



9 de juliol de 2024

El secretari del Govern

---

## ACORD

del Govern pel qual s'aprova la memòria preliminar de l'Avantprojecte de Llei de modificació de la Llei 21/2014, del 29 de desembre, del protectorat de les fundacions i de verificació de l'activitat de les associacions declarades d'utilitat pública.

L'article 36.2 de la Llei 13/2008, del 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern estableix que la tramitació d'un projecte de Llei requereix l'acord previ del Govern sobre l'oportunitat de la iniciativa i s'inicia a proposta del departament o els departaments interessats, als quals correspon d'elaborar l'avantprojecte de Llei corresponent.

L'Acord del Govern de 22 de gener de 2019, relatiu a l'oportunitat de les iniciatives legislatives del Govern i a la seva consulta pública, determina que l'acord previ del Govern sobre l'oportunitat d'elaborar un avantprojecte de Llei ha de contenir una memòria preliminar, i n'estableix el contingut.

Per tot això, a proposta de la consellera de Justícia, Drets i Memòria, el Govern

Acorda:

Aprovar la memòria preliminar de l'Avantprojecte de Llei de modificació de la Llei 21/2014, del 29 de desembre, del protectorat de les fundacions i de verificació de l'activitat de les associacions declarades d'utilitat pública, que s'annexa.

## Annex

Memòria preliminar de l'Avantprojecte de Llei de modificació de la Llei 21/2014, del 29 de desembre, del protectorat de les fundacions i de verificació de l'activitat de les associacions declarades d'utilitat pública.

### 1. Els problemes que es pretenen solucionar

Les fundacions han tingut un reconeixement i una regulació amplis a Catalunya des de l'aprovació de l'Estatut d'autonomia de 1979. La Llei 1/1982, de 3 de març, de fundacions privades va establir una regulació pròpia en l'àmbit del dret civil català. Aquesta regulació, fruit de l'experiència assolida i de la necessària adequació a les circumstàncies derivades del pas del temps, fou posteriorment modificada per la Llei 5/2001, de 2 de maig, de fundacions (que va derogar la Llei 1/1982, de 3 de març), i per la Llei 4/2008, del 24 d'abril, del llibre tercer del Codi civil de Catalunya, relatiu a les persones jurídiques (que, al seu torn, va derogar la major part de la Llei 5/2001, de 2 de maig), la qual ha estat objecte de canvis puntuals per mitjà de la Llei 7/2012, del 15 de juny, de modificació del llibre tercer del Codi civil de Catalunya, relatiu a les persones jurídiques.

La Llei 21/2014, del 29 de desembre, del protectorat de les fundacions i de verificació de l'activitat de les associacions declarades d'utilitat pública, té com objecte regular el contingut i l'abast de les funcions del protectorat i l'òrgan de supervisió de les associacions d'utilitat pública i el règim jurídic que li és aplicable.

L'article 3.1 de la precitada llei, disposa que el Protectorat és l'òrgan de l'administració que té encomanada la funció de vetllar pel recte exercici del dret de fundació i d'assegurar que el funcionament de les fundacions s'ajusti a la legalitat vigent, en el termes establerts per l'article 336-2 del Codi civil de Catalunya.

Abans de l'aprovació de la Llei 21/2014, del 29 de desembre, el Protectorat es regulava en el llibre tercer del Codi civil de Catalunya. La regulació es limitava a una sèrie de disposicions que determinaven la seva organització, àmbit d'actuació i funcions bàsiques. La Llei 21/2014, del 29 de desembre, suposa un gran salt qualitatiu a l'establir una regulació exhaustiva del Protectorat, basada en la determinació d'unes potestats i d'un règim que ha de permetre complir amb les funcions que legalment té encomanades amb plena seguretat jurídica.

Passats quasi deu anys des de l'aprovació de la Llei 21/2014, del 29 de desembre, cal valorar positivament la seva implementació i els seus resultats. La regulació del Protectorat d'una manera expressa i completa era una necessitat a Catalunya, on la presència de les fundacions sempre ha adquirit una gran importància. Actualment existeixen a Catalunya més de 2.000

fundacions actives. D'una banda, s'ha de destacar el seu impacte social amb la creació de valor en un context d'interès general. D'altra banda, la seva incidència econòmica és un fet, la seva contribució al PIB és notable, genera molts llocs de treball i ha entrat en moltes branques d'activitat econòmica, apropant-se al que vindria a ser una activitat empresarial. També es constata la seva repercussió fiscal i presència en el mercat financer, on fins i tot adquireix rols inversors. Les fundacions s'han convertit, doncs, en autèntics operadors econòmics.

La regulació del Protectorat suposa establir un marc d'assessorament, control i gestió de les fundacions, dotar de seguretat jurídica a aquestes entitats en els corresponents procediments de control i supervisió i defugir d'un caràcter intervencionista, que representa un obstacle pel correcte funcionament i desenvolupament de les fundacions.

No obstant, el pas del temps posa de relleu l'existència de mancances i noves necessitats fruit d'una nova realitat actual i social.

La realitat present permet dotar als procediments d'una major agilitat i eficiència, en gran part gràcies als avanços tecnològics i la tramitació digital, que proporciona una nova dimensió. Aquest aspecte no s'ha d'ignorar en el funcionament del Protectorat. La tecnologia ens dona solucions que permeten obviar tràmits que resulten innecessaris i no suposen més que càrregues per a l'administrat. Actualment s'exigeixen requeriments i comunicacions quan l'Administració ja disposa d'altres mitjans per obtenir la informació. Per exemple, en el cas de l'acumulació de càrrecs, la comunicació no aporta cap valor afegit a la supervisió. Una situació palpable és la Guia d'Entitats, a la qual no se li treu partit de les seves potencials utilitats.

Existeixen mancances que, a la vegada, representen reptes pel futur, com és el tema de les entitats vinculades. És evident la problemàtica que generen les vinculacions entre les diferents entitats. Hi ha dificultats per identificar la conjunció entre persones jurídiques, algunes independents només aparentment i que poden ser font de frau. No són suficients els indicadors que han de fer visibles les connexions entre les diferents entitats. També és un problema que les associacions no disposin de control per part de l'Administració.

A nivell d'entitats vinculades, cal referir-se a procediments que ocasionen obstacles pel funcionament de les entitats. És el cas del conflicte d'interessos que no està resolt d'una manera adient. La figura de l'abstenció per conflicte d'interessos dificulta l'adopció d'acords per manca de quòrum en operacions entre entitats on els càrrecs dels diferents òrgans de govern estan ocupats per les mateixes persones.

Sense entrar al detall del procediment inspector, s'observa una manca d'agilitat en aquest. Molts procediments no són flexibles per a les entitats. No existeix un marc clar del deure de col·laboració de les entitats. L'actual procediment inspector fa una protecció en excés del tercer

i té moltes càrregues administratives. No hi ha un mecanisme establert d'actuacions prèvies del Protectorat que dotaria d'una major agilitat al sistema.

Respecte a la potestat sancionadora no hi ha una vinculació de la Llei 21/2014, del 29 de desembre, als preceptes de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, i la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic. Hi ha qüestions en el procediment sancionador que comporten problemes. El termini màxim per resoldre és de 6 mesos. Aquest termini genera dificultat pel que fa al seu compliment, especialment en les infraccions greus i molt greus.

Seguint amb el procediment sancionador, i sobre els subjectes responsables, no hi ha una distinció entre responsabilitat de persones físiques i responsabilitat de persones jurídiques. El règim preveu sancions tant pels membres del Patronat com per les mateixes entitats jurídiques. No queda clar que els imports de les sancions siguin unitaris per a cada persona responsable. No s'observa clarament una correlació entre les causes que poden iniciar un procediment inspector i les infraccions. Planteja dubtes la classificació entre les infraccions i els diferents graus i les sancions. No es preveu com a sanció accessòria la consistent en impossibilitar a la fundació per obtenir ajuts i subvencions de l'Administració de la Generalitat. En aquest sentit, s'ha de tenir en compte que molts dels ingressos de les fundacions provenen de fons públics, essencialment d'ajuts i subvencions. Tampoc es recull la figura de la indemnització i la responsabilitat administrativa.

En altre ordre de circumstàncies, cal considerar la figura de la transparència. La comunicació dels mecanismes de transparència al Protectorat és una càrrega que no aporta cap valor afegit. Tampoc hi ha mecanismes en la Llei que serveixin per consolidar la transparència.

Finalment, s'observa una manca d'adaptació de la Llei 21/2014, del 29 de desembre, a la vigent normativa de procediment administratiu –Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques–, i del règim jurídic –Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic. La Llei 21/2014, del 29 de desembre, fa remissions a determinats articles de la derogada Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú.

## 2. Els objectius que es volen assolir

En relació amb les problemàtiques detectades, es pretenen assolir els objectius següents:

- Racionalitzar i reforçar d'una major seguretat jurídica les activitats i el procediment de supervisió del Protectorat.
- Simplificar els tràmits i evitar càrregues excessives.
- Garantir una aplicació coherent del règim sancionador.

### 3. Les possibles solucions alternatives normatives i no normatives

En relació amb la problemàtica descrita i els objectius plantejats, s'han identificat les opcions següents:

- a) L'opció de "no fer res" o mantenir la situació actual.

L'opció de "no fer res" implica continuar amb la situació actual.

Aquesta opció suposa:

- Existència de tràmits i càrregues excessius que no aporten valor afegit.
- No disposar de fórmules suficients per part del Protectorat per actuar de manera adient i suficient pel que fa al control i supervisió de les entitats vinculades.
- Continuar amb un règim sancionador amb moltes insuficiències.

- b) Opció de caràcter no normatiu.

Les actuacions han de passar per la realització d'instruccions i documents de contingut divers i de fàcil difusió, que permetin assessorar a les fundacions sobre el seu funcionament i l'aplicació de la normativa vigent. Possibilitat d'efectuar jornades de formació pels responsables de les fundacions.

Es poden efectuar treballs de divulgació de la política de transparència per part de les fundacions.

Establir instruccions clares sobre l'elaboració de les Memòries a presentar per les entitats.

Establir noves solucions tecnològiques, que permetin donar suport a les funcions de control i supervisió del Protectorat. Es poden buscar solucions tecnològiques, com facilitar la informació connectada entre diverses entitats i trobar eines que proporcionin nous indicadors.

- c) Les opcions normatives descartades.

No és viable abordar aquesta reforma mitjançant una norma de caràcter reglamentari, atès que la majoria de les matèries que es veuen afectades són regulades per normes amb rang de llei.

- d) L'opció normativa que es considera l'alternativa preferida.

Aquesta opció comporta la modificació de la Llei 21/2014, del 29 de desembre, del protectorat de les fundacions i de verificació de l'activitat de les associacions declarades d'utilitat pública. Les actuacions no normatives es considera que no són suficients per l'assoliment dels objectius.

La modificació legal contemplada com a opció suposa:

- Suprimir requeriments o obligacions innecessàries per a les fundacions.
- Dotar a la potestat inspectora de procediments més flexibles i àgils.
- Dotar d'una major eficàcia i obtenir millors resultats en les tasques de supervisió i control del Protectorat.
- Plantejar la manera de fer més efectiu el deure de col·laboració de les entitats.
- Reformular la transparència, amb la possibilitat d'establir mecanismes que la consolidin.
- Establir nous mecanismes en relació amb les entitats vinculades i els conflictes d'interessos.
- Racionalitzar el procediment sancionador.

Així mateix, amb aquesta reforma legislativa es pot aprofitar per introduir determinades modificacions del llibre tercer del Codi civil de Catalunya, per raons de coherència i per tal de facilitar les relacions de les fundacions amb el Registre de fundacions i el Protectorat, com a mesura de suport i d'ajuda a aquestes entitats d'interès general.

#### 4. Els impactes més rellevants de les diferents opcions considerades

Els objectius de la iniciativa no es poden assolir amb l'opció de "no fer res", ni amb una alternativa que s'articuli a través de desenvolupament reglamentari.

L'examen inicial dels impactes se centra, per tant, en l'opció preferida. Sens perjudici de la necessitat de dur a terme una anàlisi aprofundida de les diverses solucions en el marc de l'avaluació d'impacte normatiu, s'espera que aquesta opció tingui un impacte positiu en la relació entre les fundacions i el Protectorat.

##### a) L'impacte sobre l'Administració de la Generalitat.

- L'impacte en l'Administració de la Generalitat és positiu, atès que implica una racionalització del sistema que tendeix a dotar les relacions entre el Protectorat i les fundacions de més agilitat, eficàcia i eficiència.

-La proposta legislativa no comporta cap impacte pressupostari per a l'Administració de la Generalitat; únicament es vol dotar les relacions entre el Protectorat i les fundacions de més

agilitat, eficàcia i eficiència amb la modificació dels procediments establerts actualment sense increment de costos pressupostaris.

– Pot implicar uns nous procediments o la modificació dels actuals.

b) L'impacte sobre les administracions locals, tenint en compte la seva dimensió i el règim especial de Barcelona.

L'Avantprojecte de Llei no té cap incidència sobre l'organització, el personal i el pressupost de les administracions locals de Catalunya, ni sobre el règim especial del municipi de Barcelona. L'aprovació del nou text no ha de tenir cap incidència en els pressupostos municipals.

Singularment, l'aprovació de l'Avantprojecte de Llei en cap cas ha d'anar en perjudici del règim especial del municipi de Barcelona configurat per la Llei 22/1998, de 30 de desembre, de la Carta municipal de Barcelona i la Llei 1/2006, de 13 de març, per la qual es regula el règim especial del municipi de Barcelona.

c) L'impacte sobre les mesures d'intervenció administrativa i des de la perspectiva de la reducció de càrregues administratives per a la ciutadania i per a les empreses.

Aquesta iniciativa normativa conté mesures de simplificació i reducció de càrregues administratives tant per a les fundacions com per al Protectorat. S'eliminen tràmits que no aporten un valor afegit a la tasca de supervisió del Protectorat.

d) Els impactes econòmics, socials o mediambientals rellevants que no s'hagin valorat anteriorment.

Qualsevol reforma de la normativa repercuteix de manera important en el sector fundacional. L'arrelament i el paper de les fundacions en la vida pública ha comportat, també, que qualsevol problema en l'aplicació de la normativa generi un ressò social important i posi a les fundacions en el punt de mira d'un sector de la ciutadania.

5. La procedència d'efectuar una consulta pública prèvia o bé la justificació de les excepcions que hi puguin concórrer, així com la valoració de la necessitat d'emprar altres eines i canals de participació complementaris a la publicació al Portal de la Transparència

L'Acord del Govern de 22 de gener de 2019, relatiu a l'oportunitat de les iniciatives legislatives del Govern i a la seva consulta pública, estableix la necessitat d'efectuar la consulta pública prèvia en l'elaboració dels avantprojectes de Llei. Aquest mecanisme també és necessari per donar compliment al que estableixen els articles 64 i 69 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre,

de transparència, accés a la informació pública i bon govern, en especial per garantir la participació en l'elaboració de les memòries d'avaluació.

Es considera oportú adreçar-se a la ciutadania en general com a subjectes que es poden veure afectats per la norma, per tal de poder detectar els problemes i les mancances de l'actual regulació del Protectorat de les fundacions i així poder-los afrontar de la millor manera possible amb la nova regulació.

Als efectes de permetre dur a terme la consulta pública amb caràcter previ a l'elaboració de l'Avantprojecte de llei, aquesta memòria preliminar, un cop aprovada pel Govern, es posarà a disposició de la ciutadania i de les entitats i els subjectes potencialment i directament afectats. La durada d'aquesta consulta pública serà de 30 dies.