



## INFORME JURÍDIC

---

Assumpte: Projecte d'ordre per la qual s'estableix el nivell de subjecció de les fundacions i les associacions declarades d'utilitat pública als instruments de transparència establerts per la Llei 21/2014, del 29 de desembre, del protectorat de fundacions i de verificació de l'activitat de les associacions declarades d'utilitat pública.

Sol·licitant: Direcció General de Dret i d'Entitats Jurídiques

---

### 1.- ANTECEDENTS

La Direcció General de Dret i d'Entitats Jurídiques ha tramès a aquesta Assessoria Jurídica, en data 12 de de juny de 2017, el text del *Projecte d'ordre per la qual s'estableix el nivell de subjecció de les fundacions i les associacions declarades d'utilitat pública als instruments de transparència establerts per 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*, acompanyat d'una memòria general i d'una memòria d'avaluació de l'impacte de les mesures proposades.

L'esmentat Projecte d'ordre ha d'ésser sotmès a informe dels serveis jurídics, de conformitat amb el que disposen l'article 65 de la Llei 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya, en relació amb l'article 4.1.a) de la Llei 7/1996, de 5 de juliol, d'organització dels serveis jurídics de l'Administració de la Generalitat de Catalunya.

### 2.- ANÀLISI JURÍDICA

#### 2.1. Competència, marc normatiu i habilitació legal

L'apartat primer de l'article 118 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya (en endavant, EAC) disposa que correspon a la Generalitat, respectant les condicions bàsiques que l'Estat estableixi per garantir la igualtat en l'exercici del dret i la reserva de llei orgànica, la competència exclusiva sobre el règim jurídic de les associacions que compleixin llurs funcions majoritàriament a Catalunya. Aquesta competència inclou en tot cas:

- a) La regulació de les modalitats d'associació, de la denominació de les associacions, de les finalitats, dels requisits de constitució, modificació, extinció i liquidació, del contingut dels estatuts, dels òrgans de govern, dels drets i deures dels associats, de les obligacions de les associacions i de les associacions de caràcter especial.
- b) La determinació i el règim d'aplicació dels beneficis fiscals de les associacions que estableixi la normativa tributària de les associacions, i també la declaració d'utilitat pública, el contingut i els requisits per obtenir-la.
- c) El registre d'associacions.

En matèria de fundacions, l'apartat segon d'aquest mateix article 118 disposa que correspon a la Generalitat la competència exclusiva sobre el règim jurídic de les fundacions que compleixen llurs funcions majoritàriament a Catalunya, i especifica que aquesta competència inclou:

- a) La regulació de les modalitats de fundació, de la denominació de les fundacions, de les finalitats i dels beneficiaris de la finalitat fundacional; de la capacitat per a fundar; dels requisits de constitució, modificació, extinció i liquidació; dels estatuts; de la dotació i el règim de la fundació en procés de formació; del patronat i el protectorat, i del patrimoni i el règim econòmic i financer.
- b) La determinació i el règim d'aplicació dels beneficis fiscals de les fundacions que estableixi la normativa tributària.
- c) El registre de fundacions.

I, finalment, l'apartat tercer d'aquest article 118, estableix que correspon a la Generalitat la fixació dels criteris, la regulació de les condicions, l'execució i el control dels ajuts públics a les associacions i les fundacions.

L'article 4 de l'EAC, relatiu als drets i principis rectors, disposa que els poders públics de Catalunya han de promoure el ple exercici de les llibertats i els drets que reconeixen l'Estatut, la Constitució, la Unió Europea i els altres tractats i convenis internacionals subscrits per Espanya que reconeixen i garanteixen els drets i les llibertats fonamentals.

Al seu torn, l'article 29 de l'EAC proclama el dret de participació dels ciutadans de Catalunya en els afers públics de Catalunya. Per tal que la participació dels ciutadans sigui realment efectiva, aquests han de disposar d'una informació veraç, accessible i comprensible. L'article 71 de l'EAC, relatiu a les disposicions generals i principis d'organització i funcionament de l'Administració de la Generalitat estableix, a l'apartat 4, que "l'Administració de la Generalitat d'acord amb el principi de transparència, ha de fer pública la informació necessària perquè els ciutadans en puguin avaluar la gestió".

D'altra banda, de conformitat amb l'article 150 de l'EAC, correspon a la Generalitat en matèria d'organització de la seva Administració, la competència exclusiva sobre les diverses modalitats organitzatives i instrumentals per a l'actuació administrativa (lletra b).

I, d'acord amb l'article 110 de l'EAC, correspon a la Generalitat, en l'àmbit de les seves competències exclusives, de manera íntegra, la potestat legislativa, la potestat reglamentària i la funció executiva. Així mateix, estableix aquest precepte que correspon únicament a la Generalitat l'exercici d'aquestes potestats i funcions, mitjançant les quals pot establir polítiques pròpies.

Quant al marc normatiu en matèria d'associacions, cal fer esment de la Llei orgànica 1/2002, de 22 de març, reguladora del dret d'associació que enumera en la seva disposició final primera els articles que tenen caràcter d'orgànics en constituir el desenvolupament del dret fonamental d'associació de l'article 22 de la Constitució; els articles que són de directa aplicació a tot l'Estat a l'empara de l'article 149.1.1 de la Constitució; els preceptes que constitueixen legislació processal, atès l'article 149.1.6 de la Constitució, i els preceptes que es dicten ateses les competències estatals d'Hisenda General de l'article 149.1.14 de la Constitució.

En relació amb les associacions d'utilitat pública, cal fer avinent que, en virtut del Reial decret 1266/2007, de 24 de setembre, de traspàs de funcions de l'Administració de l'Estat a la Generalitat de Catalunya en matèria de declaració d'utilitat pública es van traspassar a la Generalitat les funcions de declaració d'utilitat pública de les associacions, federacions i confederacions que desenvolupin majoritàriament les seves funcions a Catalunya, estiguin inscrites en un registre de la Generalitat de Catalunya i tinguin seu en el territori de Catalunya, la revocació d'utilitat pública i la verificació i sanció del rendiment de comptes de les entitats declarades d'utilitat pública que reuneixin els requisits esmentats. I, en virtut del Decret 6/2008, de 21 de gener, aquestes funcions traspassades a la Generalitat de Catalunya es van assignar al Departament de Justícia.

En matèria de fundacions, la Llei estatal 50/2002, de 26 de desembre, de fundacions, defineix, a la seva disposició final primera, l'aplicació de l'esmentada llei: els preceptes de la Llei que són d'aplicació general a l'empara de l'article 149.1.1 de la Constitució; els preceptes que constitueixen legislació civil i són d'aplicació general a l'empara de l'article 149.1.8 de la Constitució sense perjudici de l'aplicabilitat preferent del dret civil foral o especial, allà on n'hi hagi; i els preceptes que constitueixen legislació processal de conformitat amb l'article 149.1.6 de la Constitució.

Mitjançant la Llei 4/2008, de 24 d'abril, es va aprovar el llibre tercer del Codi civil de Catalunya, relatiu a les persones jurídiques. La llei esmentada va ser modificada per la Llei 16/2008, de 23 de desembre, de mesures fiscals i financeres; per la Llei 5/2011, del 19 de juliol, de modificació de la Llei 4/2008, del 24 d'abril, del llibre tercer del Codi Civil de Catalunya, relatiu a les persones jurídiques; per la Llei 7/2012, del 15 de juny, de modificació del llibre tercer del Codi civil de Catalunya, relatiu a les persones jurídiques i per 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.

Aquest llibre tercer tenia com a primer objectiu refundre, sistematitzar i harmonitzar, d'acord amb les exigències pròpies de la tècnica codificadora, la legislació catalana d'associacions i fundacions, continguda en la Llei 7/1997, del 18 de juny, d'associacions, i la Llei 5/2001, del

2 de maig, de fundacions. Alhora, però, també es va aprofitar en l'àmbit específic de les associacions i les fundacions, per actualitzar alguns aspectes de llur règim jurídic a fi d'afavorir-ne l'operativitat i de garantir que puguin complir de manera més efectiva les finalitats que els són pròpies.

Més específicament, quant al Protectorat de la Generalitat, d'acord amb allò que s'expressa al Preàmbul de la Llei 4/2008, del 24 d'abril: *“El Codi es limita a descriure'n en termes generals les funcions, a definir les entitats que hi estan subjectes i a perfilar la mesura d'intervenció temporal que pot ordenar l'autoritat judicial a instàncies del Protectorat en cas que una fundació no presenti els seus comptes o que s'hagin produït altres incompliments greus de les obligacions legals. Aquestes disposicions bàsiques han d'ésser desplegades per altres instruments normatius que, atesa llur naturalesa essencialment administrativa, s'ha considerat preferible que restin fora del Codi Civil.”*

El llibre tercer dedica el capítol VI del títol III al Protectorat. D'acord amb l'article 336-1, estan sotmeses al Protectorat les fundacions que es regeixen pel Codi civil de Catalunya i les delegacions de fundacions estrangeres establertes a Catalunya, si hi exerceixen majoritàriament llurs activitats.

Quant a les funcions del Protectorat, d'acord amb l'article 336-2 del Codi, aquest ha de vetllar perquè es compleixin les finalitats fundacionals, les disposicions legals i els estatuts de les fundacions i perquè es respecti la voluntat fundacional. Així mateix, corresponen al Protectorat les funcions següents:

- a) Resoldre les sol·licituds d'inscripció de les fundacions, de les delegacions de fundacions estrangeres que s'hagin d'establir a Catalunya i dels fons especials.
- b) Portar el Registre de Fundacions.
- c) Assessorar les fundacions per al compliment de les finalitats fundacionals i els òrgans de govern per al compliment de llurs obligacions.
- d) Vetllar pel compliment de les disposicions legals i dels estatuts de les fundacions, mitjançant la verificació dels comptes anuals i de l'exercici de la potestat d'inspecció d'acord amb la llei.
- e) Aprovar la modificació d'estatuts, la fusió, l'escissió i, si escau, la dissolució de les fundacions i de llurs fons especials.
- f) Autoritzar la realització dels actes de les fundacions per als quals la llei estableix aquesta modalitat de supervisió.
- g) Exercir l'acció de responsabilitat contra els patrons i l'acció d'impugnació d'acords, decisions o actes contraris a la llei o als estatuts o que lesionin l'interès de la fundació.
- h) Suplir la manca d'actuació dels fundadors o dels executors de la voluntat fundacional i la manca d'actuació dels patrons o dels encarregats de liquidar la fundació, en els casos en què la llei estableix aquesta modalitat d'intervenció.
- i) Les altres que estableix la llei.

La disposició transitòria quarta de la Llei 4/2008, del 24 d'abril, del llibre tercer del Codi civil de Catalunya, preveia l'aprovació pel Parlament d'una llei del Protectorat.

Mitjançant 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 es regula el contingut

i abast de les funcions del Protectorat i de l'òrgan de supervisió de les associacions que ostentaven la qualificació esmentada, i el règim jurídic que els és aplicable. La Llei 21/2014, del 29 de desembre, s'estructura en cinc títols, 41 articles, nou disposicions addicionals, una disposició transitòria, una disposició derogatòria i cinc disposicions finals.

El títol I regula les disposicions generals (capítol I) i la transparència (capítol II).

El títol II regula el Protectorat com l'òrgan que compleix la funció de l'Administració de vetllar per l'exercici recte del dret de fundació. Alhora, el preàmbul d'aquesta llei declara explícitament que el Protectorat compleix les seves funcions amb ple respecte per l'autonomia de gestió i funcionament de les fundacions.

El títol III regula l'òrgan de supervisió de les associacions declarades d'utilitat pública, atès que els avantatges derivats de la declaració justifiquen la implicació de l'Administració. És destacable que la regulació de l'òrgan de supervisió de les associacions declarades d'utilitat pública que fa la Llei 21/2014, del 29 de desembre, no amplia, en sentit estricte, l'àmbit subjectiu del Protectorat que estableix el llibre tercer del Codi civil, ja que el títol habilitant d'aquesta circumstància deriva de l'al·ludida transferència de funcions sobre la matèria. Cal posar en relleu que, tractant-se el dret d'associació d'un dret fonamental constitucionalment reconegut, les funcions de l'òrgan de supervisió de les associacions declarades d'utilitat pública regulades per aquesta llei se circumscriuen als aspectes estrictament necessaris per al compliment de les funcions transferides: assessorar les associacions que ja tenen aquesta condició perquè mantinguin el reconeixement que se'ls ha atorgat, exercir facultats de supervisió per a assegurar la dita circumstància i el compliment de les obligacions que en deriven, i revocar l'esmentada condició quan escaigui, atesos els avantatges de mecenatge que duu associats.

El títol IV regula el règim jurídic dels actes del Protectorat i de l'òrgan de supervisió de les associacions declarades d'utilitat pública. S'hi incorpora com a novetat les relacions del Protectorat amb les entitats vinculades a les fundacions i a les associacions declarades d'utilitat pública. Es defineix el concepte d'entitat vinculada als efectes de la llei esmentada, tant pel que fa a l'obligació de comunicar l'acumulació de càrrecs com al deure de presentar els comptes de les entitats vinculades i de les dominants del grup. Alhora, estableix un règim singular en matèria de conflicte d'interessos respecte a les entitats vinculades que formen part d'un grup amb la finalitat de fer compatibles les conseqüències jurídiques de l'esmentada circumstància amb les finalitats preteses per les regles dels conflictes d'interessos.

El títol V regula la potestat inspectora i el règim sancionador.

La inspecció, d'acord amb el Codi civil de Catalunya, és pertinent si hi ha indicis d'irregularitats de qualsevol índole. Es tracta d'una funció de caràcter planificat conforme a criteris objectius, i no pas aleatoris, com havia estat fins a l'entrada en vigor d'aquesta llei.

Pel que fa al règim sancionador, la llei fa responsables de les infraccions comeses els membres dels òrgans de govern i les persones que exerceixen funcions de direcció, en els

casos en què la responsabilitat sigui individualitzable. Quant a les sancions establertes, es complementen les de caràcter econòmic amb el tancament registral parcial i l'amonestació, segons el tipus d'infracció.

Com s'ha indicat abans, el títol I de la Llei, regula al seu capítol II (articles 4, 5 i 6) la transparència, que es defineix com un bé públic essencial que contribueix a generar la confiança de la societat en les entitats i respon al compromís ètic d'aquestes de retre comptes davant els ciutadans i els grups d'interès.

D'acord amb l'apartat 2 de l'article 4 de la dita llei, correspon a les fundacions i les associacions d'utilitat pública fer efectiva la transparència de llurs organitzacions.

De conformitat amb l'article 5, relatiu a l'abast de la transparència, la informació s'ha d'ajustar als requeriments següents:

-Ha d'ésser fàcilment localitzable en el web de l'entitat i en altres mitjans accessibles al públic (apartat 1);

-El nivell de subjecció de les fundacions i les associacions d'utilitat pública als instruments de transparència que estableix el capítol II s'ha de fixar per mitjà d'una ordre del conseller del Departament competent en matèria de fundacions i associacions, en funció de la dimensió de les entitats i de l'origen de les fonts de finançament (apartat 2);

-Per determinar el nivell de subjecció de les fundacions i les associacions d'utilitat pública als instruments de transparència en funció de llur dimensió, cal tenir en compte la tipologia d'entitats que estableix el Pla de comptabilitat de les fundacions i les associacions subjectes a la legislació de la Generalitat de Catalunya. Juntament amb la tipologia d'entitats cal tenir en compte, com una circumstància diferenciadora els casos en què les entitats estan legalment obligades a fer auditar llurs comptes (apartat 3).

- Per determinar el nivell de subjecció de les fundacions i associacions d'utilitat pública als instruments de transparència en funció de l'origen de les fonts de finançament, cal tenir en compte els casos en què almenys el 40% dels ingressos de les entitats provenen de les administracions públiques per mitjà de subvencions, convenis o qualsevol tipus de contracte de prestació de serveis i també si han rebut ingressos de qualsevol tipus provinent de qualsevol Administració pública per un valor superior a 60.000 euros en el conjunt de l'exercici. Cal tenir també en compte com una circumstància diferenciadora, els casos en què les entitats estan subjectes al control financer de la Intervenció General de la Generalitat i de la Sindicatura de Comptes (apartat 4).

L'article 6 de la llei susdita, sota la rúbrica, "Informació rellevant", prescriu que tenen aquesta consideració, les dades sobre la missió de l'entitat, l'estructura directiva i de govern i els resultats de les activitats acomplertes. Així mateix, disposa que poden tenir aquesta consideració les informacions següents: a) els fins de les entitats i llurs activitats; b) les principals línies estratègiques d'actuació; c) els estatuts, la composició dels òrgans de govern i de l'equip directiu, i l'estructura organitzativa; d) el web i les adreces de correu



postal i electrònic a les quals es pot adreçar el públic en general; e) el programa i la memòria anual d'activitats; f) el col·lectiu de beneficiaris atesos; g) els estats financers, les auditories, si escauen, i la memòria econòmica; h) el codi de bon govern i bones pràctiques de gestió; i) el balanç social; j) l'informe de govern corporatiu; k) l'informe anual de codi de conducta; l) els concursos, els contractes i les licitacions, i m) les altres qüestions que estableixin les lleis.

Quant al marc normatiu específic en matèria de transparència, la Llei estatal 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, es configura en bona part com a bàsica, de conformitat amb la disposició final vuitena que prescriu que la Llei es dicta a l'empara del que disposen els articles 149.1.1<sup>a</sup>, 149.1.13<sup>a</sup> i 149.1.18<sup>a</sup> de la Constitució i que resten exceptuats el segon paràgraf de l'apartat 2 de l'article 6, l'article 9, els apartats 1 i 2 de l'article 10, l'article 11, l'apartat 2 de l'article 21, l'apartat 1 de l'article 25, el títol III i la disposició addicional segona.

En l'àmbit normatiu autonòmic, el Parlament de Catalunya, va aprovar la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern. La Llei esmentada té com a finalitat establir un sistema de relació entre les persones i l'Administració pública i els altres subjectes obligats, fonamentat en el coneixement de l'activitat pública, la incentivació de la participació ciutadana, la millora de la qualitat de la informació pública i de la gestió administrativa i la garantia del retiment de comptes i de la responsabilitat en la gestió pública. La disposició addicional setena de la Llei esmentada disposa que el titular del departament competent en matèria de justícia ha de determinar per resolució, les obligacions de transparència establertes per aquesta llei que les fundacions i les associacions ja compleixen en virtut de llur legislació específica. Aquesta informació s'ha d'incorporar en el Portal de la Transparència, i les fundacions i associacions només tenen l'obligació de fer constar que s'hi pot consultar.

Mitjançant la Resolució JUS/1563/2015, de 6 de juliol, el conseller de justícia va donar compliment a la disposició addicional setena de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, relativa a les obligacions de publicitat activa de les fundacions i les associacions.

I, també en relació amb aquesta matèria, cal fer esment que, ja amb anterioritat, la Llei 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya, estableix a l'article 22.1 el dret dels ciutadans a una bona administració el qual inclou, entre altres, el dret a què l'actuació administrativa sigui proporcional a la finalitat perseguida, el dret a participar en la presa de decisions i especialment, el dret d'audiència i el dret a presentar al·legacions en qualsevol fase del procediment administratiu, d'acord amb el que estableix la normativa aplicable. Així mateix, d'acord amb l'apartat 2 del referit precepte, les administracions públiques de Catalunya han de fomentar la participació ciutadana en les actuacions administratives de llur competència, per tal de recollir les propostes, els suggeriments, i les iniciatives de la ciutadania, mitjançant un procés previ d'informació i debat.

De conformitat amb el Decret 2/2016, de 13 de gener, de creació, denominació i determinació de l'àmbit de competència dels departaments de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, correspon al Departament de Justícia l'exercici de les atribucions pròpies de la Generalitat en l'àmbit de les associacions i les fundacions (article 3.10.4), i d'acord amb el Decret 278/2016, de 2 d'agost, de reestructuració del Departament de Justícia, correspon a la Direcció General de Dret i d'Entitats Jurídiques, entre d'altres, exercir les funcions que la legislació vigent atribueix al Departament de Justícia en matèria d'associacions i fundacions (article 92.1.b).

Quant a l'habilitació per aprovar la disposició projectada i el seu rang normatiu, en l'àmbit de la potestat reglamentària de la Generalitat, cal recordar que el Govern de la Generalitat la té atribuïda, amb caràcter general, per l'article 68.1 de l'EAC, i els articles 26.e) i 39.1 de la Llei 13/2008, del 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern, i que, d'acord amb l'article 39.3, els consellers poden dictar disposicions reglamentàries en matèries d'organització del departament del qual són titulars, en els termes que determina la legislació sobre organització de l'Administració de la Generalitat, i també en poden dictar de relatives a altres matèries, en supòsits específics, si una norma amb rang de llei o un decret del Govern els ho autoritza a fer-ho. Així mateix, d'acord amb l'article 40.1 de la Llei 13/2008, del 5 de novembre, les disposicions reglamentàries dictades pels consellers adopten forma d'ordre.

En el cas que ens ocupa, l'article 5.2 de la Llei 21/2014, del 29 de desembre, habilita al conseller del departament competent en matèria de fundacions i associacions per fixar mitjançant una ordre el nivell de subjecció de les fundacions i les associacions declarades d'utilitat pública als instruments de transparència que estableix el capítol II de la llei esmentada.

Per tant, d'acord amb el marc competencial i normatiu exposat, el rang normatiu ha de ser el d'ordre, la Generalitat de Catalunya és competent, i el conseller de Justícia es troba habilitat per dictar la disposició projectada.

## 2.2 Procediment d'elaboració i tramitació del Projecte d'ordre

El títol IV de la Llei 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques a Catalunya, regula el procediment d'elaboració de disposicions reglamentàries en l'àmbit competencial de l'Administració de la Generalitat.

De conformitat amb l'article 60 de la Llei 26/2010, del 3 d'agost, als efectes de l'esmentat títol IV, s'entén per disposicions reglamentàries, les disposicions de caràcter general amb rang inferior al de llei dictades pel Govern o pels consellers dels departaments de l'Administració de la Generalitat que, qualsevol que sigui la matèria de què tractin, continguin normes que innovin l'ordenament jurídic (apartat 1), i resten excloses del concepte de disposició reglamentària les instruccions i les circulars o ordres de servei emeses pels òrgans de l'Administració de la Generalitat (apartat 2).



Quant a la determinació de l'òrgan competent per a l'elaboració i tramitació del Projecte d'ordre, val a dir que l'article 61.1 de la Llei 26/2010, del 3 d'agost, estableix que el procediment d'elaboració d'un projecte de disposició reglamentària s'inicia a proposta del departament competent en la matèria del projecte. Si es tracta de matèries de competència de més d'un departament, la proposta ha d'ésser conjunta o del titular o la titular del Departament de la Presidència.

Pel que fa a la competència del Departament de Justícia per a la tramitació del Projecte d'ordre, com ja s'ha dit anteriorment, correspon al Departament de Justícia l'exercici de les atribucions pròpies de l'Administració de la Generalitat en l'àmbit de les associacions i les fundacions (article 3.10.4 del Decret 2/2016, de 13 de gener, de creació, denominació i determinació de l'àmbit de competència dels departaments de l'Administració de la Generalitat de Catalunya).

D'acord amb l'article 62.1 de la Llei 26/2010, del 3 d'agost, la tramitació d'un projecte de disposició reglamentària correspon a la unitat directiva corresponent del departament proponent. Quant a la determinació de l'**òrgan competent** per a l'elaboració i tramitació del Projecte d'ordre, es tracta d'una proposta que té per objecte fixar els criteris i l'abast de la subjecció de les fundacions i les associacions declarades d'utilitat pública a les obligacions de transparència de la informació establertes per l'article 6 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, i que ha estat elaborada i impulsada per la Direcció General de Dret i d'Entitats Jurídiques, que és la unitat competent.

Consta a l'expedient el text del **Projecte d'ordre** per la qual s'estableix el nivell de subjecció de les fundacions i les associacions declarades d'utilitat pública als instruments de transparència establerts per 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.

D'acord amb el que estableix l'article 64 de la Llei 26/2010, del 3 d'agost, els projectes de disposicions reglamentàries han d'anar acompanyats sempre d'una memòria general, d'una memòria d'avaluació de l'impacte de les mesures proposades, i també dels informes preceptius i els que sol·liciti l'òrgan instructor.

L'esmentat precepte indica el contingut mínim que han de tenir la memòria general (article 64.2) i la memòria d'avaluació de l'impacte de les mesures proposades (article 64.3).

Consten en l'expedient les memòries anteriorment esmentades, relatives al Projecte d'ordre que ara s'informa, signades, ambdues, pel director general de Dret i d'Entitats Jurídiques, en data 6 de juny de 2017.

Pel que fa a la **Memòria general**, d'acord amb l'avantdit article 64.2, aquesta ha de contenir, com a mínim, la justificació de la necessitat de la disposició reglamentària i l'adequació d'aquesta als fins que es persegueixen; el marc normatiu en què s'insereix; la relació de les disposicions afectades pel projecte de disposició reglamentària i la taula de vigències i derogacions resultants; la competència de la Generalitat sobre la matèria; la relació

motivada de les persones i entitats a les quals s'ha d'atorgar el tràmit d'audiència i la procedència, si escau de sotmetre l'expedient a informació pública.

Examinada la memòria general que s'acompanya amb el Projecte d'ordre, s'observa que aquesta, en la seva sistemàtica, s'adequa al contingut mínim que estableix l'article 64 de la Llei 26/2010, del 3 d'agost.

Tanmateix, cal fer notar que, en data 2 d'octubre de 2016, va entrar en vigor la Llei estatal 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment comú de les administracions públiques (de caràcter bàsic, d'acord amb el que estableix la seva disposició final primera), la qual regula a l'article 133 la participació dels ciutadans en el procediment d'elaboració de normes amb rang de llei i reglaments. En aquest punt, cal tenir en compte els criteris fixats per la Unitat Central del Gabinet Jurídic de la Generalitat, d'acord amb els quals:

- A l'article 133.1 de la Llei bàsica estatal 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, es preveu com a novetat la consulta pública amb caràcter previ a l'elaboració i redacció d'una disposició normativa. Aquesta consulta pública prèvia no substitueix l'audiència i informació pública sobre el text del projecte ni al possible procés participatiu que es porti a terme d'acord amb l'article 69 de la Llei catalana 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.

- Pel que fa a l'elaboració de disposicions reglamentàries, el departament competent en la matèria ha de formalitzar el tràmit de consulta prèvia i fer constar la seva existència i valoració a l'apartat a) de la memòria general de la norma, d'acord amb l'article 64.2 de la Llei 26/2010. Així mateix, ha de constar a la memòria general la justificació, si escau, de no haver realitzat la consulta pública prèvia.

- El procediment de participació ciutadana en l'elaboració de normes regulat a l'article 69 de la Llei catalana 19/2014, del 29 de desembre, és un procediment diferenciat de la consulta pública prèvia i correspon a l'administració determinar la seva pertinença en cada cas mitjançant una valoració que el departament impulsor hauria d'incloure a la memòria general, així ho ha fet palès la Comissió Jurídica Assessora en alguns dels seus dictàmens.

D'acord amb els avantdits criteris, correspon al departament formalitzar el tràmit de **consulta pública prèvia** i fer constar la seva existència i valoració a l'apartat corresponent de la memòria general, d'acord amb l'article 64.2 de la Llei 26/2010, del 3 d'agost. S'ha constatat que, al Portal "Participa.gencat.cat", es va obrir la referida consulta pública prèvia, des del 19 d'abril fins el 4 de maig de 2017, i com explica la memòria general: *"Tal com consta en l'informe de retorn sobre la consulta (que s'adjunta) s'han rebut dues aportacions en relació amb la necessitat que les fundacions que percebin fons públics tinguin més obligacions de transparència que les que no en rebin. Aquestes aportacions s'han tingut en compte en l'elaboració del text de l'Ordre, atès que van en la línia dissenyada pel mateix legislador"*.

En tot cas, pel que fa a l'esmentat informe de retorn, de 22 de maig de 2017, cal recordar la necessitat que els documents que integren l'expedient de tramitació portin signatura, ja que és una exigència de l'article 63.2 de la Llei 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya, que respon a raons de seguretat jurídica, com manifesta la doctrina de la Comissió Jurídica Assessora.

A la Memòria general s'afirma que, atès que el Projecte té un àmbit subjectiu molt acotat (les fundacions i les associacions declarades d'utilitat pública), es considera convenient fomentar la participació de les entitats en l'elaboració del Projecte mitjançant el tràmit de consulta previst a l'article 69 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre. S'afirma que a aquest efecte el Projecte es publicarà a la pàgina web del Departament de Justícia i es trametrà a la Coordinadora Catalana de Fundacions (associació que agrupa un nombre representatiu de fundacions catalanes), així com a les fundacions i associacions d'utilitat pública inscrites en el Registre. Aquest tràmit s'articularà sens perjudici dels posteriors tràmits d'audiència i d'informació pública. Aquesta previsió és acord amb el criteri establert per la Comissió Jurídica Assessora en els dictàmens 224/2016, 241/2016 i 30/2017, segons el qual la unitat promotora d'una disposició de caràcter general ha de valorar l'oportunitat de dur a terme aquest tràmit en el moment inicial de tota iniciativa normativa.

Pel que fa a la **Memòria d'avaluació de l'impacte de les mesures proposades**, d'acord amb l'article 64.3 de la Llei 26/2010, del 3 d'agost, aquesta ha d'incorporar, com a mínim: a) un informe d'impacte pressupostari en què s'avaluï la repercussió de la disposició reglamentària en els recursos personals i materials i en els pressupostos de la Generalitat, així com les fonts i procediments de finançament, si escau; b) un informe d'impacte econòmic i social en què s'avaluïn els costos i els beneficis que implica el projecte de disposició reglamentària per als seus destinataris i per a la realitat social i econòmica; c) un informe d'impacte normatiu en què s'avaluï la incidència de les mesures proposades per la disposició reglamentària en termes d'opcions de regulació, de simplificació administrativa i de reducció de càrregues administratives per als ciutadans i les empreses i d) un informe d'impacte de gènere.

Examinada la memòria d'avaluació d'impacte de les mesures proposades de data 6 de juny de 2017, que s'acompanya amb el Projecte d'ordre, cal observar que aquesta s'ajusta al contingut mínim especificat per la Llei 26/2010, del 3 d'agost, tanmateix, caldria afegir les consideracions següents:

-Pel que fa a l'informe d'impacte pressupostari d'implementació de la mesura, la memòria afirma que respecte de les tecnologies de la informació, no hi ha despesa prevista, per tal com la publicitat de les webs de les entitats ja està prevista a la Guia d'Entitats, editada al web del Departament de Justícia. I, quant als recursos humans, es diu que les tasques que se'n derivaran de la implementació seran assumides per personal de la Direcció General de Dret i d'Entitats Jurídiques.

En tot cas, pel que fa a l'impacte pressupostari, caldrà demanar el corresponent informe de la Direcció General de Pressupostos del Departament de la Vicepresidència i d'Economia i Hisenda.

-Pel que fa a l'informe d'impacte normatiu, cal notar que incideix fonamentalment en l'avaluació de la proporcionalitat de les càrregues que la regulació normativa comporta per a les entitats, tot contrarestant-la amb les conseqüències respecte de l'opció de no fer res. En aquest sentit, la Memòria respecte d'aquesta darrera opció, addueix que comporta perpetuar la inseguretat jurídica de les entitats, a banda de perllongar l'incompliment de l'article 5.2 de la Llei 21/2014, del 29 de desembre, en relació amb l'imperatiu de desplegar per ordre aquesta matèria. Així mateix, argumenta que "pot tenir circumstàncies negatives per a les entitats, atès que la Llei 21/2014 preveu a l'article 37.3, com una possible circumstància atenuant de la sanció, el fet que l'entitat hagi aprovat determinats instruments de transparència".

Tanmateix, a la memòria s'exposa que, atès el temps transcorregut des de l'entrada en vigor de la Llei 21/2014, del 29 de desembre, i la necessitat de dotar de seguretat jurídica les entitats resulta justificat que el Projecte d'ordre sigui tramitat amb caràcter d'urgència, la qual cosa permetrà escurçar els terminis de tramitació en benefici de les entitats. Aquesta Assessoria Jurídica suggereix que la unitat promotora reconsideri la tramitació del referit projecte pel procediment d'urgència. L'al·lusió al temps transcorregut des de la data d'entrada en vigor de la Llei 21/2014, del 29 de desembre, no pot considerar-se com una causa justificativa d'entitat suficient amb vista a tramitar l'expedient per aquest tipus de procediment. Cal notar que la Llei 21/2014, del 29 de desembre, no fixa una data límit per a l'aprovació de l'Ordre. D'altra banda, tampoc justificaria el procediment d'urgència la necessitat de dotar de seguretat jurídica a les entitats, com s'addueix. Això, per raó que — com s'afirma a la Memòria d'avaluació de l'impacte de les mesures proposades per l'Ordre, a l'apartat impacte normatiu— "Bona part dels instruments de transparència que les entitats han de fer públics en virtut de la normativa proposada són documents que ja tenen consideració de públics, com ara, els estatuts, la composició dels òrgans de govern, la memòria anual d'activitats, el col·lectiu de beneficiaris atesos, els estats financers, les auditories, la memòria econòmica, motiu pel qual l'obligació de publicar els esmentats instruments al web de l'entitat no suposa una càrrega desproporcionada i, en canvi sí que contribueix a millorar llur imatge corporativa". Cal encara afegir que l'ordenament preveu la urgència com a una fórmula que s'aparta de la regla general, de manera que no es transformi en ordinària una situació excepcional (Dictàmens 259/2006 i 303/2008 de la Comissió Jurídica Assessora).

-Pel que fa a l'informe d'impacte de gènere, la memòria d'avaluació diu que "s'ha tingut en compte l'ús de llenguatge no sexista ni androcèntric. El projecte d'ordre no conté disposicions que afectin el tractament igualitari del gènere". En tot cas, caldrà sol·licitar el corresponent informe a l'Institut Català de les Dones, atès que, d'acord amb l'article 3.g) de la Llei 11/1989, de 10 de juliol, de creació de l'Institut Català de la Dona (en la redacció donada per la disposició final primera de la Llei 17/2015, de 31 de juliol, d'igualtat efectiva de dones i homes), correspon a l'Institut Català de les Dones elaborar i emetre els informes d'impacte de gènere i, en tot cas, els informes a què fan referència els articles 36.3.b i 37.2 de la Llei 13/2008, del 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern, i l'article 64.3.d de la Llei 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya.

Quant al **tràmit d'audiència**, l'article 67 de la Llei 26/2010, del 3 d'agost, estableix que els projectes de disposició reglamentària que afecten els drets o interessos legítims dels ciutadans se sotmeten al tràmit d'audiència de les persones interessades i es posa a disposició d'aquestes la documentació preceptiva (apartat 1); només es pot prescindir del tràmit d'audiència si existeixen raons greus d'interès públic degudament acreditades (apartat 2) i l'audiència es realitza directament amb els ciutadans o mitjançant les entitats reconegudes per llei que els agrupen o els representen, si les finalitats d'aquestes tenen una relació directa amb l'objecte de la disposició reglamentària (apartat 3), així mateix, el tràmit d'audiència es pot instrumentar per qualsevol mitjà que l'instructor o instructora acordi de manera motivada i per un termini no inferior a quinze dies hàbils; per raons justificades i degudament motivades, el termini es pot reduir fins a un mínim de set dies hàbils (apartat 4). Aquesta Assessoria Jurídica comparteix l'apreciació de la procedència del tràmit d'audiència, i el fet que s'atorgui a totes les associacions declarades d'utilitat pública i a les fundacions, i també a la Coordinadora catalana de Fundacions.

Pel que fa al **tràmit d'informació pública**, d'acord amb l'article 68 de la Llei 26/2010, del 3 d'agost, els projectes de disposició reglamentària es poden sotmetre a informació pública per un termini no inferior a quinze dies hàbils, que es pot reduir fins a un mínim de set dies hàbils si raons degudament motivades així ho justifiquen, que pot coincidir temporalment amb el tràmit d'audiència i en el qual s'ha de posar a disposició de les persones que ho sol·licitin la documentació preceptiva.

Així doncs, a diferència del tràmit d'audiència, de caràcter preceptiu i essencial, el tràmit d'informació pública es configura com de caràcter potestatiu. El Consell de Garanties Estatutàries en el Dictamen 17/2010, de 15 de juliol sobre el Projecte de Llei de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya, es va pronunciar sobre la regulació dels tràmits d'audiència i informació pública, tot observant que "la diferència principal rau en el fet que l'audiència afecta persones i interessos particulars, mentre que la informació pública afecta un grup indeterminat de persones i interessos, amb la finalitat que l'elaboració de la disposició general es precedeixi d'un debat social previ. Per aquests motius, com a regla general, el seu caràcter no és preceptiu, esdevenint així un instrument previst en la legislació però sotmès en cada cas a la voluntat del Govern, pel que fa a la seva aplicació en el procediment d'elaboració dels reglaments."

En tot cas, es comparteix el criteri expressat a la memòria general sobre la procedència de sotmetre la disposició projectada a informació pública mitjançant edicte publicat al DOGC, amb la finalitat de donar participació als ciutadans en el procés d'elaboració d'aquesta norma.

D'altra banda, i com s'ha indicat abans, d'acord amb la Memòria general de la Direcció General de Dret i d'Entitats Jurídiques, es preveu sotmetre el Projecte al tràmit de consulta prevista a l'article 69 de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.

Aquesta Assessoria Jurídica suggereix fer també un **tràmit de consulta interdepartamental**, especialment per recavar el parer del Departament d'Afers i Relacions Institucionals i Exteriors i Transparència, ateses les seves competències en la matèria darrerament esmentada.

D'altra banda, cal tenir present que, al llarg de la tramitació del projecte, s'han d'observar les previsions de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de **transparència**, accés a la informació pública i bon govern. En aquest punt, cal recordar que cal donar compliment al que estableix l'article 10 de la referida Llei:

“1. La informació relativa a les decisions i actuacions amb rellevància jurídica que l'Administració ha de fer pública en aplicació del principi de transparència ha d'incloure:  
[...]  
c) Els procediments normatius en curs d'elaboració, amb la indicació de l'estat de tramitació en què es troben.  
d) Les memòries i els documents justificatius de la tramitació dels projectes o avantprojectes normatius, els diversos textos de les disposicions i la relació i valoració dels documents originats pels procediments d'informació pública i participació ciutadana i per la intervenció dels grups d'interès, si escau.  
[...]

D'aquest precepte es desprèn que, ja des de l'inici del procediment i al llarg de la seva tramitació, s'han de fer públics els documents indicats. Així mateix, de conformitat amb l'article 5 de la Llei 19/2014, la informació subjecta al règim de transparència s'ha de fer pública a través del Portal de la Transparència, instrument bàsic i general de gestió de documents públics per a donar compliment a les obligacions de transparència i a través de les seues electròniques i llocs web dels subjectes obligats.

L'expedient haurà d'incloure, d'acord amb l'article 64.5 de la Llei 26/2010, del 3 d'agost, una **memòria de les observacions i les al·legacions** presentades i també de les raons que han dut a desestimar-les, si és el cas.

Pel que fa al dictamen del **Consell de Treball, Econòmic i Social de Catalunya**, de conformitat amb l'article 2.1 de la Llei 7/2005, de 8 de juny, del Consell de Treball Econòmic i Social de Catalunya, correspon a aquest òrgan emetre dictamen amb caràcter preceptiu, no vinculant i previ a la tramitació corresponent, sobre els avantprojectes de llei i els projectes de decret legislatiu i que regulen matèries socioeconòmiques, laborals i d'ocupació, de competència de la Generalitat, amb excepció de l'avantprojecte de llei de pressupostos de la Generalitat. I, també emet dictamen en els mateixos termes, sobre els projectes de decret del Govern que regulen matèries socioeconòmiques, laborals i d'ocupació, segons que es determini en les disposicions administratives que es dictin per al desenvolupament reglamentari de l'esmentada llei. Conseqüentment, atès que, d'acord amb el precepte referit, els Projectes d'ordre no són objecte de dictamen per part de l'esmentat organisme amb caràcter previ a la tramitació, no caldrà demanar informe al referit Consell. En tot cas, es considera que tampoc caldria atenenent el contingut material de la disposició projectada, la qual no té una relació substancial amb les matèries pròpiament econòmiques.



D'altra banda, no cal sotmetre la iniciativa a informe de la **Comissió de Govern Local de Catalunya**, atès que el Projecte d'ordre no afecta el règim local (article 193.1 a) del Text Refós de la Llei Municipal i de Règim Local de Catalunya, aprovat per Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril). En aquest mateix sentit, no és necessària la intervenció de les entitats locals de Catalunya que preveu l'article 70 de la Llei 26/2010, del 3 d'agost, atès que el Projecte d'ordre no les afecta de manera específica.

Finalment, quant a la necessitat de dictamen de la **Comissió Jurídica Assessora**, l'article 69 de la Llei 26/2010, del 3 d'agost, preveu que els projectes de disposicions reglamentàries que es dictin per desplegar les lleis o el dret europeu i llurs modificacions s'han de sotmetre amb caràcter preceptiu al dictamen de la Comissió Jurídica Assessora. Conseqüentment, i, d'acord amb el que estableix l'article 8.2.b) de la Llei 5/2005, de 2 de maig de la Comissió Jurídica Assessora, en la tramitació del Projecte d'ordre objecte d'aquest informe és preceptiu el dictamen de la Comissió, ja que es tracta d'una disposició reglamentària que es dicta per desplegar una llei; concretament, els articles 5 i 6 de la Llei 21/2014, del 29 de desembre.

### 2.3 Contingut del Projecte d'Ordre

Pel que fa a l'estructura del Projecte d'ordre, aquest consta d'un preàmbul, 13 articles, una disposició addicional i una disposició final.

El **Preàmbul** consta de 10 paràgrafs que tracten bàsicament de les següents qüestions:

-Pel que fa al marc normatiu i antecedents, s'esmenta la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern i d'una manera més àmplia s'al·ludeix a 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 5 de la qual estableix que el nivell de subjecció de les entitats esmentades al instruments de transparència que estableix el capítol II de la dita llei es fixarà per mitjà d'un ordre del conseller del departament competent en matèria de fundacions i associacions.

Tanmateix, es considera que hi manca una referència als aspectes competencials que habiliten l'adopció de la disposició (Dictamen 1/2013 de la Comissió Jurídica Assessora).

D'altra banda, en relació amb la justificació, cal tenir present que l'article 129.1 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, imposa l'exercici de la potestat reglamentària "d'acord" amb els principis de bona regulació que s'hi enumeren: principis de necessitat, eficàcia, proporcionalitat, seguretat jurídica, transparència i eficiència.

Aquest mateix precepte legal afegeix que "en el preàmbul" del projecte de reglament "ha de quedar prou justificada la seva adequació als principis esmentats". Per tant, caldria completar el preàmbul per tal de complir amb les previsions de la Llei 39/2015. Així, per exemple, la Comissió Jurídica Assessora, al Dictamen 105/2017 ha manifestat: "En canvi, el preàmbul no compleix amb les previsions de l'article 129 de l'LPAC, en el qual s'estableixen expressament els principis de bona regulació. Per tant, en el preàmbul ha de quedar prou

justificada l'adequació als principis de necessitat, eficàcia, proporcionalitat, seguretat jurídica, transparència, i eficiència, i a més s'han de definir clarament els objectius de les iniciatives normatives i la seva justificació". Igualment, cal tenir present, en relació amb aquesta qüestió, que la Comissió ha formulat en algun dictamen una observació de caràcter essencial (així, per exemple, al Dictamen 135/2017: "En el cas, no consta en l'expedient una valoració expressa i específica de l'adequació del Projecte de decret a aquests principis de bona regulació i, com s'analitza amb posterioritat (apartat VII.1 del Dictamen), no s'inclou en el preàmbul l'exigida suficient justificació d'adequació als principis esmentats, d'acord amb allò expressat per aquesta Comissió en els recents dictàmens 105/2017 i 115/2017). Com ja s'establí en aquest darrer, es tracta d'una observació que, en relació amb el Projecte de decret sotmès a examen, es formula amb caràcter d'essencial").

El paràgraf sisè *in fine* del Preàmbul, respecte de les entitats subjectes al deure d'auditar els seus comptes, es remet a l'article 333-11 del Codi civil de Catalunya que fixa els paràmetres que determinen el deure de subjecció. Tanmateix, cal notar que aquest article del Codi civil de Catalunya només fa referència a les fundacions i no a les associacions d'utilitat pública, mentre que el paràgraf al·ludit del Preàmbul, pel fet que emprà el terme "entitats" de manera genèrica abastaria també les associacions d'utilitat pública. En aquest sentit, si es manté la formulació "d'entitats", caldria afegir la norma que determina els paràmetres segons els quals els comptes de les associacions declarades d'utilitat pública s'han de sotmetre a auditoria.

Al paràgraf vuitè, es diu que la norma opta per definir en l'article 3 cadascun dels elements requerits. Es considera que fora convenient plantejar fins quin punt són necessàries les definicions contingudes a l'article 3, si es té en compte especialment, que la Llei 21/2014, del 29 de desembre, de la qual se n'extreuen els termes objecte de definició no les incorpora. D'altra banda, la norma projectada no indica la font de la qual procedeixen les definicions, si bé afirma que s'empen els conceptes jurídico-tècnics comuns en l'àmbit de les fundacions i associacions. Cas que s'opti per mantenir les definicions, subsidiàriament, i com més endavant s'indica, es proposaria canviar l'ubicació del contingut d'aquest precepte que passaria a ser l'article 2. Així mateix, se suggereix substituir l'expressió que consta a la línia sisena i que és "per tal d'evitar possibles equívocs" per "amb vista a una major seguretat jurídica".

Finalment, com a qüestions de tipus tècnico-formal, pel que fa al preàmbul, cal tenir en compte que, a la línia tercera del primer paràgraf, manca "transparència en la" abans de "gestió administrativa i la reutilització de la informació pública".

Així mateix, al cinquè paràgraf, línia tercera, se suggereix substituir el mot "obligacions" per "instruments", tal com formula la Llei 21/2014, del 29 de desembre. I, al paràgraf vuitè, línia segona, caldria afegir el número de disposició i la data quan es fa referència a la "Llei del Protectorat"; en darrer terme, al paràgraf novè, línia novena, se suggereix substituir l'expressió "al cap de vint dies" per "als vint dies".

Pel que fa a l'últim paràgraf, caldria separar en diferents paràgrafs la referència a la Direcció General de Dret i d'Entitats Jurídiques i al dictamen de la Comissió Jurídica Assessora. Així es proposa la redacció següent:

“A proposta de la Direcció General de Dret i d'Entitats Jurídiques,

Per tot això, en ús de les atribucions legalment conferides per l'article 12.d) de la Llei 13/1989, de 14 de desembre, d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, l'article 39.3 de la Llei 13/2008, del 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern, i l'article 5 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, i d'acord amb/vist el dictamen de la Comissió Jurídica Assessora,”

### Anàlisi de l'articulat

A l'**article 1**, apartat 1, línia segona, i com ja s'ha indicat al Preàmbul, caldria substituir “obligacions” per “instruments”. Aquesta observació també és inferible del títol de l'article 4 i del primer paràgraf de l'article 4.1.

Respecte de l'**article 3**, relatiu a les definicions, com ja s'ha indicat respecte del Preàmbul, es recomana fer un replantejament sobre fins quin punt és necessari mantenir-les. Tanmateix, si s'opta per aquesta darrera opció, cal notar que, d'acord amb les directrius de tècnica normativa, les definicions s'han de situar abans de l'article relatiu als subjectes obligats. En conseqüència, l'actual article 3 hauria de passar a ser el 2 i l'actual article 2 hauria de ser el 3.

Respecte de les concretes definicions, es fan les observacions següents:

L'apartat p), relatiu a la definició dels estats financers i la memòria econòmica es remet a l'article 333-8 del Codi civil de Catalunya que fa referència només a les fundacions. Aquesta observació també seria inferible de l'apartat q), relatiu a l'informe d'auditoria, pel fet que al primer paràgraf es remet als estats financers establerts a l'apartat p). Una possible solució passaria per substituir la menció d'aquest article del Codi, per la prescripció concreta establerta al Pla de comptabilitat de les fundacions i les associacions subjectes a la legislació de la Generalitat de Catalunya, quant a la definició dels comptes anuals. En aquest sentit cal notar que en l'esmentat Pla comptable es fa referència en genèric a les “entitats”. Així mateix, respecte d'aquest mateix apartat q), es proposa suprimir o reformular la frase “Les entitats han de fer pública aquesta documentació d'acord amb els criteris establerts al Decret 259/2008 de 23 de desembre, pel qual s'aprova el Pla de comptabilitat de les fundacions i les associacions subjectes a la legislació de la Generalitat de Catalunya.” Això, pel fet que el Pla comptable referit no fixa criteris amb vista a fer pública la documentació que integra els comptes anuals.

L'apartat q), relatiu a l'informe d'auditoria, com s'ha indicat, diu que "Si l'opinió de l'auditor és favorable, serà suficient la publicació del dictamen d'auditoria. Si l'opinió és amb excepcions, desfavorable, denegada o amb paràgraf d'èmfasi, serà necessari publicar tots els documents que conformen l'auditoria." Tanmateix, cal notar que, d'acord amb l'article 5.5 de la Llei 22/2015, de 20 de juliol, d'auditoria de comptes: "En ningún caso el informe de auditoría de cuentas anuales podrá ser publicado parcialmente o en extracto, ni de forma separada a las cuentas anuales auditadas."

L'apartat t), relatiu a l'Informe anual del Codi de Conducta, també al·ludeix només a les fundacions i fa esment únicament de l'article 333-10 del Codi Civil de Catalunya, relatiu només a les fundacions.

També l'**article 4.1 b)**, relatiu a l'obligació d'auditar els comptes, al·ludeix a la regulació del Codi Civil de Catalunya, que fa referència només a fundacions; tot esmentant en aquest cas l'article 333-11 del Codi. Tanmateix, els articles 6 i 11 del Projecte d'ordre, al·ludeixen de manera explícita a "les associacions d'utilitat pública legalment obligades a fer auditar llurs comptes." En conseqüència, es proposa incorporar la norma que fixa els paràmetres segons els quals els comptes de les associacions declarades d'utilitat pública s'han d'auditar.

A l'**article 4.1 c)** es fa esment de l'article 3.2, lletra v), del Projecte d'ordre, quan s'hauria de referir a l'article 3.1 c), que passaria a ser el 2.1,c), d'acord amb l'observació feta respecte del canvi d'ubicació de l'article relatiu a les definicions. Així mateix, al final d'aquest apartat, caldria suprimir els mots "d'aquesta ordre", d'acord amb els criteris de tècnica normativa.

L'**article 5** determina la tipologia de les fundacions i associacions declarades d'utilitat pública segons el Pla de comptabilitat.

L'**article 6** fixa les categories d'entitats per a la determinació de les obligacions de transparència, en funció de la seva dimensió, l'obligació legal a fer auditar llurs comptes i la subjecció al control financer de la Intervenció General de la Generalitat i de la Sindicatura de Comptes.

Els **articles 7 a 10** determinen les dades que han de fer públiques les fundacions i associacions d'utilitat pública, segons quina sigui la dimensió de les entitats.

Quant a l'**article 11**, com a observació de tipus formal, se suggereix substituir al segon paràgraf *in fine*, "están obligades a fer públiques les dades següents: a) L'auditoria" per "están obligades a fer pública l'auditoria."

A l'**article 12**, caldria suprimir l'incís final "d'aquesta ordre".

A l'**article 13.3, apartat a)**, caldria inserir "exercir" abans de "control d'aquesta actuació".

Quant a la **disposició addicional única**, cal observar que a la segona línia del paràgraf es fa esment del "Pla de comptabilitat de les fundacions i associacions declarades d'utilitat subjectes a la legislació de la Generalitat aprovat pel Decret 259/2008, de 23 de

setembre(..)”: En puritat, la qualificació “declarades d’utilitat pública” no consta en el Títol ni en el propi Pla de comptabilitat i, per tant, es proposaria la seva supressió.

Com a qüestió formal, caldria suprimir el terme “única” de la rúbrica de la disposició addicional i de la disposició final.

Per acabar, la disposició final estableix que l’Ordre entra en vigor als vint dies de la seva publicació al Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya, per tant, es tracta del termini ordinari o general de *vacatio legis* que preveu l’article 111-10 del Codi civil de Catalunya.

### 3.- CONCLUSIONS

Analitzat el Projecte d’ordre per la qual s’estableix el nivell de subjecció de les fundacions i les associacions declarades d’utilitat pública als instruments de transparència establerts per a 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, aquesta Assessoria l’informa favorablement, per tal que es continuï la seva tramitació, sens perjudici que es tinguin en consideració les observacions efectuades en aquest informe.

CPISR-1 C  
Carmen de  
Viala Torello

Firmado digitalmente por CPISR-1 C Carmen de Viala Torello  
Nombre de reconocimiento (DN): c=ES, o=Departament de Justícia, ou=Vegeu https://www.aoc.cat/CATCert/Regulacio, ou=Serveis Centrals i Territorials, sn=de Viala Torello, givenName=Carmen, serialNumber=37735420X, cn=CPISR-1 C Carmen de Viala Torello  
Fecha: 2017.07.06 12:39:06 +02'00'

Vist i plau

CPISR-1 Maria  
Adelaida  
Gonzalez  
Agudo  
Signat digitalment  
per CPISR-1 Maria  
Adelaida Gonzalez  
Agudo  
Data: 2017.07.06  
12:46:22 +02'00'

Carme de Viala Torelló

Responsable d’assessorament jurídic tributari  
i en matèria de transparència i bon govern

Adelaida González Agudo

Advocada de la Generalitat  
Assessoria Jurídica

Ref.: AJ- CVT- 17 D 80