

# La participación del voluntariado en las decisiones públicas: el Consejo de Voluntariado

SANTIAGO GARCÍA CAMPÁ \*

## 1. INTRODUCCIÓN

**E**l voluntariado, cuyo año internacional está celebrándose, se ha convertido en uno de los fenómenos sociales más relevantes del final de siglo, tanto en el ámbito internacional como en el europeo (Ascoli, Pavolini, 2000; Davis Smith, 1993; Rifkin, 1996, 317 ss.; Salamon, Anehier 1997, 41 ss.). En España concretamente, los voluntarios y las organizaciones de voluntariado — dos aspectos que han de ser estudiados de forma conjunta para entender adecuadamente este fenómeno— han experimentado no sólo un importante crecimiento cuantitativo durante los últimos veinte años sino, sobre todo, una profunda transformación cualitativa.

Desde una perspectiva cuantitativa puede afirmarse que el auge del voluntariado ha sido particularmente intenso en nuestro país. Esta afirmación puede ser evaluada teniendo en cuenta tres parámetros: el número de voluntarios, que se ha incrementado de forma continuada a lo largo de los años noventa hasta alcanzar aproximadamente la cifra de

3 millones (Ruiz Olabuénaga, 2000, 67-68) <sup>1</sup>; las organizaciones de voluntariado, que han gozado de un *boom* espectacular que comenzó en 1986 y que ha permanecido, de manera más atenuada, en la década siguiente (Casado 1995 y 2000; Mota 1999; Plataforma para la Promoción del Voluntariado en España 1997); y, por último, la importancia económica de las actividades de voluntariado, que cuenta ya con un amplio apoyo doctrinal (Carpio 1999; Comisión Europea 1997, 5 ss.; Comité Económico y Social de la Unión Europea, 1998; Rodríguez Cabrero, Monserrat Corderiu, 1996, 173 ss.) <sup>2</sup>.

<sup>1</sup> En relación con las cifras de voluntariado ha de tenerse en cuenta que los análisis empíricos sobre voluntariado son escasos en nuestro país (IZQUIETA ETULAIN, CALLEJO GONZÁLEZ, 1999) y que, en general, los estudios sobre participación cívica contienen apreciables limitaciones conceptuales y metodológicas (SARASA, 1997, 362). Por otra parte, los estudios que se han llevado a cabo sobre las entidades de acción social receptoras del 0,52% del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas confirman el crecimiento del número de voluntarios en España (MARBÁN, 2000).

<sup>2</sup> Por ejemplo, las valoraciones de las instituciones europeas, basadas en las aportaciones del Instituto Universitario Johns Hopkins, calculaban que el gasto del Tercer Sector en 1990 supuso el 1,99% del Producto Interior Bruto en Italia, el 3,34% en Francia, el 3,95% en Suecia y el 4,80% en Inglaterra. En el caso concreto de España, la estimación del gasto realizado por el conjunto de las entidades en Servicios Sociales arrojaba una cifra cercana a los 352.000 millones de pesetas para el año

\* Universitat Jaume I. La elaboración de este artículo ha sido posible gracias a la concesión de una beca predoctoral por la Conselleria de Cultura, Educación y Ciencia de la *Generalitat Valenciana*, en el marco del Programa Valenciano de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico para el año 2000.

Paralelamente, desde un punto de vista cualitativo, el voluntariado en España ha experimentado una honda transformación como consecuencia de, al menos, dos factores: por una parte, la aparición de diferentes aportaciones doctrinales de fundamentación, conceptualización y análisis del voluntariado; y principalmente, por otra, el desarrollo de una normativa jurídica sobre la materia cada vez más numerosa y específica que ha aparecido como consecuencia del interés de los poderes públicos —hasta hace poco desconocido— por regular algunas facetas del voluntariado que pudieran ayudar a remediar la crisis del Estado de Bienestar referida básicamente a las políticas socio-asistenciales<sup>3</sup>.

En primer lugar, la valiosa aportación doctrinal surgida en nuestro país ha elaborado un primer marco teórico que se considera adecuado para analizar el voluntariado y para practicar la misma acción voluntaria. A los efectos de este estudio, el análisis de las distintas contribuciones permite apreciar la existencia de un debate muy importante sobre la reconfiguración de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil —en la que se encuentra el voluntariado— tras la crisis del Estado de Bienestar<sup>4</sup>. En el marco de este debate, cierta aportación doctrinal considera que el voluntariado puede proporcionar una nueva forma de participación ciudadana libre, solidaria y organizada en los asuntos pú-

1992, que supuso el 0,59% del Producto Interior Bruto de aquel año (Rodríguez Cabrero, Monserrat Codorniu, 1996, 267). Posteriormente, en el año 1995 se ha cuantificado el gasto del Tercer Sector español en 2,8 billones de pesetas, es decir, el 4% del Producto Interior Bruto del mismo (Ruiz Olabuénaga, 2000, 71).

<sup>3</sup> Fundamentalmente a partir de la propuesta de J. RIFKIN (1996), se extendió la creencia de que el trabajo voluntario también podría paliar la crisis del empleo en el Estado de Bienestar. Sin embargo, la inviabilidad de esta tesis ha sido expuesta por L. E. ALONSO (1999a, 143 ss.).

<sup>4</sup> ALONSO, 1999b; ASCOLI, 1987; CAPELLA, 1994; DÍAZ, 1998, 120-123; DOMINGO MORATALLA, 1998; DONATI, 1999, 112 ss.; DURÁN y LALAGUNA, 1996, 265 y ss.; GARCÍA INDA, 1995; GARCÍA ROCA, 1992; RODRÍGUEZ CABRERO, 1995 y 2000; ROSANVALLON, 1995.

blicos<sup>5</sup>. En esta línea, se ha propuesto que la participación voluntaria en el ámbito público no signifique sólo la ejecución de las políticas sociales y de los programas de voluntariado que deciden los poderes públicos, sino también su intervención en el proceso de decisión de tales políticas y programas<sup>6</sup>. Se aprecia en la participación voluntaria una oportunidad para profundizar en formas y procesos más democráticos, entendiendo que la participación ciudadana —en este caso voluntaria— ha de influir de manera real y significativa en las decisiones que le afecten<sup>7</sup>. Se plantea así que la complementariedad que rige las relaciones entre los poderes públicos y el voluntariado alcance tanto a la aplicación de las políticas sociales como a su misma definición<sup>8</sup>.

En segundo lugar, además de la aportación doctrinal que ha surgido en torno a esta cuestión, la principal novedad en materia de voluntariado ha sido «el sometimiento de la acción voluntaria a formas jurídicas y la intervención de los poderes públicos en la organización, promoción y orientación del

<sup>5</sup> ALONSO, 1999c; CAPELLA, 1993; CASADO, 1991, 21; Colectivo IOE, 1990, 162; DOMINGO MORATALLA, 1997, 214 y ss.; FUNES RIVAS, 1995 y 1996, 203 ss.; GARCÍA INDA, 1998, 25; GARCÍA ROCA, 1994, 68 ss. y 1999; GARCÍA ROCA, COMES BALLESTER, 1995, 118 ss.; GINER, SARASA, 1995 y 1996; MADRID, 1994, 19; 1996, 265 ss. y 1999, 82 ss.; RENES, ALFARO, RICCARDELLI, 1994; SUSÍN, 1999, 154; TAVAZZA, 1995; VILLASANTE, 1995, 373 y 1998, 25-27; ZUBERO, 1998, 107.

<sup>6</sup> ALONSO, JEREZ, 1998; CASADO, 1990, 176; COLECTIVO IOE, 1990, 170; FALCÓN, 1997; GARCÍA INDA, 1999, 128; GARCÍA ROCA, 1989, 456; 1994, 61 y 1996, 31-32; MADRID, 1994, 22; 1996, 265-268; 1998, 161 ss. y 1999, 82 ss.; MONTAÑÉS, VILLASANTE, ALBERICH, 1996; SUSÍN, 1999, 186.

<sup>7</sup> CORTINA, 1997a, 99; 1997b, 66 y 1998, 195-196.

<sup>8</sup> Ha de recordarse que un voluntariado apto para participar en las decisiones públicas en el sentido propuesto exige, de acuerdo con GARCÍA ROCA, unir lo mejor de su tradición, de los movimientos sociales y de otras formas de solidaridad y participación, construyendo así un nuevo paradigma para entenderlo y practicarlo (1994, 13-22). En sentido parecido ALONSO (1999b, 49-50) y ARANGUREN GONZALO (2000, 131 ss.).

voluntariado» (Madrid 1996, 262). A este respecto, el desarrollo de la legislación sobre voluntariado ha pasado por tres etapas bien distintas entre sí, que reflejan en cierta medida el creciente interés de los poderes públicos en regular las actividades del voluntariado:

**1.ª etapa (1970-1980):** Durante esta década comienza a elaborarse una normativa muy dispersa y parcial sobre el voluntariado. Se trata de normas que no aparecen recogidas en un único texto legal, sino en diferentes ámbitos normativos, y que regulan sólo algunos aspectos muy concretos del voluntariado <sup>9</sup>.

**2.ª etapa (1980-1990):** Las numerosas disposiciones legales que aparecen en este periodo pierden parte de la dispersión y de la parcialidad que predominaban anteriormente. En esta etapa pueden identificarse tres conjuntos normativos cuyo análisis permite confirmar la existencia de un cambio sustancial en la regulación jurídica del voluntariado: la normativa internacional sobre voluntariado <sup>10</sup>, la legislación sobre personas minusválidas y sobre servicios sociales <sup>11</sup> y el nuevo sistema legal

de subvenciones públicas al voluntariado <sup>12</sup>. A pesar de estas novedades, la normativa se caracteriza por regular el voluntariado de manera indirecta con ocasión de la ordenación de otras materias (por ejemplo, minusvalías o acción social) (García Inda 1997, 59).

**3.ª etapa (1990-2000):** Durante esta década tanto el Estado como la mayoría de las Comuni-

dictadas, en virtud del artículo 148.1.20 de la Constitución Española, por las Comunidades Autónomas: art. 6.f) de la Ley Foral 14/1983, de 30 de marzo, de Servicios Sociales de Navarra (BOE de 22 de junio); art. 28 de la Ley 11/1984, de 6 de junio, de Servicios Sociales de Madrid (BOE de 24 de julio); arts. 91 y ss. de la Ley 8/1985, de 9 de diciembre, de Servicios Sociales de la Región de Murcia (BOE de 18 de marzo de 1986); art. 17 de la Ley 26/1985, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Cataluña (BOE de 7 de marzo de 1986); art. 27 de la Ley 3/1986, de 16 de abril, de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha (BOE de 22 de julio); art. 6.e) de la Ley 9/1987, de 11 de febrero, de Servicios Sociales de las Islas Baleares (BOE de 13 de mayo); art. 15 de la Ley 5/1987, de 11 de abril, de Servicios Sociales de Asturias (BOE de 9 de junio); art. 27 de la Ley 5/1987, de 23 de abril, de Servicios Sociales de Extremadura (DOE de 12 de mayo); art. 15 de la Ley 9/1987, de 28 de abril, de Servicios Sociales de Canarias (BOE de 27 de mayo); arts. 25 y ss. de la Ley 2/1988, de 4 de abril, de Servicios Sociales de Andalucía (BOE de 28 de junio); art. 27 de la Ley 18/1988, de 28 de diciembre, de Acción Social y Servicios Sociales de Castilla y León (BOE de 8 de marzo de 1989); arts. 18 y ss. de la Ley 5/1989, de 6 de julio, de Servicios Sociales de la Comunidad Valenciana (BOE de 7 de agosto); art. 24 de la Ley 2/1990, de 10 de mayo, de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de La Rioja (BOE de 2 de junio); art. 17 de la Ley 5/1992, de 27 de mayo, de Acción Social de Cantabria (BOE de 29 de julio); arts. 43 y ss. de la Ley 4/1993, de 14 de abril, de Servicios Sociales de Galicia (BOE de 11 de mayo). El caso de Galicia es especial porque su Ley 4/1993, de 14 de abril, sobre Servicios Sociales (BOE de 11 de mayo) regula de manera detallada el voluntariado social (arts. 43 a 48).

<sup>12</sup> La reforma se produce a raíz de la Disposición Adicional Quinta de la Ley 33/1987, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1988 (BOE del 24), que destinaba el 0,5239% del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas a colaborar en el sostenimiento de la Iglesia Católica y a subvencionar otros fines de interés social, entre los que se encontraban las actividades de voluntariado social.

<sup>9</sup> Las Órdenes del Ministerio de Sanidad y Seguridad Social de 5 de junio de 1978 (BOE de 7 de julio) y de 14 de marzo de 1979 (BOE de 25 de abril), que establecen los Planes de Inversión del Fondo Nacional de Asistencia Social para los años 1978 y 1979, son dos buenos ejemplos de la regulación jurídica sobre el voluntariado surgida durante este periodo.

<sup>10</sup> En el ámbito de Naciones Unidas, la Resolución de 19 de febrero de 1986 por el que se proclama el día 5 de diciembre «Día Internacional del Voluntariado por un desarrollo económico y social»; en el marco de la Comunidad Europea, la Resolución del Parlamento Europeo sobre el voluntariado, de 16 de noviembre de 1983 y la Recomendación del Consejo Europeo sobre la protección social de los voluntarios para el desarrollo, de 21 de junio de 1985; y en el ámbito del Consejo de Europa, si bien no hay que olvidar el precedente del artículo 14.2 de la Carta Social Europea, la Recomendación (85) 9 del Comité de Ministros sobre el trabajo voluntario en actividades de bienestar social, de 21 de junio de 1985.

<sup>11</sup> Artículo 64 de la Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de los minusválidos (BOE del 30) y los artículos siguientes de las leyes sobre servicios sociales

dades Autónomas elaboran leyes especiales sobre el voluntariado, que se convierte en un objeto específico de la regulación jurídica, tal y como puede apreciarse en la Tabla 1<sup>13</sup>.

TABLA I. PERIODIFICACIÓN DE LA LEGISLACIÓN ESPECIAL SOBRE VOLUNTARIADO EN ESPAÑA<sup>a</sup>

Año	Disposición legal	Ámbito de aplicación
1991	Ley 25/1991, de 13 de diciembre, de creación del Instituto Catalán del Voluntariado ( <i>DOG</i> del 30)	CATALUÑA
1992	Ley 9/1992, de 7 de octubre, del voluntariado social ( <i>BOA</i> del 19)	ARAGÓN
1993	Decreto 45/1993, de 20 de abril, del voluntariado social ( <i>BOJA</i> de 25 de mayo)	ANDALUCÍA
1994	Ley 3/1994, de 19 de mayo, del voluntariado social ( <i>BOCM</i> del 24)	MADRID
	Decreto 67/1994, de 2 de diciembre, del voluntariado social ( <i>BOR</i> del 10)	LA RIOJA <sup>b</sup>
1995	Decreto 12/1995, de 19 de enero, del voluntariado social ( <i>BOCyL</i> del 25)	CASTILLA Y LEÓN
	Ley 4/1995, de 16 de marzo, del voluntariado ( <i>DOCM</i> de 21 de abril)	CASTILLA-LA MANCHA
1996	Ley 6/1996, de 15 de enero, del voluntariado ( <i>BOE</i> del 17)	ESTATAL
1998	Ley 1/1998, de 5 de febrero, del voluntariado social ( <i>DOE</i> de 12 de marzo)	EXTREMADURA
	Ley Foral 2/1998, de 27 de marzo, del voluntariado ( <i>BON</i> de 10 de abril)	NAVARRA
	Ley 7/1998, de 6 de mayo, del voluntariado ( <i>BOR</i> del 12)	LA RIOJA
	Ley 4/1998, de 15 de mayo, del voluntariado ( <i>BOCAN</i> del 25)	CANARIAS
	Ley 3/1998, de 18 de mayo, del voluntariado ( <i>BOCAIB</i> del 28)	BALEARES
	Ley 17/1998, de 25 de junio, del voluntariado ( <i>BOPV</i> de 13 de julio)	PAÍS VASCO
2000	Ley 3/2000, de 22 de diciembre, del voluntariado ( <i>DOG</i> del 28)	GALICIA

<sup>a</sup> Se excluyen las normas sectoriales sobre voluntariado (p.ej., voluntariado educativo, cultural, medioambiental y de protección civil).

<sup>b</sup> Disposición derogada por la Ley riojana del voluntariado de 1998.

Las leyes de voluntariado, en términos generales, presentan una estructura formal que no difiere excesivamente: delimitan el ámbito de aplicación territorial; definen los conceptos legales de voluntariado, voluntario y entidad de voluntariado; indican las actividades

que puede desarrollar el voluntariado; establecen el contenido de la relación jurídica de voluntariado, es decir, los derechos y deberes que surgen entre los voluntarios y las organizaciones de voluntariado; determinan las relaciones entre la Administración y las organizaciones de voluntariado; e incluyen algunas medidas para la promoción del voluntariado. En algunos casos incluso prevén un sistema para la resolución de los conflictos

<sup>13</sup> Pueden consultarse los textos de las leyes de voluntariado en Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (1999).

que surjan entre los voluntarios y las organizaciones de voluntariado (leyes del voluntariado estatal, riojana y balear y gallega).

Sin embargo, esta identidad de la legislación sobre voluntariado desaparece cuando cada ley pasa a definir el contenido de los conceptos y de las relaciones que surgen de la acción voluntaria. Por ejemplo, se descubren diferencias importantes en la definición del concepto de organización de voluntariado, de las actividades de voluntariado, de los derechos y deberes de los voluntarios, de las medidas de fomento del voluntariado y de las relaciones entre la Administración y el voluntariado. Esta *pluralidad de modelos legales de voluntariado*<sup>14</sup> —que no ha sido solucionada por la Ley estatal— dificulta el estudio de la regulación del voluntariado en el Derecho español ya que exige realizar un análisis comparado de las leyes elaboradas por el Estado y por las Comunidades Autónomas para apreciar por completo la definición legal del voluntariado<sup>15</sup>.

Teniendo en cuenta el doble marco doctrinal y legal que ha sido expuesto, nuestra investigación ha seleccionado como objeto de estudio (entre otros muchos posibles que todavía precisan un análisis más profundo) la figura del Consejo de Voluntariado, esto es, el cauce institucional que ha establecido la legislación sobre voluntariado para que éste

<sup>14</sup> Las apreciables diferencias que existen entre las leyes de voluntariado han producido, en opinión de GARCÍA INDA, una pluralidad de modelos legales de voluntariado, o bien un modelo plural de régimen jurídico del voluntariado (2000, 237).

<sup>15</sup> A este respecto, CASARES (1994, 279-289), GARCÍA INDA (1996, 220-236) y GUTIÉRREZ RESA (1997, 325-335) han elaborado tablas para comparar los siguientes contenidos de las leyes estatal y autonómicas de voluntariado: los conceptos de voluntariado, de voluntario y de organización de voluntariado; los derechos y deberes de los voluntarios y de las organizaciones; las áreas de actuación determinadas como propias del voluntariado; las relaciones de las organizaciones con la Administración; las medidas de fomento del voluntariado; y los requisitos de acreditación o registro de las organizaciones.

participe en el proceso de adopción de las decisiones públicas que le afectan.

Un estudio sobre este objeto se hacía necesario fundamentalmente a partir de dos constataciones:

- La participación del voluntariado en el proceso decisorio público defendida por numerosas propuestas doctrinales y por los propios discursos y narraciones del sector voluntario (Congreso Europeo del Voluntariado 1998; Euroforo Mediterráneo del Voluntariado 2000), ha sido confirmada por la influencia que las organizaciones voluntarias han alcanzado en la configuración de la agenda institucional, así como por su participación en ciertas fases del proceso de definición de las políticas sociales (Beck 2000, 9; Ibarra 1999, 248).
- A pesar de lo anterior, la Doctrina jurídica que ha estudiado la regulación legal del voluntariado no ha prestado prácticamente atención a la respuesta ofrecida por el Derecho estatal y autonómico a la participación del mismo en las decisiones públicas<sup>16</sup>.

De este modo, parecía oportuno elaborar un primer marco de análisis que relacionase los reclamos participativos del voluntariado en el proceso decisorio público con la normativa jurídica establecida al respecto por los poderes públicos.

El contenido del presente artículo se divide en tres partes: en la primera, se ofrece un concepto amplio del Consejo de Voluntariado que pretende identificar sus caracteres básicos; en la segunda, se analiza la regulación del Consejo de Voluntariado en el Derecho estatal y autonómico con el fin de alcanzar dos objetivos: apreciar su influencia en el proceso

<sup>16</sup> Entre otros, ALDANONDO SALAVERRÍA, 1996; BLASCO, 2000; CASARES, 1994; FERNÁNDEZ PAMPILLÓN, 1989; GARCÍA INDA, 1996 y 1997; GARCÍA INDA, CASARES, 1994; MADRID, 1994, 1996 y 1998; MAESTRO BUELGA; GARCÍA HERRERA, 1999, 196 ss.; PETRUS, 1991; VILÀ, 1999.

decisorio público y conocer la significación de la participación voluntaria en su seno; y, en la tercera, se establecen las conclusiones más relevantes del análisis efectuado. Por último, se adjunta una tabla comparativa de los Consejos de Voluntariado que facilita la apreciación de las semejanzas y diferencias que existen entre ellos.

## 2. CONCEPTO DE CONSEJO DE VOLUNTARIADO

El Consejo de Voluntariado puede ser definido inicialmente como un *órgano administrativo de carácter participado que interviene en el proceso decisorio público en materia de voluntariado*. Tres son, por tanto, los caracteres mínimos para que podamos hablar de un Consejo de Voluntariado:

- ha de tratarse de un órgano de carácter administrativo, integrado en la Administración <sup>17</sup>
- de estructura participada, es decir, su composición incluye representantes del sector de voluntariado <sup>18</sup>
- que interviene en el proceso de decisión pública de las políticas de voluntariado, entendiéndose por tales las disposiciones legales reguladoras del voluntariado, los planes de voluntariado, los criterios de convocatoria y concesión de las subvenciones al voluntariado, entre otras medidas destinadas a la ordenación del sector de voluntariado (Mora Rosado 2000, 43).

<sup>17</sup> Cfr. el artículo 22.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (BOE del 27).

<sup>18</sup> Teniendo en cuenta este criterio, el presente estudio no ha incluido las Comisiones creadas en materia de voluntariado compuestas exclusivamente por representantes de la Administración. Se trata de la Comisión Interdepartamental del Voluntariado de Castilla-La Mancha, la Comisión Interdepartamental Navarra del Voluntariado y la Comisión Andaluza de Voluntariado.

Cada uno de los tres rasgos que han sido identificados puede ser desarrollado legalmente de diversas formas, con el resultado de que la variante finalmente seleccionada otorgará más o menos importancia tanto al Consejo de Voluntariado como a la participación voluntaria en su interior (p.ej., órgano auxiliar u organismo autónomo, composición paritaria o no paritaria, intervención decisiva o consultiva, preceptiva o facultativa, etc.) <sup>19</sup>. Así pues, se confirma la necesidad de analizar de forma específica la regulación del Consejo de Voluntariado en el Derecho estatal y en el Derecho autonómico.

## 3. ANÁLISIS LEGAL

### 3.1. Derecho estatal

#### 3.1.1. Introducción

El análisis del Consejo de Voluntariado en la regulación estatal presenta una dificultad inicial: esta figura no aparece en la Ley del Voluntariado. A pesar de que su creación se planteó a lo largo del proceso de redacción de la Ley estatal en diferentes ocasiones <sup>20</sup>, el texto legal fue aprobado sin recoger en su articulado ninguna referencia al mismo.

Ha sido el Plan Estatal del Voluntariado (1997-2000) el que ha introducido el Consejo de Voluntariado en el Derecho estatal, al contemplar entre sus medidas la creación del *Consejo Estatal del Voluntariado*, que se define 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). Sin embargo, aunque ha finalizado el periodo para la aplicación del Plan, no se tiene constancia de que se haya iniciado medida alguna

<sup>19</sup> Sobre la importancia de la definición legal de estos aspectos en los órganos de carácter participado puede consultarse FONT I LLOVET (1985).

<sup>20</sup> Vid. Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, Serie A, núm. 127-4 (6 de octubre de 1995); 18 y 29.

para constituir el Consejo Estatal del Voluntariado.

Por último, recientemente se ha creado el *Consejo Estatal de ONGs de Acción Social*. Se trata de un órgano administrativo de carácter participado que interviene en el proceso decisorio de las políticas estatales de acción social, entre las que se encuentra la política de voluntariado. Como puede apreciarse, nos encontramos ante una figura que está muy próxima al Consejo de Voluntariado. En caso de confirmarse la equivalencia entre ambos órganos, el Consejo Estatal de ONGs de Acción Social podría asumir el papel y las funciones que le corresponderían al Consejo Estatal del Voluntariado.

### 3.1.2. *El Consejo Estatal de ONGs de Acción Social*

El Consejo Estatal de ONGs de Acción Social, establecido por el Decreto 1910/1999, de 17 de diciembre (BOE de 12 de enero de 2000), es definido como un órgano de encuentro, diálogo y participación entre el movimiento asociativo y la Administración, adscrito al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales con funciones de consulta y asesoramiento para el desarrollo de las políticas públicas de acción social (art. 1)<sup>21</sup>.

La composición del Consejo Estatal de ONGs está formada por un Presidente, dos Vicepresidentes y treinta vocales (art. 3). La Presidencia le corresponde al Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales. En cuanto a las dos Vicepresidencias, la primera es ocupada por el titular de la Secretaría General de Asuntos Sociales (que sustituirá al Presidente en caso de vacante) y la segunda por un

<sup>21</sup> El Consejo Estatal de ONGs de Acción Social sustituye a la Comisión representativa de las organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro de ámbito nacional prevista en las sucesivas Órdenes de convocatoria de subvenciones con cargo a la asignación tributaria del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (Disposición transitoria única):

representante elegido por los vocales de las ONGs, de entre ellos mismos (art. 4). Por su parte, los 30 vocales que componen este Consejo se dividen en 8 vocales procedentes de las Administraciones Públicas —que disponen de voz pero no de voto (art. 5.1.3.º)— y 22 vocales en representación del sector de voluntariado (art. 5.2)<sup>22</sup>. Como puede apreciarse, la mayoría de vocales en representación de las ONGs y su exclusiva titularidad del derecho al voto otorgan una relevancia especial a la participación del voluntariado en este Consejo, cuyas propuestas serán adoptadas por los representantes de las ONGs que lo componen.

Las ONGs, para poder optar a un representante en el Consejo Estatal, han de cumplir cuatro requisitos: que sus estatutos se enmarquen en el área de la acción social; que su ámbito de actuación sea estatal o que ocupen una posición preeminente en un determinado ámbito territorial; que cuenten con personal voluntario para el desarrollo de sus actividades; y que acrediten la realización de programas sociales (art. 5.2). La presencia de voluntarios en las ONGs permite confirmar que nos encontramos ante entidades de voluntariado, en consonancia con el artículo 8 de la Ley estatal del Voluntariado.

Las funciones que se asignan al Consejo Estatal de ONGs de Acción Social pueden clasificarse en tres grupos: funciones de propuesta dirigidas a la Administración, funciones de conocimiento previo sobre determinadas materias competencia de la Administración y funciones de coordinación dirigidas hacia las propias ONGs (art. 2). Entre las funciones que asume el Consejo Estatal destacan aquellas que pueden ser incluidas como funciones de conocimiento previo: por una parte, el conocimiento de los proyectos normativos y pla-

<sup>22</sup> Las entidades que han sido designadas finalmente para aportar representantes al Consejo Estatal de ONGs de Acción Social aparecen en la Orden del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de 12 de febrero de 2001 (BOE del 14).

nes que la Administración quiera desarrollar sobre las actividades que realizan las ONGs; y, por otra, el informe que el Consejo Estatal a través de su Comisión Permanente, ha de recibir preceptivamente del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales sobre las bases y las propuestas de resolución de las subvenciones con cargo al 0,52% del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. En ambos casos, se trata de cuestiones muy importantes (y delicadas) para la definición de la política pública en materia de voluntariado. Con su paso por el Consejo Estatal, tanto los proyectos y planes normativos como las bases y las propuestas de subvención pueden resultar afectados por las aportaciones que realicen los representantes de las ONGs.

A pesar de la importancia de estas funciones, el Consejo Estatal no asume todavía la tarea de emitir un informe o dictamen de carácter preceptivo sobre éstas u otras materias —que sí desarrollan algunos Consejos autonómicos de Voluntariado. Si así fuera, la relevancia de la participación del sector del voluntariado en las decisiones públicas sería mayor, por cuanto que los informes de carácter preceptivo emitidos por órganos de estructura participada han sido considerados un auténtico medio de control de la Administración (Font i Llovet 1985, 71).

Sin necesidad de entrar en otras cuestiones acerca de esta figura (p.ej., el régimen de funcionamiento, el sistema de elección de los representantes de las ONGs, etc.), puede concluirse que el Consejo Estatal de ONGs de Acción Social es un órgano equivalente al Consejo Estatal del Voluntariado, por lo que podría asumir las funciones que le corresponderían a éste <sup>23</sup>.

<sup>23</sup> De esta manera, se recuperaría el planteamiento original de la Plataforma para la Promoción del Voluntariado en España (1987), que prefería la creación de un órgano de encuentro y diálogo entre la Administración y el sector de voluntariado en materia de políticas sociales y de voluntariado al mismo tiempo, y se evitaría la multiplicación innecesaria de este tipo de Consejos en materias muy próximas.

## 3.2. Derecho autonómico

### 3.2.1. Introducción

A diferencia de la legislación estatal, las leyes autonómicas de voluntariado han previsto desde el primer momento la figura del Consejo de Voluntariado. De las 13 leyes especiales sobre voluntariado 10 han contemplado la creación de un Consejo autonómico de voluntariado y sólo 3 no han efectuado ninguna referencia al mismo (leyes de Castilla y León, Extremadura y La Rioja).

La previsión de Consejos de Voluntariado en el ámbito autonómico se estima conveniente por dos motivos: en primer lugar, debido a que las posibilidades para hacer efectiva la participación ciudadana —en este caso, voluntaria— están directamente relacionadas con la descentralización del poder, con su distribución territorial y con su acercamiento al ciudadano (García Roca, 1993, 40 y 1995, 64-65; García Herrera, Maestro Buelga, 1999; Rodríguez Cabrero, 1999 y 2000). Por lo tanto, las Comunidades Autónomas —sin olvidar el papel principal que mantiene la política social estatal— también pueden propiciar la creación de mecanismos válidos para articular la participación del voluntariado en el proceso de decisión de las políticas sociales, en concreto de las políticas de voluntariado. En segundo lugar, los Consejos autonómicos de Voluntariado son necesarios porque la reestructuración del Estado de Bienestar está incrementando progresivamente la importancia de los poderes locales y regionales en la definición de las políticas sociales (Rodríguez Cabrero 1999 y 2000).

La clasificación de los Consejos autonómicos de Voluntariado que aparece a continuación se ha efectuado teniendo en cuenta la definición legal de sus contenidos mínimos (naturaleza jurídica, composición y funciones). Así, los tipos de Consejo de Voluntariado resultantes de dicha clasificación han sido: los Consejos de Voluntariado definidos legalmente (cuyas leyes reguladoras han definido

los mínimos indicados) y los Consejos de Voluntariado previstos legalmente (sus leyes reguladoras han previsto la creación del Consejo de Voluntariado pero no han definido sus elementos básicos). En este segundo grupo se ha distinguido, a su vez, entre los Consejos que han sido posteriormente desarrollados y los que no han tenido tal desarrollo normativo.

### 3.2.2. *Consejos de Voluntariado definidos legalmente*

Se incluyen el Instituto Catalán del Voluntariado, la Comisión Madrileña de Voluntariado Social, el Consejo Navarro del Voluntariado, el Consejo Vasco del Voluntariado y el Consejo Gallego del Voluntariado.

El Instituto Catalán del Voluntariado (INCAVOL), que constituye el objeto central de la regulación catalana en materia de voluntariado, presenta algunas características que lo diferencian del resto de Consejos de Voluntariado. En primer lugar, se trata de un *organismo autónomo* sobre el que la Administración descentraliza algunas de las funciones más importantes para el desarrollo de la política de voluntariado en Cataluña. En segundo lugar, junto a este aspecto funcional se encuentra un aspecto participativo: el INCAVOL se estructura en dos órganos, el Consejo Rector y el Consejo Asesor, ambos de composición participada. Mientras el primero está mayoritariamente formado por representantes de la Administración, el Consejo Asesor presenta una mayoría de los miembros del sector de voluntariado y de otros agentes sociales en relación con los representantes de la Administración. En tercer lugar, el Consejo Rector desarrolla las funciones de gobierno del INCAVOL, mientras que el Consejo Asesor realiza las funciones de consulta y asesoramiento —de modo que viene a desempeñar las funciones que realizan en general el resto de Consejos de Voluntariado. Por último, una de las características más importantes del INCAVOL es que su desarrollado reglamentario ha tenido lugar en diferentes ocasiones y que

lleva a cabo sus funciones con plena normalidad <sup>24</sup>.

El resto de Consejos de Voluntariado incluidos en este apartado puede ser analizado de forma conjunta. Se trata de órganos auxiliares de la Administración, de composición participada, que desarrollan básicamente funciones de consulta, asesoramiento, propuesta y coordinación en materia de voluntariado. No obstante, dichos Consejos muestran las siguientes peculiaridades:

- la Comisión Madrileña de Voluntariado Social presenta una composición paritaria, esto es, con igual número de representantes de la Administración y del sector de voluntariado junto con los sindicatos <sup>25</sup>, y tiene asignadas funciones de consulta, coordinación y propuesta, que, por otra parte, coinciden en varios aspectos con las que han sido atribuidas a la Dirección General de Cooperación al Desarrollo y Voluntariado <sup>26</sup>, coincidencia que está pendiente de ser clarificada;
- el Consejo Navarro del Voluntariado, en el que los representantes de la Administración son mayoría, incorpora entre sus funciones la emisión de un informe preceptivo sobre los anteproyectos y los proyectos de las disposiciones

<sup>24</sup> Vid. los arts. 4 y ss. de la Ley 25/1991, de 13 de diciembre, de creación del Instituto Catalán del Voluntariado (DOGC del 30); el Decreto 89/1994, de 22 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento constitutivo del Consejo Asesor del Instituto Catalán del Voluntariado (DOGC de 4 de mayo); y la Orden del Departamento de Bienestar Social, de 13 de julio de 1995, por la que se aprueba el Reglamento de Régimen interno del Consejo Rector y del Consejo Asesor del Instituto Catalán del Voluntariado (DOGC de 7 de agosto).

<sup>25</sup> Vid. los arts. 17 y ss. de la Ley 3/1994, de 19 de mayo, del voluntariado social (BOCM del 24)

<sup>26</sup> Cfr. el artículo 15 del Decreto 313/1999, de 28 de octubre, que regula las competencias y la estructura orgánica de la Consejería de Educación (BOCM de 4 de noviembre).

legales generales que afecten directamente al voluntariado <sup>27</sup>;

- el Consejo Vasco del Voluntariado tiene una composición paritaria, con igual número de representantes de la Administración y del sector voluntario (a diferencia de la Comisión Madrileña de Voluntariado Social, no se precisa el concurso de los sindicatos para alcanzar la paridad), e incluye entre sus funciones la emisión de un informe equiparable al del Consejo Navarro del Voluntariado <sup>28</sup>.
- el Consejo Gallego del Voluntariado, en el que la Administración cuenta con una amplia mayoría de representantes, tiene asignadas funciones de informe y análisis de las actividades de voluntariado.

Sin embargo, estos cuatro Consejos de Voluntariado no han sido desarrollados reglamentariamente (en el caso de la Comisión Madrileña han transcurrido seis años desde su definición legal) ni desarrollan sus funciones en la práctica.

### 3.2.3. *Consejos de Voluntariado previstos legalmente*

Los Consejos de Voluntariado previstos legalmente pueden ser divididos en dos grupos: los Consejos que han sido desarrollados reglamentariamente, como es el caso de la Comisión Regional del Voluntariado de Castilla-La Mancha <sup>29</sup>, y los Consejos que todavía no han sido desarrollados, como son la Comisión Aragonesa de Voluntariado Social, la Comisión Andaluza de Voluntariado Social, la Comisión

<sup>27</sup> Vid. los arts. 19 y ss. de la Ley Foral 2/1998, de 27 de marzo, del voluntariado (BON de 10 de abril).

<sup>28</sup> Vid. los arts. 14 y ss. de la Ley 17/1998, de 25 de junio, del voluntariado (BOPV de 13 de julio).

<sup>29</sup> Decreto 128/1996, de 15 de octubre, que regula la composición y el funcionamiento de la Comisión Regional del Voluntariado (DOCM del 18).

Intersectorial Canaria de Voluntariado y el Fórum del Voluntariado de las Islas Baleares.

En general, los Consejos que se incluyen en este apartado pueden ser definidos como órganos de consulta y asesoramiento de la Administración en materia de voluntariado en los que participan representantes de las organizaciones de voluntariado. A partir de esta caracterización general, pueden hacerse las siguientes consideraciones específicas:

- La Comisión Regional del Voluntariado de Castilla-La Mancha está compuesta mayoritariamente por representantes de la Administración en relación con los representantes del voluntariado. En cuanto a sus funciones, destaca la emisión de un informe previo y preceptivo sobre el Plan Regional del Voluntariado —y su previsión presupuestaria— y sobre la normativa con rango de Decreto que desarrolle la Ley autonómica del Voluntariado <sup>30</sup>. De hecho, esta Comisión se convocó por primera vez a raíz de la necesidad de obtener su informe para aprobar el Plan Regional de Voluntariado (1999-2002) (Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha 1999), lo que confirma la relevancia del sistema de informes preceptivos apuntada anteriormente.
- La Comisión Aragonesa de Voluntariado Social está prevista legalmente como una comisión del Consejo Aragonés de Bienestar Social, de forma que la regulación aragonesa aprovecha la previa existencia de este órgano de participación y diálogo entre los poderes públicos y las entidades de voluntariado en el ámbito de la acción social y, al mismo

<sup>30</sup> Vid. el artículo 21 de la Ley 4/1995, de 16 de marzo, del voluntariado (DOCLM de 21 de abril) y el Decreto citado en la nota anterior.

<sup>31</sup> Vid. el art. 16 de la Ley 9/1992, de 7 de octubre, del voluntariado social (BOA del 19).

tiempo, evita la multiplicación de órganos participativos <sup>31</sup>.

- La Comisión Andaluza de Voluntariado Social se define básicamente como un órgano consultivo de las convocatorias públicas de los programas de voluntariado <sup>32</sup>. Esta Comisión ha sido necesariamente afectada por la reciente creación de la Agencia Andaluza de Voluntariado Social y de la Comisión de Voluntariado (formada exclusivamente por Directores Generales de diversas Consejerías), a pesar de que la normativa que las ha establecido ha omitido cualquier referencia a las relaciones que han de existir entre las nuevas instituciones y la Comisión Andaluza de Voluntariado Social <sup>33</sup>.
- La Comisión Intersectorial Canaria de Voluntariado es un órgano auxiliar con funciones de consulta, asesoramiento, propuesta, promoción y coordinación en materia de voluntariado. Con respecto a su composición, se establece que estará formada por representantes de las organizaciones de voluntariado, de los voluntarios y de la Administración autonómica, insular (Cabildos) y local (Ayuntamientos) <sup>34</sup>.
- El Fórum del Voluntariado de las Islas Baleares es caracterizado básicamente como un órgano que realiza funciones de propuesta, fomento y coordinación en materia de voluntariado <sup>35</sup>.

<sup>32</sup> Vid. el art. 14 del Decreto 45/1993, de 20 de abril, del voluntariado social (BOJA de 25 de mayo).

<sup>33</sup> Cfr. el Decreto 320/2000, de 13 de junio, que desarrolla las competencias de la Consejería de Gobernación en materia de voluntariado (BOJA del 27).

<sup>34</sup> Art. 18 de la Ley 4/1998, de 15 de mayo, del voluntariado (BOCAN del 25). El borrador del Decreto de desarrollo de la Ley Canaria del Voluntariado establece una composición con paridad entre los representantes de la Administración y del sector voluntario (art. 5).

<sup>35</sup> Arts. 19 y 20 de la Ley 3/1998, de 18 de mayo, del voluntariado (BOCAIB del 28).

Estos Consejos de Voluntariado están pendientes de ser desarrollados reglamentariamente, si bien hay que distinguir los casos de Aragón y Andalucía, que llevan más de siete años en suspenso, y los de Canarias y Baleares, que están pendientes de desarrollo desde hace aproximadamente dos años.

#### 4. CONCLUSIONES

Algunas de las conclusiones más relevantes que se derivan del análisis efectuado son las siguientes:

- No puede afirmarse que la participación del voluntariado en las decisiones públicas a través de su intervención en el Consejo de Voluntariado sea realmente significativa, debido a que:

a) en cuanto a la composición, el Consejo de Voluntariado o bien está mayoritariamente formado por representantes de la Administración (Consejo Rector del INCAVOL, Comisión Regional de Voluntariado de Castilla-La Mancha, Consejo Navarro del Voluntariado y Consejo Gallego de Voluntariado), o bien presenta una composición paritaria (Comisión Madrileña de Voluntariado Social y Consejo Vasco del Voluntariado) <sup>36</sup>. Sólo en el caso del Consejo Estatal de ONGs de Acción Social los vocales del sector voluntario cuentan con una amplia mayoría (reforzada por la exclusiva titularidad del derecho de voto).

b) en cuanto a las funciones, el Consejo de Voluntariado no pasa de desempeñar ta-

<sup>36</sup> En los órganos colegiados de tipo participado el empate no es necesariamente dirimido por el voto del Presidente, debiendo ser el Reglamento de funcionamiento de estos órganos el que establezca la solución. Véase el artículo 23.1.d) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (BOE del 27), teniendo en cuenta que la Sentencia del Tribunal Constitucional 50/1999, de 6 de abril, ha considerado que no tiene carácter básico.

reas de consulta y asesoramiento en la adopción de las decisiones públicas que le afectan. No obstante, puede afirmarse que los Consejos de Voluntariado que emiten informes de carácter preceptivo adquieren cierta relevancia en el proceso decisorio público (Comisión de Voluntariado de Castilla-La Mancha, Consejo Navarro del Voluntariado y Consejo Vasco del Voluntariado), en la medida que se ha puesto de manifiesto que estos informes de los órganos participados constituyen un medio de control de la Administración.

Una consideración específica merece el INCAVOL. Su configuración jurídica responde a un doble planteamiento: descentralizar las funciones en materia de voluntariado de la *Generalitat de Catalunya* en este organismo autónomo y, simultáneamente, incluir la participación del voluntariado en los órganos de dirección y asesoramiento en que se estructura el Instituto. La diferencia cualitativa que supone la presencia de los representantes del sector de voluntariado en el órgano de dirección de la política del INCAVOL es patente. Del mismo modo, debe destacarse la minoría de la representación de la Administración catalana en el órgano de asesoramiento y consulta sobre voluntariado.

- En segundo lugar, el análisis del Consejo Estatal de ONGs de Acción Social nos ha permitido apreciar su equivalencia con el Consejo Estatal del Voluntariado, por lo que se considera oportuno que desarrolle las funciones que le corresponderían a éste, evitando así la multiplicación innecesaria de esta clase de Consejos.
- Por último, el interés de los poderes públicos por desarrollar la figura del Consejo de Voluntariado reglamentariamente y por impulsar su funcionamiento ha sido muy desigual. Sólo en los casos del INCAVOL, de la Comisión Regional de Voluntariado de Castilla-La Mancha y del Consejo Estatal de ONGs de Acción Social se puede

hablar de funcionamiento real —si bien los dos últimos Consejos de Voluntariado se encuentran todavía en la fase inicial de su puesta en marcha.

## 5. BIBLIOGRAFÍA

- ALDANONDO SALAVERRÍA, I. (1996): «Reflexiones sobre el voluntariado (especial referencia a la Ley 6/1996, de 15 de enero, del voluntariado)»: *Revista Española de Derecho Canónico* 141: 611-634.
- ALONSO, LUIS ENRIQUE (1999a): *Trabajo y ciudadanía*. Estudios sobre la crisis de la sociedad salarial, Trotta, Madrid.
- (1999b): «Reconstrucción del Estado de bienestar: necesidades y ciudadanía»: *En Pie de Paz* 50: 44-51.
  - (1999c): «La juventud en el tercer sector: redefinición del bienestar, redefinición de la ciudadanía»: *Revista de Estudios de Juventud* 45: 9-31.
- ALONSO, LUIS ENRIQUE; JEREZ, ARIEL (1998): *Hacia una politización del Tercer Sector*. En JEREZ, ARIEL (Coord.): *¿Trabajo voluntario o participación? Elementos para una sociología del Tercer Sector*, Tecnos, Madrid.
- ARANGUREN GONZALO, L.A. (2000): *Cartografía del voluntariado*, PPC, Madrid.
- ASCOLI, UGO (Dir.) (1987): *Azione volontaria e Welfare State*, Il Mulino, Bologna.
- ASCOLI, UGO; PAVOLINI, EMMANUELE (2000): *Las organizaciones del tercer sector en las políticas socio-asistenciales en Europa: comparación de diferentes realidades*. En MUÑOZ MACHADO, S.; GARCÍA DELGADO, J.L.; GONZÁLEZ SEARA, L.: *Las estructuras del bienestar en Europa*, Escuela Libre Editorial-Tecnos, Madrid.
- BECK, ULRICH (2000): «La Europa del trabajo cívico»: *Claves de Razón Práctica* 106: 4-14.
- BLASCO, JOSE LUIS (2000): *La participación del ciudadano en la acción social. Una aproximación al régimen jurídico-administrativo del voluntariado*. En SOSA WAGNER, F. (Coord.): *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo*

- XXI. Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- CAPELLA, JUAN RAMÓN (1993): *Los ciudadanos siervos*, Trotta, Madrid.
- (1994): «Trabajo voluntario con idealidad emancipatoria»: *En Pie de Paz* 32: 7-13.
- CARPIO, MAXIMINO (Coord.) (1999): *El sector no lucrativo en España. Especial atención al ámbito social*, Pirámide, Madrid.
- CASADO, DEMETRIO (1990): «Acción voluntaria y responsabilidad política»: *Documentación Social* 80: 171-178.
- (1991): Prestigio y poder del sector voluntario. En VV.AA.: *Coordinación de la acción voluntaria*, Acebo, Madrid.
- (1995): *Organizaciones voluntarias en España* (2.<sup>a</sup> edición actualizada), Hacer Editorial, Barcelona.
- (2000): «Organizaciones voluntarias de objeto social en España»: *Revista Economistas* 83: 46-60.
- CASARES, M.<sup>a</sup> LUISA (1994): «Voluntariado y Derecho. Análisis de la Ley aragonesa 9/1992, de 7 de octubre, del voluntariado social»: *Revista Aragonesa de Administración Pública* 5: 209-289.
- COLECTIVO IOE (1990): «Participación ciudadana y voluntariado social»: *Documentación Social* 80: 159-170.
- COMISIÓN EUROPEA (1997): *Comunicación sobre «El fomento del papel de las asociaciones y fundaciones en Europa»*: COM(97) 241 final.
- COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL DE LA UNIÓN EUROPEA (1998): *Dictamen sobre «La cooperación con las asociaciones de solidaridad como agentes económicos y sociales en el ámbito social»*: Diario Oficial de la Comunidad Europea C73, de 9 de marzo.
- CONGRESO EUROPEO DEL VOLUNTARIADO (1998): *Manifiesto del Congreso Europeo del Voluntariado*, Conselleria de Benestar Social- Generalitat de Catalunya, Barcelona.
- CORTINA, ADELA (1997a): *Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía*, Alianza Editorial, Madrid.
- (1997b): *Intervención en las Jornadas sobre Ética Pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.
- (1998): *Hasta un pueblo de demonios. Ética pública y sociedad*, Taurus, Madrid.
- DAVIS SMITH, J. (Ed.) (1993): *Voluntary Action Research*, The Volunteer Center UK, London.
- DÍAZ, ELÍAS (1998): *Curso de Filosofía del Derecho*, Marcial Pons, Madrid.
- DOMINGO MORATALLA, A. (1997): *Ética y voluntariado. Una solidaridad sin fronteras*, PPC, Madrid.
- (1998): «Estado social y ética del voluntariado»: *Sistema* 144: 57-77.
- DONATI, PIERPAOLO (1999): *La ciudadanía societaria*, Ed. Universidad de Granada, Granada.
- DURÁN Y LALAGUNA, P. (1996): *Los límites del Derecho*, Comares, Granada.
- EUROFORO MEDITERRÁNEO DEL VOLUNTARIADO (2000): *Declaración de principios*, Fundació Bancaixa, Valencia.
- FALCÓN, ENRIQUE (1997): «Dimensiones políticas del voluntariado»: *Cristianisme i Justícia* 79: 3-30.
- FERNÁNDEZ PAMPILLÓN, A. (1989): *El Voluntariado social: Reconocimiento y marco jurídico en España*, Cruz Roja Española, Madrid.
- FONT I LLOVET, T. (1985): «Órganos consultivos»: *Revista de Administración Pública* 108: 53-85.
- FUNES RIVAS, M.a J. (1995): «El asociacionismo y la redefinición de los espacios políticos»: *Revista de Estudios Políticos* 89: 299-311.
- (1996): *La ilusión solidaria: Las organizaciones altruistas como actores sociales en los regímenes democráticos*, UNED, Madrid.
- GARCÍA HERRERA, M.A.; MAESTRO BUELGA, G. (1999): «Globalización, localismo y protección social»: *Diritto Pubblico* 1: 89-124.
- GARCÍA INDA, A. (1995): «La regulación del voluntariado en el contexto de las transformaciones jurídicas del Estado social»: *Revista de Fomento Social* 50: 493-514.

- (1996): «Aspectos legales del voluntariado. El modelo de la Ley 6/1996, de 15 de enero»: *Documentación Social* 104: 201-236.
- (1997): «La construcción administrativa del voluntariado: un modelo explicativo»: *Revista Aragonesa de Administración Pública* 11: 57-90.
- (1998): «El voluntariado como fundamento de los derechos humanos»: *Cuadernos de Trabajo Social* 11: 15-39.
- (1999): La generalización del voluntariado, o la nueva militancia. En MARTÍNEZ DE PISÓN, J.; GARCÍA INDA, A. (Dirs.): *El voluntariado: regulación jurídica e institucionalización social*, Egido Editorial, Zaragoza.
- (2000): «El debate sobre el servicio civil y su marco jurídico: el artículo 30.3 de la Constitución»: *Derechos y Libertades. Revista del Instituto Bartolomé de las Casas* 8: 195-239.
- GARCÍA INDA, A.; CASARES, M.<sup>a</sup> LUISA (1994): «La construcción jurídica del voluntariado social. Reflexiones sobre voluntariado y derecho a propósito de la ley aragonesa 9/1992, de 7 de octubre»: *Revista de Fomento Social* 49: 263-283.
- GARCÍA ROCA, J. (1989): «La cultura del Voluntariado»: *Sal Terrae* 77: 449-461.
- (1992): *Público y privado en la acción social. Del Estado de Bienestar al Estado social*, Editorial Popular, Madrid.
- (1993): Itinerarios actuales del voluntariado social. En VV.AA.: *El voluntariado*, Editorial Popular, Madrid.
- (1994): *Solidaridad y voluntariado*, Sal Terrae, Santander.
- (1995): Voluntariado y modernización de las políticas sociales. En VV.AA.: *El voluntariado*, Fundació Bancaixa, Valencia.
- (1996): «El futuro del voluntariado»: *Documentos de Trabajo de la Plataforma para la Promoción del Voluntariado en España* 9: 28-38.
- (1999): «La larga marcha del voluntariado»: *Intervención Psicosocial* 1: 15-30.
- GARCÍA ROCA, J.; COMES BALLESTER, J.A. (1995): El voluntariado como recurso social. En VV.AA.: *El voluntariado*, Bancaixa, Valencia.
- GINER, SALVADOR; SARASA, SEBASTIÁN (1995): «Altruismo cívico y política social»: *Leviatán* 61: 67-98.
- (1996): «Filantropía y política»: *Claves de Razón Práctica* 62: 8-15.
- GUTIÉRREZ RESA, A. (1997): *Acción social no gubernamental. Análisis y reflexiones sobre las organizaciones voluntarias*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- IBARRA, PEDRO (1999): «Los movimientos por la solidaridad; ¿un nuevo modelo de acción colectiva?»: *Revista de Investigaciones Sociológicas* 88: 233-258.
- IZQUIETA ETULAIN, J.L.; CALLEJO GONZÁLEZ, J. (1999): «Los nuevos voluntarios: Naturaleza y configuración de sus iniciativas solidarias»: *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 86: 95-126.
- JUNTA DE COMUNIDADES DE CASTILLA-LA MANCHA (1999): *Plan Regional de Voluntariado de Castilla-La Mancha (1999-2002)*, Dirección General de Acción Social — Consejería de Bienestar Social — Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, Toledo.
- MADRID, ANTONIO (1994): «Crítica a la construcción de un voluntariado oficial»: *En Pie de Paz* 32: 18-23.
- (1996): Algunos interrogantes sobre el fenómeno del voluntariado. En VV.AA.: *En el límite de los derechos*, EUB, Barcelona.
- (1998): Derecho en las organizaciones no gubernamentales. En JEREZ, ARIEL (Coord.): *¿Trabajo voluntario o participación? Elementos para una sociología del tercer sector*, Tecnos, Madrid.
- (1999): «Participación, voluntariado y desobediencia»: *Revista de Estudios de Juventud* 45: 77-85.
- MAESTRO BUELGA, G.; GARCÍA HERRERA, M.A. (1999): *Marginación, Estado Social y Prestaciones Autonómicas*, Cedecs, Barcelona.
- MARBÁN, VICENTE (2000): «Estructura económica y organizativa de las entidades voluntarias en España»: *Revista Economistas* 83: 124-136.

- MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES (1997): *Plan Estatal del Voluntariado (1997-2000)*, MTAS, Madrid.
- (1999): *Normativa española sobre voluntariado*, MTAS, Madrid.
- MONTAÑÉS, MANUEL; VILLASANTE, TOMÁS R.; ALBERICH, TOMÁS (1996): «¿Asociaciones de voluntarios? Lo que se dice y lo que se quiere decir cuando hablamos de voluntariado»: *Documentación Social* 104: 13-26.
- MORA ROSADO, S. (2000): «Futuras Políticas de voluntariado»: *Documentos de Trabajo de la Plataforma para la Promoción del Voluntariado en España* 13: 43-50.
- MOTA, FABIOLA (1999): La realidad asociativa en España. En SUBIRATS, JOAN (Ed.): *¿Existe sociedad civil en España?*, Fundación Encuentro, Madrid.
- PETRUS, ANTONI (1991): *Estudi comparat sobre el voluntariat*, Generalitat de Catalunya-Universidad de Barcelona, Barcelona.
- PLATAFORMA PARA LA PROMOCIÓN DEL VOLUNTARIADO EN ESPAÑA (1987): «Seminar sobre el papel del voluntariado en España, hoy»: *Documentos de Trabajo de la Plataforma para la Promoción del Voluntariado en España* 1: 125-128.
- (1997): «Las organizaciones de voluntariado en España»: *Documentos de Trabajo de la Plataforma para la Promoción del Voluntariado en España* 10.
- RENES, VICTOR; ALFARO, ELENA; RICCARDELLI, OFELIA (1994): *El voluntariado social*, Editorial CCS, Madrid.
- RIFKIN, JEREMY (1996): *El fin del trabajo. Nuevas Tecnologías contra puestos de trabajo: el nacimiento de una nueva era*, Paidós, Barcelona.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (1995): «Estado de Bienestar y sociedad civil en España: hacia una división pluralista del bienestar»: *Hacienda Pública Española* 1: 91-103.
- (1999): «Políticas de empleo y Tercer Sector»: *Revista de Estudios de Juventud* 45: 21-31.
- (2000): «La economía política de las organizaciones no lucrativas»: *Revista Economistas* 83: 6-17.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G.; MONSERRAT CORDONI, J. (1996): *Las entidades voluntarias en España. Institucionalización, estructura económica y desarrollo asociativo*, Ministerio de Asuntos Sociales, Madrid.
- ROSANVALLON, PIERRE (1995): *La crisis del Estado providencia*, Civitas, Madrid.
- RUIZ OLABUÉNAGA, J.I. (2000): «El sector no lucrativo en España»: *Revista Economistas* 83: 63-78.
- SALAMON, LESTER M.; ANHEIER, HELMUT K. (1997): «El sector de la sociedad civil»: *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales* 5: 37-48.
- SARASA, SEBASTIÁN (1997): El Tercer sector en transición. En MORENO, LUIS (Comp.): *Unión Europea y Estado de Bienestar*, Consejo Superior de Investigaciones Científicas y Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.
- SUSÍN, RAÚL (1999): La institucionalización jurídica del voluntariado. La normalización de un proyecto radicalmente democrático. En MARTÍNEZ DE PISÓN, J.; GARCÍA INDA, A. (Dir.): *El voluntariado: regulación jurídica e institucionalización social*, Egido Editorial, Zaragoza.
- TAVAZZA, LUCIANO (1995): *El nuevo rol del voluntariado social*, Lumen, Buenos Aires.
- VILÀ, ANTONI (1999): Aspectes legals de l'acció voluntària. En TORRALBA, FRANCESC; VILÀ, ANTONI: *Perspectives de l'acció voluntària*, Ed. Pleniluni, Barcelona.
- VILLASANTE, TOMÁS R. (1995): *Las democracias participativas. De la participación ciudadana a las alternativas de la sociedad*, Ediciones HOAC, Madrid.
- (1998): «Participación y sociedad civil»: *Documentos de Trabajo de la Plataforma para la Promoción del Voluntariado en España* 12: 21-27.
- ZUBERO, IMANOL (1998): «Descubriendo oportunidades para la intervención social: resituando nuestros espacios de participación»: *Documentación Social* 111: 87-120.

## 6. ANEXO

TABLA COMPARATIVA DE LOS CONSEJOS DE VOLUNTARIADO  
(ordenados cronológicamente)

Denominación	Naturaleza	Composición	Funciones más relevantes	Desarrollo reglamentario	Funcionamiento real
<i>INSTITUTO CATALÁN DEL VOLUNTARIADO</i>	Organismo autónomo (descentralización funcional en materia de voluntariado).	Estructurado en dos órganos: – <i>Consejo Rector</i> : Admón.: 10 miembros Volunt.: 5 miembros – <i>Consejo Asesor</i> : Admón.: 5 miembros Volunt.: 4 miembros Ags. sociales: 6 miembros Expertos: 5 miembros	Promoción, coordinación, gestión, planificación y concesión de subvenciones. – <i>Consejo Rector</i> : Órgano de gobierno. – <i>Consejo Asesor</i> : Órgano de consulta y asesoramiento del Consejo Rector.	Si	Si
<i>COMISIÓN ARAGONESA DE VOLUNTARIADO SOCIAL</i>	Comisión específica del Consejo Aragonés de Bienestar Social.	Pendiente de desarrollo reglamentario.	Seguimiento, análisis y evaluación de las actividades de voluntariado social en Aragón.	No	No
<i>COMISIÓN ANDALUZA DE VOLUNTARIADO SOCIAL</i>	Órgano auxiliar (consultivo) de la Administración.	Pendiente de desarrollo reglamentario.	Consulta y coordinación de las convocatorias de programas de voluntariado.	No	No
<i>COMISIÓN MADRILEÑA DE VOLUNTARIADO SOCIAL</i>	Órgano auxiliar (consultivo) de la Administración.	<i>Paritaria</i> : Admón.: 8 miembros Volunt.: 6 miembros Ags. sociales: 2 miembros	Promoción y coordinación del voluntariado. Consulta y asesoramiento sobre el desarrollo legal y sobre las ayudas y subvenciones en materia de voluntariado.	No	No
<i>COMISIÓN REGIONAL DEL VOLUNTARIADO DE CASTILLA-LA MANCHA</i>	Órgano auxiliar (consultivo) de la Administración.	Admón.: 14 miembros Volunt.: 6 miembros	Propuestas e iniciativas sobre voluntariado. <i>Informe previo y preceptivo sobre</i> : – Plan Regional del Voluntariado y su programación presupuestaria. – Normativa, con rango de Decreto, que desarrolle la Ley del Voluntariado.	Si	Inicial
<i>CONSEJO NAVARRO DEL VOLUNTARIADO</i>	Órgano auxiliar (consultivo) de la Administración.	Admón.: 14 miembros Volunt.: 10 miembros Ags. sociales: 3 miembros	Asesoramiento y promoción en materia de voluntariado. <i>Informe previo y preceptivo sobre</i> : – disposiciones legales que afecten al voluntariado.	No	No
<i>COMISIÓN INTERSECTORIAL CANARIA DE VOLUNTARIADO</i>	Órgano auxiliar (consultivo) de la Administración.	Pendiente de desarrollo reglamentario.	Promoción, coordinación y propuesta en materia de voluntariado.	No	No
<i>FÓRUM DEL VOLUNTARIADO DE LAS ISLAS BALEARES</i>	Órgano auxiliar (consultivo) de la Administración.	Pendiente de desarrollo reglamentario.	Asesoramiento, coordinación, fomento y propuesta en materia de voluntariado.	No	No

TABLA COMPARATIVA DE LOS CONSEJOS DE VOLUNTARIADO  
(ordenados cronológicamente) (Continuación)

Denominación	Naturaleza	Composición	Funciones más relevantes	Desarrollo reglamentario	Funcionamiento real
<i>CONSEJO VASCO DEL VOLUNTARIADO</i>	Órgano auxiliar (consultivo) de la Administración	<i>Paritaria:</i> Admón.: 13 miembros Volunt.: 13 miembros	Asesoramiento y promoción en materia de voluntariado. <i>Informe previo y preceptivo sobre:</i> – disposiciones legales que afecten al voluntariado.	No	No
<i>CONSEJO ESTATAL DE ONGs DE ACCIÓN SOCIAL</i>	Órgano auxiliar (consultivo) de la Administración.	Admón.: 8 miembros (con voz pero sin voto) Volunt.: 22 miembros (con voz y voto)	Propuesta y coordinación en materia de voluntariado. <i>Conocimiento previo de:</i> – proyectos normativos y planes estatales en materia de acción social que afecten a las ONGs. <i>Recibir información preceptiva sobre:</i> – las bases y las propuestas de resolución de las convocatorias de ayudas para actividades de voluntariado social y cooperación con cargo al 0,52% del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.	Si	Inicial
<i>CONSEJO GALLEGO DE VOLUNTARIADO</i>	Órgano auxiliar (consultivo) de la Administración	Admón.: 22 miembros Volunt.: 7 miembros Ags. sociales: 4 miembros	Informe y análisis de las actividades de voluntariado	No	No

Admón.: Administración. Volunt.: Voluntariado. Ags. sociales: Agentes sociales.

**RESUMEN:** El voluntariado se ha convertido en uno de los fenómenos sociales más relevantes de los últimos años. En el caso de España, las cifras que cuantifican distintas magnitudes del voluntariado así lo demuestran. Las aportaciones teóricas que han aparecido en torno a este tema aprecian que, en el contexto de la reconfiguración de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil tras la crisis del Estado de Bienestar, el voluntariado puede proporcionar una nueva forma de participación ciudadana en la decisión y ejecución de las políticas sociales y los programas de voluntariado.

La legislación española reguladora del voluntariado, en la década de los noventa, ha establecido la figura del Consejo de Voluntariado, esto es, un cauce institucional creado para que el voluntariado participe en el proceso de adopción de las decisiones públicas que le afectan.

El estudio de la regulación del Consejo de Voluntariado en el Derecho estatal y autonómico permite concluir que la participación del voluntariado en el proceso de decisión pública no es significativa, tanto si tenemos en cuenta la composición de estos órganos como si nos fijamos en sus funciones. No obstante, existen Consejos que presentan una composición paritaria o que incorporan entre sus funciones la emisión de un informe de carácter preceptivo sobre algunas materias relevantes. Por otra parte, el interés de los poderes públicos por su desarrollo reglamentario y por su puesta en práctica ha sido muy desigual. Una valoración específica ha merecido la regulación del Instituto Catalán del Voluntariado.

Por último, se ha considerado que el Consejo Estatal de ONGs de Acción Social es un órgano equivalente al Consejo del Voluntariado, por lo que podría asumir las funciones que le correspondería a éste.