



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	3
2. ANTECEDENTS	4
3. QUÈ DIU LA LLEI 25/2015, DEL VOLUNTARIAT I DE FOMENT DE L'ASSOCIACIONISME, EN RELACIÓ AMB LES ADMINISTRACIONS PÚBLIQUES? DE L'OBLIGACIÓ A L'OPORTUNITAT: UNA LECTURA EN POSITIU	7
a) Quin és l'esperit de la Llei? Què persegueix, a grans trets?	7
b) Quins són els punts cabdals de la norma?	8
c) Quins passos endavant cal fer per donar compliment a les obligacions com a administracions públiques?	9
d) Quines oportunitats ens ofereix aquest procés d'adaptació i canvi?	10
e) Quin marge ofereix la Llei a les administracions públiques per complir els seus objectius i oferir espais de participació a la ciutadania?	11
☐ Les campanyes puntuals	11
☐ L'excepcionalitat al compliment del model català del voluntariat	13
4. GUIA PRÀCTICA	17
a) Consideracions generals	17
b) Proposta metodològica	19
c) Preguntes més freqüents	21

1. PRESENTACIÓ DEL DOCUMENT

✓ **Per què es fa ara?**

El document de recomanacions es publica l'estiu del 2017, just quan està a punt de finalitzar el període transitori de dos anys que la disposició transitòria segona de la Llei 25/2015, del 30 de juliol, del voluntariat i de foment de l'associacionisme, va establir, a manera de moratòria, per donar prou temps a les administracions públiques per adaptar els programes de voluntariat que, a l'entrada en vigor de la Llei, estaven vinculats a les mateixes 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 de la Llei 25/2015, aprovada pràcticament per unanimitat al Parlament de Catalunya a finals de la X legislatura, que ofereixi eines i respostes a les administracions públiques per 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 pel model de voluntariat propi que estableix la norma i el protegeixin.

✓ **Amb quina finalitat?**

La finalitat o l'objectiu consisteix 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 volia donar resposta la mateixa 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 paraigua del "voluntariat", les van impulsar i programar 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 de 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'encàrrec públic, atès que trepitjaven terrenys que no els eren permesos i envaïen espais que no els pertanyien.

Aquestes actuacions, per tant, que existien en el moment de la promulgació de la Llei i que, en algun cas, encara es perpetuen dos anys més tard, en aquests moments tenen la necessitat de repensar-se, ja que, de manera inequívoca, la Llei 25/2015, del voluntariat i de 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 de la finalització del període transitori d'adaptació de les administracions públiques a la Llei, el Govern de la Generalitat considera oportú publicar un seguit de recomanacions generals amb l'objectiu que puguin ajudar a aclarir alguns

conceptes en relació amb aquesta temàtica, i a la vegada permetin ressituar algunes realitats que encara romanen fora 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 cal emprendre a fi de transformar els projectes que encara estan vinculats i gestionats directament per les administracions públiques, i que no es poden continuar 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 el voluntariat és, per tant, imprescindible. En aquests moments de canvi i adaptació, la primera de les recomanacions consisteix a 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, DEL VOLUNTARIAT I DE FOMENT DE L'ASSOCIACIONISME, EN RELACIÓ AMB LES ADMINISTRACIONS PÚBLIQUES? DE L'OBLIGACIÓ A L'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 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, en 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, 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 la independència del sector civil, en tant que 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, depèn del suport a l'associacionisme i el voluntariat, això és, d'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 el model esmentat, 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 els 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.

Un altre dels punts cabdals de la Llei és la definició del paper que les administracions públiques han de poder fer per i sobre l'associacionisme i el voluntariat, entenent que una ciutadania activa, organitzada i emprenedora és un valor imprescindible per a una construcció i governança socials sòlides 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 vehicular la voluntat de la ciutadania d'actuar davant de situacions o realitats que vol canviar, transformar o millorar, la Llei demana a les administracions públiques que s'hi vinculin, que hi donin suport, i que facilitin tota aquesta tasca transformadora que mira cap a l'interès comú.

És així com la Llei exigeix als 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 en les organitzacions civils i vincular-s'hi, i a participar en les solucions que afecten la comunitat, així com que promoguin, reconeixin i visualitzin les entitats que despleguen projectes orientats a la transformació, el creixement i la 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 els ciutadans a sumar-s'hi, i que donin suport a les entitats en el seu funcionament i gestió, per tal que puguin treballar en la missió encarregada, que constitueix una 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 la implicació de les persones i hi compten, arribin més i millor a la ciutadania, i consolidin així 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 per a les seves realitats.
- Garantia del model i de la legalitat: la Llei exigeix finalment a les administracions que siguin garant i exemple del compliment del marc legal, i garanteixin un model que permeti a la ciutadania participar de manera lliure i independent en 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 que aquesta relació sigui complementària i de mutu apoderament.

c) Quins passos endavant cal fer per donar compliment a les obligacions com a administracions públiques?

L'escenari que planteja la Llei en relació amb les administracions públiques suposa, d'entrada, treballar amb més coordinació amb els agents de la societat civil, i desplegar més proactivitat per reconèixer qui són, què fan, que els mou i com actuen les entitats del seu entorn o del seu mateix àmbit d'acció.

A més, 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 la 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 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, un dels passos necessaris que cal 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, alhora que se situaria l'actuació de l'ens públic fora del marc legal que estableix 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 les administracions que han consolidat en el passat praxi o actuacions que la Llei va situar fora de la legalitat l'estiu de 2015, amb la moratòria de dos anys, ja indicada. Aquest replantejament puntual o integral demana canvis. I els canvis són o poden ser motiu de crisi. Ara bé, també és cert que les crisis ofereixen una bona pila d'oportunitats per reinventar-se, rellegir-se i canviar.

En aquest sentit, algunes de les oportunitats que ofereix la Llei poden 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 quins mitjans ho estem implementant. També ens permetria pensar sobre com són les nostres actuacions i fins on estem arribant, sobre què volem garantir i què garantim finalment, o sobre 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 mers administradors? Som l'única resposta a les necessitats del nostre entorn? Confiem en la ciutadania? Donem valor a la seva aportació? Li donem suport i ho fem possible? Som un 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 els seus objectius i oferir espais de participació a la ciutadania?

- **Les campanyes puntuals**

La Llei obre la porta a permetre que les administracions organitzin i gestionin campanyes puntuals que mobilitzin la ciutadania. Aquest fet el regula la disposició addicional tercera de la Llei, que estableix que *“aquesta Llei no s'aplica als projectes o campanyes puntuals que impulsin 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 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. En definitiva, aquestes campanyes són causa i efecte, i 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 els 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, etc.).

- 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, etc.), 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 una baixa o nul·la formació per actuar.
- Justificació: el fet que la Llei permeti impulsar, organitzar i gestionar –també des de les administracions públiques– campanyes puntuals que mobilitzin la ciutadania es justifica sobre la base dels arguments següents: 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 que 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 s'exerceixi la participació en tots els seus registres. Des d'aquest punt de vista, el legislador fa una aposta decidida per prioritzar la mobilització ciutadana massiva (i tots els seus efectes) per sobre de l'estricta compliment del model, sempre que això es produeixi 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 a les campanyes puntuals, si bé es consideren legalment persones voluntàries, no estan sotmeses al compliment de la Llei (això és, als capítols de drets i deures) tal com 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, podríem dir-ne– comporta que les organitzacions convocants, organitzadores i gestores de les campanyes, estan exemptes de complir els deures que, d'altra banda i en altres circumstàncies, sí que estan obligats a complir, com ara fer signar un full de compromís amb tots i cada un dels seus voluntaris, assegurar-ne l'activitat, formar-los, certificar-ne la participació i la resta d'obligacions de la Llei.

És en aquest escenari de desburocratització i de desvinculació jurídica efectiva de les campanyes respecte del marc legal creat per la Llei on encaixa perfectament el fet que també les administracions públiques puguin organitzar aquest tipus de campanyes i mobilitzar voluntaris amb els quals no ha 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.

- **L'excepcionalitat al compliment del model català del voluntariat**

- L'excepcionalitat: una escletxa oberta

La disposició transitòria segona 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 obre la Llei, més enllà de l'organització de campanyes puntuals, per permetre a 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”*.

- Què pretenia el legislador i quines són les seves raons?

Fent una interpretació literal i a la vegada sistemàtica de la disposició addicional segona, es pot afirmar que el legislador configura una escletxa en el 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 l'avenç social de la comunitat.

En aquest cas, és evident que el legislador reconeix que el model català de voluntariat –que impedeix a 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 es pot resoldre o encarar de la mateixa manera en zones amb una 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, perquè no hi ha prou massa crítica, perquè no n'hi ha cap que pugui encarar un repte determinat, o perquè les que hi ha estan més afeblides o tenen més dificultats.

Així doncs, partint d'aquest escenari de diversitat i de desequilibris territorials en relació amb el 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 resposta, però on no hi ha 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 rep el suport del mateix 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 consta a l'apartat segon de la disposició transitòria segona que estableix que en els casos en què 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 mateix ens local, oferint tant els espais com els recursos i 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 el 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 han de sol·licitar-ne l'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 ha de resoldre la petició en el termini de tres mesos, amb la deliberació i acord previs 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, té un paper clau en la deliberació, l'anàlisi i la resolució de les peticions que les administracions públiques facin sol·licitant l'excepcionalitat.

➤ Quins són els criteris per admetre una situació excepcional?

Els criteris estan 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, o que no hi hagi cap possibilitat que les entitats assumeixin el projecte o programa.

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

Més enllà dels criteris generals, la valoració de la sol·licitud ha de ser individualitzada i contextualitzada en el moment 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, a fi de no perpetuar i consolidar l'excepcionalitat; en aquest sentit, és factible que les resolucions d'excepcionalitat permetin a l'ens local "mantenir-se al marge" del model només durant un lapse de temps determinat, mentre activa polítiques públiques per fer créixer un teixit associatiu fort, madur i prou potent 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 s'analitzaran de manera restrictiva per garantir la voluntat del legislador de permetre trencar el model català del voluntariat i, consegüentment, 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, etc.)

Vol dir simplement que ni els voluntaris ni els projectes de voluntariat poden dependre de l'Administració. I vol dir que, necessàriament, la relació la té 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 que es feia i 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 entre les funcions pròpies de l'Administració i en són competència, i per tant cal donar-hi resposta amb recursos propis (per exemple,

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

➤ No formen part de 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 dona resposta per mitjà 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 optimitzar recursos.

➤ No formen part de 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 els projectes que no pertoqueu?

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

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

- *Per a qui és interessant el projecte?*
- *Per a què és interessant el projecte?*
- *Quins objectius té?*
- *Els objectius estan relacionats 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 duen a terme amb recursos impropis (voluntariat) i com reconduir-les.

Per exemple, responen-les es pot constatar si el projecte en qüestió dona resposta, per exemple, a persones que s'acosten per interès propi a l'Administració manifestant el desig de voler fer-hi una activitat concreta, 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 si el fet d'atendre i donar resposta a peticions de ciutadania que vol fer coses concretes és o no és funció de l'ens públic, si podem donar resposta a tots els ciutadans que ens demanen coses, etc.). Com es deia, respondre aquestes preguntes permet 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 podem 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. Indicar si responen a funcions que pertocquen a l'ens local o hi estan molt relacionades? (SÍ-NO).
2. Indicar si responen a funcions que pertocquen a un altre organisme públic o a un altre servei de la mateixa Administració o hi estan molt relacionades (SÍ-NO).
3. Indicar a quines hi participa voluntariat.
4. Seleccionar les actuacions o activitats en què s'ha identificat que hi participa voluntariat i per a cadascuna indicar-hi:
 - *Quin és l'objectiu? Què pretén?*
 - *Breu descripció de l'activitat.*
 - *Tasca que hi fa el voluntari o la voluntària.*
 - *Cada quant es fa i quant 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 hem de continuar?

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

A. Les activitats/actuacions que responguin afirmativament (SÍ) a la pregunta número 1, cal fer-les amb personal propi o contractat, que és l'únic recurs humà a l'abast de les administracions públiques, o bé deixar-les de fer.

B. Les activitats/actuacions que responguin afirmativament (SÍ) a la pregunta número 2, cal deixar-les de fer 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 responen a les preguntes 1 i 2 amb un 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, alhora, són d'interès general, les hauria de fer o 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 sí, un cop 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 s'hi ha d'implicar per esdevenir un agent clau en el seu desenvolupament (perquè l'espai/funció d'ens públic té un efecte o té 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 mateix ens públic i que segurament caldrà que s'estableixi una interlocució i relació amb altres agents de la comunitat, i compartir la visió del que es vol aconseguir. Per tant, caldrà ser proactius a fi que l'Administració exerceixi el seu paper en el projecte, respectant sempre i en tot cas els límits indicats i el rol que té com a ens públic.

Aquí és on podem començar a identificar quines organitzacions del nostre entorn comparteixen o poden compartir la mateixa visió i inquietuds i els mateixos objectius que visualitzem des de l'ens públic i com podríem promoure que s'impliquin o coparticipin 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 es fa així, aquests altres agents decidiran si volen ser part d'aquesta proposta o no ser-ne, en la qual intervindran tots des de les seves atribucions i característiques.

Com s'ha de tancar el procés?

Per blindar el model, caldria portar a terme aquests dos darrers passos:

- 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 amb 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 es puguin articular a l'entorn del projecte, aquestes actuacions/activitats on participa voluntariat poden continuar duent-se a terme i donant resposta a les finalitats que persegueixen, amb el valor afegit:

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

c) Preguntes més freqüents

1. Podem tenir persones voluntàries a l'ajuntament? (*)

No, no en podeu tenir perquè el voluntariat, tal com indica la Llei 25/2015, del voluntariat i de foment de l'associacionisme, només 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...) o 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 a una administració pública ni en pot dependre; 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 implica "estar fent de voluntari".

El voluntariat, d'acord amb la Llei, s'entén com l'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 per a tothom, 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 palesa 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 que suposa per a la comunitat 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 amb els recursos humans i materials que li són propis, no pas amb recursos aliens.

Si des de l'ajuntament teniu clar que una activitat, programa o projecte concret que seria bo de fer no us pertocaria necessàriament, 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 acordat, cal posar-la en marxa conjuntament, cadascú les responsabilitats corresponents, amb una mirada diferent i alhora 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 serveix per poder reunir en un sol espai la gent interessada en el tema; 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 que els és adient. La idea de la borsa de voluntariat –igual com pot ser amb la borsa de treball o amb la d'alumnes de pràctiques, per exemple– és que sigui la més petita possible, perquè això voldrà dir que tota la ciutadania disposada a col·laborar en la millora de la seva comunitat ha trobat una entitat que respon a les seves expectatives i des d'on es pot 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 els 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 tractar d'assolir, conjuntament, els objectius que ens marquem de mutu acord.

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

Doncs podeu veure quines són les entitats referents dels vostres territoris i quina relació hi pot haver amb allò que impulseu. De vegades l'àmbit en què tenim classificada una entitat ens fa perdre la 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 mateixa existència de l'entitat i, per tant, qualsevol tema que és de tothom el pot assumir com a propi qualsevol entitat.

Si en el mateix territori no ens en sortim, podem veure quines són les entitats especialitzades referents a escala nacional i establir-hi un primer contacte. Moltes entitats d'abast territorial ampli es localitzen en funció de demandes del mateix 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 es troba el voluntariat. Sigui com sigui, primerament cal trobar quina entitat sense ànim de lucre vol compartir la visió que tenim del projecte i aportar-hi el seu coneixement, experiència i, així mateix, 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.



Amb la col·laboració de:



Coordinació tècnica:

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