objectiu que puguin ajudar a aclarir alguns conceptes en relació a aquesta temàtica, i a la vegada permetin re-situar algunes realitats -que encara romanen fora- dins del marc de la legalitat que estableix la Llei 25/2015. En aquest sentit, aquestes recomanacions generals apunten vies de solució amb la voluntat de preservar l'esperit de la Llei.

A més, aquest document presenta una guia pràctica que vol orientar, de manera directa, quines preguntes cal fer-se des dels poders públics i quines actuacions emprendre per tal de transformar els projectes que encara estan vinculats i gestionats directament per les Administracions Públiques, i que no poden continuar-se impulsant d'aquesta manera si es vol respectar el marc legal existent. El conjunt de les recomanacions, però especialment la guia pràctica, pretén esdevenir una eina útil per consolidar el model de societat madura, autònoma i amb capacitat d'acció i crítica que pretén la Llei aprovada pel Parlament de Catalunya l'any 2015.

Repensar algunes de les actuacions públiques que s'han gestionat i encara es gestionen amb voluntariat és, per tant, imprescindible. En aquests moments de canvi i adaptació, la primera de les recomanacions passa, d'entrada, per oblidar el terme voluntariat en aquells programes i projectes gestionats pels poders públics: el nom no ajuda a visualitzar el canvi que la societat demana, expressada a través d'una Llei del Parlament de Catalunya. En aquest sentit, és oportú recuperar aquest fragment del preàmbul de la Llei, que permet ubicar el debat dins del seu context:

*“Aquestes accions (les accions de voluntariat) són l'expressió natural d'una societat activa, amb valors i amb esperit participatiu. Justament, un dels propòsits de la Llei és reconèixer i identificar, d'entre les nombroses actuacions que moltes persones han dut*

*a terme per voluntat pròpia i d'una manera gratuïta –que en l'ús col·loquial, per raons etimològiques, han estat denominades accions de voluntariat–, les accions que són pròpiament de voluntariat, no per a desmerèixer les que no ho són, sinó per a potenciar, promoure i protegir les que efectivament responen al model català de voluntariat que aquesta llei promou.*

*En aquest sentit, el fet de reconèixer i valorar el voluntariat com un element diferencial d'entre les diverses formes de participació no implica deixar de reconèixer la vàlua de totes les altres accions solidàries que moltes persones duen a terme mogudes per l'afany de col·laborar, d'aportar experiència, de retornar a la societat allò que han rebut o, simplement, de participar activament en propostes sorgides de la societat civil mateixa o dels poders públics. Totes aquestes accions es continuaran duent a terme i totes mereixen ésser reconegudes i valorades, encara que no responguin a la definició, la finalitat i la motivació de l'acció voluntària que aquesta llei defineix com l'acció duta a terme per una persona que, lliurement i solidàriament, per voluntat pròpia i sense cap compensació econòmica, decideix dedicar part del seu temps a exercir, d'una manera compartida amb altres persones, un compromís de transformació de la societat, en el marc d'una activitat associativa, en un programa específic de voluntariat d'una entitat sense ànim de lucre i en benefici de tercers.”*

### **3. QUÈ DIU LA LLEI 25/2015 DE VOLUNTARIAT I FOMENT DE L'ASSOCIACIONISME EN RELACIÓ A LES ADMINISTRACIONS PÚBLIQUES? DE L'OBLIGACIÓ A LA OPORTUNITAT: UNA LECTURA EN POSITIU**

#### **a) Quin és l'esperit de la llei? Què persegueix, a grans trets?**

La llei té com a propòsits principals, reconèixer i identificar el voluntariat i l'acció voluntària d'entre altres formes de participació, i definir el model català del voluntariat, que emmarca l'acció voluntària, únicament, en les entitats privades sense ànim de lucre: associacions, fundacions i cooperatives d'iniciativa social.

La llei constata que el voluntariat i el teixit associatiu estan en la base de la construcció d'una societat independent, forta i autònoma, capaç de generar respostes a les necessitats i inquietuds en multitud d'àmbits, i de fer-ho de manera complementària al paper i a les funcions pròpies de les Administracions Públiques, en qualsevol dels àmbits.

La societat civil organitzada ha estat i és un motor potent en la gestió, superació i progrés de les comunitats, dels barris i de les ciutats, en definitiva, de la millora de les condicions de vida de les persones. La tasca que duu a terme la societat civil organitzada la realitza sovint al costat dels poders públics, en franca col·laboració; però també ho fa posant-se al davant d'aquests, exercint un lideratge clar o, fins i tot, lluitant i enfrontant-se obertament a l'acció o inacció de les Administracions i de les seves polítiques públiques. D'aquesta manera, les associacions i la resta d'entitats sense ànim de lucre que tenen com a missió transformar la societat es fan i se senten responsables de l'avenç social, i davant d'aquesta realitat indiscutible, la llei vol deixar molt clara la delimitació del paper de la societat civil i de les Administracions Públiques, a fi de garantir la independència civil com a valor bàsic d'una societat democràtica, madura, solidària i compromesa.

Finalment, la llei posa en valor el fet que tots els agents participen de l'espai públic, i ho fa per insistir que, malgrat que tant les entitats com les Administracions Públiques puguin tenir a voltes una visió conjunta, cal respectar la capacitat i independència del sector civil, en tant en quant l'Administració pública no és la propietària de l'espai social -sinó en tot cas la garant d'una part- i que bona part de l'objectiu comú de la transformació social, que tots compartim, passa per un suport a l'associacionisme i el

voluntariat, això és, per una cooperació i col·laboració independent, amb visions i estructures pròpies que permeten anar més enllà i innovar.

### **b) Quins són els punts cabdals de la norma?**

Sens dubte el punt cabdal és la definició del binomi voluntariat-entitat, que és la base del Model català del Voluntariat. I és cabdal perquè l'esmentat model, que insisteix en la necessària vinculació entre la persona voluntària i el projecte d'una organització, és la clau de volta de tot el sistema, ja que aquesta relació -que es mou i se situa exclusivament en l'àmbit privat, des d'on es garanteixen els drets i deures d'ambdues parts-, fa també la funció de preservar l'exercici responsable de la ciutadania activa i compromesa en els espais civils i amb independència de les administracions i dels poders públics.

D'altra banda, un altre dels punts cabdals de la llei és la definició del paper que les Administracions Públiques han de poder fer, per i en relació, a l'associacionisme i el voluntariat, entenent que una ciutadania activa, organitzada i emprenedora, és un valor imprescindible per a una construcció i governança social sòlida i de llarg recorregut.

En aquest sentit, atès que el voluntariat, exercit a través dels programes i projectes de les entitats, esdevé l'instrument idoni per a vehicular la voluntat de la ciutadania d'actuar davant situacions o realitats que vol canviar, transformar o millorar, la llei demana a les Administracions públiques que s'hi vinculin, que hi donin suport, que facilitin tota aquesta tasca transformadora que mira cap a l'interès comú.

És així com la llei exigeix els poders públics que portin a terme aquestes diferents accions:

- Sensibilització i promoció: la llei demana als poders públics que cridin la ciutadania a involucrar-se i vincular-se a les organitzacions civils i a participar de les solucions que afecten a la pròpia comunitat, així com a la promoció, reconeixement i visualització de les entitats que despleguen projectes orientats a la transformació, creixement i millora de la comunitat.

- Foment i suport: la llei demana que les administracions donin a conèixer i posin en valor el paper del voluntariat i de l'associacionisme i convidin als ciutadans a sumar-



s'hi, i que donin suport a les entitats en el seu funcionament i la seva gestió, per tal que puguin treballar en la seva missió, que és aquella aportació insubstituïble en la construcció de la comunitat.

- Coordinació (pont) entre les entitats i la ciutadania: la norma demana als ens públics que facilitin espais i eines perquè les entitats que volen i compten amb la implicació de les persones, arribin més i millor a la ciutadania, consolidant el creixement d'un espai de participació dels ciutadans que ha de ser cabdal en l'avenç de la intervenció de la comunitat com a part de la solució a les seves pròpies realitats.
- Garantia del model i de la legalitat: la llei exigeix finalment les Administracions ser garants i exemple del compliment del marc legal, garantint un model que permet la ciutadania participar de manera lliure i independent de la construcció de la seva societat a partir d'estructures organitzatives que li són pròpies i amb els drets i deures que han de fer d'aquesta, una relació complementària i d'apoderament mutu.

### **c) Quines passes endavant cal fer per donar compliment a les obligacions com a Administracions Públiques?**

L'escenari que planteja la llei en relació a les Administracions Públiques suposa, d'entrada, treballar amb una major coordinació amb els agents de la societat civil, i desplegar una major proactivitat per reconèixer qui son, què fan, que els mou i com actuen les entitats del seu entorn i/o del seu mateix àmbit d'acció.

D'altra banda, el mateix fet de garantir el model i la legalitat de la llei, fa que sigui absolutament necessari que les Administracions renunciïn a programes propis als quals hi han vinculat ciutadania, ja sigui per ampliar la mirada i l'abordatge de les situacions, ja sigui per donar resposta a la petició de ciutadans de voler col·laborar amb l'Administració, ja sigui per manca de recursos propis.

Independentment del motiu que ha portat a l'ens públic a gestionar programes amb "voluntaris", cal ser molt contundent en la resposta a aquesta situació per no trobar-se al marge de la legalitat. En aquest sentit, una de les passes necessàries a fer és evitar imputar recursos públics a assegurances de persones alienes a les administracions públiques, ja que es corre el risc de situar la ciutadania en un marc d'inseguretat

jurídica davant de possibles responsabilitats civils o patrimonials, a la vegada que se situaria l'actuació de l'ens públic fora del marc legal establert per la Llei 25/2015.

#### **d) Quines oportunitats ens ofereix aquest procés d'adaptació i canvi?**

La llei demana adaptacions a noves maneres de fer, canvis funcionals, orgànics o de programes, més exigents en aquelles administracions que han consolidat en el passat praxis o actuacions que la llei va situar fora de la legalitat l'estiu de 2015, amb la moratòria de 2 anys, ja indicada. Aquest replantejament puntual o integral demana canvis. I els canvis són –o poden ser-ho- motiu de crisi. Ara bé, també és cert que les crisis ofereixen una bona pila d'oportunitats per a reinventar-se, rellegir-se i per canviar.

En aquest sentit, algunes de les oportunitats que ofereix la llei podrien ser aquestes:

- Respecte de la ciutadania organitzada: els canvis ens podrien permetre pensar sobre quin és el concepte de ciutadania que tenim: és un administrat? És una part més del nostre engranatge? És un actor independent? És un actor que viu en espai de proposta i d'acció?
- Respecte de la nostra estructura: l'adaptació a la llei i al model català de voluntariat ens podria permetre reflexionar sobre com ens organitzem, sobre què estem fent i amb quina mitjans ho estem implementant. Ens permetria també pensar sobre com són les nostres actuacions i fins on estem arribant, sobre què volem garantir i què finalment garantim, o sobren quins són els nostres recursos i els nostres límits.
- Respecte del rol com a Administració Pública: aquest moment de canvi ens podria permetre reflexionar sobre quin tipus d'ens públic som i volem ser i fer-nos preguntes sobre el nostre rol; som propietaris de l'espai públic? O som uns simples administradors? Som la única resposta a les necessitats del nostre entorn? Confiam en la ciutadania? Donem valor a la seva aportació? Li donem suport i la fem possible? Som agent col·laboratiu, facilitador i cooperador, o som impositius en la nostra visió?

#### **e) Quin marge ofereix la llei a les Administracions Públiques per complir amb els seus objectius i oferir espais de participació a la ciutadana?**

### a) Les “campanyes puntuals”

La llei obre la porta a permetre que les Administracions organitzin i gestionin campanyes puntuals que mobilitzin la ciutadania. Aquest fet està regulat a la Disposició Addicional 3a de la llei, que estableix que *“aquesta llei no s’aplica als projectes o campanyes puntuals que impulsen entitats sense ànim de lucre o administracions que mobilitzen els ciutadans per una causa concreta”*.

En aquest cas, les persones que s’hi vinculen poden ser gestionades des dels poders públics, sense incomplir la llei del voluntariat, ja que –tot i tenir la consideració de *persones voluntàries*- la participació dels ciutadans en campanyes puntuals rep un tractament legal diferenciat (de fet, exclòs i fora dels tentacles de la llei), fonamentat justament en el caràcter esporàdic i puntual de la seva acció.

➤ Concepte i definició: Les campanyes puntuals que poden promoure les Administracions Públiques són les mateixes que poden promoure les entitats. Serien el que en podríem qualificar de *“campanyes causa”*, això és aquelles campanyes que criden i mobilitzen les persones per donar resposta a un fet puntual, concret, momentani, que no vol ni busca la implicació posterior de la persona en cap projecte. Són, en definitiva, campanyes que són causa i efecte, i que demanen un alt grau de resposta i mobilització concentrat en un espai de temps molt limitat. Un exemple de campanya puntual podria ser el Gran Recapte d’Aliments, el Mulla’t per l’Esclerosi Múltiple –que hi ha municipis que convoquen-, o la Marató de Tv3, que mobilitzen la ciutadania per aquella causa concreta (la manca d’accés a aliments bàsics per part d’un segment de la població, el suport a persones que pateixen una determinada malaltia, la recollida de fons per a la investigació,...).

➤ Trets característics: Les seves principals característiques són que es tracta de fets o accions puntuals, concentrats en un espai de temps molt reduït, sense vocació de continuïtat (tot i que poden ser campanyes periòdiques, per exemple de caire anual...), que requereixen mobilitzar un gruix de persones important per aconseguir els seus objectius, que posen el focus en la causa a favor de (o contra la qual) pretenen lluitar, i que requereixen de baixa o nul·la formació per actuar.

➤ Justificació: El fet que la llei permeti impulsar, organitzar i gestionar -des de les administracions públiques també- campanyes puntuals que mobilitzin la ciutadania es

justifica en base als següents arguments: sembla innegable que el legislador, introduint aquesta mesura a la llei, que legitima una excepció al model, pren consciència de l'efecte que pot tenir l'organització de campanyes de gran impacte adreçades al gran públic, en tant en quant actuacions de promoció d'una ciutadania més activa i més compromesa, que pugui finalment passar a formar part d'entitats i d'organitzacions civils des d'on exercir la participació en tots els seus registres. Des d'aquest punt de vista, el legislador fa una aposta decidida per primar la massiva mobilització ciutadana (i tots els seus efectes) per sobre de l'estricta compliment del model, sempre i quan això és produït en el marc d'una actuació (campanya) puntual.

I un cop feta aquesta valoració, el legislador introdueix una mesura facilitadora, deixant fora de la llei aquestes accions. Així doncs, aquesta solució permet que totes les persones mobilitzades per les campanyes puntuals, si bé seran considerades legalment "persones voluntàries", no estaran sotmeses al compliment de la llei (això és, als capítols de drets i deures) com sí que haurien de complir les persones voluntàries que s'incorporen a projectes de voluntariat de les entitats, amb vocació de més estabilitat i continuïtat. Aquesta flexibilització

-desburocratització, en podríem dir- comporta que les organitzacions convocants, organitzadores i gestores de les campanyes estaran exemptes de complir amb els deures que, d'altra banda i en d'altres circumstàncies, sí que estaran obligats a complir, com ara fer signar un full de compromís amb tots i cada un dels seus voluntaris, assegurar la seva activitat, formar-los, certificar la seva participació i la resta d'obligacions de la llei.

És en aquest escenari de desburocratització i de desvinculació jurídica efectiva de les campanyes respecte el marc legal creat per la llei, on hi encaixa perfectament el fet que també les administracions públiques puguin organitzar aquest tipus de campanyes i mobilitzar "voluntaris", amb els quals no haurà de formalitzar cap acord, contracte ni compromís, ni tampoc assumir cap dels deures que estan reservats per a les accions de voluntariat estables i amb vocació de continuïtat.

## **b) L'excepcionalitat al compliment del Model Català del Voluntariat**

### ➤ L'excepcionalitat: una esclletxa oberta

La Disposició Transitòria 2a de la Llei obre la porta a la possibilitat d'excepcionar el compliment del model català del voluntariat per part de les administracions públiques,

en un cas molt determinat. És aquesta l'única escletxa que la llei obre, més enllà de l'organització de campanyes puntuals, per permetre les Administracions Públiques gestionar o continuar gestionant persones voluntàries des de l'ens públic.

El text de l'apartat segon de la Disposició Transitòria és aquest: *“Les administracions que vulguin mantenir o impulsar nous programes de voluntariat, per la inexistència d'entitats sectorials o de qualsevol tipus, ho han de comunicar al departament competent en la matèria, que, juntament amb el Consell de l'Associacionisme i el Voluntariat de Catalunya, han de valorar l'excepcionalitat de la proposta.”*

➤ Que pretenia el legislador i quines són les seves raons?

Fent una interpretació literal i a la vegada sistemàtica de la DT 2a, es pot afirmar que el legislador configura una escletxa al model català del voluntariat molt restrictiva, força acotada i absolutament vinculada a la realitat territorial, és a dir, circumscrita a determinats territoris on, per les seves circumstàncies estructurals, el compliment estricte del model no és possible i aquest fet va en detriment del progrés i avenç social de la comunitat.

En aquest cas, resulta evident que el legislador reconeix que el model català de voluntariat -que impedeix les administracions públiques gestionar el voluntariat i envair l'espai propi de la societat civil organitzada- és perfectament aplicable de manera general, però que pot no ser-ho en alguns territoris i davant d'algunes circumstàncies. Això és així perquè la diversitat territorial provoca territoris amb possibilitats molt diferents que generen realitats i necessitats també molt diferents.

Una part important de Catalunya té un component de dispersió territorial elevat i és evident que una mateixa situació, problemàtica o necessitat no pot resoldre's o encarar-se d'igual manera en zones amb alta densitat urbana que en zones rurals o de menys densitat de població, ja que els recursos, les eines i les possibilitats són ben diferents. El voluntariat i el fet associatiu no és una excepció en aquest sentit, i per tant, en entorns amb aquestes característiques podria ser més difícil trobar ciutadania organitzada a l'entorn d'entitats, per no haver-hi prou massa crítica, perquè no n'existeix cap que pugui encarar un repte determinat o pel fet que les que hi són, estan més afeblides o tenen més dificultats.

Així doncs, partint d'aquests escenari de diversitat i de desequilibris territorials en relació al teixit associatiu, el legislador es pregunta: què passa quan hi ha una realitat, situació o problemàtica que sorgeix en un territori concret, a la qual la ciutadania vol donar-hi resposta, però on no existeix cap organització civil que pugui vetllar per aquesta actuació? Què passa quan la prioritat de l'activitat que vol dur a terme la ciutadania, i que compta amb el suport del propi ens local que gestiona aquell territori, no té cap possible interlocutor civil que pugui assumir aquest rol de partenariat en el desenvolupament del projecte?

La resposta a la pregunta passa per l'apartat 2n de la DT 2a, establint que en aquests casos, en els quals es constata la inexistència de teixit associatiu en el territori, el rol "d'organitzador" i de "garant" de la solució (això és, del recurs, del projecte, de l'acció) el pugui dur a terme el propi ens local, oferint tant els espais com els recursos, com organitzant i coordinant l'actuació de les persones voluntàries que volen formar part de la solució, però que no troben aixopluc possible en cap organització civil, ja que aquestes no existeixen.

És en el marc d'aquestes circumstàncies que el legislador permet que, en cas d'inexistència d'entitats en un territori, pugui prevaldre l'actuació que transforma i millora la realitat, amb la participació de la ciutadania activa i voluntària, per davant de la relació entitat-persona voluntària, que defineix el model català de voluntariat.

➤ Com s'inicia els procés? Qui el resol?

Les administracions públiques que es trobin en les circumstàncies descrites i necessitin excepcionar algun programa públic del compliment de la llei, hauran de sol·licitar l'esmentada excepció al Departament de Treball, Afers Socials i Famílies mitjançant un escrit motivat on s'exposi la problemàtica o situació a resoldre, el programa públic implementat o pendent d'implementar, i el motiu pel qual es demana quedar al marge del model.

El Departament de Treball, Afers Socials i Famílies resoldrà la petició en el termini de tres mesos, prèvia deliberació i acord en el si del Consell de l'Associacionisme i el Voluntariat de Catalunya. Aquest òrgan col·legiat, que assessora el Govern en temes relacionats amb aquest àmbit d'actuació, i que està compost majoritàriament per representants d'entitats de diferents sectors de l'associacionisme i el voluntariat, tindrà

un paper clau en la deliberació, anàlisi i resolució de les peticions que les administracions públiques facin sol·licitant l'excepcionalitat.

➤ Quins són els criteris per admetre una situació excepcional?

Els criteris estaran centrats en el compliment estricte de les condicions d'excepcionalitat ja descrites, focalitzades en el fet de no disposar de teixit associatiu en el territori, ni d'existir cap possibilitat d'assumir, des de les entitats, el projecte o programa.

També es tindrà en compte, òbviament, que l'actuació objecte de l'excepcionalitat, no sigui una funció pròpia de l'ens públic, ni vingui derivada de la manca de disponibilitats pressupostàries o de recursos humans necessaris per a fer-les efectives, ni que a través d'aquesta s'incompleixi cap normativa relacionada amb les relacions laborals o amb la contractació pública, ni cap altra norma amb la qual pugui entrar en col·lisió. Per tal de garantir aquests extrems, podria ser necessari el dictamen o certificat del secretari de l'ens local -o òrgan assimilable en d'altres administracions-, que es manifestés en aquest sentit.

Més enllà dels criteris generals, la valoració de la sol·licitud serà individualitzada i contextualitzada en el moment en el què i en el lloc des d'on es fa la petició, tenint en compte tots els factors necessaris per resoldre en un sentit o en un altre.

També es valorarà la voluntat i l'estratègia de l'ens local de fer revertir la situació d'inexistència de teixit associatiu en el territori, per tal de no perpetuar i consolidar l'excepcionalitat; en aquest sentit, és factible que les resolucions d'excepcionalitat permetin a l'ens local “*escapar*” del model només durant un lapse de temps determinat, mentre aquest activa polítiques públiques per fer créixer un teixit associatiu fort, madur i suficientment potent com per assumir, amb el temps, els projectes que són propis de la ciutadania organitzada i que en aquests moments es plantegen ser excepcionats.

En tot cas, les peticions seran analitzades de manera restrictiva per tal de garantir la voluntat del legislador de permetre trencar el model català del voluntariat -i de perdre els efectes i beneficis que aquest model comporta- només en casos taxats i excepcionals.

## 4. GUIA PRÀCTICA

### A) CONSIDERACIONS GENERALS

El repte de tots els agents implicats (administracions públiques, persones voluntàries i entitats) és que les finalitats de la Llei (divulgar, fomentar, reconèixer i protegir l'associacionisme i el voluntariat) es compleixin. Per facilitar l'acció de tots els agents, però sobretot l'acció de l'administració pública tutelar de les polítiques públiques en cada territori, s'apunten en aquest apartat un seguit de consideracions generals de tipus pràctic, vinculades a la Llei 25/2015 i a la funció dels ens locals i de la resta d'Administracions Públiques, per tal d'avançar en la construcció del model i la resolució de dubtes o qüestions.

Comencem amb dues afirmacions bàsiques, per consolidar el model:

**Afirmació 1. Que una Administració Pública no pugui tenir voluntaris no vol dir que no hi pugui haver voluntaris dins d'un equipament públic (biblioteca, centre cívic, centre educatiu, centre penitenciari, museu, centre de recursos,...)**

Vol dir simplement que ni els voluntaris ni els projectes de voluntariat poden dependre de l'Administració. I vol dir que la relació la té –necessàriament- l'Administració Pública amb una entitat i amb el projecte que aquesta entitat desenvolupa dins d'un espai de titularitat pública.

**Afirmació 2: Que l'Administració no pugui tenir voluntaris no vol dir que s'hagi de renunciar a tot el que es feia fins ara**

Vol dir que s'ha de poder mirar el què es feia i el com es feia i en cada cas aplicar el que pertoqui. Com ho podem fer? Veiem alguns exemples i algunes propostes de solució.

**En alguns casos el “voluntariat” feia o fa actuacions/activitats que:**

➤ Estan definides d'entre les funcions pròpies de l'Administració i són competència d'aquesta, i per tant cal donar-hi resposta amb recursos propis (per exemple, entre



d'altres solucions, fent la contractació d'un reforç, d'un recurs puntual, ressituant la dedicació dels professionals,.. etc.).

- No estan entre les funcions ni són competència de l'Administració més propera però són funcions i/o competència d'algun altre organisme públic i per tant ja s'hi dóna resposta des de recursos públics. En tot cas caldria resoldre aquesta situació (per exemple, deixant de fer aquestes actuacions i establint vies/convenis de col·laboració amb les altres Administracions o organisme públics per a l'optimització dels recursos.
- No estan entre les funcions ni són competència de l'administració més propera ni de cap altre ens públic, i per tant no es poden dur a terme des dels poders públics i encara menys amb un recurs –la persona voluntària- que no li és propi.

### **Com reconduir aquests projectes que no pertoquen?**

Aquestes actuacions/activitats que fins ara han estat projectes d'interès (això és, projectes interessants) per a l'administració, i en els quals aquesta hi ha jugat un paper principal, s'han de repensar.

En aquest sentit, es proposa fer-se un seguit de preguntes per ajudar a definir els aspectes clau d'aquests projectes i trobar la millor de les solucions per a ressituar-los:

- *Per a qui és interessant el projecte?*
- *Per a què és interessant el projecte?*
- *Quins objectius té?*
- *Estan els objectius relacionades amb les funcions de l'administració?*
- *Qui proposa el projecte? D'on sorgeix la idea o la proposta?*

Aquestes preguntes i les seves respostes han de permetre encarar el repte de ressituar tant els projectes que desenvolupen actuacions/activitats que no són pròpies de l'administració com les que es realitzen amb recursos impropis (voluntariat) i com reconduir-les.

Per exemple, responent-les es podrà constatar si el projecte en qüestió dóna resposta, per exemple, a persones que s'acosten per interès propi a l'administració manifestant el desig de voler fer una activitat concreta allà, perquè els sembla que cal, i que ho faran voluntàriament, sense percebre cap contraprestació. En aquest cas concret, cal

fer-se les preguntes oportunes, com ara respondre a si atendre i donar resposta a peticions de ciutadania que vol fer coses concretes és, o no, funció de l'ens públic, si podem donar resposta a trots els ciutadans que ens demanen coses,..etc). Com es deia, respondre aquestes preguntes porta a saber a qui correspondria fer aquesta actuació/activitat i, per tant, amb qui caldria contactar per seguir seguint els mateixos objectius.

## **B) PROPOSTA METODOLÒGICA**

### **Com començar?**

Primer de tot caldria fer una relació de totes les activitats/actuacions que es fan a l'ens públic, més enllà de la feina que es fa directament amb el personal propi.

Després, per a cadascuna de les activitats/actuacions caldria:

1. Apuntar si responen o estan molt relacionades amb funcions que pertoquen a l'ens local? (SI-NO).
2. Apuntar si responen o estan molt relacionades amb funcions que pertoquen a un altre organisme públic o a un altre servei de la pròpia administració (SI-NO).
3. Apuntar a quines hi participa "voluntariat".
4. Seleccionar les actuacions activitats en les quals s'ha identificat que participa voluntariat i per a cada una d'elles apuntar:
  - *Quin és el seu objectiu? Què pretén?*
  - *Breu descripció de l'activitat.*
  - *Tasca que hi fa el voluntari/ària.*
  - *Cada quan es fa i quan dura?*
  - *Quants voluntaris hi participen?*
  - *De qui rep les indicacions el voluntariat, qui el coordina?*
  - *Quina és la franja d'edat dels voluntaris d'aquesta activitat?*
  - *Qui es fa càrrec de la pòlissa d'assegurança del voluntariat.*
  - *Hi ha alguna entitat privada sense ànim de lucre vinculada a l'activitat/projecte?*

*Quin és el seu paper?*

### **Com continuar?**

Amb les respostes que hagueu obtingut, podeu aplicar el següent mètode.

- A. Les activitats/actuacions que a la pregunta número 1, siguin afirmatives (SI), cal fer-les amb personal propi o contractat que és l'únic recurs humà a l'abast de les AP, o bé deixar-les de fer.
- B. Les activitats/actuacions que a la pregunta número 2, siguin afirmatives (SI), caldria deixar-les de fer i/o fer-les des d'un altre ens o equipament públic i buscar la via de col·laboració, i, per tant fer-les amb personal propi o contractat que és l'únic recurs humà a l'abast de les Administracions Públiques.
- C. La resta d'activitats/actuacions que han quedat de les preguntes 1 i 2 en el NO, són les actuacions en què segurament es troba la major part de voluntariat i sobre les quals cal focalitzar els esforços per reconvertir-les, ja que si no són pròpies, no les hauria de fer l'ens públic, i si a la vegada són d'interès general les hauria de fer/proposar algun altre agent de la comunitat, i en aquest cas concret una entitat privada sense ànim de lucre, l'espai natural del voluntariat.

En aquest darrer cas, si vist l'interès del projecte i els objectius que cerca, es valora que l'ens públic ha de continuar-hi vinculat i es decideix que aquest ha d'implicar-se per esdevenir un agent clau en el seu desenvolupament (perquè l'espai/funció de ens públic té un efecte i/o juga un paper important en aquest tipus d'actuacions/activitats) cal tenir molt clar, d'entrada, que aquests projectes no els pot dur a terme el propi ens públic i que caldrà segurament interlocutar i relacionar-se amb altres agents de la comunitat i compartir la visió del què es vol aconseguir, essent proactius per tal que l'administració jugui el seu paper en el projecte, tot respectant -sempre i en tot cas- els límits apuntats i el seu rol com a ens públic.

Aquí és on podem començar a identificar, quines organitzacions del nostre entorn comparteixen o poden compartir la mateixa visió/inquietuds i els mateixos objectius que visualitzem des de l'ens públic i com podríem promoure la seva implicació o co-participació en el projecte.

- Entitats que ja tenen relació amb el projecte.
- Entitats del municipi que tinguin objectius similars.
- Teixir aliances i acords i explorar propostes d'actuació.

Si això és fa així, aquests altres agents decidiran si volen o no ser part d'aquesta proposta, en la qual hi intervindran tots des de les seves atribucions i característiques.

## Com tancar el procés?

Per blindar el model, caldria portar a terme aquestes dues darreres passes:

- Signar un conveni o acord de col·laboració entre l'entitat i ens públic.
- Acordar formar part del projecte, garantint que l'encaix de les persones voluntàries que hi participaran i el de les entitats es fa d'acord a la Llei 25/2015 (persones voluntàries vinculades a les entitats, full de compromís entre l'entitat i les persones voluntàries, respecte dels drets i deures de les parts, etc).

En funció de les aliances, acords i pactes que puguin articular-se a l'entorn del projecte, aquestes actuacions/activitats on participa voluntariat, podran continuar duent-se a terme i donant resposta a les finalitats que persegueixen, amb el valor afegit de:

- haver sumat diversos actius de la comunitat en el seu disseny i implementació.
- situar les actuacions dins del marc de la legalitat en relació a la Llei 25/2015.
- reforçar les sinergies comunitàries i la implicació de la societat civil en la gestió de les pròpies necessitats i reptes.

## C) PREGUNTES MÉS FREQUENTS

### 1. Podem tenir persones voluntàries a l'Ajuntament? (\*)

No, no en podeu tenir perquè el voluntariat, tal i com indica la Llei 25/2015 del Voluntariat i foment de l'associacionisme, només hi té cabuda en el si de les entitats privades sense ànim de lucre, això és, en el món associatiu i no a les administracions públiques.

(\*) En aquest document, totes les referències relatives als "Ajuntaments" s'han d'entendre extensibles a qualsevol administració pública de Catalunya, ja sigui d'àmbit local (ajuntaments, consells comarcals, diputacions provincials, consorcis,...), com d'àmbit nacional (departaments de la Generalitat, organismes autònoms i entitats públiques de naturalesa diversa).

### 2. Podem tenir persones voluntàries als equipaments cívics, a les escoles, a les biblioteques, etc?

No, no en podeu tenir perquè a tots els efectes són també administració pública i se'ls aplica el principi general. El voluntariat no pot estar vinculat ni pot dependre d'una

administració pública, i un equipament o establiment dependent d'un ens local o supralocal, també és administració pública.

### **3. Per què no podem acollir voluntariat, si no tenim ànim de lucre?**

Perquè no n'hi ha prou amb no tenir ànim de lucre per acollir voluntariat, també cal ser una entitat, és a dir, una organització de la societat civil, creada des de la iniciativa privada, amb voluntat d'actuar amb independència dels poders públics. La Llei així ho preveu per tal de potenciar un model de societat madura, forta i independent amb una ciutadania compromesa i amb capacitat crítica vers l'actuació dels poders públics.

### **4. El voluntariat inclou qualsevol forma de participar que té la ciutadania, si aquesta ho fa voluntàriament?**

No, el voluntariat és només una de les formes de participació que té la ciutadania, però ha de quedar clar que no qualsevol acció de participació o de col·laboració dels ciutadans en els afers públics impliquen "*estar fent de voluntari*".

El voluntariat, d'acord amb la llei, s'entén com aquella acció duta a terme per una persona que, per voluntat pròpia, de manera lliure i solidària i sense cap compensació econòmica, decideix dedicar part del seu temps a exercir, d'una manera compartida amb altres persones, un compromís de transformació de la societat, en el marc d'una activitat associativa, en un programa específic de voluntariat d'una entitat sense ànim de lucre i en benefici dels altres.

Si l'acció de col·laboració o participació no reuneix totes aquestes característiques, no podem considerar-la "voluntariat".

### **5. Els veïns i veïnes que col·laboren amb l'Ajuntament de manera puntual en actes organitzats per l'Ajuntament no són voluntaris, als efectes de la llei. Podem seguir col·laborant amb aquests ciutadans per organitzar accions d'interès general del municipi?**

Sí, aquesta col·laboració puntual pot continuar ja que la llei no la prohibeix. La llei no permet a les administracions gestionar persones voluntàries, ni activar programes públics que es gestionen, en tot o en part, amb persones voluntàries. La col·laboració o participació ciutadana puntual en els afers generals, d'interès de tots, no és una acció de voluntariat, malgrat que les persones ho facin voluntàriament.

## **6. Podem assegurar les persones voluntàries?**

No, perquè no hi ha cap vincle legal entre les persones voluntàries i l'Administració Pública que cobreix, amb recursos públics, la pòlissa d'assegurances. En aquest sentit, assegurar persones voluntàries fa encara més palès l'existència d'aquesta relació de pertinença o vinculació entre voluntaris i administració pública, que en cap cas es pot donar ja que queda fora del marc legal existent.

## **7. Si des de l'Ajuntament tenim clara la millora per a la comunitat que suposa una actuació determinada, per què no podem coordinar ciutadans perquè la facin?**

Doncs perquè les actuacions de l'Administració s'han de poder fer i garantir des de l'Administració amb els recursos humans i materials que li són propis, no amb recursos aliens.

Si des de l'Ajuntament es té clar que una activitat, programa o projecte concret que seria bo de fer "no us tocaria fer-lo a vosaltres", sinó a la comunitat amb l'aportació del voluntariat, cal buscar quines organitzacions de la comunitat -que compten o poden comptar amb voluntariat- comparteixen la vostra visió i creuen -com vosaltres- que aquella actuació suposarà una millora. I un cop posats d'acord, posar-la en marxa conjuntament, cadascú des de les seves responsabilitats, amb una mirada diferent i a l'hora complementària.

## **8. Podem tenir borsa de voluntaris a l'Ajuntament?**

Sí. De fet tenir una borsa de voluntaris no implica haver-los de gestionar ni coordinar, ni tampoc assignar-los cap tasca pròpia, de la mateixa manera que, per exemple, tenir una borsa de treball no implica donar feina directament ni contractar les persones que hi estan apuntades.

La idea d'una *borsa* és poder reunir en un sol espai aquella gent interessada en el tema; així una borsa de voluntariat permet acollir i orientar les persones que volen fer voluntariat al nostre municipi i a les quals no els hem pogut encara donar resposta, trobant l'entitat adient. La idea de la borsa de voluntariat –igual com podria ser amb la borsa de treball o amb la d'alumnes de pràctiques, per exemple- és que sigui el més petita possible perquè això voldrà dir que tota la ciutadania disposada a col·laborar en

la millora de la seva comunitat ha trobar una entitat que respon a les seves expectatives i des d'on aportar i construir.

### **9. Què hem de fer si no tenim entitats que vulguin assumir els voluntaris dels nostres projectes?**

Potser el primer pas per trobar una solució és que deixin de ser “els vostres” projectes, ja que si *només són vostres*, de vegades és complicat que les entitats els vegin com a propis i, per tant, és difícil que assumeixin el voluntariat que ja hi estava vinculat. En aquest sentit, cal partir de la base que no es tracta de “col·locar” la gent que ara fa voluntariat vinculat a l'Ajuntament a les entitats i continuar fent el mateix. Les entitats han de poder participar –en el sentit ampli de la paraula- en i dels projectes en els quals són part implicada. Un cop fet aquest primer pas, cal cercar la manera de col·laborar amb les organitzacions que tenim al nostre territori per, conjuntament, tractar d'arribar als objectius que ens marquem de mutu acord.

### **10. Què hem de fer si no tenim entitats especialitzades en els projectes en el nostre territori?**

Doncs podeu veure quins són les entitats referents dels vostres territoris i quina relació hi pot haver amb allò que impulseu. De vegades l'àmbit en el qual tenim “classificada” una entitat ens fa perdre perspectiva sobre la seva possibilitat real d'actuació. També cal tenir present que en territoris més petits, la realitat local passa per davant o està alineada amb la pròpia existència de l'entitat, i per tant qualsevol tema que és de tothom, es pot assumir com a propi per qualsevol entitat.

Si en el mateix territori no ens en sortim, podem veure quines són les entitats especialitzades referents a nivell nacional i establir-hi un primer contacte. Moltes entitats d'abast territorial ampli es “localitzen” en funció de demandes del propi territori o a partir de persones voluntàries que ja hi col·laboren i que fan possible que la finalitat de l'entitat arribi allà on el voluntariat es troba. Sigui com sigui, allò principal és trobar quina entitat sense ànim de lucre vol compartir la visió que tenim del projecte i aportar-hi el seu coneixement, experiència i les persones voluntàries que també el facin possible.

*Si teniu alguna consulta podeu contactar amb el Servei de promoció de l'Associacionisme i el Voluntariat de la DGACC a través del correu electrònic [spav.tsf@gencat.cat](mailto:spav.tsf@gencat.cat).*



Generalitat de Catalunya  
**Departament de Treball,  
Afers Socials i Famílies**

Amb la col·laboració de:



**Coordinació tècnica:**

Araceli Crespo (Tècnica del Servei de Promoció de l'Associacionisme i el Voluntariat)