



Los órganos de participación en el ámbito del voluntariado

Severiano Fernández Ramos¹

Catedrático de Derecho Administrativo

Universidad de Cádiz. España

ORCID: [0000-0002-9784-4503](https://orcid.org/0000-0002-9784-4503)

RECIBIDO: 5 de septiembre de 2023
ACEPTADO: 12 de septiembre de 2023

RESUMEN: Las entidades sociales de voluntariado, en la medida que encauzan y organizan la acción voluntaria, constituyen el núcleo del voluntariado. Por ello, deben participar activamente en el diseño, definición e implementación de las políticas públicas en materia de voluntariado, cuestión a la que se dedica este estudio.

PALABRAS CLAVE: voluntariado, derecho, participación ciudadana.

CONTENIDOS: 1. Introducción. 2. Marco legal. 3. Funciones de los órganos de participación. 4. Composición de los órganos de participación. 5. Representación de las entidades de voluntariado. 6. Funcionamiento y transparencia. 7. Conclusiones. Bibliografía. Anexo páginas web de órganos participativos.

Este trabajo se realizó en el marco de la ayuda concedida por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades para estancias de profesores e investigadores senior en centros extranjeros (programa Salvador de Madariaga), de conformidad con lo establecido en la Orden de convocatoria de 18 de junio de 2021, para el desarrollo del proyecto «El voluntariado como participación social en un Estado democrático de Derecho».

¹ Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Cádiz. Cuenta con cinco sexenios de investigación y ha desarrollado una intensa actividad investigadora en materia de transparencia y Buen Gobierno como antítesis a la corrupción. Es coautor (junto a José M^a Pérez Monguió) de las siguientes monografías en la prestigiosa editorial Thomson Reuters Aranzadi: La imparcialidad en el procedimiento administrativo (2012), La Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (2014), El Estatuto de los Altos Cargos (2016), El derecho de acceso a la información pública en España (2017, 1^a ed.; 2020, 2^a ed.), y Vox Pópuli. Consultas populares y procesos participativos (2019).



The administrative bodies of participation in the field of volunteering

ABSTRACT: Social volunteer organizations, insofar as they channel and organize volunteer action, constitute the core of volunteering. For this reason, they must actively participate in the design, definition and implementation of public policies on volunteering, an issue to which this study is dedicated.

KEYWORDS: volunteering, law, civic participation

1. Introducción

Entendido el voluntariado como la acción por la cual personas físicas, de forma libre y solidaria, colaboran con organizaciones de la sociedad civil en el desarrollo de actuaciones que procuran el bienestar social y la mejora de la calidad de vida de la comunidad², se trata sin duda de una de las mayores expresiones de *participación social*, vinculada al ideal de *ciudadanía activa* en una democracia participativa o avanzada, como la que reclama nuestra Constitución³.

Y debe resaltarse que hace ya tiempo que la acción voluntaria se desprendió del ámbito estricto de la acción social, para estar presente en los más diversos ámbitos de actuaciones de interés general (como la educación, la cultura, la protección civil, el medio ambiente, el deporte o la cooperación al desarrollo), por lo que el voluntariado es una acción y, desde la perspectiva de los poderes públicos, una política pública de carácter transversal⁴. Y, del mismo modo, la noción moderna de

² Considero muy acertada la definición adoptada en 2013 por el Consejo Vasco del Voluntariado: «Se entiende por voluntariado una expresión concreta de la participación social formada por el conjunto de actividades de interés general y carácter solidario, desarrolladas por personas en torno a un proyecto colectivo sin ánimo de lucro. Esta participación ha de ser libre y no vinculada a relación laboral, funcionarial o mercantil, o a una obligación personal o deber jurídico». *Estrategia Vasca del Voluntariado 2017-2020*, Gobierno Vasco, Vitoria, 2018, p. 11.

³ Así se expresa la Resolución del Parlamento Europeo de 10 de diciembre de 2013, sobre «El voluntariado y las actividades de voluntariado», considerando C. DOUE, C 15.11.2013.

⁴ En España esto es así, al menos, desde la primera ley estatal en materia de voluntariado, la Ley 6/1996, de 15 de enero, del Voluntariado. Véase Torres López, M.^a A. (2000).



voluntariado ha superado el puro voluntarismo, la acción individual, aislada y esporádica, para vincularse a la colaboración con las organizaciones sin ánimo de lucro (las llamadas entidades de voluntariado), a través de cuyos programas de voluntariado se encauza y organiza la acción voluntaria, con la finalidad de que pueda lograr estabilidad, eficiencia y calidad⁵. De este modo, participar en acciones de voluntariado supone necesariamente colaborar con entidades sin ánimo lucrativo en el desarrollo de actuaciones de interés general de carácter programado u organizado.

Por todo lo anterior, si bien es cierto que el principio de participación ciudadana debe estar presente en cualquier ámbito de actuación pública, como uno de los pilares del ideal de Gobierno Abierto y, al mismo tiempo, como un componente esencial de derecho de ciudadanía al buen gobierno y administración (derecho aún en construcción), debe subrayarse que, en el caso específico del voluntariado, el principio de participación deriva directamente del derecho a participar en la vida política, económica, social y cultural, en el que el voluntariado encuentra su principal razón de ser. Así, la propia Ley 45/2015, de 14 octubre del Voluntariado, declara expresamente, entre los principios que informan la acción voluntaria: «La participación como principio democrático de intervención directa y activa en el espacio público y en las responsabilidades comunes y como generadora de ciudadanía activa y dimensión comunitaria» (art. 5.2)⁶.

Pues bien, una vez cumplida la misión básica de ordenación legal de las relaciones jurídicas que traban las personas voluntarias con las entidades con las que colaboran, el papel fundamental de los poderes públicos respecto al voluntariado no es otro que impulsar, promover y fomentar la acción voluntaria, como manifestación de participación social (art. 9.2 CE), a través de diversos instrumentos (apoyo técnico, subvenciones a programas, reconocimiento institucional de entidades y personas voluntarias, validación de la formación adquirida por los voluntarios, colaboración en la gestión de servicios por cuenta de las Administraciones, entre otros). Y qué duda cabe que en el diseño, definición, implementación y evaluación de todas estas medidas públicas deben tener voz las propias entidades de voluntariado.

En este contexto, como es bien conocido, uno de los instrumentos utilizados recurrentemente por el ordenamiento jurídico para impulsar la participación

⁵ La opción por el llamado voluntariado organizado se encuentra también en la citada Ley 6/1996, de 15 de enero, del Voluntariado.

⁶ En este sentido, p. ej., la Ley 4/2018, de 8 de mayo, Andaluza del Voluntariado, se refiere a la «participación, como principio democrático de intervención directa y activa de la ciudadanía en las responsabilidades comunes, que dé lugar a un tejido asociativo que articule a la comunidad desde el reconocimiento de su autonomía y pluralismo». (art. 5.2).



ciudadana, a veces con dudosos resultados, consiste en la creación de órganos participativos, esto es, órganos administrativos colegiados en cuya composición se integran, con mayor o menor peso, personas que representan fundamentalmente a organizaciones de la sociedad civil, y todo ello con la finalidad de servir de ámbito de encuentro, diálogo, participación, propuesta y asesoramiento en las políticas públicas⁷. Y este es justamente el objeto de breve estudio: la configuración y trayectoria de los órganos participativos sobre voluntariado en el ámbito autonómico, pues debe señalarse que en el ámbito estatal no existe un órgano de este tipo⁸.

⁷ Sobre el papel de los órganos participativos en la elaboración de normas de la Administración General del Estado, véase J. Sierra Rodríguez (2019). Más en general, P. Escribano Collado (1994).

⁸ Lo cierto es que el Plan Estatal del Voluntariado (1997-2000) sí contempló entre sus medidas la creación del *Consejo Estatal del Voluntariado*, que se definía como un órgano encargado de coordinar «las distintas instancias, públicas y privadas, relacionadas con el voluntariado» (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales 1997, 68-70). Pero, sorprendentemente, la Ley 45/2015, de 14 octubre del Voluntariado, no lo creó. Tal vez el legislador consideró que ya la contemporánea Ley 43/2015, de 9 de octubre, del Tercer Sector de Acción Social, creó el Consejo Estatal de Organizaciones no Gubernamentales de Acción Social, como un órgano colegiado de naturaleza interinstitucional y de carácter consultivo, adscrito a la Administración General del Estado. Sin embargo, debe anotarse que este órgano está concebido para las actividades de carácter social, como la atención a las personas con necesidades de atención integral socio-sanitaria, o la atención a las personas con necesidades educativas o de inserción laboral (art. 8), mientras que el voluntariado presenta, como se ha dicho, un ámbito transversal.



2. Marco legal

En la actualidad, todas las Comunidades Autónomas, a excepción de Cantabria, cuentan con una ley general sobre voluntariado, que en algunos casos es ya una ley de segunda generación (Andalucía, Aragón, Comunidad de Madrid, Extremadura, Galicia, Illes Balears).

C. Autónoma	Ley de Voluntariado
Andalucía	Ley 4/2018, de 8 de mayo, Andaluza del Voluntariado ⁹ .
Aragón	Ley 6/2018, de 28 de junio, del Voluntariado de Aragón ¹⁰ .
Asturias	Ley 10/2001, de 12 de noviembre, del Voluntariado.
Canarias	Ley 4/1998, de 15 de mayo, de Voluntariado de Canarias.
Cantabria	-
Castilla-La Mancha	Ley 4/1995, de 16 de marzo, de Voluntariado en Castilla-La Mancha.
Castilla y León	Ley 8/2006, de 10 de octubre, del voluntariado en Castilla y León ¹¹ .
Cataluña	Ley 25/2015, de 30 de julio, del voluntariado y de fomento del asociacionismo.
Comunidad de Madrid	Ley 1/2015, de 24 de febrero, del Voluntariado en la Comunidad de Madrid ¹² .
Comunidad Valenciana	Ley 4/2001, de 19 de junio, del Voluntariado.
Extremadura	Ley 12/2019, de 11 de octubre, del voluntariado de Extremadura ¹³ .
Galicia	Ley 10/2011, de 28 de noviembre, de Acción Voluntaria ¹⁴ .
Illes Balears	Ley 11/2019, de 8 de marzo, de voluntariado de las Illes Balears ¹⁵ .
La Rioja	Ley 7/1998, de 6 de mayo, del voluntariado.
Navarra	Ley Foral 2/1998, de 27 de marzo, del voluntariado de Navarra.
País Vasco	Ley 17/1998, de 25 de junio, de voluntariado.
Región de Murcia	Ley 5/2004, de 22 de octubre, del voluntariado en la Región de Murcia.

⁹ Deroga la Ley 7/2001, de 12 de julio, del Voluntariado de Andalucía.

¹⁰ Deroga la Ley 9/1992, de 7 de octubre, del Voluntariado Social de Aragón.

¹¹ La Ley fue ampliamente reformada por Ley 5/2021, de 14 de septiembre, sobre el Tercer Sector Social.

¹² Deroga la Ley 3/1994, de 19 de mayo, del Voluntariado Social en la Comunidad de Madrid.

¹³ Deroga la Ley 1/1998, de 5 de febrero, reguladora del Voluntariado Social en Extremadura.

¹⁴ Deroga la Ley 3/2000, de 22 de diciembre, del voluntariado de Galicia.

¹⁵ Deroga la Ley 3/1998, de 18 de mayo, del Voluntariado de las Islas Baleares.



La gran mayoría de las leyes autonómicas indicadas contemplan órganos de participación del voluntariado en la Administración autonómica. Las excepciones son las leyes de la Comunidad de Madrid y de La Rioja. Y si bien es cierto que la creación de órganos colegiados de este tipo no es una materia reservada a ley, y en los ordenamientos autonómicos basta para ello una norma reglamentaria con rango de Decreto, no consta que, aun en ausencia de previsión legal, se haya procedido en dichas comunidades autónomas a su creación por vía reglamentaria¹⁶.

Los órganos participativos previstos en las leyes autonómicas son los siguientes:

C. Autónoma	Órganos de participación
Andalucía	Consejo Andaluz del Voluntariado y Consejos Provinciales del Voluntariado ¹⁷
Aragón	Consejo Aragonés de Voluntariado ¹⁸
Asturias	Consejo del Voluntariado del Principado de Asturias ¹⁹
Canarias	Comisión Intersectorial de Voluntariado ²⁰
Castilla-La Mancha	Comisión Regional del Voluntariado ²¹

¹⁶ En la *Estrategia de Voluntariado 2017-2021* de la C. de Madrid se contempló el objetivo de creación de un consejo de voluntariado, como órgano consultivo y de participación (medida 47), pero aún no se ha llevado a término.

¹⁷ Ley 4/2018 Andalucía (art. 25), y regulado Decreto 66/2021, de 19 de enero, por el que se regula la organización y funcionamiento del Consejo Andaluz del Voluntariado y de los Consejos Provinciales y Locales del Voluntariado en Andalucía. No obstante, el consejo fue ya previsto por la Ley 7/2001 de 12 de julio, del Voluntariado, la cual fue desarrollada por el Decreto 279/2002, de 12 de noviembre, por el que se regula la organización y funcionamiento de los Consejos del Voluntariado en Andalucía, ahora derogado por el Decreto 66/2021.

¹⁸ Ley 6/2018 Aragón (art. 32.1). No consta el desarrollo reglamentario de la Ley en este punto, a pesar de la remisión expresa contenida en la ley (art. 32.4). Asimismo, debe señalarse que ya la Ley 9/1992, de 7 de octubre, del Voluntariado Social, dispuso que en el seno del Consejo Aragonés de Bienestar Social se constituirá una Comisión de seguimiento, análisis y evaluación de las actividades de voluntariado social en la Comunidad Autónoma de Aragón, remitiendo al reglamento su composición, funciones y procedimiento.

¹⁹ Ley 10/2001 Asturias (art. 17). La Ley presenta la singularidad de establecer que será el propio Consejo del Voluntariado del Principado de Asturias, una vez constituido, quien elaborará y aprobará su propio reglamento de organización y funcionamiento (art. 19.5).

²⁰ La Comisión Intersectorial de Voluntariado prevista en la Ley 4/1998 Canarias (art. 18.1) presenta la singularidad de servir de órgano de participación de las entidades de voluntariado y de las personas voluntarias, previsión desarrollada por Decreto 13/2002, de 13 de febrero (arts. 2 y ss.).

²¹ Ley 4/1995 Castilla-La Mancha (art. 21).



Castilla y León	Sección de Voluntariado del Consejo de Servicios Sociales de Castilla y León ²²
Cataluña	Consejo del Asociacionismo y el Voluntariado de Cataluña ²³
Comunidad Valenciana	Consejo Valenciano del Voluntariado ²⁴
Extremadura	Consejo Extremeño del Voluntariado ²⁵
Galicia	Consejo Gallego de Acción Voluntaria ²⁶
Illes Balears	Foro Balear del Voluntariado ²⁷
Navarra	Consejo Navarro del Voluntariado ²⁸
País Vasco	Consejo Vasco del Voluntariado ²⁹
Región de Murcia	Consejo Asesor del Voluntariado de la Región de Murcia ³⁰

²² Ley 8/2006 Castilla y León (art. 36). Mediante Decreto 53/2003, de 30 de abril, se creó la Comisión Regional de Voluntariado de Castilla y León. Por su parte, la Ley 8/2006 Castilla y León (art. 36), en su versión original creó el Consejo Regional del Voluntariado de Castilla y León, como máximo órgano de participación, coordinación, asesoramiento y consulta en materia de voluntariado. Pero, el Decreto 10/2015, de 29 de enero, dispuso la equivalencia de la Sección de Voluntariado del Consejo de servicios sociales de Castilla y León con el consejo regional del voluntariado de Castilla y León. Y este criterio fue ratificado por la reforma de la ley efectuada por la Ley 5/2021, de 14 de septiembre.

²³ Ley 25/2015 Cataluña (art. 16.1), si bien el consejo fue creado con anterioridad mediante Decreto 69/2010, de 1 de junio, de creación del Consejo del Asociacionismo y el Voluntariado de Cataluña, (modificado por Decreto 111/2014, de 22 de julio) el cual no es derogado expresamente por la Ley. Más aún, antes de esta versión se creó por Decreto 133/2005, de 28 de junio, el Consejo Catalán del Voluntariado, y antes aún, por Decreto 92/2003, de 1 de abril, se creó la Comisión Rectora del Plan Nacional de Asociacionismo y Voluntariado, ambas normas derogadas por el Decreto 69/2010.

²⁴ Ley 4/2001 C. Valenciana (art. 24).

²⁵ Ley 12/2019 Extremadura (art. 45), si bien este órgano no fue previsto en la precedente Ley 1/1998, fue ya creado mediante Decreto 43/2009, de 6 de marzo, por el que se regula el estatuto del voluntariado social extremeño (art. 15), modificado en este aspecto por Decreto 160/2016, de 27 de septiembre.

²⁶ Ley 10/2011 Galicia (art. 36), si bien ya la Ley 3/2000 Galicia había creado el Consejo Gallego del Voluntariado (arts. 25 y ss.), que contó con un Reglamento de organización y funcionamiento del Consejo Gallego del Voluntariado, aprobado el 5 de diciembre de 2002.

²⁷ Ley 11/2019 Illes Balears (art. 26). En realidad, el Foro fue creado por la Ley 3/1998 Illes Balears (art. 19), y, de hecho, aún está desarrollado por Decreto 83/2015, de 25 de septiembre, de composición y funcionamiento del Foro Balear del Voluntariado, modificado por Decreto 51/2021, de 20 de diciembre, para adaptarlo a la Ley 11/2019.

²⁸ Ley Foral 2/1998 Navarra (art. 19).

²⁹ Ley 17/1998 País Vasco (art. 14.1).

³⁰ Ley 5/2004 R. Murcia (art. 25).



Respecto a la ordenación de estos órganos previstos por las leyes autonómicas, debe señalarse que, salvo en cuatro Comunidades Autónomas (Aragón, Asturias, Castilla y León y Navarra) en las que no consta la aprobación del desarrollo reglamentario, en el resto de los casos la previsión legal ha sido desarrollada reglamentariamente. En general, este dato es un claro indicio de su falta de constitución y funcionamiento real, si bien ello no es así en el caso del Consejo Navarro del Voluntariado del cual sí consta su funcionamiento efectivo.

Órganos de participación	Desarrollo reglamentario
Consejo Andaluz del Voluntariado	Decreto 66/2021, de 19 de enero, por el que se regula la organización y funcionamiento del Consejo Andaluz del Voluntariado y de los Consejos Provinciales y Locales del Voluntariado en Andalucía.
Consejo Aragonés de Voluntariado	-
Consejo del Voluntariado P. Asturias ³¹	-
Comisión Intersectorial de Vol. Canarias	Decreto 13/2002, de 13 de febrero.
Comisión Reg. Voluntariado Castilla La Mancha	Decreto 128/1996, de 15 de octubre de 1996, de composición y funcionamiento de la Comisión Regional de Voluntariado.
Sección de Vol. Consejo de Servicios Sociales Castilla y León ³²	-

³¹ La Ley presenta la singularidad de establecer que será el propio Consejo del Voluntariado del Principado de Asturias, una vez constituido, quien elaborará y aprobará su propio reglamento de organización y funcionamiento (art. 19.5).

³² Como caso especialmente complejo es el de la Sección de Voluntariado del Consejo de Servicios Sociales de Castilla y León, pues la Ley 8/2006 Castilla y León remitió la determinación del número de sus miembros y su designación, así como el funcionamiento de esta sección, a lo establecido en la norma reguladora del Consejo de Servicios Sociales de Castilla y León (art. 36), norma que fue el Decreto 10/2015, de 29 de enero, de aplicación de las medidas para la reforma de la Administración de la Comunidad de Castilla y León en la organización y el funcionamiento de los órganos colegiados de asesoramiento y participación en el ámbito de los servicios sociales, mujer y juventud, cuyo ámbito se extendió al voluntariado (art. 13). Pero la Ley 5/2021, de 14 de septiembre, de reforma de la Ley 8/2006 Castilla y León, derogó el artículo 26 del Decreto 10/2015 relativo a la Sección de Voluntariado.



Consejo Asociacionismo y Voluntariado Cataluña	Decreto 69/2010, de 1 de junio, de creación del Consejo del Asociacionismo y el Voluntariado de Cataluña.
Consejo Valenciano Voluntariado	Decreto 40/2009, de 13 marzo.
Consejo Extremeño Voluntariado	Decreto 43/2009, de 6 de marzo, por el que se regula el estatuto del voluntariado social extremeño.
Consejo Gallego de Acción Voluntaria	Decreto 38/2014, de 20 de marzo, por el que se regula el Consejo Gallego de Acción Voluntaria.
Foro Balear del Voluntariado	Decreto 83/2015, de 25 de septiembre, de composición y funcionamiento del Foro Balear del Voluntariado.
Consejo Navarro del Voluntariado	-
Consejo Vasco del Voluntariado	Decreto 30/2003, de 18 de febrero, de funcionamiento del Consejo Vasco del Voluntariado.
Consejo Asesor del Voluntariado R. Murcia	Decreto 354/2009, de 30 de octubre, por el que se regula el Consejo Asesor del Voluntariado de la R. de Murcia.

3. Funciones de los órganos de participación

En general, se trata de órganos de perfil netamente consultivo, pues sus funciones consisten en elaborar informes en materias relacionadas con el voluntariado que sean solicitados por las distintas Administraciones Públicas, elevar propuestas que acuerde el propio consejo y, sobre todo, informar preceptivamente, con carácter previo a su aprobación (y no vinculante), el plan autonómico del voluntariado (y, en su caso, el seguimiento y evaluación del mismo) y los anteproyectos de disposiciones reglamentarias relativos al voluntariado³³. Asimismo, en algunos casos se prevé que el consejo debe aprobar la memoria anual de sus actividades o un

³³ Decreto 66/2021 Andalucía (art. 10); Ley 6/2018 Aragón (art. 32.2); Ley 10/2001 Asturias (art. 18); Ley 4/1995 Castilla La Mancha (art. 21); Ley 25/2015 Cataluña (art. 17); Ley 10/2011 Galicia (art. 36.1); Ley 11/2019 Illes Balears (art. 26.4); Ley Navarra 2/1998 (art. 20); Ley 17/1998 País Vasco (art. 15); Ley 5/2004 R. Murcia (art. 25.4).



informe sobre la situación del voluntariado en la comunidad autónoma³⁴, el cual en algún supuesto debe presentarse ante la asamblea parlamentaria³⁵.

A estas funciones comunes, en algunos casos se asigna al órgano consultivo la facultad de proponer en al órgano competente de la Administración de la Comunidad Autónoma en materia de acción voluntaria el reconocimiento público de las entidades que se distinguen por sus méritos en el ámbito de la acción voluntaria³⁶. Y, sobre todo, destaca el caso del Foro Balear del Voluntariado, al cual se atribuye establecer las líneas estratégicas de cara a desarrollar el plan autonómico del voluntariado, así como diseñar y redactar el plan, según las líneas establecidas, y remitirlo al Gobierno de las Illes Balears para su aprobación³⁷. De este modo, es el órgano balear el que presenta un perfil más relevante.

4. Composición de los órganos de participación

Desde el punto de vista formal, la mayoría de las leyes contiene alguna determinación general y reenvían al desarrollo reglamentario la determinación exacta de la composición (p. ej., Andalucía, Aragón, Canarias, Castilla – La Mancha, R. Murcia), si bien en algunos casos es la ley la que determina directamente dicha composición (p. ej., Asturias, C. Valenciana, Galicia y País Vasco). La composición de estos órganos se puede sintetizar como sigue, de acuerdo con la siguiente leyenda³⁸.

- A: representantes Administración autonómica
- B: representantes Administraciones Locales
- C: representantes universidades
- D: representantes grupos políticos en el Parlamento
- E: representantes organizaciones sindicales y empresariales
- F: representantes entidades de voluntariado
- G: representantes de personas voluntarias

³⁴ Decreto 66/2021 Andalucía (art. 10); Ley 10/2001 Asturias (art. 18); Ley 12/2019 Extremadura (art. 45.4); Ley 11/2019 Illes Balears (art. 26.4); Ley 2/1998 Navarra (art. 20); Ley 17/1998 País Vasco (art. 15); Ley 5/2004 R. Murcia (art. 25.4).

³⁵ Según la Ley 4/2018 Andalucía (art. 25.4), el Consejo Andaluz del Voluntariado, a través de la persona titular de la Consejería competente en materia de voluntariado, presentará, con periodicidad anual, ante el Parlamento de Andalucía la memoria descriptiva y valorativa del desarrollo y aplicación de esta ley y de los vigentes planes andaluces de voluntariado.

³⁶ Ley 10/2011 Galicia (art. 36.1); Ley 11/2019 Illes Balears (art. 26.4).

³⁷ Ley 11/2019 Illes Balears (art. 26.4).

³⁸ No se han tenido al secretario en caso de no ser miembro del órgano, como tampoco se ha tenido en cuenta la regla del Decreto 128/1996 (art. 4.2) que contempla la designación en el Comisión Regional del Voluntariado de Castilla La Mancha de hasta cinco asesores o expertos, pero sin voto.



Órganos de participación³⁹	TOT	A	B	C	D	E	F	G
Consejo Andaluz del Voluntariado	39	11	2	1	4	3	18	-
Consejo Aragonés del Voluntariado ⁴⁰	-	-	-	-	-	-	-	-
Consejo Voluntariado P. Asturias	27	8	3	-	4	4	8	-
Comisión Intersectorial de Vol. Canarias	24	8	3	2	-	-	9	2
Comisión Reg. Vol. Castilla La Mancha	21	9	6	-	-	-	6	-
Sección de Vol. Consejo de Servicios Sociales Castilla y León ⁴¹	-	SÍ	SÍ	SÍ	-	SÍ	SÍ	-
Consejo Asociacionismo y Vol. Cataluña ⁴²	25	4	2	-	-	4	9	-
Consejo Valenciano del Voluntariado	40	13	3	-	-	-	14	-
Consejo Extremeño del Voluntariado	28	13	2	1	-	4	8	-
Consejo Gallego de Acción Voluntaria	36	13	4	3	-	6	10	-
Foro Balear del Voluntariado	35	11	6	1	-	-	17	-
Consejo Navarro del Voluntariado	27	11	3	-	-	3	7	3
Consejo Vasco del Voluntariado	26	7	6	-	-	-	13	-
Consejo Asesor Voluntariado R. Murcia	22	7	3	2	-	-	10	-

³⁹ Andalucía: Decreto 66/2021, de 19 de enero (art. 6); Galicia: Ley 10/2011 Galicia (art. 37); Asturias: Ley 10/2001 Asturias (art. 19); Canarias: Decreto 13/2002 (art. 4); Castilla - La Mancha: Decreto 128/1996 (art. 4); Castilla y León: Decreto 10/2015 (art. 26); Cataluña: Decreto 69/2010 (art. 2); C. Valenciana: Decreto 40/2009 (art. 57); Extremadura: Decreto 43/2009 (art. 15); Galicia: Decreto 38/2014 (art. 5); Illes Balears: Decreto 83/2015 (art. 8); Navarra: Ley Foral 2/1998 (art. 21); País Vasco: Ley 17/1998 (art. 16); R. Murcia: Decreto 354/2009 (art. 5).

⁴⁰ A falta del desarrollo reglamentario, la Ley 6/2018 Aragón dispone que en el Consejo Aragonés de Voluntariado, que será presidido por la persona titular del departamento competente en materia de voluntariado, estarán representados los departamentos de la Administración de la comunidad autónoma que tengan encomendadas funciones en relación con los ámbitos de actuación de la acción voluntaria establecidos en el artículo 6, las entidades del Sistema Aragonés de Voluntariado y las personas voluntarias, y se garantizará que la representación sea como mínimo paritaria de las administraciones públicas de Aragón y de las entidades en sus diferentes ámbitos de actuación (art. 32.4).

⁴¹ Ley 8/2006 Castilla y León (art. 36.3). Asimismo, la Ley remite el número de sus miembros y su designación a lo establecido en la norma reguladora del Consejo de Servicios Sociales de Castilla y León. Como se ha señalado antes, esa norma era el Decreto 10/2015, de 29 de enero. Pero la Ley 5/2021, de 14 de septiembre, de reforma de la Ley 8/2006 Castilla y León, derogó el artículo 26 del Decreto 10/2015 relativo a la Sección de Voluntariado.

⁴² En la composición del órgano, hay discrepancias entre la Ley 25/2015 Cataluña (art. 18) y el Decreto 69/2010, pero como quiera que la Ley no ha sido desarrollada se sigue la composición del Decreto. Asimismo, no se ha computado la previsión de «Hasta un máximo de seis entidades designadas por la presidencia del Consejo (titular de la Consejería) que destaquen por su trabajo significativo y su incidencia y experiencia en la vertebración territorial del sector».



Como puede verse, en todos los órganos se contemplan representantes de la Administración autonómica, de las Entidades Locales y de las entidades de voluntariado. Además, en siete casos se contemplan representantes de las universidades de la Comunidad Autónoma, y en otros siete a representantes de las organizaciones sindicales y empresariales. En dos casos (Andalucía y Asturias) se incluyen a los partidos políticos, lo que puede ser perturbador⁴³. Y, en fin, en otros dos casos (Canarias y Navarra) se incluyen a representantes de las personas voluntarias⁴⁴.

Como también puede comprobarse, el peso de la representación de las entidades de voluntariado y, en su caso, de las personas voluntarias en estos órganos es muy dispar: solo en el Consejo Vasco (13/26) y (recientemente) el Foro Balear (17/35) se alcanza la mitad del total, y quedan cerca de esa mitad el Consejo Andaluz (18/39), la Comisión de Canarias (11/24) y el Consejo R. Murcia (10/22). En torno a un tercio se sitúan el Consejo de Cataluña (9/25), Consejo Valenciano (14/40). Y algo por debajo del tercio se sitúa el Consejo de Asturias (8/27), la Comisión de Castilla La Mancha (6/21), el Consejo Extremeño (8/28) y el Consejo Gallego (10/36).

En mi opinión, todo lo que no sea un respeto estricto de la paridad en las representaciones de un lado de las entidades de voluntariado y personas voluntarias (sin incluir otras organizaciones sociales, como sindicales y empresariales), y de otro del resto, avoca a que tales órganos no puedan razonablemente cumplir con su función de cauce participativo de la sociedad civil, sobre todo si se tiene presente que estos órganos no son decisorios, sino exclusivamente consultivos. Podrán tener otras funciones, como pueda ser, en su caso, de legitimación de las políticas del Gobierno autonómico y podrán calificarse de órganos «participados», pero unos órganos en los que la representación de la sociedad civil es francamente minoritaria no son en rigor órganos «participativos». Con todo, cabe reseñar una cierta tendencia

⁴³ Y más aún si los representantes políticos se incluyen, como hace la Ley 4/2018 Andalucía (art. 25.3) dentro de la representación de los agentes sociales. Es un claro caso de invasión de la esfera política en la sociedad civil.

⁴⁴ En Castilla y León, el Decreto 10/2015, de 29 de enero, también contemplaba una representación de las personas voluntarias (art. 26).



normativa a incrementar el peso de la representación de las entidades de voluntariado⁴⁵.

5. Representación de las entidades de voluntariado

En general, como es lógico, se requiere que se trate de entidades de voluntariado inscritas en el registro correspondiente de la comunidad autónoma. Asimismo, en algunos casos la norma directamente distribuye la cuota de representación de las entidades por sectores de actuación del voluntariado (Canarias, Cataluña, C. Valenciana, Galicia), y en algunos casos se lleva a cabo una distribución territorial (Comunidad Valenciana, parcialmente por provincias, e Illes Balears, parcialmente por islas)⁴⁶. La primera opción puede ser razonable, dado el carácter transversal del voluntariado.

Pero, sobre todo, es de interés determinar el modo de determinación de los representantes de las entidades de voluntariado. A este respecto, los criterios seguidos por las normas autonómicas son muy dispares y, en algunos casos, no se determinan con claridad.

- Andalucía. La norma ordena un complejo procedimiento de selección de las entidades de voluntariado previa convocatoria pública, al que solo pueden concurrir las entidades de voluntariado que, además de estar inscritas en el registro, cumplan rigurosos requisitos (que sean de ámbito regional, que dispongan de sede social en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía y vengan desarrollando programas de voluntariado durante al menos los tres años anteriores

⁴⁵ En Extremadura, la reforma del Decreto 43/2009, de 6 de marzo, efectuada por Decreto 160/2016, de 27 de septiembre, incrementó la representación al pasar de 2/20 a 8/28. Tendencia también apreciable en el Decreto 66/2021, de 19 de enero, por el que se regula la organización y funcionamiento del Consejo Andaluz del Voluntariado, respecto al anterior Decreto 279/2002, de 12 de noviembre, al pasar la representación de las entidades de voluntariado de a 8/32 a 18/39. Asimismo, en esta línea cabe celebrar la modificación del Decreto 83/2015, de 25 de septiembre, de composición y funcionamiento del Foro Balear del Voluntariado, por Decreto 51/2021, de 20 de diciembre y el Foro Balear, que ha supuesto un notable incremento de la presencia de las organizaciones de voluntariado, que han pasado de una proporción de 9/25 a 17/35, esto es, de un tercio a la mitad. Por el contrario, en Castilla y León, la versión original de la Ley 8/2006 Castilla y León precisaba que en la composición del Consejo Regional del Voluntariado de Castilla y León se garantizará la representación paritaria de las administraciones públicas de Castilla y León, por un lado, y de las entidades de voluntariado, voluntarios y agentes sociales referidos en el párrafo anterior, por otro (art. 36). Sin embargo, este precepto desapareció en la reforma de la ley efectuada por la Ley 5/2021, de 14 de septiembre.

⁴⁶ Ley 4/2001 C. Valenciana (art. 25); Decreto 51/2021, de 20 de diciembre, Illes Balears. Asimismo, en Castilla y León, el Decreto 10/2015, de 29 de enero, también contemplaba una representación de las entidades privadas de voluntariado que desarrollen programas o proyectos en el respectivo ámbito territorial por cada una de las nueve provincias (art. 26), pero la norma fue derogada la Ley 5/2021, de 14 de septiembre.



a la publicación de la convocatoria). Asimismo, la norma establece un baremo con unos criterios de valoración (experiencia en los últimos tres años, realización de programas de voluntariado en red llevados a cabo por entidades con objetivos comunes en los tres últimos años, reconocimientos o distinciones obtenidos por la entidad con motivo de la labor desarrollada en la promoción o gestión del voluntariado en los últimos cinco años, entre otros)⁴⁷. La evaluación compete a una Comisión de Valoración, integrada por cargos y personal de la Administración autonómica⁴⁸.

- Aragón. Sin determinar.

- Asturias. Sin determinar.

- Canarias. En síntesis, la Administración autonómica publica un censo de entidades, tras lo cual éstas pueden remitir «un listado con las personas candidatas que propongan para que las representen en cada uno de sus respectivos campos de actuación, a los efectos de su posterior elección por todas las entidades que aparezcan en la relación definitiva ya expuesta»⁴⁹.

- Castilla-La Mancha. Los representantes de las entidades de voluntariado que integran la Comisión Regional del Voluntariado son designados, a propuesta de la Comisión Interdepartamental del Voluntariado, conforme a determinados «criterios

⁴⁷ También se valora la antigüedad (la fecha de la inscripción de la entidad solicitante en el Registro General de Entidades de Voluntariado de Andalucía); en caso de entidades colectivas, se valorará el número de entidades individuales que forman parte de la entidad solicitante; y el ámbito territorial de actuación, (en el sentido de valorar la presencia efectiva de la entidad en el territorio de Andalucía mediante la acreditación de sede física o delegaciones en las provincias de la Comunidad Autónoma).

⁴⁸ Decreto 66/2021, de 19 de enero (art. 7.2), el cual se remite a una orden de la persona titular de la Consejería competente en la materia, concretada en la Orden de la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación, de 17 de septiembre de 2021, por la que se convoca el procedimiento para la selección de las vocalías del Consejo Andaluz del Voluntariado en representación de las Entidades de Voluntariado de Andalucía, convocatoria resuelta por Orden de 21 de julio de 2022, por la que se resuelve el procedimiento de selección de las Entidades de Voluntariado que formarán parte del Consejo Andaluz del Voluntariado.

⁴⁹ Decreto 13/2002, de 13 de febrero (art. 4.1 y disposición adicional tercera), que incluye una publicación provisional de entidades, de acuerdo con las bases de datos de la Administración, frente a la cual las entidades pueden formular alegaciones, y, una vez resueltas, se publica la relación definitiva de entidades que pueden optar a la representación y, a la vez, participar en la elección. Asimismo, las entidades pueden remitir otro listado que detallará el nombre de las personas voluntarias que cooperen con las mismas, significando además en este listado el nombre de quienes deseen ser candidatos para representar a las personas voluntarias en la Comisión, a los efectos de la posterior elección por las personas voluntarias de sus representantes.



de representatividad», de acuerdo con un baremo que detalla la norma (antigüedad, implantación territorial, mayor número de socios voluntarios, experiencia en programas de voluntariado, entre otros), sin que la norma determine el procedimiento a seguir⁵⁰.

- Cataluña. La ley se refiere a personas «designadas por la presidencia del Consejo a propuesta de las organizaciones que estructuran y vertebran el sector asociativo y de voluntariado de Cataluña en el ámbito sectorial y en representación de los ámbitos determinados por la Ley»⁵¹. Sin que se añadan más precisiones.

- Comunidad Valenciana. La norma combina tres criterios diversos: de un lado, para el sector de servicios sociales, ordena directamente dos vocales en representación de las entidades de voluntariado con mayor número de voluntarios en la Comunidad Valenciana y que formen parte del Consejo Valenciano de Bienestar Social; de otro lado, respecto al resto de los sectores o ámbitos, se remite a un representante designado por las entidades de voluntariado de cada sector inscritas en el Registro Autonómico de Entidades de Voluntariado que desarrollen sus actividades en el ámbito territorial de la Comunidad Valenciana; y, adicionalmente, un único representante por cada provincia, elegido por las entidades de voluntariado inscritas en el Registro Autonómico. No se especifica el modo de elección de los representantes.

- Extremadura. Los vocales (cuatro) en representación de las entidades privadas sin fin de lucro con mayor trayectoria y representatividad en materia del voluntariado

⁵⁰ El Decreto 128/1996, de 15 de octubre de 1996 (art. 4.1) establece el baremo de criterios de representativa siguiente: a) La mayor antigüedad de su constitución: entre 0-10 puntos. b) La mayor antigüedad de su sede social en Castilla-La Mancha: entre 0-15 puntos. c) La mayor implantación territorial en la Región: entre 1-25 puntos. d) El mayor número de socios voluntarios acreditados: entre 1-10 puntos. e) La mayor experiencia en programas de voluntariado social o cívico: entre 0-30 puntos. f) Los antecedentes de colaboración en materia de voluntariado con las Administraciones Públicas, considerando especialmente las Corporaciones Locales de la Región y la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha: entre 0-10 puntos. g) La estructura financiera, considerando especialmente el mayor grado de financiación por medios propios y la mayor diversidad de fuentes externas públicas y privadas: entre 1-30 puntos.

⁵¹ Ley 25/2015 Cataluña (arts. 18.8 y 5). Por su parte, el Decreto 69/2010, de 1 de junio, se limita a añadir que estas entidades deberán designar a la persona que las debe representar en el Consejo.



que desarrollan su labor en la Comunidad Autónoma son designados por la Plataforma del Voluntariado de Extremadura⁵².

- Galicia. Únicamente se indica que las vocalías en representación de las entidades de acción voluntaria, una por cada una de las áreas de actuación, será «a propuesta de sus órganos sectoriales»⁵³.

- Illes Balears. La norma distribuye la representación por mitad: de un lado, ocho personas en representación de las entidades de voluntariado integradas en la Plataforma del Voluntariado de las Illes Balears, propuestas por ésta, preferentemente estas personas tienen que ser voluntarias y pertenecer a entidades que tengan por objeto diferentes sectores de actuación; de otro lado, ocho personas en representación del resto de entidades de voluntariado, no integradas en la Plataforma de Voluntariado de las Illes Balears, contemplándose un proceso para seleccionar los representantes de cada una de las islas, entre las entidades inscritas en el censo que presenten propuestas. En caso de haber más solicitudes que plazas, se hará un sorteo⁵⁴.

- Navarra. La norma se limita a indicar que las siete representantes de las entidades de voluntariado serán «elegidas de entre las que estén inscritas en el registro de entidades de voluntariado», pero sin detallar cómo se eligen⁵⁵.

- País Vasco. La ley establece que los trece representantes de las organizaciones, serán «por elección de entre las que están inscritas en el Censo General de Organizaciones del Voluntariado a través de un sistema participativo que permita la

⁵² Además, dos vocales en representación de la Plataforma del Voluntariado de Extremadura, designados por ésta y un vocal en representación de la Plataforma del Tercer Sector de Extremadura, designado por ésta. Decreto 279/2002, de 12 de noviembre, modificado por Decreto 160/2016, de 27 de septiembre.

⁵³ Además, la Vicepresidencia segunda recaerá en la persona que proponga la organización con personalidad jurídica que represente a un mayor número de entidades de acción voluntaria inscritas en el Registro de Acción Voluntaria de Galicia. Decreto 38/2014, de 20 de marzo, por el que se regula el Consejo Gallego de Acción Voluntaria (art. 5).

⁵⁴ Decreto 51/2021, de 20 de diciembre, por el que se modifica el Decreto 83/2015, de 25 de septiembre, por el que se regula la composición y el régimen de funcionamiento del Foro Balear del Voluntariado.

⁵⁵ Ley Foral 2/1998 Navarra (art. 21). En la Orden Foral 151/2021, de 2 de diciembre, del consejero de Presidencia, Igualdad, Función Pública e Interior, por la que se nombra a los miembros del Consejo Navarro del Voluntariado, se hace constar que, respecto de la parte que corresponde a las entidades de voluntariado, personas voluntarias y organizaciones sindicales «se procedió a un proceso transparente de presentación de candidaturas y a un sorteo, en el caso de que hubiese más personas candidatas que vocalías», pero al parecer tal proceso no fue objeto de reglamentación previa.



presencia de las organizaciones más pequeñas. En caso de no existir designación de todos o parte de dichos representantes, los mismos serán designados por la presidencia de este Consejo»⁵⁶. Sin embargo, no consta cómo es el «sistema participativo» al que se refiere la ley⁵⁷.

- Región de Murcia. A partir de una relación comprensiva de las entidades inscritas en el Registro General de Entidades de Voluntariado, elaborada por la Administración autonómica, ésta instará a las entidades a designar, mediante Asamblea *ad hoc*, a sus representantes en el Consejo. A tal fin, se presentarán distintas candidaturas y se elegirán en el mismo acto a los representantes a través de una votación libre, igual, directa y secreta⁵⁸.

Órganos de participación	Designación Plataforma	Proceso electivo	Proc. selectivo
Consejo Andaluz del Voluntariado	-	-	X
Consejo Aragonés del Voluntariado	-	-	-
Consejo Voluntariado P. Asturias	-	-	-
Comisión Intersectorial de Vol. Canarias	-	X	-
Comisión Reg. Vol. Castilla La Mancha	-	-	X
Sección de Vol. Consejo de Servicios Sociales Castilla y León	-	-	-
Consejo Asociacionismo y Vol. Cataluña			
Consejo Valenciano del Voluntariado	-	X	-
Consejo Extremeño del Voluntariado	X	-	-
Consejo Gallego de Acción Voluntaria			
Foro Balear del Voluntariado	X	X	
Consejo Navarro del Voluntariado	-	X	-
Consejo Vasco del Voluntariado	-	X	-
Consejo Asesor Voluntariado R. Murcia	-	X	-

De todo lo anterior, puede inferirse que hay dos grandes modelos, según las personas sean elegidas por la sociedad civil o la Administración. Asimismo, en el primer caso, se aprecian dos variantes: un modelo de designación por la correspondiente plataforma de voluntariado, como entidad más representativa (Extremadura); y un modelo electivo, a través de un procedimiento electoral o participativo (Canarias, Comunidad Valenciana, Navarra, País Vasco), o a través de una votación en asamblea *ad hoc* (Región de Murcia). Y estas modalidades no son

⁵⁶ Ley 17/1998 País Vasco (art. 16.1).

⁵⁷ Ni tampoco es desarrollado por el Decreto 30/2003, de 18 de febrero, de funcionamiento del Consejo Vasco del Voluntariado.

⁵⁸ Decreto 354/2009 (arts. 16 y 17).



excluyentes (Illes Balears). Por su parte, en el modelo selectivo es la Administración autonómica la que selección a las entidades previa convocatoria pública, mediante un procedimiento selectivo (Andalucía y Castilla – La Mancha).

En nuestra opinión, si el objetivo es seleccionar los miembros de un órgano participativo (y no a empleados o cargos públicos), la representación no debe venir a través de criterios y procedimientos selectivos fijados por la Administración, sino a través de procesos participativos por parte de las entidades de voluntariado. Con todo, es conveniente que tales procedimientos electivos o de selección, por seguridad jurídica sean adecuadamente ordenados previamente a su ejecución, condición que no siempre se respeta.

6. Funcionamiento y transparencia

En cuanto al funcionamiento de los órganos y la transparencia de su actuación, indicamos una tabla, de acuerdo con la siguiente leyenda⁵⁹.

- A: espacio web propio
- B: información sobre funciones y composición
- C: información sobre nombramientos o identidad miembros
- D: información sobre reuniones y acuerdos
- E: actas de reuniones

Órganos de participación	A	B	C	D	E
Consejo Andaluz del Voluntariado	SÍ	SÍ	-	-	-
Consejo Aragonés de Voluntariado	-	-	-	-	-
Consejo del Voluntariado P. Asturias	SÍ	SÍ	-	-	-
Comisión Intersectorial de Vol. Canarias	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	-
Comisión Reg. Vol. Castilla La Mancha	-	-	-	-	-
Sección de Vol. Consejo de Serv.Sociales Castilla y León	-	-	-	-	-
Consejo Asociacionismo y Vol. Cataluña	SÍ	SÍ	SÍ ⁶⁰	-	-
Consejo Valenciano Voluntariado	-	-	-	-	-
Consejo Extremeño Voluntariado	-	-	-	-	-
Consejo Gallego de Acción Voluntaria	-	-	-	-	-
Foro Balear del Voluntariado	-	-	-	SÍ	SÍ
Consejo Navarro del Voluntariado	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	-
Consejo Vasco del Voluntariado	SÍ	SÍ	SÍ	-	-
Consejo Asesor del Vol. R. Murcia	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ

⁵⁹ Sobre la transparencia de los órganos colegiados en general, vid. S. Fernández Ramos (2021).

⁶⁰ Parcialmente, pues se informa de la identidad de las personas que representan a las entidades de voluntariado, no del resto.



Respecto a la transparencia de los consejos de voluntariado, de entrada, ya se ha señalado que en el caso de Aragón y Asturias la ausencia de desarrollo reglamentario es indiciaria de la falta de constitución del órgano. En otros casos, la información disponible de estos órganos de participación es casi nula (Castilla La Mancha, C. Valenciana, Extremadura, Galicia). En otro caso (Andalucía) la información disponible es muy elemental (funciones y composición). En otros tres casos (Canarias, Cataluña y País Vasco) se dispone además de la identificación de los miembros del órgano, y en otra comunidad (Navarra) también hay disponible información sobre las sesiones del órgano. En solo dos comunidades (Illes Balears y R. Murcia) se encuentran disponibles las actas de las sesiones del consejo⁶¹.

Por tanto, aun cuando en ocasiones existen referencias a reuniones del consejo (a través de diversas noticias o de exposiciones de motivos de determinados actos, como planes o estrategias)⁶², lo cierto es que el nivel de transparencia de los consejos de voluntariado, salvo las excepciones indicadas, es realmente bajo. En todo caso, sigue siendo válida la afirmación según la cual la participación del voluntariado en las decisiones públicas a través de su intervención en estos órganos, sigue sin ser, en términos generales, realmente significativa⁶³. Con todo, se observa desde 2020 una tendencia normativa orientada a la reactivación de estos órganos⁶⁴.

⁶¹ Así, en relación con el Foro Balear del Voluntariado, se sabe que desde su constitución en 2015 se ha reunido 9 veces (la última el 1-4-2022). O el Consejo Asesor del Voluntariado de la Región de Murcia, se constituyó en 2017 (ocho años después de aprobación del Decreto 354/2009 y trece años después de la Ley 5/2004) y desde entonces ha celebrado doce sesiones (la última el 3-10-2022). En todo caso, esta valiosa información permite comprobar que tales órganos están activos.

⁶² P. ej., a través de los preámbulos de los acuerdos del Gobierno de Cataluña de aprobación y posterior prórroga del Plan nacional del asociacionismo y el voluntariado Horizonte 2021, se sabe que el Consejo Asociacionismo y Voluntariado de Cataluña se reunió en mayo de 2016, el 16 de octubre de 2018 y el 7 de julio de 2021, desempeñando un papel activo de impulso del indicado Plan.

⁶³ García Campá (2001: 103), quien alude a la composición en el mejor de los casos paritaria de estos órganos.

⁶⁴ En Andalucía, por Orden de la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación, de 17 de septiembre de 2021, se convocó el procedimiento para la selección de las vocalías del Consejo Andaluz del Voluntariado en representación de las Entidades de Voluntariado de Andalucía; procedimiento que se resolvió por Orden de 21 de julio de 2022. En Navarra, el I Plan de Acción de Voluntariado 2018-2020 se marcó como objetivo la reactivación, y por Orden Foral 151/2021, de 2 de diciembre, del consejero de Presidencia, Igualdad, Función Pública e Interior y se procedió al nombramiento de los miembros. Y en Illes Balears tras el Decreto 51/2021, de 20 de diciembre, del Foro Balear del Voluntariado.



7. Conclusiones

De las dieciséis leyes autonómicas vigentes sobre voluntariado, en catorce se prevé la creación de un órgano colegiado participativo (consejo, comisión o foro). En la Comunidad Autónoma que carece de ley sobre voluntariado (Cantabria), así como en las dos Comunidades Autónomas en las cuales la ley no prevé la creación de un órgano similar (Comunidad de Madrid y La Rioja), aun cuando la creación del órgano es perfectamente viable por Decreto, no se ha procedido a su creación. Por tanto, parece que la existencia de una previsión legal, si bien jurídicamente no es necesaria, en la práctica es determinante.

De las catorce Comunidades Autónomas cuyas leyes sobre voluntariado ordenan la creación del órgano participativo, en cuatro de ellas (Aragón, Asturias, Castilla y León y Navarra) no consta la aprobación del desarrollo reglamentario. En general, este dato es un claro indicio de la falta de constitución y funcionamiento real del órgano, si bien ello no es así en el caso del Consejo Navarro del Voluntariado, del cual sí consta su funcionamiento efectivo.

En general, las funciones de estos órganos son estrictamente consultivas, esto es en el sentido tradicional de emisión de su parecer no vinculante sobre cuestiones que, facultativa o preceptivamente, plantee la Administración autonómica. Sobre este panorama ordinario destaca el caso del Foro Balear del Voluntariado, al cual se atribuye diseñar y redactar el plan autonómico del voluntariado y remitirlo al Gobierno de las Illes Balears para su aprobación.

En cuanto a su composición, en solo dos casos la representación de las entidades de voluntariado alcanza a la mitad de los miembros del órgano (en el Consejo Vasco y recientemente en el Foro Balear). En la mayoría de los casos, la representación de las entidades de voluntariado se ve menoscabada por la incorporación de la representación de organizaciones sindicales y empresariales, e incluso en algunos casos de grupos políticos (Andalucía y Asturias), representación esta última cuestionable, pues supone un ejemplo de colonización política de espacios de la sociedad civil. En la medida en que, al fin y al cabo, estos órganos carecen de competencias decisorias o que vinculen a la Administración, debería respetarse, al menos, una representación realmente paritaria, que permita cumplir con su función de foro de encuentro y dialogo entre las Administraciones públicas y la sociedad civil, y estos órganos no deriven en un mero instrumento de legitimación de políticas unilateralmente adoptadas.

Respecto a la determinación de los representantes de las entidades de voluntariado se observan dos grandes modelos, según las entidades sean elegidas por la sociedad civil o la Administración. En el primer caso, se aprecian dos variantes: un



modelo de designación por la correspondiente plataforma de voluntariado (Extremadura); y un modelo electivo, a través de procedimiento electoral o participativo (Canarias, Comunidad Valenciana, Navarra, País Vasco), o a través de una votación en asamblea *ad hoc* (Región de Murcia). Y estas dos modalidades no son excluyentes (Illes Balears). Por su parte, en el modelo selectivo es la Administración autonómica la que selecciona a las entidades previa convocatoria pública, atendiendo a determinados criterios de «representatividad» (Andalucía y Castilla – La Mancha). En mi opinión, dado que no se trata de seleccionar empleados o cargos públicos, sino una representación de la sociedad civil, el modelo que presenta mayor idoneidad es el modelo electivo, salvo, que se dé la circunstancia de que la correspondiente plataforma de voluntariado integre a todas las entidades del territorio, sin excepción.

En relación con el funcionamiento y transparencia de los consejos de voluntariado, la información disponible de varios de estos órganos de participación es casi nula (Castilla La Mancha, C. Valenciana, Extremadura, Galicia), o muy elemental (Andalucía). En otros tres supuestos (Canarias, Cataluña y País Vasco) se dispone de la identificación de los miembros del órgano, y en otra comunidad (Navarra) también hay disponible información sobre las sesiones. Pero en solo dos comunidades (Illes Balears y R. Murcia) se encuentran disponibles las actas de las sesiones del órgano. Por tanto, es imprescindible una mayor transparencia sobre el funcionamiento de estos órganos participativos, más allá incluso del mero cumplimiento de las normas de publicidad activa ordenadas en las leyes de transparencia.

Por último, hay razones para pensar que la situación legal y real de los consejos de voluntariado no es muy diversa a la de los órganos similares que proliferan en todos los sectores y ámbitos de actuación pública, en especial en el nivel territorial autonómico. No obstante, son necesarios estudios que corroboren esta afirmación.

BIBLIOGRAFÍA

Escribano Collado, Pedro: (1994), «La participación social en las entidades públicas fundacionales», en *Administración instrumental: Libro homenaje a Manuel Francisco Clavero Arévalo*, Civitas, tomo I, p. 403-426.

Fernández Ramos, Severiano (2021): «La transparencia de los órganos administrativos colegiados», *RET, Revista Española de la Transparencia*, núm. 13, 2021, pp. 17-44.

García Campá, Santiago (2001-(2001): «La participación del voluntariado en las decisiones públicas: el Consejo de Voluntariado», *Revista del Ministerio de Trabajo*



y *Asuntos Sociales*: Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración, Nº 30, pp. 93-112.

Sierra Rodríguez, Javier (2019): *La participación en la elaboración de normas de la Administración General del Estado*, Madrid, CEPC.

Torres López, M.^a Asunción (2000): «Régimen jurídico del voluntariado en España: del voluntariado social al voluntariado para la sociedad», *Actualidad Administrativa*, núm. 19, del 8 al 14 de mayo de 2000.

ANEXO PÁGINAS WEB DE ÓRGANOS PARTICIPATIVOS

- Consejo Andaluz del Voluntariado:
<https://www.juntadeandalucia.es/organismos/inclusion-social-juventud-familia-igualdad/consejeria/organos-colegiados/61950.html>
- Consejo del Voluntariado P. Asturias:
<https://socialasturias.asturias.es/consejo-de-voluntariado-del-principado-de-asturias>
- Comisión Intersectorial de Voluntariado Canarias:
<https://www.gobiernodecanarias.org/derechos-sociales/voluntariado/comision-intersecc/>
- Consejo Asociacionismo y Voluntariado Cataluña:
<https://voluntariat.gencat.cat/dgacc/consell-de-l-associacionisme-i-el-voluntariat-de-catalunya/>
- Consejo Gallego de Acción Voluntaria:
https://transparencia.xunta.gal/tema/transparencia-institucional/estructura-organica-e-funcional/organos-colexiados-adscritos?content=/Portal-Transparencia/Unidades_informacion_transparencia/interiores/Tema_2/organos-colexiados/transparencia_0019.html (fecha de actualización: 07/03/2016)
- Foro Balear del Voluntariado:
https://www.caib.es/sites/suportalvoluntariat/es/forum_balear_del_voluntariado/



- Consejo Navarro del Voluntariado:
<https://participa.navarra.es/assemblies/organo-49>
- Consejo Vasco del Voluntariado:
<https://www.euskadi.eus/voluntariado/consejo-vasco/web01-a2bolunt/es/>
<https://batekin.org/consejo-vasco-de-voluntariado/>
- Consejo Asesor del Voluntariado de la Región de Murcia:
<https://transparencia.carm.es/-/consejo-asesor-del-voluntariado-de-la-region-de-murcia#gsc.tab=0>