



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES
DE CATALUNYA

**D I C T A M E N 25/2015, de 17 de desembre,
sobre la Llei 45/2015, de 14 d'octubre, de voluntariat**

El Consell de Garanties Estatutàries, amb l'assistència del president Joan Egea Fernández, del vicepresident Pere Jover Presa, dels consellers Eliseo Aja, Marc Carrillo i Jaume Vernet Llobet, del conseller secretari Àlex Bas Vilafranca, i dels consellers Francesc de Paula Caminal Badia, Joan Ridao Martín i Carles Jaume Fernández, ha acordat emetre el següent

D I C T A M E N

Sol·licitat pel Govern de la Generalitat, sobre la Llei 45/2015, de 14 d'octubre, de voluntariat (BOE núm. 247, de 15 d'octubre de 2015).

ANTECEDENTS

1. El dia 18 de novembre de 2015 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries un escrit de la consellera de Governació i Relacions Institucionals, de 17 de novembre (Reg. núm. 5043), pel qual, en compliment del que preveuen els articles 16.2.a i 31.1 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries, es comunicava al Consell l'Acord del Govern de la Generalitat, de 17 de novembre de 2015, de sol·licitud d'emissió de dictamen sobre l'adequació a la Constitució espanyola i a l'Estatut d'autonomia de Catalunya dels articles 2; 17.1; 18.1.a, .d i .g, i 20.1 de la Llei 45/2015, de 14 d'octubre, de voluntariat.

L'òrgan sol·licitant demana d'aquest Consell el dictamen, que té caràcter preceptiu segons l'article 76.3 EAC, per al cas que s'acordés interposar un recurs d'inconstitucionalitat.

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 19 de novembre de 2015, després d'examinar la legitimació i el contingut de la sol·licitud, la va admetre a tràmit i es va declarar competent per emetre el dictamen corresponent, d'acord amb els articles 23 a 25 de la seva Llei reguladora. Se'n va designar ponent el conseller senyor Jaume Vernet Llobet.

3. En la mateixa sessió, en aplicació de l'article 25, apartat 5, de la Llei 2/2009, el Consell va acordar adreçar-se al Govern a fi de sol·licitar-li la informació i la documentació complementàries de què disposés amb relació a la matèria sotmesa a dictamen.

4. En data 24 de novembre de 2015, va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries un escrit de la consellera de Governació i Relacions Institucionals, de 23 de novembre (Reg. núm. 5051), que

adjuntava, com a documentació complementària, una nota sobre la Llei 45/2015, de 14 d'octubre, de voluntariat, elaborada el 6 de novembre de 2015 per l'Assessoria Jurídica del Departament de Benestar Social i Família.

5. Finalment, després de les corresponents sessions de deliberació, es va fixar com a data per a la votació i per a l'aprovació del Dictamen el dia 17 de desembre de 2015.

FONAMENTS JURÍDICS

Primer. L'objecte del Dictamen

D'acord amb el que s'ha indicat en els antecedents, se sol·licita d'aquest Consell que emeti Dictamen sobre els articles 2, 17.1, les lletres *a*, *d* i *g* de l'article 18.1 i l'article 20.1 de la Llei 45/2015, de 14 d'octubre, de voluntariat (en endavant, Llei 45/2015 o LV), sobre la seva adequació a la Constitució i a l'Estatut.

Amb la finalitat de delimitar l'objecte del Dictamen, exposarem de forma succinta el contingut i la finalitat de la Llei 45/2015, així com el seu context normatiu, en l'àmbit estatal, català i europeu. Tot seguit, ens referirem breument als motius generals que fonamenten els dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat del Govern i, finalment, assenyalarem l'estructura que adoptarà el Dictamen per tal de donar compliment a les qüestions sotmeses al nostre parer consultiu.

1. La Llei objecte de dictamen té com a objectiu, d'acord amb el seu preàmbul, establir un nou marc jurídic del voluntariat per tal de reconèixer la tasca de les persones que inverteixen el seu esforç, la seva dedicació i les

seves capacitats per consolidar l'acció voluntària, amb independència de les diferents motivacions o creences que la provoquin, com, singularment, és el cas dels missioners. Es tracta de reforçar i d'actualitzar l'anterior normativa estatal sobre voluntariat, tot regulant nous àmbits de les accions de voluntariat, més enllà del tercer sector. La Llei reconeix que l'existència de noves formes de voluntariat, l'impacte de les noves tecnologies en la seva tasca i les mutacions dels programes que l'acullen justifiquen una nova regulació que actualitzi la configuració bàsica de la figura del voluntariat i de les entitats que el vehiculen.

Tal com es recull a l'exposició de motius, el nou marc jurídic que s'estableix pretén abraçar tot tipus d'organitzacions, sense importar dimensions, origen i àmbit d'actuació, així com també tots els voluntaris, amb independència de la seva motivació i l'abast del seu compromís, sempre que actuïn dins d'una entitat. Així, el nou marc vol reforçar el nucli essencial del capteniment voluntari, basat en la solidaritat, la voluntarietat, la llibertat, la gratuïtat i la vinculació a una organització i a un programa, per adaptar-lo a les noves realitats esmentades en el tombant de segle.

Més concretament, en la seva part dispositiva, la norma objecte de dictamen s'estructura en un títol preliminar i sis títols, que contenen un conjunt de vint-i-quatre articles, tres disposicions addicionals, una disposició transitòria, una de derogatòria i set disposicions finals. El títol preliminar inclou els articles 1 i 2, relatius a l'objecte i l'àmbit d'aplicació de la llei, respectivament.

El títol I engloba els articles 3 a 7 i regula el concepte de voluntariat (art. 3), els límits a l'acció voluntària (art. 4), els valors, els principis i les dimensions de l'acció voluntària (art. 5), els àmbits d'actuació del voluntariat (art. 6) i els programes de voluntariat (art. 7). El títol II es dedica específicament als voluntaris i s'hi estableix una definició i els requisits per ser-ne (art. 8), la

compatibilitat i les relacions amb la vida laboral (art. 9), els seus drets i deures (art. 10 i 11, respectivament) i finalitza amb els principis que han de regir les relacions entre voluntaris i entitats (art. 12). El títol III regula les entitats de voluntariat i n'estableix els requisits (art. 13), així com el règim jurídic, incloent-hi drets i deures (art. 14). El títol IV s'ocupa de les persones destinatàries de l'acció voluntària, les defineix (art. 15) i n'estableix els drets i deures (art. 16). El títol V es refereix a les administracions públiques i comença la seva regulació amb la necessitat de coordinació, informació recíproca i acció conjunta entre administracions competents (art. 17), i, més específicament, estableix les funcions de l'Administració general de l'Estat (art. 18) i la col·laboració de les entitats locals (art. 19). L'articulat de la Llei finalitza amb el títol VI, sobre el foment i reconeixement de l'acció voluntària. S'hi estableixen mesures de foment del voluntariat (art. 20), de la promoció del voluntariat des de les empreses i universitats (art. 21 i 22, respectivament) i acaba amb les mesures de reconeixement i la valoració social del voluntariat i la seva acreditació (art. 23 i 24, respectivament).

Com hem dit, la Llei també inclou una sèrie de disposicions addicionals, transitòries, derogatòries i finals. Més concretament, les disposicions addicionals estableixen el caràcter supletori de la Llei respecte del voluntariat en l'àmbit de la protecció civil (disp. add. primera), la creació per via de reglament de la Comissió Interministerial del Voluntariat i de l'Observatori Estatal del Voluntariat (disp. add. segona), així com les condicions d'autorització per a la participació de personal del Sistema Nacional de Salut en emergències humanitàries (disp. add. tercera). La disposició transitòria única estableix un termini d'adaptació d'un any per a les entitats de voluntariat a la nova normativa. Finalment, la Llei conté set disposicions finals. La primera modifica l'article 31 de la Llei 55/2003, de 16 de desembre, de l'Estatut marc del personal estatutari dels serveis de salut; la segona recull una clàusula de respecte de l'àmbit competencial de les comunitats autònomes; la tercera reconduïx la remissió del Reial decret llei

7/2013, de 28 de juny, de mesures urgents de naturalesa tributària, pressupostària i de foment de la recerca, el desenvolupament i la innovació a les activitats d'interès general a l'actual normativa de voluntariat; la disposició final quarta estableix que la Llei es dicta a l'empara de l'article 149.1.1 CE; la cinquena garanteix el no-increment de la despesa pública; la sisena habilita el Govern per dictar reglaments i, finalment, la setena preveu l'entrada en vigor de la Llei.

2. La regulació del voluntariat, que s'estableix en aquesta Llei, deroga l'anterior normativa estatal sobre la matèria, específicament, la Llei 6/1996, de 15 de gener, del voluntariat. La Llei ja derogada incorporava per primera vegada a l'ordenament jurídic estatal, amb pretensions de generalitat, l'ordenació de les actuacions dels ciutadans que s'agrupen per satisfer els interessos generals, no només socials, de forma compartida entre Estat i societat.

Amb anterioritat, com a precedent a l'àmbit estatal, s'havia creat una partida pressupostària mitjançant l'IRPF per finançar projectes de voluntariat dins d'activitats d'interès social (Llei 33/1987, de 23 de desembre, dels pressupostos generals de l'Estat per a 1988) o s'havia incidit específicament en alguns tipus de voluntariat. Entre aquests hi va haver una primera referència aïllada a la promoció del voluntariat col·laborador de les persones amb discapacitat (Llei 13/1982, de 7 d'abril, d'integració social dels minusvàlids).

Després de 1996 cal destacar, en especial, unes prescripcions concretes a dues lleis estatals.

D'una banda, l'article 37 de la Llei 23/1998, de 7 de juliol, de cooperació internacional per al desenvolupament, que fa una minsa regulació del voluntariat al servei d'aquesta cooperació internacional. Aquest article

bàsicament fa referència a aspectes relatius a la informació que els voluntaris han de rebre en relació amb els objectius de la seva actuació i el context legal del país de destí, així com al caràcter no laboral del seu contracte i a algunes qüestions d'índole fiscal. L'apartat 5 d'aquest precepte afirma que, per a les qüestions no previstes, s'ha d'acudir a la Llei del voluntariat estatal, «sense perjudici de l'aplicació de les normes autonòmiques quan correspongui, d'acord amb les competències de les comunitats autònomes en aquest àmbit».

De l'altra, cal fer menció de l'article 7 quater de la Llei 17/2015, de 9 de juliol, del Sistema Nacional de Protecció Civil, el qual reconeix que el voluntariat pot col·laborar en la gestió de les emergències i que les activitats es duren a terme d'acord amb la normativa pròpia del voluntariat. A més, la disposició addicional primera preveu la promoció de la participació i formació dels voluntaris que donen suport a l'esmentat Sistema estatal de Protecció Civil.

No obstant aquestes referències singulars a determinats tipus de voluntariat, la Llei 6/1996 va ser d'aplicació als voluntaris i a les organitzacions que participaven en programes d'àmbit estatal o supraautonòmic o de competència exclusivament estatal. La finalitat de la incorporació, en la definició legal de voluntariat, de l'existència d'un programa té molt a veure amb el sistema estatal de subvencions i el propòsit de fomentar l'acció voluntària, el qual s'ha inspirat en el sistema nord-americà de programes (*National and Community Service Act*, de 1993). Així doncs, fins a mitjan anys noranta, no s'havia incidit, per part de l'Estat, en la matèria del voluntariat. Abans, el marc jurídic del voluntariat es trobava dispers i regulat indirectament per altra normativa connexa en matèria de serveis socials i, sobretot, per la legislació, general o específica, de les comunitats autònomes.

En tot cas, les principals diferències de la Llei de 1996 amb l'actual, pel que ens interessa en aquest Dictamen, les trobem en el fet que en la Llei vigent s'amplien i es reconeixen amb més profunditat les entitats articuladores del voluntariat, es perfilen amb més precisió els drets i els deures, tant de les organitzacions com dels voluntaris i, a més, com a novetat, de les persones destinatàries o beneficiàries de l'acció voluntària. Així mateix, s'amplien les mesures de foment, finalitat destacada de les dues lleis. Per altra banda, la derogada Llei de 1996 no esmentava cap títol competencial específic per a la seva aprovació i tampoc no preveia mecanismes de col·laboració entre les diferents administracions públiques, estatals i autonòmiques.

Tot i aquesta primera regulació general d'àmbit estatal de l'any 1996, val a dir que la matèria de voluntariat va ser objecte de regulació pionera a l'Estat per la Llei catalana 25/1991, de 13 de desembre, per la qual es crea l'Institut Català del Voluntariat, adscrit al Departament de Benestar Social. Aquesta norma va desenvolupar l'article 17, sobre el voluntariat, de la Llei 26/1985, de 27 de desembre, de serveis socials, i es va dictar, per tant, en relació amb la matèria d'assistència social, tot i que en el preàmbul ja es mencionaven, dins del seu camp d'actuació, àmbits diferents de l'acció social, com ara la dinamització cultural, el medi ambient o l'esport, on es manifestava la presència del voluntariat, que la Llei 25/1991, de 13 de desembre, pretenia promocionar amb la creació de l'esmentat Institut.

A partir d'aquest moment, moltes altres comunitats autònomes van aprovar, abans de la Llei estatal de 1996, de forma més o menys directa i omnicomprensiva, normativa reguladora del voluntariat (Aragó, Madrid i Castella-la Manxa). Aquesta activitat legislativa autonòmica va seguir després (Extremadura, Navarra, la Rioja, Illes Canàries, Illes Balears, País Basc, Galícia, Comunitat Valenciana, Andalusia, Astúries, Múrcia i Castella i Lleó, aquesta darrera ja el 2006, si bé la majoria de les anteriors fou a l'entorn del canvi de segle). El motiu principal d'aquesta ordenació era

organitzar el foment d'aquesta activitat espontània, fonamentalment complementària de l'acció pública de benestar social, a banda d'establir garanties per al funcionament lliure i participatiu.

La primera Llei catalana va ser derogada per la Llei 7/2004, de 16 de juliol, de mesures fiscals i administratives, que alhora ha estat derogada per la vigent Llei catalana 25/2015, de 30 de juliol, del voluntariat i de foment de l'associacionisme.

Pel que fa a aquesta Llei 25/2015, en definir el model català de voluntariat, posa l'èmfasi en el fet que la finalitat de la Llei és donar suport a l'acció voluntària, en tant que el voluntariat i l'associacionisme són agents de transformació social (art. 1). Aquesta Llei es dicta a l'empara del que estableix l'article 166.2 EAC i regula la figura del voluntari i el seu règim jurídic, així com també les relacions entre voluntaris, organitzacions i administracions públiques. També s'hi recullen aspectes com el Pla nacional de l'associacionisme i el voluntariat, el Consell de l'Associacionisme i el Voluntariat de Catalunya, així com els instruments de foment i planificació adreçats a voluntaris, organitzacions i programes.

Els voluntaris, d'acord amb l'esmentada Llei catalana, participen en projectes d'interès general que abasten un ampli ventall de sectors (art. 5). La Llei exclou del seu àmbit d'aplicació el voluntariat en protecció civil i el que actua en matèria de prevenció, extinció d'incendis i salvaments, i s'aplica sens perjudici de la legislació sobre cooperació al desenvolupament i la solidaritat internacional. En aquests casos, la Llei catalana s'aplicarà només supletòriament a la normativa específica (disp. add., par. 1, 4 i 5). La Llei catalana 25/2015 se circumscriu, tal com s'estableix al seu preàmbul, a les activitats que s'acompleixen a Catalunya i, específicament, a les activitats d'interès general que es duen a terme exclusivament en el territori de Catalunya, segons es recull en el seu article segon.

Val a dir, en aquest punt, que tota la normativa genèrica sobre el voluntariat i que ha conviscut en els diferents moments i àmbits normatius no ha estat mai impugnada davant del Tribunal Constitucional, i que, en general, la regulació del voluntariat ha estat matèria pacífica des d'un punt de vista de la litigiositat constitucional.

A més d'aquestes normes catalanes amb esperit generalista, hi ha hagut també una normació de caràcter sectorial. A tall d'exemple, els articles 54 a 56 de la Llei 4/1997, de 20 de maig, de protecció civil de Catalunya; l'article 32 de la Llei 26/2001, de 31 de desembre, de cooperació al desenvolupament; l'article 14 de la Llei 14/2010, de 27 de maig, dels drets i les oportunitats en la infància i l'adolescència; la disposició addicional tercera de la Llei 22/2003, de 4 de juliol, de protecció dels animals; a banda de les dues lleis sobre serveis socials (art. 17 Llei 26/1985 i art. 69.2 i 77.3 Llei 12/2007, d'11 d'octubre), centrades específicament en el camp social.

Al marge d'una sèrie d'estudis preliminars, també existeix una normativa recent, d'àmbit europeu, que integra una primera regulació sectorial i particular del voluntariat a escala europea. Concretament, es tracta del Reglament núm. 375/2014, del Parlament Europeu i del Consell, de 3 d'abril de 2014, pel qual es crea el Cos Voluntari Europeu d'Ajuda Humanitària («Iniciativa de voluntariat d'ajuda de la UE»), desenvolupat pel Reglament d'execució (UE) núm. 1244/2014, de la Comissió, de 20 de novembre, pel qual s'estableixen les normes d'aplicació de l'esmentat Reglament. Tota aquesta normativa constitueix, fonamentalment, un Cos Voluntari Europeu d'Ajuda Humanitària per a les contribucions conjuntes dels voluntaris europeus al suport i com a complement de les operacions d'ajuda humanitària a tercers països. En el marc internacional europeu destaca la preocupació del Consell d'Europa, a partir de la Carta social europea per una ciutadania activa, mitjançant el voluntariat. Aquestes previsions s'inscriuen

dins de la preocupació internacional perquè els governs reconeixin, defineixin i promoguin el voluntariat.

3. El Govern de la Generalitat centra la seva sol·licitud en quatre articles i, en alguns casos, només en alguns paràgrafs dels seus apartats, la descripció precisa dels quals s'efectua en el fonament jurídic següent. De forma succinta, els motius del Govern que es formulen a la sol·licitud, i que fonamenten els dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat, es poden dividir entre motius de caire general i d'altres més específics.

De la mateixa manera que hem fet respecte de la descripció detallada dels articles objecte de dictamen, els arguments de caràcter més específic de la petició es tracten més endavant, al fonament jurídic segon, quan s'examinen a fons els distints preceptes sol·licitats. Així, de forma global, la sol·licitud considera que la norma està marcada per l'existència d'una voluntat reguladora i coordinadora de l'Estat en un àmbit material on no hi té constitucionalment cap reserva específica, ja que l'article 149.1.1 CE, que fonamenta la competència de l'Estat per dictar la norma, no li ho permet. Segons la sol·licitud, l'Estat no disposa d'una competència genèrica en matèria de voluntariat, ni pot reconstruir-la a partir de la projecció que l'acció voluntària té en diversos sectors materials. En aquest sentit, la petició admet que es reconeixen formalment les competències autonòmiques, però assegura que, tot i això, no es respecten els articles 114, 115.2, 118.3 i 166.2 EAC.

4. Per donar complida resposta a la sol·licitud, en el fonament jurídic següent examinarem primerament el marc constitucional i estatutari del voluntariat, i després analitzarem els diferents preceptes qüestionats, d'acord amb el cànon que s'hi exposa.

Segon. El marc constitucional i estatutari relatiu al voluntariat i la seva aplicació als preceptes sol·licitats

1. Pel que fa a la descripció del paràmetre de constitucionalitat i d'estatutarietat, primerament emmarcarem la Llei 45/2015 dins de les matèries competencials, per a continuació fer l'anàlisi del règim competencial aplicable en la matèria que correspongui.

El precedent de la Llei de voluntariat, com hem mencionat, és l'homònima Llei 6/1996. Segons el preàmbul de la Llei que dictaminem, la precitada Llei va regular per primera vegada en l'àmbit estatal el voluntariat, i va ser una fita important en el seu reconeixement i foment. L'article 1 LV afirma que el seu objecte és promoure i facilitar la participació solidària de la ciutadania, a banda de fixar els requisits que han de reunir els voluntaris i el règim jurídic de les seves relacions amb les entitats corresponents i les persones destinatàries de les actuacions de voluntariat, a més de descriure la cooperació entre administracions i de determinar les funcions de l'Administració general de l'Estat (en endavant, AGE).

L'article 3.1 LV defineix el voluntariat, als efectes de la Llei estatal, com el conjunt d'activitats d'interès general desenvolupades per persones físiques. Aquestes accions es caracteritzen per ser solidàries, realitzades voluntàriament i lliure, sense causa en una obligació personal o en un deure jurídic, que no tinguin una contraprestació econòmica o material, i que es despleguin a través d'entitats de voluntariat d'acord amb uns determinats programes. Les activitats d'interès general són aquelles que contribueixen a millorar la qualitat de vida de les persones i de la societat en general, així com a protegir i conservar l'entorn (art. 3.2 LV).

La nova Llei, segons el preàmbul, afavoreix que l'acció voluntària es realitzi no solament en el tercer sector, sinó també en les empreses, universitats i

altres administracions públiques, i es pot desplegar en un reguitzell de sectors d'actuació com ara el social, l'internacional de cooperació al desenvolupament, l'ambiental, el cultural, l'esportiu, l'educatiu, el sociosanitari, el d'oci i temps lliure, el comunitari i el de protecció civil (art. 6 LV, ampliant l'anterior art. 4 Llei 6/1996).

En efecte, l'acció voluntària, doncs, s'ha materialitzat en una pluralitat d'àmbits, en els quals el fil conductor ha estat l'objectiu de servir a l'interès general o cívic, predominantment encara de caràcter social. Aquesta finalitat, juntament amb el caràcter instrumental del voluntariat, ha bastit una matèria complexa, on l'element principal és el fet de coadjuvar als serveis públics, especialment els més afectats per les insuficiències de l'estat social.

Per tant, és en l'àmbit de l'ajut social on hem de situar el gruix material de la regulació del voluntariat, atès que és una activitat que disposa del suport dels poders públics, en la mesura que el voluntariat presta un servei complementari a la iniciativa pública civicosocial.

L'assistència social, en la denominació de l'article 148.1.20 CE, constituïa una matèria que podia ser assumida competencialment per les comunitats autònomes. L'Estatut vigent l'ha anomenada «serveis socials», en l'article 166 EAC, i n'ha establert un règim competencial d'exclusivitat. L'hem definida al DCGE 21/2015, de 3 de desembre, sobre la Llei 43/2015, de 9 d'octubre, del tercer sector d'acció social, com «un mecanisme públic o privat de protecció de situacions de necessitat específiques, adreçat a grups de la població als quals no arriba el sistema de Seguretat Social i que opera amb tècniques diferents o complementàries de les que són pròpies d'aquesta última» (FJ 2.1). D'acord amb el mateix Dictamen, entre els seus caràcters típics es troben, «d'una part, el seu sosteniment al marge de tota obligació contributiva o d'una col·laboració econòmica prèvia per part dels destinataris o beneficiaris i, de l'altra, la seva dispensació correspon generalment a ens

públics o a organismes dependents d'ens públics» (d'acord amb la STC 70/2013, de 14 de març, FJ 3, i el DCGE 13/2012, de 13 de setembre, FJ 2).

El marc competencial es descriu en els dictàmens esmentats i només hem d'afegir que, pel que afecta específicament el voluntariat, a l'Estatut de 2006, s'assumeix com a competència exclusiva, ja que la Constitució no preveu aquesta matèria entre les que l'article 149 CE reserva a l'Estat. En la norma estatutària es presenta com a sector autònom després dels serveis socials i prèviament als menors i a la promoció de les famílies, en l'article 166 EAC, que li dedica el seu apartat segon.

Així, l'article 166.2 EAC diu que:

«2. Correspon a la Generalitat la competència exclusiva en matèria de voluntariat, que inclou, en tot cas, la definició de l'activitat i la regulació i la promoció de les actuacions destinades a la solidaritat i a l'acció voluntària que s'executin individualment o per mitjà d'institucions públiques o privades.»

De moment deixarem de banda, per a més endavant, quan examinem l'article 20 LV, l'anàlisi de l'activitat de foment en el sector del voluntariat, entorn de la qual giren gran part de les previsions de la Llei objecte de dictamen. Per això, tot seguit completem primer el marc competencial amb els títols que l'Estat addueix.

La disposició final quarta de la Llei 45/2015 empara de forma general la Llei en l'article 149.1.1 CE, que atribueix a l'Estat la regulació de les condicions bàsiques que garanteixin la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels drets i en el compliment dels deures constitucionals. En el preàmbul (part V), es diu que la Llei 6/1996 no tenia caràcter bàsic i que l'actual Llei 45/2015 tampoc pretén alterar la distribució competencial, sinó que reclama un marc de cooperació.

Resumint el que hem recordat en el DCGE 21/2015 (FJ 2.3), amb citació de la jurisprudència i la doctrina consultiva corresponents, la regulació estatal fonamentada en l'article 149.1.1 CE s'hauria de subjectar a dues condicions: d'una banda, que només afectés el contingut primari del dret constitucional (la seva posició jurídica fonamental) i, de l'altra, que fos imprescindible per garantir la igualtat.

Pel que fa a la regulació del voluntariat, no es pot considerar que tingui per objecte la normació d'un dret constitucional, ni singularment el seu contingut primari. Per tant, la doctrina jurisprudencial no permet constitucionalment una regulació general d'aquesta eina d'acció social a partir de l'article 149.1.1 CE (entre d'altres, STC 173/1998, de 23 de juliol, FJ 9, i STC 239/2002, d'11 de desembre). En conseqüència, aquest títol no pot emparar el contingut normatiu dels preceptes sol·licitats, de la mateixa manera que ho hem considerat al recent DCGE 21/2015.

En aquest sentit, cal fer notar que la Llei 45/2015 fa esment, a la seva disposició final segona, que aquesta Llei s'aplica sens perjudici de les competències atribuïdes a les comunitats autònomes, en matèria de voluntariat, pels seus estatuts d'autonomia, així com per la seva legislació específica. Aquesta disposició reconeix l'existència de competències autonòmiques, atesa la seva assumpció en els estatuts d'autonomia respectius, amb la qual cosa preveu eventuais problemes de caràcter competencial.

A més dels títols competencials autonòmics, tant genèrics com específics, hem de determinar si hi pot haver altres títols cridats a afectar l'acció del voluntariat. Ja hem posat en relleu que tant tradicionalment com quantitativament l'afectació principal d'aquesta activitat és social. Per això,

precisament, l'article 166 EAC hi fa referència explícita al costat dels serveis socials, com hem mencionat.

Tanmateix, un recordatori a la legislació catalana, descrita breument al fonament jurídic primer d'aquest Dictamen, ens fa adonar que el voluntariat ha estat regulat puntualment també en ocasió d'altres matèries més o menys properes a l'assistència social, a més a més de la directament relacionada amb els serveis socials, quan l'acció dels voluntaris incideix en aquestes o se'n fomenta la seva activitat.

Ara bé, la recent Llei catalana 25/2015, que explícitament fa menció en la seva intitulació al voluntariat, és d'àmbit general i ofereix, lògicament, una regulació més exhaustiva.

Pel que fa a l'Estat, com ens hi hem referit en el precedent fonament jurídic, la legislació sobre el voluntariat ha estat menys intensa que l'autonòmica i generalment referida a determinats àmbits, com el de la protecció civil o el de la cooperació internacional, on la finalitat de la regulació no ha estat la d'ordenar el voluntariat, sinó garantir determinats aspectes dins de la competència estatal.

Atesa la doble dimensió, autònoma i instrumental, del voluntariat i la finalitat legal de fomentar-lo, és plausible que aquesta activitat es pugui desplegar, a més d'en sectors de configuració autonòmica, en àmbits competencials concrets de l'Estat o que els afectin tangencialment, per exemple, les qüestions fiscals a què ens hem referit abans. Quant a la confluència de normacions, estatals i autonòmiques, sobre la base de títols competencials diferents, hem afirmat (per tots, el DCGE 7/2012, de 8 de juny) que «en els supòsits de concurrència, s'ha de determinar quin és en cada cas el títol competencial prevalent, tenint en compte la raó o la finalitat de la norma atributiva de competències i el contingut del precepte qüestionat» (FJ 2). En

abstracte, sense predeterminar a quina actuació concreta de voluntariat ens referim, no és possible saber amb quin abast l'Estat podrà incidir-hi, ja que caldrà determinar el règim competencial aplicable.

Per efectuar aquesta delimitació caldrà diferenciar els aspectes sectorials, corresponents als àmbits concrets on s'inscriu l'activitat del voluntariat, dels més generals, que tenen per finalitat potenciar la implicació i participació solidària dels ciutadans, així com la difusió dels seus valors.

La competència més específica i predominant és indubtablement la del voluntariat en suport dels serveis socials (art. 166.2 EAC), on és un instrument clar d'acció social, amb independència de la presència concreta d'altres títols, que caldrà examinar cas per cas. Així, podem referir-nos al voluntariat que desplega la seva activitat en l'àmbit cultural o en el de la sanitat, l'esport o l'oci, entre d'altres. En tots aquests àmbits, a més a més del social, la regulació del voluntariat s'efectua per potenciar-lo. La finalitat és, doncs, el foment del voluntariat, en tant que activitat d'interès cívic i social, el qual enforteix els sectors on l'actuació dels serveis públics no es dóna amb plenitud.

Finalment, de forma prèvia a fer l'examen de constitucionalitat i d'estatutarietat dels preceptes sol·licitats, hem de prevenir al Govern, dins de la nostra funció consultiva, que l'article 149.1.1 CE, per les raons exposades abans, no pot donar cobertura global a una llei com la que dictaminem, ja que la Llei 45/2015 pretén establir una ordenació general del voluntariat, sense que aquesta regulació aprovi unes condicions bàsiques que garanteixin la igualtat de tots els espanyols en l'exercici d'un dret constitucional o en el compliment d'un deure constitucional, atès que el voluntariat no s'ha previst constitucionalment ni com a dret ni com a deure constitucionals. A banda que la regulació de la matèria és completa, cosa que tampoc es pot efectuar sobre la base de l'article 149.1.1 CE, la qual cosa afectarà la disposició final

quarta de la Llei 45/2015, com es dirà més endavant. Tanmateix, per raó de la nostra funció d'assessorament, entrarem a examinar els preceptes sol·licitats de forma individualitzada, sens perjudici d'un major aprofundiment en els apartats següents del precitat títol competencial de caràcter horitzontal.

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

Pel que fa als primers, a les persones físiques i jurídiques, diferencia novament entre l'actuació dins de programes de caràcter autonòmic, que transcendeixen el seu territori, i aquella en què l'Estat és competent.

Pel que fa el segon apartat, dedicat directament als programes, torna a diferenciar entre els que són de competència estatal i els autonòmics que s'executin desbordant el territori de la respectiva comunitat autònoma.

La redacció és més alambinada que la precedent, prevista a l'article 2 de la Llei estatal 6/1996, que únicament es referia a part de l'àmbit subjectiu d'aplicació, als voluntaris i a les organitzacions que despleguen els programes (no als beneficiaris), bo i separant els programes d'abast superior d'una comunitat autònoma i els de competència exclusiva estatal. El legislador estatal ha tornat a tenir en compte en la definició de l'àmbit d'aplicació tant un criteri territorial com material, la qual cosa va generar un cert encavalcament amb l'activitat normativa i de foment autonòmica.

En allò substancial, la nova Llei 45/2015, que ara dictaminem, parteix del reconeixement d'una competència estatal de caràcter general per regular la matèria (art. 149.1.1 CE), d'unes competències estatals específiques no

enunciades i del caràcter supraautonòmic en l'exercici de la competència autonòmica.

La petició posa en relleu que l'Estat s'apodera de la competència exclusiva autonòmica en matèria de voluntariat, bé quan hi apareix una dimensió territorial supraautonòmica, bé quan l'Estat actua des de l'exercici de competències sectorials pròpies. A més, afegeix que l'Estat «no només imposa amb caràcter uniforme la regulació d'aquesta Llei» als subjectes que tenen relació amb els programes d'abast superior a Catalunya, sinó que igualment «podrà intervenir en l'execució en l'àmbit de Catalunya d'aquests programes», per la qual cosa l'article 2 LV pot envair les competències previstes als articles 166.2 i 115.2 EAC.

De la sol·licitud s'entreu un reconeixement de competències estatals sectorials a partir de la projecció de l'acció del voluntariat en determinats àmbits, com ara la protecció civil en emergències estatals. D'aquesta manera nega tant que es tracti d'una competència «general» estatal, com que es pugui atribuir a l'Estat quan, tractant-se d'un àmbit material que correspon a la Generalitat, d'acord amb l'assumpció de competències estatutària, la dimensió territorial del programa de voluntariat superi l'àmbit de Catalunya.

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

Respecte de la primera qüestió, ja hem negat que l'article 149.1.1 CE permeti a l'Estat regular amb caràcter uniforme i general la matèria del voluntariat, perquè no compleix les condicions construïdes per la doctrina jurisprudencial i consultiva citades anteriorment. Segons el Tribunal

Constitucional, l'article 149.1.1 CE no és títol suficient per emparar una legislació estatal, que reguli un règim complet d'una matèria. Aquest precepte permet «al Estado una "regulación" [d'un dret constitucional], aunque limitada a las condiciones básicas que garanticen la igualdad, que no el diseño completo y acabado de su régimen jurídico» (STC 61/1997, de 20 de març, FJ 7).

Respecte al segon qüestionament, l'article 2 LV emprà l'expressió «àmbit estatal o supraautonòmic», en l'apartat 1, mentre que, en l'apartat 2, opta per «excedeixi del territori d'una comunitat autònoma». Ambdues expressions, als nostres efectes, són intercanviables, de la mateixa manera que els qualificatius «estatal» i «supraautonòmic» (art. 2.1 LV) també són sinònims, pel que fa a la relació amb les competències autonòmiques. Així ho interpretàvem en el DCGE 14/2012, de 18 de setembre, on enteníem que «l'àmbit estatal i la dimensió supraterritorial» eren expressions equivalents, essent la diferència merament formal (FJ 2.2.D), sinonímia que serveix per a aquell cas i també per al que ens incumbeix.

L'Estatut de 2006 preveu la competència exclusiva de la Generalitat en la matèria del voluntariat (art. 166.2 EAC), en el marc ampli dels serveis socials, però no només en aquest sector. El mateix Estatut preveu que la supraterritorialitat (tant si afecta dues o més comunitats autònomes, o àdhuc tot el territori estatal) no implica *per se* el desapoderament competencial de les competències de la Generalitat, sinó que s'han d'aplicar les regles jurisprudencials incorporades en l'article 115 EAC (DCGE 8/2015, de 4 de juny, FJ 3). Teòricament, la competència exclusiva en serveis socials i voluntariat, d'acord amb l'article 166 EAC, es projecta i manté més enllà del territori de Catalunya, si bé s'han de posar en acció els mecanismes de col·laboració voluntària, alguns dels quals previstos en la secció primera, del capítol primer del títol cinquè del mateix Estatut (art. 175 a 178). Aquestes tècniques de col·laboració són consubstancials a l'estructura composta de

l'Estat, com dèiem en el DCGE 19/2010, de 19 de juliol (FJ 3), i tenen com a límit el respecte degut a les àrees de competència dels ens públics afectats, com recollíem en el DCGE 6/2014, de 14 de febrer (FJ 3.2), reiterant doctrina constitucional consolidada (per totes, STC 194/2004, de 4 de novembre, FJ 9).

Finalment, pel que fa a la tercera qüestió, no se citen expressament a la Llei estatal altres títols sectorials estatals que puguin confluir amb el voluntariat. Es dóna per suposada la seva existència, però no es mencionen ni es demostra la seva afectació competencial. A mode d'exemple, podem recordar la Llei estatal 23/1998, de cooperació internacional per al desenvolupament, que incidia en aspectes fiscals de les persones que exerceixen el voluntariat internacional, aspecte que està fora de la competència de la Generalitat. I també la Llei 17/2015, del Sistema Nacional de Protecció Civil que, respectant les competències autonòmiques, preveia la col·laboració del voluntariat amb les tasques d'emergència, sense regular el règim jurídic del voluntariat ni la relació voluntària amb l'Administració actuant, evitant que la dita activitat pogués comportar una relació de caràcter ocupacional (art. 7 quater.1).

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

En aquest sentit, l'Estat no pot crear de bell nou un títol competencial ni sobredimensionar les seves competències per sostreure-les a les comunitats autònomes, sinó que ha d'actuar tenint-les en compte. Sobre això, el Tribunal Constitucional ha afirmat que l'Estat no és respectuós amb el repartiment competencial de la Constitució i els estatuts, quan actua

«mediante la creación de competencias concurrentes o “paralelas”» (STC 146/1986, de 25 de novembre, FJ 4).

En conseqüència, hem de tenir en compte, al nostre parer, el caràcter indistint, genèric i exhaustiu de la previsió legal qüestionada, sobre l'àmbit d'aplicació de la Llei 45/2015. Aquest precepte fixa erròniament com a competència merament estatal tant els programes de voluntariat supraterritorial d'àmbit («estatal o supraautonòmic, es desenvolupin dins o fora d'Espanya», art. 2.1 LV) com aquells en què hi concorri una competència estatal de caràcter general o sectorial (l'Estat «tingui reconeguda constitucionalment» la seva competència o intervenció, segons l'art. 2.1 o 2.2 LV, respectivament).

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

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

A partir de la doctrina exposada en la STC 32/1983, de 28 d'abril (FJ 2), reiterada posteriorment, l'article 17.1 LV recull el deure de col·laboració entre administracions, inherent a l'estructura composta de l'Estat, el qual, reconeix la sol·licitud, «no confereix expressament a l'Estat la capacitat de coordinar les Comunitats Autònomes». Tanmateix la petició entén que la Llei estatal pretén fixar el règim jurídic del sector, sense habilitació constitucional.

L'article 17.1 LV menciona distintes formes de col·laboració, sense esmentar cap mena de capacitat coordinadora de l'Estat. L'expressió «amb la finalitat d'integrar» les actuacions de les distintes administracions reposa en la voluntat col·laboradora genèrica d'aquestes administracions (principi inherent a l'Estat autonòmic, segons la STC 13/1992, de 6 de febrer, FJ 7, i la doctrina consultiva assenyalada abans) i no imposa un capteniment comú o uniforme, més enllà de propiciar la col·laboració. La cooperació és voluntària (STC 214/1989, de 21 de desembre, FJ 20), de manera que les comunitats autònomes poden cercar llocs de trobada i debat, amb la finalitat d'examinar les seves normatives i establir línies d'actuació de comú acord. Per tant, no hi pot haver, en el camp del voluntariat, coordinació, perquè aquesta opera normalment en connexió amb competències estatals normatives, implica un cert poder de direcció i parteix de l'exercici de competències estatals reconegudes constitucionalment (STC 194/2004, FJ 8), circumstàncies que no es donen en el supòsit que estem dictaminant, sens perjudici de l'aplicació d'altres mecanismes voluntaris de col·laboració.

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

D'altra banda, l'article 17 LV parteix de la base que tant l'Estat com les comunitats autònomes disposen dels mitjans i sistemes de relació que es poden posar en comú. Com hem assenyalat abans, sobre determinats sectors materials, l'Estat pot tenir competència o intervenció concreta, la qual cosa justifica la cooperació amb les comunitats autònomes, però no la coordinació

d'aquestes per part de l'Estat. D'altra banda, com hem dit anteriorment, les actuacions de l'AGE no estan emparades competencialment per l'article 149.1.1 CE, en tant que aquest article no pot ser l'aixopluc competencial de la Llei 45/2015.

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

4. Igualment, es demana el nostre parer sobre les lletres a, d i g de l'article 18.1 LV. L'apartat primer de l'article 18 està dedicat a les funcions de l'AGE. Aquest precepte estableix, en primer lloc, una clàusula genèrica de respecte de les competències de les comunitats autònomes, de les entitats locals i de les ciutats autònomes de Ceuta i Melilla, que no pot ser només retòrica, i posteriorment enumera tot un seguit de funcions que corresponen a l'AGE.

Del conjunt de funcions, se'ns demana concretament: la lletra *a*, relativa a la fixació per part de l'AGE de «les línies generals de les polítiques públiques en matèria de voluntariat», d'acord amb les altres administracions públiques, i de les competències respectives, amb consulta prèvia a les entitats de voluntariat o federacions d'entitats de voluntariat més representatives a cadascun dels àmbits d'actuació del voluntariat; la lletra *d*, que atribueix a l'AGE la fixació, «d'acord amb les altres administracions públiques amb competència en la matèria», de criteris comuns d'avaluació, d'inspecció i de seguiment dels programes de voluntariat subvencionats per les administracions públiques, i la lletra *g*, que habilita l'AGE per cooperar amb les comunitats autònomes en la creació d'un sistema d'informació comú que, com a eina compartida, permeti fixar criteris comuns de diagnòstic, de seguiment i d'avaluació sobre els aspectes relacionats amb el voluntariat.

La sol·licitud entén que aquestes funcions són «executives» i que doten l'AGE d'una facultat de coordinació sobre la resta d'administracions.

A més, respecte de l'article 18.1.a LV, la petició diu que «l'Estat no disposa d'un títol competencial que l'habiliti per imposar criteris de política pública en matèria de voluntariat». Pel que fa a l'article 18.1.d LV, adverteix que l'article 149.1.1 CE, invocat per l'Estat a la Llei qüestionada, no permet que l'Estat fixi aitals criteris. I finalment, en relació amb l'article 18.1.g LV, el Govern de la Generalitat també dubta que l'Estat tingui competència per crear un sistema d'informació comú, que estableixi certs criteris de control.

Del text de l'article qüestionat, no es desprèn cap d'aquestes dues consideracions generals, suscitades per la petició, suara exposades. D'una banda, l'establiment de criteris no és pas una activitat d'execució, sinó que ho és de regulació (STC 18/1982, de 4 de maig, FJ 3; DCGE 11/2013, de 13 de setembre, FJ 2). La fixació de línies o de criteris comuns constitueix una tasca normativa, mentre que la competència executiva, en sentit estricte, és simplement la seva aplicació; això és, en el cas que estem dictaminant, fer el diagnòstic, l'avaluació, la inspecció o el seguiment. I, de l'altra, la col·laboració entre administracions no és una habilitació específica a l'estatal perquè dirigeixi i coordini les altres administracions, les quals, en virtut de les seves competències poden establir polítiques pròpies autònomament (art. 110.1 EAC).

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

En conseqüència tampoc podrà posar en comú «un sistema» amb altres administracions que tingui les finalitats de control previstes, com prescriu

l'article 18.1.g, ja que no té títol competencial adequat. La creació del sistema pot partir del principi voluntari de col·laboració interadministrativa, però no se'n pot imposar la coordinació. L'Estat pot col·laborar amb les comunitats autònomes des de l'exercici de les competències sectorials pròpies, respectant les competències de la Generalitat, tant de caràcter general (art. 166.2 EAC) com específiques (en serveis socials, cultura, esport...).

En virtut de les competències pròpies, les comunitats autònomes poden fixar directament les línies generals d'actuació i els criteris d'avaluació i de control. Per tant, han de poder exercir tant la seva competència executiva com la normativa, sense intervenció estatal.

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

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

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

Segons la petició, l'habilitació per concedir subvencions o establir convenis «no es limita a dotar econòmicament les subvencions, sinó que comprèn la seva concessió». Singularment, l'article 20 LV «no fa cap esment de l'execució autonòmica de les subvencions estatals en matèria de voluntariat, sinó que habilita la seva concessió per part de l'Administració General de l'Estat».

Sobre aquesta qüestió, en particular sobre l'activitat subvencionadora estatal, ens hem pronunciat recentment, referint-nos a la doctrina jurisprudencial i consultiva consolidada. Efectivament, en el DCGE 21/2015 (FJ 2.4), a partir de la STC 13/1992, hem afirmat que:

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

L'Estatut, a l'article 114 EAC, estableix, en sintonia amb la jurisprudència constitucional sobre el tema, els diferents graus d'intervenció estatal i de la Generalitat en funció de la competència material exercida.

En l'àmbit de les competències exclusives, com és el cas de l'article 166.2 EAC, sobre el voluntariat, és d'aplicació el segon apartat de l'article 114 EAC, segons el qual:

«2. Correspon a la Generalitat, en les matèries de competència exclusiva, l'especificació dels objectius als quals es destinen les subvencions estatals i

comunitàries europees territorialitzables, i també la regulació de les condicions d'atorgament i la gestió, incloent-hi la tramitació i la concessió.»

Per tant, en aquest cas:

«el Estado puede, desde luego, decidir asignar parte de sus fondos presupuestarios a esas materias o sectores. Pero, de una parte, la determinación del destino de las partidas presupuestarias correspondientes no puede hacerse sino de manera genérica o global, por sectores o subsectores enteros de actividad. Por otra parte, esos fondos han de integrarse como un recurso que nutre la Hacienda autonómica, consignándose en los Presupuestos Generales del Estado como transferencias corrientes o de capital a las Comunidades Autónomas, de manera que la asignación de los fondos quede territorializada, a ser posible, en los mismos Presupuestos Generales del Estado.» (STC 13/1992, FJ 8)

Aquesta jurisprudència ha estat reiterada recentment en una pluralitat de sentències sobre assistència social, en particular sobre ajuts en aquest sector material, algunes de les quals respecte de subvencions dirigides a finançar programes de voluntariat social. Entre aquestes darreres, podem mencionar la STC 178/2011, de 8 de novembre (FJ 5), la 21/2013, de 31 de gener (FJ 4-6) i la 70/2013, de 10 d'abril (FJ 4 i 6). A més a més, la incidència supraautonòmica dels ajuts tampoc no constitueix «en sí misma un criterio que justifique la centralización de su tramitación y gestión» (STC 89/2012, de 7 de maig, FJ 7), ja que, com hem dit i afirma el Tribunal Constitucional, la supraterritorialitat no és un títol competencial (STC 178/2011, FJ 5).

La promoció del voluntariat en general es pot efectuar a través d'una diversitat de mesures de foment, com ara impulsant campanyes d'informació i de reconeixement públic de les activitats de voluntariat, organitzant cursos de formació, prestant tasques de suport administratiu i legal, creant centres de documentació o, fins i tot, subvencionant activitats tant de caràcter

general com específiques. De totes aquestes accions, ens interessen particularment les subvencionals al voluntariat, de caràcter genèric; això és, les que promoguin el reconeixement de l'activitat voluntària, que proposin millores o una nova orientació, perquè puguin donar resposta a les demandes i necessitats cíviques i socials que es plantegen en la realitat més immediata, sense que necessàriament sigui una subvenció directa a un sector material concret.

En canvi, en el cas que l'activitat subvencional es manifesti en un sector específic, on es justifiqui una política de foment singular, amb la finalitat de promoure especialment el sector i no tant la tasca del voluntariat en si mateixa, atesa la competència sobre la qual es projecta, caldrà acudir al règim competencial concret sobre la matèria. Així, per exemple, en el supòsit de voluntariat en serveis socials, quan l'activitat de foment social és la predominant, acudiríem a l'article 166.1 EAC, on també es tracta d'una competència de la Generalitat de caràcter exclusiu, per la qual cosa no variaria el règim competencial, ni tampoc el criteri de territorialitzar les subvencions estatals (DCGE 14/2012, FJ 2), deixant un ampli marge de regulació a la Generalitat (per totes, STC 70/2013, FJ 3, 4 i 6).

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

Ara bé, aquesta capacitat de fomentar no significa que l'Estat pugui «concedir» subvencions, sobreentenenent que en pugui realitzar tota la tramitació, tant normativa com executiva. No hi ha prevista constitucionalment cap competència estatal sobre el voluntariat en general,

ni tampoc sobre la majoria dels àmbits materials sobre els quals aquest actua, que sigui suficient per desplegar un poder de despesa completament autònom de la distribució competencial. Així, l'Estat només pot establir un programa de foment del voluntariat al sol efecte de territorialitzar-lo, la qual cosa no és estrictament «concedir» subvencions. La literalitat de l'article 20 LV empra, doncs, un terme que va més enllà de les competències estatals de què disposa constitucionalment. D'aquesta manera, aquest precepte envaeix les competències normatives i executives de la Generalitat ex article 166.2 EAC, d'acord amb les quals li pertoca establir els objectius de les subvencions, la regulació de les condicions d'atorgament, així com la seva completa tramitació, fins a la seva concessió, d'acord amb l'article 114.2 EAC, atesa la projecció de l'activitat subvencional en matèria de voluntariat.

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

6. A l'últim, hem de pronunciar-nos respecte de la disposició final quarta LV, en tant que dóna cobertura competencial a tota la Llei. D'acord amb el que s'ha exposat, en el punt primer d'aquest fonament jurídic, en relació amb l'article 149.1.1 CE, resulta improcedent la seva invocació competencial, ja que la jurisprudència constitucional esmentada en aquest Dictamen no habilita competencialment el legislador estatal per dictar la Llei 45/2015. Per tant, per connexió amb els articles sol·licitats, la disposició final quarta LV és contrària a la Constitució.

Atesos els raonaments continguts en els fonaments jurídics precedents, formulem les següents

CONCLUSIONS

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

Adoptada per unanimitat.

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

Adoptada per unanimitat.

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

Adoptada per unanimitat.

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

Adoptada per unanimitat.

Aquest és el nostre Dictamen, que pronunciem, emetem i signem al Palau Centelles en la data indicada a l'encapçalament.