

LA EVOLUCIÓN DE LOS CONSEJOS ECONÓMICOS Y SOCIALES
A NIVEL LOCAL EN ANDALUCÍA EN COHERENCIA CON
LA GOBERNANZA O EL NUEVO NEOCORPORATIVISMO

THE EVOLUTION OF ECONOMIC AND SOCIAL COUNCILS
AT THE LOCAL LEVEL IN ANDALUSIA IN LINE WITH THE
GOVERNANCE OR THE NEW NEOCORPORATIVISM

Francisco Barba Ramos
Universidad de Huelva
Orcid: 0000-0003-4199-6353
francisco.barba@ddtss.uhu.es

RESUMEN: Análisis de la evolución del fenómeno consejístico dentro de la lógica de la participación institucional de los agentes sociales en las corporaciones locales. Se parte de un primer análisis conceptual del término “gobernanza”, que contextualiza la clásica participación “política” de sindicatos y asociaciones empresariales, llevada a nuestros tiempos y en un ámbito territorial inferior al tradicional estatal. En ese escenario destacaba la figura del Consejo Económico y Social Local a imagen y semejanza de sus homónimos órganos de nivel estatal y de comunidades autónomas, inspirado por la estrategia del desarrollo local. Tras una modificación de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local en 2003, surgiría el órgano de carácter necesario en municipios de gran población denominado Consejo Social de Ciudad. Se analiza el actual pluralismo existente en estos órganos de participación, y cómo ha venido a ocupar y heredar el espacio de los CES locales. Se presenta el escenario actual de estas entidades de intercambio político en Andalucía.

PALABRAS CLAVE: neocorporativismo; gobernanza; participación; ayuntamiento; consejo económico y social.

Recibido: 25/06/2023; Aceptado: 16/09/2023; Versión definitiva: 14/10/2023.

Copyright: © Editorial Universidad de Sevilla. Este es un artículo de acceso abierto distribuido bajo los términos de la licencia de uso y distribución Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0)

e-ISSN: 2660-4884

Trabajo, Persona, Derecho, Mercado 7 (2023) 59-93
<https://dx.doi.org/10.12795/TPDM.2023.i7.02>

ABSTRACT: Analysis of the evolution of the council matter within the logic of the institutional participation of social agents in local corporations. The starting point is an initial conceptual analysis of the term “governance”, which contextualizes the classic “political” participation of trade unions and business associations, brought to our times and in a territorial area inferior to the traditional state one. In this scenario, the figure of the Local Economic and Social Council stood out in the image and likeness of its homonymous bodies at the state level and in the autonomous communities, inspired by the strategy of local development. Following a modification of the local administration law in 2003, the City Social Council would emerge as a necessary institution in municipalities with large populations. The current pluralism existing in these institutional participation structures is analyzed, and how it has come to occupy and inherit the space of the local ESCs. The current scenario of this institutions of political exchange in Andalusia is presented.

KEYWORDS: neocorporatism; governance; stake; city council; economic and social council

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. EL SENTIDO DEL NEOCORPORATIVISMO. 3. RELACIONES LABORALES, GOBERNANZA Y DIMENSIÓN LOCAL. 4. LA FIGURA DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL A NIVEL LOCAL. 5. EVOLUCIÓN DE LOS CES LOCALES EN ANDALUCÍA. 5.1. Los nuevos escenarios tras la modernización del gobierno local. 5.2. Del CES local al Consejo Social de Ciudad. 6. ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES. 7. BIBLIOGRAFÍA.

1. INTRODUCCIÓN

Es cierto que el análisis sobre la lógica neocorporativista parece haber quedado superado hace tiempo, y que pasaron los momentos de protagonismo de los grandes pactos de concertación social, pero también lo es que todavía se mantienen vivos los rescoldos del neocorporativismo; pues los resquicios de dicho fenómeno sociopolítico han permanecido en gran parte de forma institucionalizada, cuando no anquilosada.

En la lógica de los sistemas de relaciones laborales, tal y como los conocemos hasta hoy, sigue siendo clave el esquema conceptual surgido con la evolución del pluralismo ¹, hasta desembocar en la dinámica neocorporativista en nuestras sociedades industriales y socialdemócratas europeas; como fórmula para gobernar el conflicto.

Pero algo ha cambiado... transformaciones profundas de enorme trascendencia en el ámbito político, económico, geoestratégico, tecnológico, etc. La explicación tradicional de nuestros sistemas de relaciones laborales se corresponde con la

1. Dunlop 1958.

concepción del Estado-nación, que sin embargo queda hoy superado con los procesos de integración económica y la globalización.

A su vez, la crisis de ciertas legitimidades políticas se acompaña también de una evidente desafección en el plano de la representación de los intereses profesionales; principalmente en un sindicalismo que se encuentra con nuevas-viejas dificultades de actuación colectiva ante las realidades del momento.

De esta manera, hay que señalar en nuestro punto de partida cómo afectan los advenedizos escenarios y la nueva concepción del trabajo en los instrumentos herederos del viejo neocorporativismo, tales como la participación institucional, el diálogo social o la concertación social. Porque, aunque pueda parecer un debate antiguo, podría entenderse que se tratara más bien de una modificación en las modas terminológicas —con los matices que ciertamente van implícitos— de los autores de nuestros días. Nos referimos en concreto al concepto de “gobernanza”.

En definitiva, acepciones o términos distintos que tratan de dar explicaciones oportunas al gobierno del conflicto que en un determinado momento histórico se producía en una sociedad industrial con una mayor simplicidad de actores y escenarios. Mientras que en la actualidad se presenta —con el término de gobernanza— con una mayor complejidad y a la vez más difusa en sus actores protagonistas y sin los perfiles territoriales definidos. Ahora bien, parece que siempre sobre la base de la anterior lógica de representación de intereses profesionales y su capacidad de participación institucional.

Pero como sucede cuando trascendemos del Estado en referencia a los procesos supranacionales, igualmente todo ello se complica si constreñimos el debate al ámbito local. En este escenario confluyen dos dinámicas diferentes pues, por una parte y en la medida que el poder político descentralizado interviene de un modo u otro en la economía y las relaciones laborales del entorno, la asunción de cierto papel de sindicatos y asociaciones empresariales no va a ser ajena al clásico rol constitucional claramente identificado en el artículo 7 de la Carta Magna²; algo que termina por transferirse a cualquier nivel territorial.

Por otra parte, la reproducción a escala de los procedimientos de diálogo social más o menos institucionalizados se encuentra con una cierta disfunción frente a otra lógica diferente de la más pura participación ciudadana en municipios y provincias; con dimensiones más personales en su ejecución, y el cruce de la dinámica propia del sistema de relaciones laborales con los mecanismos de la administración local. Aquí, en cualquier caso, no debemos olvidar la aportación histórica del neocorporativismo en el desarrollo de los sistemas democráticos más allá de las democracias representativas³.

2. Monereo Pérez 1999, 34-35.

3. Solans Latre 1995.

Al abrigo del protagonismo de las políticas de desarrollo local en los años noventa, se contextualiza la aparición de muchos Consejos Económicos y Sociales (CES) de ámbito local; que con mayor o menor dosis de fortuna terminarían por redimensionarse tras los años de plomo de la economía española, y quizás también por una acción legislativa de modernización por un lado con la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local (en adelante: LM-MGL), que cambiaba la legislación española sobre el régimen local introduciendo un órgano de carácter necesario en los municipios de gran población denominado Consejo Social de Ciudad, y que como vamos a ver, condiciona la evolución de estos órganos. Y, por otra parte, la crisis económica de los años 2008-2012 que también nos lleva a cierto adelgazamiento de las instituciones locales y que consecuentemente algunos de nuestros CES locales terminarían por sucumbir a ello.

2. EL SENTIDO DEL NEOCORPORATIVISMO

El análisis del clásico *scambio politico*⁴ no sólo puede verse desde una perspectiva del mercado de trabajo, desde la óptica iuslaboralista, o ni tan siquiera de la visión más amplia — aunque no menos parcializada — de los estudios de los sistemas de relaciones laborales. Es cierto que es aquí donde podremos introducirnos en esa explicación del intercambio de intereses entre el Estado, los sindicatos y las asociaciones empresariales, pero, en cualquier caso, se requiere un razonamiento previo desde el enfoque más amplio de la teoría del Estado, donde

el par representación – participación expresa en general un proceso de conexión entre Sociedad y Estado⁵.

Hubo un tiempo en el que ese proceso de cierto equilibrio entre la lógica representativa y la participativa se vehiculizaba casi exclusivamente a través de los grupos de representación de intereses profesionales; en una lógica de sociedad industrial. Es obvio que los cambios han sido profundos en este terreno, aunque en principio planteamos que quizás no tanto como para rechazar la lógica neocorporativista; pues entendemos que más allá de los debates semánticos, lo cierto es que el método implantado por el intercambio político sigue vigente.

La democracia liberal tras la Revolución Francesa, que venía a poner fin a la sociedad estamental, significaba una interconexión entre representante y representado sin la existencia de intermediarios o entidades interpuestas que pudiesen condicionar de manera corporativa la voluntad popular. Pero el final de la Segunda Guerra

4. Regini 2000.

5. Porras Nadales 2018.

Mundial significaba el caldo de cultivo perfecto y por ello no habría excesivas dificultades para entender las circunstancias o el conjunto de situaciones que favorecerían la aparición de las prácticas neocorporativas⁶, en un entramado de contextos históricos de necesidad de reconstrucción de los países tras la Segunda Gran Guerra.

¿Quiere esto decir que las prácticas neocorporativas fuesen una opción puramente de origen estatal? Ciertamente no podríamos lanzar una respuesta absoluta de estas características. Como plantea algún autor⁷,

la acción del Estado es causa necesaria, pero no suficiente de las prácticas corporativas.

Porque de hecho el Estado no es un compartimento estanco, sino una realidad política —en esos tiempos— “en sociedades industriales/capitalistas avanzadas” y por lo tanto condicionado por su entorno y con limitaciones importantes en su capacidad relativa de actuación. Debe advertirse que, si ese era el planteamiento en los años ochenta sobre los límites del Estado, cómo no abordar las dudas sobre el margen de actuación de nuestros actuales Estados con todas sus limitaciones de soberanía, a la que posteriormente nos referiremos.

Es obvio que la iniciativa corresponde al Estado, pero tampoco será éste el que tenga toda la capacidad de “elegir el contenido y la forma de la interacción con los grupos sociales”, dadas sus limitaciones internas y externas. Más allá del modelo de neocorporativismo elegido o de la práctica concreta, se debe dar una situación tal que a cualquiera de las partes no le resulte más rentable una actuación unilateral. Pensemos en dos posibles escenarios; un tejido asociativo empresarial que entendiera más rentable y eficaz, la capacidad de influencia directa en los grupos de poder. O un tipo de sindicalismo que no considerara adecuada la implicación en las estructuras que legitiman un determinado modelo económico y/o político, y que por lo tanto rechazara la invitación a participar.

Pero eso no ha ocurrido así. Las organizaciones sindicales han sido partícipes de ese “pacto socialdemócrata” tras la Segunda Guerra Mundial; en el proceso de institucionalización del conflicto industrial y la aceptación de la participación institucional. De hecho, la acción sindical y la propia dinámica democrática han ido irremediabilmente de la mano. La fábrica fordista —entendida ésta no sólo como modo de producción, sino como cultura en sí misma—, la capacidad organizativa del movimiento obrero, el momento histórico y el estado de desarrollo de nuestras democracias capitalistas, posibilitaban una adecuada confluencia de intereses:

que los interlocutores estuvieran en una situación de contención mutua, cada uno siendo suficientemente capaz de llevar a cabo acciones colectivas organizadas para impedir que

6. Solans Latre 1995, 29 y ss.

7. Schmitter 1985.

el otro pueda realizar sus intereses directamente, mediante control social y/o explotación económica, y cada uno suficientemente incapaz de manipular unilateralmente los poderes públicos para imponer sus intereses indirectamente, a través del Estado⁸.

Así, y en base a este panorama, gran parte de los analistas de relaciones laborales tradicionalmente ha venido identificando el neocorporativismo con los grandes acuerdos de concertación social, con grandes pactos sociales o los procesos de diálogo social a nivel general, que se producían principalmente en una determinada etapa entre los años ochenta y noventa. Sin embargo, debemos marcar distancias entre el concepto, por una parte, y la máxima expresión del mismo, por otra. Es decir que, si bien es cierto que los grandes pactos de concertación social serían el exponente principal del modelo neocorporativista, debemos tener en cuenta que nos estamos refiriendo a un fenómeno sociopolítico con aristas de más alto alcance.

En este sentido, una definición de enorme certeza, a nuestro parecer, es la que nos ofrece Solans Latre cuando se refiere a

una práctica propia de la política de algunos países democrático-capitalistas mediante la cual organizaciones empresariales y sindicatos reconocidos por el Estado, que ostentan el monopolio de la representación de los intereses económicos y sociales, intervienen en el proceso de toma de decisiones políticas en el ámbito que les es propio, bien a través de un proceso de diálogo, de consulta o de concertación con los poderes públicos⁹.

Debemos matizar que el propio autor manifiesta su preferencia por el uso del término “neocorporativismo” en un sentido restringido (a diferencia de la Escuela Inglesa, que se acerca más al concepto de “capitalismo organizado”) referido, bien al modo en que los intereses se articulan a través de organizaciones que ostentan el monopolio *de iure* o *de facto* de la representación de los mismos (intermediación de intereses) o a la participación de estas organizaciones en el proceso de adopción y ejecución de las políticas económicas y sociales que les afectan (participación política).

Pues bien, incluso aceptando que se tratase de una acepción restringida del término, no podríamos dejar de entender que la macroconcertación social (como se concebía a final del siglo XX) no acota únicamente a tal fenómeno, sino que se trata de un modelo de resolución del conflicto en las sociedades industriales o posindustriales. El rol del sindicato —y por añadidura de las asociaciones empresariales— y su constitucionalización, es sintomático de ello, y que va más allá de la representación de los intereses económicos o cortoplacistas de los trabajadores, pues se trata de una función de representación del ciudadano en cuanto trabajador.

8. Schmitter 1985, 51.

9. Solans Latre 1995, 56.

Para algún autor el sindicato no es sólo una organización que representa al trabajo asalariado, sino todo un actor social, que expresa la identidad social de los trabajadores en su conjunto, algo que como parece obvio, nos permite reflexionar sobre la relación entre sindicato y sistema democrático, y retornar al debate de la representación de intereses organizados en las democracias liberales¹⁰. En cualquier caso, en la lógica democrática a nadie se le ocurriría no entender esa relación de necesidad entre democracia, sindicalismo y viceversa.

Junto al pluralismo político, resultará esencial en las democracias de nuestro entorno, el reconocimiento del pluralismo social. Desde el punto de vista constitucional, es muy esclarecedor el propio título preliminar de la Constitución Española de 1978 (CE). Es un lugar común en los prolegómenos de un texto constitucional la definición de la realidad política y social que pretendemos ordenar: los principios básicos, la tipología de la forma política a la que se refiere (Monarquía Parlamentaria en nuestro caso), el concepto de soberanía popular o el reconocimiento del pluralismo político.

En el caso español, queremos destacar la referencia de nuestro artículo 6 sobre los partidos y el pluralismo político como claves en la participación política, puesto en conexión con el artículo 7 de reconocimiento de sindicatos y organizaciones empresariales como piezas fundamentales en la representación social e intercambio político con el anterior.

La ubicación del artículo 7 no es casual, pues no sólo se trata de otorgar naturaleza de derecho constitucional a un tipo especial de asociacionismo, como es el de los trabajadores, pues para ello ya tenemos el reconocimiento de la libertad sindical como derecho fundamental en el art. 28.1 CE, sino que constitucionaliza el modelo de *scambio politico*, más allá de la voluntad de cada momento de llegar a acuerdos más o menos amplios. Es más, recordemos que en base a la propia definición neocorporativa que nos daba Solans Latre, el específico modelo español contará igualmente con los instrumentos democráticos de adjudicación del “monopolio de la representación de los intereses económicos y sociales”, es decir, nuestra institución de la mayor representatividad a través de la propia Ley Orgánica de Libertad Sindical, o la Disposición Transitoria sexta del Estatuto de los Trabajadores, para el caso empresarial.

En definitiva, podemos indicar que el rol institucional¹¹ de sindicatos y asociaciones empresariales se consolidó hace tiempo, aunque al margen de ello, los acuerdos de concertación social van a depender de la voluntad política y las circunstancias de cada momento. Sin embargo, la trascendencia del fenómeno del *scambio politico* estará en su propia constitucionalización; pues cobrará vida institucional propia, más

10. Baylos Grau, 2002, 15-25.

11. Goñi Sein 2017.

allá de los pronósticos de su propia defunción, señalada hasta por los más fervorosos estudiosos del fenómeno corporativo.

3. RELACIONES LABORALES, GOBERNANZA Y DIMENSIÓN LOCAL

Las cuestiones candentes de la realidad laboral actual se nos presentan con cambios de una manera multilateral. En los últimos tiempos se abordan cuestiones en relación con la *gig economy*, la economía colaborativa o la digitalización del trabajo y de la propia sociedad. El uso del *big data* y los algoritmos, como si de capataces tecnológicos del siglo XXI se tratara, significa, en definitiva, mezclar lo tecnológico con lo organizacional y, en última instancia, busca una huida de lo laboral.

El debate surgido en relación con las empresas del *delivery food* o reparto de comida a domicilio, más allá del factor tecnológico de la orden de trabajo, nos recuerda al que tuvo lugar allá por los años ochenta¹² sobre los mensajeros en motocicleta, y que marcaría la jurisprudencia en esta materia. Y es que, como señalara la doctrina¹³, se trata de un

problema clásico en Derecho del Trabajo esta dificultad de fijar —y diría más bien intenta permanente— con seguridad las fronteras entre el contrato de trabajo y ciertas manifestaciones del contrato de transporte.

No tratamos en este espacio de abordar cuestiones sobre la tecnología en las relaciones laborales, su correlato organizacional o su acompañamiento de las correspondientes dinámicas flexibilizadoras y desreguladoras, pero queremos usar estas breves líneas descriptivas como ilustración del contexto actual de las relaciones laborales, pues es ése el espacio en el que también deberán desenvolverse las organizaciones sindicales que, además, funcionan en un marco jurídico-institucional absolutamente diverso. Son múltiples las apreciaciones o elementos de análisis que cabría realizar a este respecto, pero es nuestro objetivo poner de manifiesto el aspecto de las relaciones colectivas; aquello que en los últimos tiempos ha venido a denominarse gobernanza.

Si se realiza una apreciación básica de los elementos de cambio, la primera conclusión es que asistimos —siendo generosos— a una cierta disfunción entre esta evolución que en nuestros sistemas de relaciones laborales ha experimentado el aspecto tecnológico y organizacional, con relación a los mecanismos políticos de resolución del conflicto. Queremos decir que nuestra estructura jurídico-laboral, y más concretamente el Derecho colectivo del Trabajo, está articulada en la simple lógica

12. STS 26 de febrero de 1986, ECLI:ES:TS:1986:10925.

13. Luján Alcaraz 2009.

capital-trabajo, que se ha visto claramente superada en la actualidad por otras realidades más complejas.

Habíamos construido una interpretación de nuestros sistemas de relaciones laborales basándonos en la institucionalización del conflicto propio de la sociedad industrial; donde junto a los mecanismos tradicionales de toma de decisión política de las democracias liberales, se incorporaban de manera monopolística a los sujetos colectivos de representación de intereses profesionales, en una lógica simple de sindicato versus patronal. Y todo ello, en un modelo basado en la soberanía del Estado-nación, dentro de la lógica propia de la fábrica fordista. El dilema estriba en que todo ese contexto económico, tecnológico y social ha cambiado, permaneciendo sin embargo de manera estable la construcción jurídica y la institucionalización de la representación colectiva de intereses profesionales.

Es por ello por lo que la Organización Internacional del Trabajo (OIT), con motivo de su centenario en 2019, lanzó el reto sobre el futuro del trabajo; con un contexto más lleno de preguntas que de respuestas, entre las que se encontraría el análisis del “papel político” del sindicato (y todo lo que conlleva en su correlación con empresarios y Estado) en nuestras democracias occidentales, que cuanto menos parece verse alterado.

Digamos que el debate lanzado por la OIT, como organización tripartita, tiene mucho que ver con el propio sentido de su existencia: la discusión sobre la gobernanza del trabajo, como una de las cuatro conversaciones del centenario de la OIT. Ese término de gobernanza en el contexto en el que nos movemos se confrontaría con el uso de la lógica neocorporativista, pero siempre en términos del momento histórico en el que nos situamos, más que como fórmula explicativa de resolución del conflicto en nuestros sistemas de relaciones laborales.

Tomemos como definición doctrinal aquella que nos ofrece Graña¹⁴, relacionando la gobernanza con el papel de los agentes sociales en las decisiones políticas; concretamente de la siguiente manera:

En su acepción más general, hace referencia a los procesos de toma de decisiones sobre asuntos de interés colectivo, y sugiere la adopción de un estilo de gobierno basado no sólo en los poderes públicos, sino que contemple a los diversos actores sociales y económicos afectados por las decisiones.

Si nos preguntásemos a qué actores sociales y económicos hacemos el llamamiento a “colaborar” en el último cuarto del siglo XX, no tendríamos duda en la respuesta. La diferencia fundamental estará en que no tendremos a los sujetos de la sociedad civil de una manera tan nítida como antaño. Señala el autor que la discusión actual en torno a la gobernanza conlleva “un *aggiornamento* de la problemática

14. Graña 2005.

del diálogo social y la construcción de consensos para la toma de decisiones en todas las esferas”.

Entre los cambios que se vienen produciendo en el análisis de nuestras relaciones laborales, incluiríamos que el fenómeno del trabajo ya no se manifiesta con la rotundidad de antaño como centralidad en esa nueva correspondencia Estado-sociedad. El concepto de gobernanza es cierto... no se trata simplemente de un giro semántico novedoso¹⁵, sino que refleja un cambio en esa relación, donde ya no aparece el trabajo como protagonista absoluto. Sin embargo, desde la perspectiva de las instituciones políticas, el marco institucional permanece intacto e incluso reforzado.

Vivimos en una especie de esquizofrenia entre la institucionalidad y la evolución de nuestras propias sociedades. Los mecanismos institucionales, que se construyeron en una lógica de modelo neocorporativista, permanecen inalterados a pesar de los cambios trascendentales que delatan un cambio de época, y que conllevaría la presencia de circunstancias distintas a las que se describían como el caldo de cultivo del neocorporativismo tras la segunda guerra mundial.

Parece en este sentido muy acertada la referencia en términos históricos que realiza la doctrina¹⁶ a las “oleadas evolutivas por las que discurre el proceso” de la relación entre el Estado y la Sociedad, pues es “susceptible de proyectarse históricamente en un sentido de presencia creciente, o inclusión de la Sociedad sobre el Estado”. Entendemos que puede tratarse de una magnífica explicación del proceso que vivimos en términos de los sistemas de relaciones laborales y de la evolución de los procesos productivos, que “no siempre han generado resultados armónicos o positivos”.

El papel que han desempeñado los sindicatos y asociaciones empresariales, como representantes de la ciudadanía en una sociedad industrial, parece no cuestionarse. Así, algún autor¹⁷ situaba a los sindicatos y asociaciones empresariales

en un plano destacado entre los grupos que integran la constelación del universo pluralista, para mediar entre la sociedad y los órganos constitucionales a través de los cuales se expresa la voluntad popular.

Ello es cierto, pero también lo es que en la lógica neocorporativista, la interacción del Estado se produce en exclusiva con los representantes de los intereses profesionales, siendo éstos exclusivamente sindicatos y organizaciones empresariales. Mientras que uno de los cambios de mayor trascendencia se produce cuando en el mismo mundo de las relaciones de producción, aparecen otros sujetos distintos a los simples trabajadores y empresarios; conscientes de que, además, la lógica de la gobernanza se caracteriza porque esa interacción se produce asimismo con otro tipo de

15. Ramírez Brouchoud 2011.

16. Porras Nadales 2018.

17. Rivero Lamas 1980.

actores (actores difusos), que —como antes— también participan en la formulación de políticas.

Hagamos un sencillo experimento. Utilicemos la definición de “neocorporativismo” de Solans Latre expuesta anteriormente, pero alteremos ligeramente algunos de sus elementos. Ampliemos el espectro de posibles organizaciones con las que el poder público pueda interactuar de forma horizontal, y consecuentemente no otorguemos a nadie el monopolio de la representación de los intereses públicos, o para ser más exactos, despojemos a los sindicatos y organizaciones empresariales de esa atribución exclusiva, sin dejar de reconocerles su protagonismo en el ámbito de los intereses económicos y sociales —eso sí—, pero no el monopolio absoluto. De este modo (poniendo entre paréntesis aquello que hemos eliminado) nos quedaría algo así: Una práctica propia de la política de algunos países democrático-capitalistas mediante la cual “organizaciones representativas de intereses económicos y sociales” (empresariales y sindicales reconocidas por el Estado, que ostentan el monopolio de la representación de los intereses económicos y sociales), intervienen en el proceso de toma de decisiones políticas en el ámbito que les es propio, bien a través de un proceso de diálogo, de consulta o de concertación con los poderes públicos.

Nos quedaría de esta forma algo así como el viejo neocorporativismo convertido en gobernanza, sobre todo si este vocablo lo circunscribimos al mundo de las relaciones laborales como nos propone la OIT. Los sistemas de participación, la relación entre el poder político y la legitimación social, y el proceso de toma de decisiones en las democracias occidentales en la sociedad industrial eran mecanismos en cierto modo bastante sencillos. Mecanismos políticos tradicionales de las democracias liberales, en su conexión con un proceso de participación por parte de los sujetos representativos de los intereses profesionales en una sociedad dual capital-trabajo. Pero los cambios son profundos.

En este sentido, tan esclarecedora como visionaria nos parece la perspectiva de Romagnoli en los primeros años de este siglo¹⁸, que ya entendía como

urgente sobre todo restituir la legitimación social de los regímenes democráticos, porque especialmente se arriesgan a perderla en la medida que la ciudadanía construida con los ladrillos de los sistemas nacionales del *welfare state* se está agrietando.

Señala este autor que, en la definición terminológica de nuestra sociedad contemporánea, se pasa de una sociedad industrial a otra que prefiere denominarla como “sociedad industrial”, y que uno de los grandes retos sería la “juridificación” de esa ciudadanía industrial, al igual que se hizo con la ciudadanía industrial. De igual

18. Romagnoli 2005.

forma, se plantea los retos desde la perspectiva de la acción colectiva de los trabajadores. Así, que

también la función del sindicalismo debe cambiar. Debe convertirse en la representación del trabajador en tanto que ciudadano en vez de ser la representación del ciudadano en tanto que trabajador.

A pesar de los cambios, desde nuestro punto de vista, la lógica neocorporativista o los objetivos que se pretendían con ese fenómeno político no han desaparecido. Podríamos decir que se han adelgazado, por una parte, en la medida que sus concreciones no resultan hoy día tan trascendentales como antaño debido a los múltiples cambios políticos, tecnológicos, económicos y geoestratégicos. Y por otra, se ha producido una transformación de dicha lógica en la medida que las sociedades se han hecho mucho más complejas, así como el proceso de toma de decisiones, mucho más sutil y abstracto.

Todas estas reflexiones son mucho más evidentes, casi groseras, en la esfera local donde aparecen quizás con más claridad las grietas en el esquema clásico de representación de intereses profesionales, puestos en contacto con la representación de intereses ciudadanos de otro tipo. Dentro de esta lógica de la participación institucional de los agentes sociales en el ámbito estatal —y a continuación autonómico— la figura del consejo, y más concretamente del Consejo Económico y Social, va a ser el mecanismo de participación por excelencia, como instrumento deliberativo y de consulta.

Si bien nos queda claro (con los matices de los modelos a los que nos referiremos oportunamente) quién y cómo participa en los consejos del espectro socioeconómico y laboral en niveles territoriales superiores, cuando reducimos la escala, la casuística es tan amplia y difusa como podemos imaginar¹⁹. Así, el libro blanco de la gobernanza europea (COM 2001) nos señala la necesidad de participación de los ciudadanos en la elaboración y aplicación de las políticas de una forma más sistemática y transparente, haciendo especial incidencia en el ámbito local y sus organismos.

4. LA FIGURA DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL A NIVEL LOCAL

Indiscutiblemente, la figura del Consejo Económico y Social (CES) podría estudiarse desde el punto de vista del Derecho Administrativo o la Ciencia de la Administración, pues no en vano son organismos dependientes de la Administración — Local en nuestro caso —. Sin embargo, debemos matizar que contemplamos a estos consejos como un clásico instrumento de participación de nuestro sistema de relaciones

19. Font 2020.

laborales; como un mecanismo de diálogo permanente de los agentes sociales y de intercambio político²⁰ en asuntos socioeconómicos con los poderes públicos en los diversos ámbitos territoriales; al margen de que ello propicie igualmente la participación de otros representantes de intereses distintos a los profesionales.

Y es que su análisis no se realiza en el vacío; el CES local no es obviamente un compartimento estanco o una institución creada ex profeso para su utilización como idea exclusiva por las distintas corporaciones locales y los agentes sociales en sus estructuras organizativas municipales, comarcales o provinciales. Se trata de una institución con sus raíces ancladas en otros ámbitos territoriales y en base a un proceso histórico determinado.

Algún autor señala como el primero de los antecedentes históricos la fugaz Comisión del Gobierno para los Trabajadores de la Francia revolucionaria de 1848²¹. Sin embargo, y a pesar de algunas que otras experiencias entre finales del siglo XIX y principios del XX en el propio país galo, en Italia, Alemania y Bélgica, la tradición sitúa como antecedente fundamental a la Alemania de Weimar y el artículo 165 de la Constitución de 1919 con la creación del gigantesco Consejo Económico del Reich²².

El momento resultaba clave, pues se necesitaba una salida concertada a la crisis tras la Primera Guerra Mundial, y ante la incapacidad de los órganos de la democracia representativa “para articular y exponer la complejidad de intereses socioeconómicos”²³. Este Consejo disponía de un derecho de iniciativa que fue escasamente utilizado, mientras que su actividad principal fue esencialmente consultiva, y aquí es donde radica fundamentalmente su calificación como principal precursor de unos Consejos Económicos y Sociales que se irían paulatinamente generalizando en Europa Occidental, principalmente a partir de la finalización del segundo gran conflicto bélico como escenario adecuado de proliferación de estas políticas.

Y ello se produce como compromiso sindical —principalmente— para la reconstrucción nacional y como respuesta concertada a la crisis. Teniendo en cuenta el perfil incierto de estos organismos y partiendo de la experiencia de diversos países de Europa, la doctrina²⁴ nos ofrece una tipología sobre estos consejos en Europa, en la que siendo sintéticos ubicaríamos al CES español dentro de un modelo como órgano de participación democrática institucional y con una función básicamente de

20. Moreno Vida 1989, se refiere al “intercambio político” para describir esas relaciones en el terreno de la política económica y social entre el Estado y las organizaciones empresariales y sindicales, como traducción del término “scambio politico” acuñado por la doctrina italiana para explicar el fenómeno neocorporativo.

21. Gutiérrez Noguerols 2004.

22. Martínez Abascal, Pérez Amorós, Rojo Torrecilla 1993. Un análisis específico lo realiza Luthardt 1988.

23. Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer 1998.

24. Cruz Villalón, Santana Gómez 1989. Vid. Ojeda Avilés 1992.

consulta legislativa (frente a otros con una función más centrada en la institucionalización de la concertación social o en la planificación de la economía).

Debemos señalar que el art. 131.2 de la Constitución Española parecería decantarse por un modelo de CES de “función planificadora”, aunque entendemos que su “función consultiva” en última instancia no desmerecería su encuadre constitucional, a pesar del debate que la doctrina tuvo al respecto²⁵. Más allá de ello, lo que nos interesa es señalar que en nuestros sistemas de relaciones laborales se produce un doble movimiento centrípeto y centrífugo que supone una intervención en las relaciones laborales, y que llevará aparejada igualmente la creación de instrumentos para el diálogo social entre las distintas representaciones de intereses o grupos socioeconómicos, tanto en el ámbito de la Unión Europea como en el de nuestras Comunidades Autónomas; cada una con su diverso nivel de desarrollo e incluso de sostenibilidad en el tiempo²⁶.

La evolución histórica nos ha llevado a que en las diversas administraciones se cuente con un órgano con similares funciones y características y que, a pesar de poder establecerse una tipología entre ellos con sus correspondientes diferencias, lo cierto es que podemos referirnos a estructuras con un mínimo común denominador, y que han venido a coincidir en su práctica totalidad, con la denominación del Consejo Económico y Social.

La presencia en España de CES locales ha tenido un desarrollo absolutamente desordenado, sin que haya existido previsión alguna al respecto; es decir, sin que desde ámbitos superiores se haya pretendido su regulación. De manera individualizada, numerosas corporaciones locales han venido a coincidir en la creación de este tipo de órganos, en la mayoría de los casos formando parte del diseño de políticas de desarrollo con mayor o menor participación de los agentes sociales.

La primera de las consideraciones debe servirnos para delimitar qué entendemos por Consejo Económico y Social local, pues igual que nos encontraremos con órganos con diferente denominación y que responden al mismo fenómeno, habrá casos de Consejos homónimos que no terminen siendo homólogos, ya que lo definitorio serán sus objetivos, estructura y composición, y no el específico nombre adquirido. Y no solo ocurre a nivel local, como se desprendería mirando al propio *Economic and Social Council* de la Organización de Naciones Unidas, que obviamente es una organización internacional de Estados, siendo éstos los miembros del mencionado consejo.

También a nivel municipal nos hemos podido encontrar con algún caso de órgano denominado Consejo Económico y Social y que nada tenía que ver con ello²⁷.

25. Argumentos contrarios y a favor pueden verse en Ojeda Avilés 1992 y en Gutiérrez Nogueroles 2004; y más recientemente en Cabero Morán 2021 y Costas Comesaña, Martínez Rodríguez 2022.

26. V., entre otros, Serra Cristóbal 1996; García Ruiz 1995; Madrid Conesa 1998; y Cabrero Morán 2022.

27. Reglamento Orgánico Regulador del Consejo Sectorial Económico y Social, de Los Santos de Maimona (B.O.P. Badajoz, 16 de noviembre de 2004).

Habría aquí que marcar una diferencia con lo que, en numerosas localidades catalanas principalmente, se conoce como Consejo de Ciudad, como una especie de órgano aglutinador y coordinador de los distintos consejos sectoriales de participación ciudadana, sobre asuntos de política municipal general; una especie de “consejo de consejos” en el que, incluso contando con los legítimos representantes de intereses profesionales, su presencia sea de carácter accesorio. Y nótese que deberemos diferenciarlo de los Consejos Sociales de Ciudad que posteriormente abordaremos.

Como puede observarse, nada tiene que ver este órgano con las funciones que habitualmente se les atribuye a los distintos CES locales españoles, que, con las múltiples variantes que podemos imaginar, podrían considerarse, en general, foros permanentes de diálogo de los agentes sociales locales, comarcales o provinciales —con independencia de su extensión a otros colectivos—; articulándose básicamente como órganos consultivos en materia socioeconómica.

Quedando meridianamente claro que la figura del “consejo” es un firme exponente práctico de lo que conocemos como la representación de los intereses, resulta fundamental la percepción de Rusconi al respecto, que contribuye a evitar posibles confusiones entre los genéricos instrumentos de participación ciudadana y aquellos de carácter socioeconómico²⁸. Partiendo de la idea de que históricamente hemos llegado a un sistema de representaciones saturado, múltiple y asimétrico, diferencia tres formas principales de la representación: político-partidista, socioeconómica y cívica.

Junto a esa representación política, que la considera de primer grado al ser la más importante, sitúa la representación socioeconómica, que es administrada tradicionalmente por las grandes y pequeñas organizaciones de intereses, sindicales y patronales en primera fila. Obviamente, nosotros nos estamos refiriendo a los vínculos de este sistema de representación con el gobierno; y que ciertamente no van a poder ser definidos de manera unívoca, pues dicha relación puede variar desde políticas activas de intercambio entre los poderes públicos y las organizaciones sociales, hasta la posibilidad de que éstas sean sencillas destinatarias pasivas de las políticas gubernamentales.

Al margen del grado de ese *scambio político*, lo cierto es que difiere sobremanera de ese tercer grado de representación “cívico” que lo entiende como “aquella forma de presencia en ámbitos sociales importantes (escuela, estructuras sanitarias, asociaciones de consumidores, etc.)”. Así, parece evidente que en el ámbito local también interactúan estos mismos ámbitos representativos, de manera que las relaciones que se produzcan entre las distintas formas de representación difieran entre sí; no debiendo confundirse, como hemos indicado, las conexiones entre los poderes públicos y la representación cívica al crearse diferentes mecanismos de participación ciudadana, con las distintas prácticas neocorporativas entre la primera y segunda forma de representación, en la que resulta hegemónica la presencia de las organizaciones

28. Rusconi 1988.

sindicales y patronales, al margen de la posible presencia de otros intereses, pues el terreno socioeconómico no puede verse como un compartimento estanco; y recordemos que en coherencia con la argumentación planteada, Rusconi sitúa a los clásicos agentes sociales en primera fila, que no en exclusiva, por lo que con la evolución de los sistemas de relaciones industriales supone igualmente la presencia de otros intereses de carácter socioeconómico.

Y entre estas últimas prácticas situamos a nuestros CES locales, a quienes se les encomienda unas funciones también referidas a una genérica labor participativa y consultiva; pero a diferencia de las cuestiones globales propias de los órganos citados con anterioridad —consejos sectoriales—, en este caso la consulta previa se circunscribe a aquellos asuntos de la política municipal que afectan a su desarrollo socioeconómico. Y ello en el más amplio sentido de la expresión y con sus dificultades para el establecimiento de líneas de separación²⁹, por lo que comúnmente se le solicita al Consejo su opinión previa —cuando no se pronuncia a iniciativa propia— en casos tales como la aprobación de los presupuestos municipales (caso éste en el que se va muchísimo más allá que en el CES estatal), de las ordenanzas de carácter socioeconómico, o a la aprobación de los correspondientes planes estratégicos y/o planes locales de empleo, etc. Con independencia de la mayor o menor capacidad de influencia en ese proceso de toma de decisiones políticas, lo cierto es que existen casos en los que el órgano consultivo se ciñe exclusivamente a las actuaciones que incluiríamos en las concretas políticas consideradas específicamente como desarrollo local.

En este apartado de delimitación de la figura del CES local, podemos observar cierto debate doctrinal³⁰ respecto a si se consideraría a este tipo de órganos o no, dentro de la figura del Consejo Sectorial de los arts. 130 y 131 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales. Y en cierto modo, por lo que a nosotros interesa, ya avanzamos que nos daría igual, pues es el sentido del intercambio político y la interlocución con los agentes sociales en ámbitos municipales lo que nos va a concernir y no tanto si le otorgamos mayor o menor dosis de normatividad.

Probablemente la consideración del CES de una determinada localidad como un Consejo Sectorial más dentro de la política de fomento de la participación de ciudadanos y asociaciones en asuntos municipales, podría constreñir la autonomía de dicho órgano; y entre otras cosas, porque señala la norma citada que la presidencia de un consejo sectorial corresponde a un miembro de la Corporación elegido por el alcalde o alcaldesa.

29. Igualmente, Rusconi 1988, 324: “a nuestros sindicatos le repugna la idea de ser representantes de simples intereses económicos...pues parte de su identidad es la visión universalista, la solidaridad social y cívica”.

30. López Benítez 2003.

Es cierto que nos parecería de una mayor ortodoxia consejística la idea de una decisión municipal y participada con agentes sociales de constitución de un órgano *ad hoc*, aunque entendemos que no es nada definitivo teniendo en cuenta la amplia casuística al respecto. Si en una determinada corporación deciden crear un órgano de participación institucional —exponente claro de las prácticas neocorporativas— como órgano de consulta y participación en temas económicos y sociales, y de debate sobre los grandes asuntos de planificación de la ciudad, y quieren darle mayor dosis de normatividad, deseando de este modo considerarlo como consejo sectorial propiamente dicho, a nosotros no nos parece elemento que lo excluyera ni mucho menos de la lógica del CES local. Ni tan siquiera porque fuera presidido por el alcalde o la alcaldesa de turno. Las situaciones son muy variadas. Lo importante es que nos refiramos al CES como órgano de participación y/o consulta de los grupos organizados en materia socioeconómica y laboral.

5. EVOLUCIÓN DE LOS CES LOCALES EN ANDALUCÍA

Enmarcamos el presente estudio en la evolución que han experimentado los CES locales en Andalucía, aunque debemos señalar que con la metodología que hemos usado como punto de partida, una muestra significativa de Consejos, tanto a nivel estatal como andaluz, se habían puesto en marcha en una época que consideramos la de mayor relevancia de este tipo de órganos de participación. Nos referimos a algo más de una década, desde principios de los años noventa hasta la aprobación de la LMMGL. A partir de aquí, este fenómeno fue cayendo en una cierta atonía, quizás porque la atención política y social estaba en otros escenarios en aquellos duros años de plomo de la economía española, incluyendo la necesidad de reorganizar y adelgazar las estructuras de la administración, también la local.

Al margen de ello, la modificación que en ese momento se produce en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante: LRBRL) significó que los municipios considerados como “de gran población” debían constituir como órgano necesario un “consejo social de ciudad”. Veremos qué ha ocurrido con ese escenario en Andalucía, y si hay otros niveles territoriales donde se organizan nuestros órganos consultivos: a nivel municipal (de gran población o no), comarcal o provincial.

La muestra que utilizamos en un principio es de 30 Consejos Económicos y Sociales locales en España³¹ de los que pudimos certificar una actividad mínimamente razonable, de entre un total de 65 identificados y que se constituyeron entre

31. Alcalá de Guadaíra, Alcobendas, Algeses, Almansa, Ateca, Bages, Baix Llobregat, Barcelona, Bierzo, Cocentaina, Conil de la Frontera, Córdoba, Garraf, Gijón, Girona, Huelva, Leganés, Lleida, Lucena, Mancomunidad Campo de Gibraltar, Mancomunidad La Ribera Alta, Motril, Provincia de Jaén, Puerto Lumbreras, Sant Boi de Llobregat, Sevilla, Siero, Vigo, Viladecans, Xixona.

mediados de los años 80 hasta el momento previo de la LMMGL en 2003. Lo que pretendemos identificar es cómo la época dorada de creación de estos órganos, es decir, su moda o valor que aparece con más frecuencia (23,3%), se situaba en 1996.

No es algo que resultara casual, pues el mandato de las corporaciones locales que transcurre entre 1995 y 1999, viene a coincidir con los momentos de fomento y potenciación del desarrollo local en España; períodos también en los que desde la Unión Europea comienzan los primeros pronunciamientos para que desde el lugar más cercano al ciudadano se interviniera en el desarrollo económico y la creación de empleo, y que todo ello se hiciera concertadamente³².

La pluralidad y variedad de los CES locales parte de su propio ámbito administrativo, aunque parece obvio que la atención se centrará en los municipios como unidades básicas administrativas locales; tal y como señala el propio art. 1 LRBRL:

los municipios son entidades básicas de la organización territorial del Estado y cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades.

Pero junto a ello, el art. 3 sitúa a la “provincia y la isla en los archipiélagos balear y canario” como *entidades locales* territoriales; al igual que gozarán de la misma condición “las comarcas u otras entidades que agrupen varios municipios” en la medida que sean reconocidas por las Comunidades Autónomas, así como las áreas metropolitanas y las mancomunidades de municipios.

Este mapa aproximado reflejaba, como no puede ser de otro modo, una mayoría de CES de ámbito municipal (76,6%), junto a algunos otros que se repartían entre el ámbito comarcal en Cataluña principalmente, algunas mancomunidades, y solo identificado un CES de provincia con actividad destacable en aquellos momentos (Jaén); algo que resulta significativo según los resultados que veremos posteriormente y cómo este nivel provincial se va a desarrollar extraordinariamente en Andalucía.

Y efectivamente era la Comunidad Autónoma de Andalucía uno de los escenarios protagonistas en esta materia, que junto con Cataluña representaban entre los dos territorios el 56,7% de los CES locales analizados; un 30% y un 26,7% respectivamente.

5.1. Los nuevos escenarios tras la modernización del gobierno local

Con un panorama dominado por la enorme diversidad de Consejos económicos y sociales locales, como puede comprobarse con la simple revisión de su ámbito territorial, y con unas características tan heterogéneas, a principios de siglo asistimos a un

32. Barba Ramos 2009.

profundo debate sobre la necesidad de reformar la administración local. Y hay que decir que las expectativas de un verdadero vuelco en la administración local no se verían del todo cumplidas, pues ni se produjo una auténtica modernización de la administración local (con el debate no resuelto sobre el papel de la provincia o la financiación local), ni un régimen jurídico realmente específico para las grandes ciudades.

Es más, la propia exposición de motivos de la LMMGL ya nos estaba emplazando a futuras modificaciones, como si estuviera siendo consciente de su carácter transitorio. Pero en lo que nos interesa a este específico asunto, podremos hacer mención por una parte a un reforzamiento tanto del papel de la provincia en materia de desarrollo y planificación económica, como de las mancomunidades de municipios; lo que podría conllevar a que la escala a elegir por parte de los poderes públicos locales para la creación de estructuras de participación institucional pudiese estar precisamente en relación a dichos ámbitos. Y, por otra parte, la novedad sobre la incorporación de un nuevo art. 131 de la LRBRL con un órgano de carácter necesario como sería el “Consejo Social de Ciudad” sólo para los municipios de gran población.

Si estábamos circunscribiendo la presencia de CES locales al mayor protagonismo de los municipios en el desarrollo económico y la intervención de las corporaciones locales en las relaciones laborales de su entorno, hay que señalar que no es muy generosa la reforma en esta materia; y, en todo caso, en relación exclusivamente al ámbito provincial. Así, se añade al art. 36 LRBRL una nueva competencia propia de la Diputación o entidad equivalente consistente en “la cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial, de acuerdo con las competencias de las demás Administraciones Públicas en este ámbito”. Y a ello contribuiría, no lo olvidemos, una nueva norma de cierto carácter centralizadora como fue la Ley 27/2013 de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

El intercambio político propio de este tipo de competencias en la administración y la participación de agentes sociales que lleva anexa, sería el caldo de cultivo adecuado para pensar en un aumento de los Consejos Económicos y Sociales en el seno de las Diputaciones Provinciales, aunque no se trate de ningún instrumento previsto legalmente, sino que ello dependa en todo caso de la voluntad de las partes y de que una dinámica en este sentido desemboque en la creación de mecanismos de diálogo social o participación democrática institucional.

El hecho de que se constituyan CES a esta escala provincial podría llevarnos a pensar que signifique la absorción de cualquier otra posibilidad de que en ese territorio se articulen mecanismos de participación municipal o comarcal. La realidad es muy diversa en Andalucía en este sentido, pues vamos a poder comprobar un panorama que iría desde un CES provincial que relaja la necesidad del de índole local, como el caso de Huelva, hasta la coexistencia desde bien pronto de ambos CES a nivel provincial y en sus respectivas capitales, como sucede en los casos de Córdoba o Jaén.

En Andalucía contamos con la figura del Consejo Económico y Social a nivel provincial en el seno de cinco de las ocho Diputaciones Provinciales, aunque con diferente nivel de actividad y protagonismo, en Cádiz, Córdoba, Huelva, Jaén y Sevilla, más el caso de la Diputación Provincial de Almería, donde se acuerda su creación en el Pleno de la corporación en 2009, pero que no terminó de configurarse. Quizás como explicación de la ausencia de la provincia de Málaga en este elenco de órganos de participación institucional, podría argumentarse a su favor la particular presencia en su ámbito provincial de una fundación denominada MADECA (Málaga Desarrollo y Calidad), participada entre otros por los propios sindicatos y organizaciones empresariales de la provincia y que la observan como el mecanismo adecuado para participar en el desarrollo de las actuaciones estratégicas de la provincia. En la provincia de Granada diversos intentos de ampliar el ámbito del CES de la ciudad al territorio provincial no cuajaron.

Y volviendo a nuestros CES provinciales de Andalucía, uno de los más significativos en cuanto a su actividad ininterrumpida desde su nacimiento es el de la provincia de Jaén, cuya creación data de 1996 como cauce de participación de los agentes económicos y sociales de la provincia. Lo usamos aquí como base comparativa con el resto, pues no en vano se trata de un órgano con unas características muy clásicas del modelo de los consejos en nuestro país, a imagen y semejanza del CES de España.

Resulta curiosa la descripción de su propia razón de ser y la naturaleza jurídica como “órgano colegiado de carácter consultivo en materia económica y social”, pues se remite a lo más profundo del sentido neocorporativista de nuestro marco constitucional con referencias al art. 9.2 y al sentido del art. 7 CE como base de la participación institucional de los sindicatos y las asociaciones empresariales, y del diálogo entre los interlocutores³³.

Presenta igualmente una clásica composición consejística, con tres grupos constituidos por ocho representantes cada uno. Un primer grupo integrado por sindicatos más representativos, un segundo por las organizaciones empresariales igualmente de mayor representatividad, y un grupo tercero compuesto por representantes de diversas instituciones como la Universidad, consumidores, la propia Diputación Provincial, etc. Hay que señalar que ésa es también una característica repetida en este tipo de órganos, donde en los ámbitos locales-provinciales tiene una especial incidencia, pues la presencia de otros grupos representativos de intereses viene a adaptarse a las características territoriales con mayor claridad. El CES provincial de Jaén cuenta con 3 representantes del sector agrario de entre estos ocho puestos, dentro de este grupo mixto.

Uno de los debates esenciales en estos órganos consultivos —y en su diferenciación o no con los consejos sectoriales— sería el relativo a su presidencia; si debe

33. Aprobación definitiva de la modificación de los Estatutos del Consejo Económico y Social de la Provincia de Jaén. B.O.P. Jaén, miércoles, 26 de septiembre de 2012.

corresponder o no al alcalde, alcaldesa o presidencia de la Diputación en este caso, algo que por otra parte nos va a dar una pista necesaria para conocer su grado de autonomía. En el caso de este CES que hemos utilizado como base de estudio se buscará el consenso, señalándose en sus estatutos que la Presidencia se elegirá por la Diputación Provincial de Jaén, de entre una terna propuesta por quienes integran el Consejo.

Señalándose de forma expresa que el CES actuará con total autonomía e independencia en el ejercicio de sus funciones, se señala igualmente de una forma clásica que éstas serán la emisión de estudios, informes o dictámenes bien solicitados por la Diputación en asuntos socioeconómicos, a solicitud de organizaciones sociales, económicas o profesionales representativas, o resoluciones a iniciativa propia en materia económica y social. Y deberán —junto a la clásica memoria de actividades— elaborar una memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de Jaén e informar los planes económicos y de ordenación del territorio.

De unas características similares es el Consejo Económico y Social de la provincia de Huelva, que se crea en 2008 (aunque no diseña sus estatutos hasta 2013) en los albores de la crisis económica, que por otra parte coincidía con la decisión municipal de la capital de clausurar su CES como consecuencia de los ajustes en la administración.

Quizás presenta algún pequeño matiz de cierto intervencionismo de la corporación provincial, puesto que su presidente/a será nombrado por la presidencia de la Diputación provincial, aunque se busca el consenso sindical y patronal, y además un miembro de cada grupo político formará parte del propio Consejo. A destacar por este CES provincial su enorme carga de participación institucional desde la perspectiva de nuestro sistema de relaciones laborales, puesto que en su artículo primero señala que se trata de un órgano consultivo

que sirve de cauce para la participación y el diálogo, entre las organizaciones sindicales y organizaciones empresariales más representativas y otros agentes sociales y Administraciones Públicas.

En cuanto a las funciones se refiere, nos podemos encontrar (con más frecuencia en algunos CES locales que en los provinciales) con la asignación de atribuciones de consulta que van a tener carácter preceptivo, aumentando así el papel de interlocución y de participación de los agentes sociales. Ese es el caso del CES de la provincia de Sevilla (con unos estatutos en fecha más reciente de 2017) como “foro de diálogo y cauce de participación, de consulta y asesoramiento” y que entre otras tiene atribuidas las funciones de

emitir informe con carácter preceptivo y antes de su aprobación provisional por el Pleno de la Diputación, sobre el Presupuesto Provincial, las Ordenanzas Fiscales y los Reglamentos y Ordenanzas provinciales sobre temas económicos y sociales.

La composición se asemeja a los comentados CES anteriores, quizás pareciéndose más al caso onubense por la presencia de miembros de los grupos políticos en ese grupo tercero.

Este tipo de órganos, ya sean provinciales o locales, van a depender siempre de la voluntad de las partes, a veces del impulso político, para que se configuren en verdaderos foros de diálogo social, o bien de los deseos participativos de los propios agentes sociales, y en ocasiones su activación dependerá de determinado conflicto que pueda surgir en un territorio y que requiera del CES como foro institucional de discusión. Sirvanos como ilustración el CES de la provincia de Cádiz que tuvo su última reunión en el año 2017; una provincia muy particular por la presencia de núcleos urbanos especialmente poblados.

Es tan especial dicha provincia que sirve de argumento para delimitar adecuadamente una escala participativa. Así, debe considerarse con especial significación la presencia del Consejo Económico y Social del Campo de Gibraltar al que nos referiremos. Al igual que en el aumento de las competencias de las Diputaciones Provinciales en materia de desarrollo económico, es donde circunscribimos la mayor presencia en Andalucía de estos órganos de participación, debemos hacer alguna reflexión en relación con otros entes supramunicipales. Así, se señala en el Título IV LRBRL, referido a estas otras entidades locales que pueden constituirse en España. Aparece la comarca como administración local que también puede asumir las funciones socioeconómicas que nos ocupan, identificándose así en los años noventa diversos CES en comarcas catalanas como el Bagés, Baix Llobregat, Garraf o Vallés Oriental.

De la misma manera, la propia modificación de la LRBRL realizó un reconocimiento explícito de las potestades de las mancomunidades de municipios, e incluso la posibilidad de que éstas se puedan agrupar en municipios de más de una Comunidad Autónoma. Existirá por lo tanto la opción de que en virtud de esta agrupación constituyamos un órgano de participación institucional, siempre obviamente en función de que los objetivos mancomunados fueran acordes a ello.

En Andalucía, tras la desaparición del Consejo Económico y Social de la Mancomunidad del Bajo Guadalquivir (con la particularidad de agrupar a municipios de dos provincias como Sevilla y Cádiz), que formó parte del escenario consejístico previo a la crisis económica de principios de siglo, debe destacarse la significativa actividad actual del Consejo Económico y Social del Campo de Gibraltar.

En este caso se trata de un órgano de un claro carácter tripartito que, no siendo el modelo prevalente entre los diferentes CES de España, parece que tiene toda la lógica no tanto como órgano consultivo (aunque así se considera expresamente en sus estatutos), sino como foro de encuentro y de interlocución entre los poderes

públicos y los agentes sociales. En el CES del Campo de Gibraltar³⁴ estarán presentes las organizaciones empresariales, los sindicatos más representativos, y un tercer grupo compuesto por los alcaldes de cada uno de los municipios que conforman esta Mancomunidad.

Se trata de un mecanismo participativo que desarrolla una intensa actividad como punto de encuentro de debate sobre el desarrollo económico de una comarca que reúne a una población de unos 270.000 habitantes. Teniendo en cuenta las particularidades geográficas y socioeconómicas de la zona, parece mucho más razonable y ajustado a la necesaria eficacia de la propia administración que, en la decisión de creación de un órgano de participación institucional, optemos por acudir a la escala de la comarca y no la de los concretos municipios, aunque un órgano de estas características no tenga más base legal que la propia autonomía política de los municipios mancomunados.

Y queremos ponerlo de manifiesto en relación con una posible incongruencia que podría producirse en el caso de que Algeciras, como municipio de más de 75.000 habitantes y en función de sus características especiales (algo que abordaremos a continuación), decidiese solicitar la aplicación del régimen jurídico establecido en el Título X LRBRL para los municipios de gran población. En ese caso, tendría que crear un órgano necesario denominado Consejo Social de Ciudad, que desde nuestra perspectiva es —o debería ser— similar a un Consejo Económico y Social, cuando ya existe con una lógica aplastante idéntico órgano en el nivel comarcal. De momento, el Ayuntamiento de Algeciras no ha decidido incorporarse a ese club de los municipios de gran población.

5.2. Del CES local al Consejo Social de Ciudad

La evolución de los Consejos Económicos y Sociales a nivel local en Andalucía, y en este caso específicamente municipal, se vería enormemente condicionada por las modificaciones introducidas con la aplicación del Título X LRBRL, que se incorpora a finales de 2003 con la LMMGL. Pues, no en vano, es en las grandes poblaciones donde se daban las experiencias más destacables de órganos de participación institucional.

Lo que en un principio pretendió ser un intento de elaboración de una “ley de grandes ciudades”, acabó convirtiéndose en unas modificaciones para modernizar el gobierno local, incluyendo un régimen de organización particular para los municipios considerados “de gran población”. A ello se refiere el Título X de LRBRL y más

34. En 2020 se produce la incorporación de un nuevo, San Martín del Tesorillo, debiéndose producirse una modificación puntual de los Estatutos del Consejo Económico y Social del Campo de Gibraltar (B.O.P. Cádiz, 8 de junio de 2020).

concretamente el art. 121, que indica a qué entidades serán de aplicación las normas previstas:

A los municipios cuya población supere los 250.000 habitantes.

A los municipios capitales de provincia cuya población sea superior a los 175.000 habitantes.

A los municipios que sean capitales de provincia, capitales autonómicas o sedes de las instituciones autonómicas.

Asimismo, a los municipios cuya población supere los 75.000 habitantes, que presenten circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales.

En los supuestos previstos en los párrafos c) y d), se exigirá que así lo decidan las Asambleas Legislativas correspondientes a iniciativa de los respectivos ayuntamientos.

Eso quiere decir que a algunos municipios les será de aplicación directa dicho régimen, mientras que otros tendrán a su mano la decisión de recorrer o no el camino hacia “la gran población”. A estos municipios se les aplicará un régimen específico sobre “organización y funcionamiento de los órganos municipales necesarios” (cap. II) y unas normas particulares sobre “gestión económico-financiera” (cap. III), además de su inclusión en la “Conferencia de Ciudades” (Cap. IV).

A lo que el presente trabajo interesa, la reforma de la administración local introduce un art. 131 sobre el Consejo Social de la Ciudad:

En los municipios señalados en este título, existirá un Consejo Social de la Ciudad, integrado por representantes de las organizaciones económicas, sociales, profesionales y de vecinos más representativas.

Corresponderá a este Consejo, además de las funciones que determine el Pleno mediante normas orgánicas, la emisión de informes, estudios y propuestas en materia de desarrollo económico local, planificación estratégica de la ciudad y grandes proyectos urbanos.

Ya hemos tenido ocasión de comentar cómo esta novedad en el régimen jurídico de los municipios de gran población se superponía a una situación ya preexistente con órganos de participación institucional sobre asuntos socioeconómicos, con carácter voluntario y que de forma abrumadora coincidían en el nombre de “Consejo Económico y Social”. Al margen de un mayor o menor reconocimiento, e incluso de su consideración como órgano sectorial o *ad hoc* en base a la autonomía de funcionamiento, el interés desde la perspectiva de los sistemas de relaciones laborales consiste en conocer si se produce una dinámica de características neocorporativas y hasta dónde se llega en el intercambio político.

Así, recuperando la muestra de la treintena de CES locales consultados previamente a la LMMGL, veámos cómo su creación se producía sin ningún tipo de referente normativo; se creaban a caballo entre la participación institucional de los

agentes sociales propiamente dicha y la participación ciudadana más tradicional en forma de “consejo sectorial municipal”. Desde nuestra perspectiva de análisis, el encuadramiento jurídico no es óbice para considerarlo como un CES si se cumplen los elementos que lo caracterizan.

De hecho, casi la mitad de los CES locales (46,7%) buscarían un encuadre jurídico más directo, y señalan que son “un consejo sectorial” de los previstos legalmente; un 20% admiten que formalmente también lo son, pero reconociendo abiertamente que mantienen una práctica en su composición, funciones y actividades muy alejada a los mismos, y más propia del fenómeno consejístico; mientras que una tercera parte indican que se trata de órganos de participación de los agentes sociales, fruto de la voluntad política de la corporación, pero no constituidos formalmente como consejo sectorial.

De alguna manera, y como veremos a continuación, los CES que se adaptan a la modificación señalada por la LMMGL van a encontrar en el art. 131 LRBR su marco de referencia. Pero, en cualquier caso, y al margen del encuadramiento normativo preciso donde ubicar a estos órganos, hay la necesidad de separar los CES como el segundo nivel de representación socioeconómica en el plano local, lo que los diferencia con claridad de la representación cívica.

No cabe la menor duda de que el asunto de la composición supone la principal clave de la argumentación y análisis de la figura del CES, probablemente uno de los principales elementos diferenciadores con otras estructuras participativas, definidor de sus propias características. Y aquí vamos a diferenciar a dos grandes grupos de CES locales que se dividían casi a partes iguales, que identificamos como “CES clásico” o “CES tripartito”.

Sin un patrón único, señalaríamos al CES clásico como aquel que sigue el modelo de su homólogo y homónimo CES de España, con dos grupos constituidos por sindicatos y asociaciones empresariales y un grupo mixto que incluye representantes de diversos colectivos, que en el ámbito municipal serían principalmente vecinos, consumidores y usuarios, economía social, expertos, etc.; siendo este último grupo además muy peculiar porque se adaptaría a las particularidades socioeconómicas de cada territorio.

En el ámbito local, encontraríamos una variante en esta composición, pues algunos CES locales que no van a evitar la tentación de incorporar a los grupos políticos como si se tratara de un cuarto grupo del órgano de participación (un 33% de casos), o bien con la incorporación de los mismos dentro del grupo mixto, y en algunas ocasiones sin que se diferencien grupos del CES como tales.

El segundo modelo de CES lo calificaríamos como “tripartito”; como un órgano de diálogo social institucionalizado a nivel local entre sindicatos, asociaciones empresariales y los grupos políticos presentes en la corporación (con la variante en algún caso de incluir aquí al gobierno local y no al resto de grupos). En este modelo

se gana interlocución, pero con el efecto negativo de la menor independencia en la función consultiva.

Con la obligatoriedad por parte de los municipios de gran población en Andalucía de constituir por la vía directa (art. 121 a y b) el correspondiente Consejo Social de Ciudad del art. 131 LRBRL, vemos cómo con esa transición, lejos de suponer la desaparición de los anteriores CES locales o la creación de órganos nuevos (que no tendrían sentido, y aún menos la coexistencia de ambos), se ha producido una adaptación directa (Tabla 1).

Tabla 1.

Municipios andaluces con aplicación directa del régimen de “gran población”. Consejo Social de Ciudad obligatorio

Municipio	Habitantes	Situación CES
Sevilla	681.998	CES previo
Málaga	579.076	No CES previo
Córdoba	319.515	CES previo
Granada	228.682	CES previo
Almería	199.237	CES previo disuelto

Fuente: Padrón Municipal de Habitantes. INE 2022. Elaboración propia.

De entre las capitales andaluzas que debían constituir un Consejo Social, tres de ellas ya contaban con un Consejo Económico y Social activo a la fecha de la entrada en vigor de la nueva norma. En el caso de Almería, se había creado un CES en 1994, y que terminó por desaparecer explícitamente en 2011 en el contexto de la crisis económica y la readaptación de las administraciones a la nueva realidad; destino que sería idéntico para el caso del CES de la ciudad de Huelva.

Así, el modelo predominante de CES local de entre los más veteranos vendría a ser el “clásico” con presencia política entre sus componentes o sin ella. En este último supuesto incluiríamos al CES de Córdoba; nacería en 1995 y lejos de extinguirse con ocasión del nuevo contexto normativo, se produce una conversión a la nueva figura de Consejo Social de la Ciudad de Córdoba. Éste se manifiesta³⁵ explícitamente como heredero del anterior órgano en su propia descripción histórica, y al señalar que se trata de “un órgano consultivo de opinión en materia socioeconómica de la corporación local al amparo del art. 131 de la LRBRL” nos está reconociendo desde su perspectiva práctica que esa figura es lo que siempre hemos conocido como CES, y no algo nuevo.

35. Vid. <https://www.consejosocialdecordoba.es> (consulta: 15 de junio de 2023).

Y es que además pretendemos usar al Consejo de la capital cordobesa como base argumental de las características comunes de un CES local. Comenzando por su composición con una estructura de CES clásico con cuatro grupos de seis miembros cada uno: sindicatos, asociaciones empresariales, colegios profesionales y asociaciones de vecinos, y un cuarto grupo con expertos nombrados por el Ayuntamiento, la Universidad, la economía social y las cajas de ahorro. A esos componentes se uniría un presidente nombrado por el propio Ayuntamiento, con el apoyo previo de dos terceras partes del Consejo. Si parecía lógica la presencia de representantes del asociacionismo vecinal en un CES de ámbito local (que tampoco era una posición unánime en etapas anteriores), tras la nueva configuración del Consejo Social de ciudad parece obligatoria, si nos atenemos al tenor literal del art. 131 LRBRL.

El caso del CES de la ciudad de Sevilla es muy similar, pero con la particularidad de que mantiene su denominación original. Se había creado en 1998 como órgano sectorial, colegiado de carácter consultivo y de asesoramiento en materia socioeconómica de la corporación local. Plantea autonomía en sus funciones, y cuyo objeto es canalizar la participación de los ciudadanos y sus asociaciones en los asuntos municipales. Y si nos referimos a su composición, formaría parte de esa tipología de CES clásico, con dos grandes grupos sindicales y empresariales, pero con la variante de contar con un tercer grupo mixto donde, junto a representantes de colectivos diversos (vecinos por supuesto), incluye en su seno a un representante de cada grupo político. La presidencia es nombrada por el Pleno del CES a propuesta de la alcaldía.

En unos parecidos términos habría que señalar la composición del Consejo Social de la ciudad de Granada, que también se declara como órgano heredero del anterior CES que, con unos estatutos iniciales del año 2000, tuvo que adaptarse con un nuevo reglamento orgánico en 2004, cuando se aprovecha para modificar una composición con menor presencia de las organizaciones sindicales y empresariales (que siguen siendo de carácter esencial) en favor de un colectivo más amplio de organizaciones representativas de la ciudad, incluyendo igualmente a cuatro representantes de la corporación municipal. Aquí aparece quizás una de las novedades más significativas, como el hecho de constituirse como órgano de carácter necesario mandado por la legislación local, y que sirve como argumento legitimador de una presidencia del Consejo en manos del propio alcalde o alcaldesa.

Aunque no se trate de un municipio de gran población por la vía rápida, ni lo haya solicitado por “la vía lenta” (art. 12.1 c LRBRL), es merecedor de mención por su existencia ininterrumpida desde 1996. En el análisis comparativo en el que estamos, el Consejo Económico y Social de Jaén se incluiría dentro de aquellos municipios que tendrían la posibilidad de solicitar al Parlamento de Andalucía el acceso al régimen de organización de “gran población”, y en un grupo de municipios con una población de entre 75.000 y 175.000 habitantes (Tabla 2).

Tabla 2.*Municipios andaluces con opciones de optar al régimen de “gran población”*

Municipio	Habitantes	Situación CES
Huelva	141.854	CES extinto
Algeciras	122.368	No CES
Cádiz	113.066	No CES
Jaén	111.669	CES activo
Roquetas de Mar	102.881	No CES
San Fernando	94.120	No CES
El Puerto de Sta. María	89.435	CES activo
El Ejido	87.500	No CES
Chiclana de la Frontera	87.493	CES
Alcalá de Guadaíra	75.917	CES inactivo

Fuente: Padrón Municipal de Habitantes. INE 2022. Elaboración propia.

En este caso, el Ayuntamiento de Jaén hasta el momento no ha visto adecuado solicitar su incorporación a este selecto club de municipios andaluces, a pesar de lo cual y sin la obligatoriedad de consejo social alguno, viene materializando su apuesta por el diálogo social institucionalizado a nivel local con un CES muy activo y una composición “clásica pura” muy similar a su homólogo órgano cordobés. Tiene una presidencia nombrada por la alcaldía, a lo que se le une un alto grado de autonomía en su funcionamiento.

Destacamos en este conjunto de ayuntamientos al de El Puerto de Santa María, que también cuenta con un CES activo desde 2008 y que traemos a escena por atender a una denominación con cierto matiz diferente. Se trata de un “Consejo Económico y de Desarrollo Local”, pero que en su naturaleza no desmerece como “órgano colegiado de participación ciudadana de carácter consultivo, de asesoramiento y de planificación estratégica en materia socioeconómica de la ciudad”. Su composición es clásica con el alcalde como presidente del órgano y con presencia del resto de grupos políticos. En este caso, no se distinguen “grupos” en el propio Consejo, aunque debemos señalar una clara presencia mayoritaria de sindicatos y asociaciones empresariales, amén de otros representantes de vecinos, consumidores u organizaciones ecologistas.

En cuanto a las funciones de nuestros CES locales de Andalucía, y a lo que hasta el momento se ha expuesto, debemos añadir alguna apreciación muy significativa. Y

usando para ello como modelo el Consejo Social de la ciudad de Córdoba, en cuyo reglamento se establece que, junto a la posibilidad de emitir dictámenes solicitados, bien por el Gobierno Municipal o el Pleno de la Corporación, bien a iniciativa propia, hay que destacar especialmente la función de emitir dictámenes preceptivos en materia de presupuesto del Ayuntamiento, ordenanzas municipales, ordenanzas fiscales, expedientes en materia de desarrollo económico local, planificación estratégica de la ciudad o grandes proyectos urbanos, así como la función de conocer la liquidación de los presupuestos municipales. Todo ello, además de la emisión de la clásica memoria sobre la situación económica y social del municipio.

Esta posibilidad de emitir informes preceptivos (obviamente no vinculantes) se repite en el CES de la ciudad de Sevilla, y es un clásico de entre aquellos consejos que nacieron en los años 90; cualidad que se ha venido relajando, como si de un arrepentimiento de una alta participación se tratara, en la medida que se han ido reconvirtiendo en Consejos Sociales de Ciudad. En cualquier caso, el resto de las funciones señaladas para el órgano cordobés se repite en la mayoría de los órganos consejísticos.

En este repaso de las capitales andaluzas que deben constituir necesariamente Consejos Sociales de ciudad, nos quedaría la mención de dos de ellas que no parten con la herencia previa de un CES local; algo que nos resulta de interés en la disquisición de si podríamos incluirlo en este conjunto de órganos de participación institucional desde la perspectiva de las relaciones laborales. En el caso de Málaga resulta relevante que se imponga ese formato de CES, ratificándose con una composición clásica con grupos empresarial, sindical y del resto del movimiento asociativo y economía social, a lo que habría que sumar otro grupo representativo de los grupos políticos. Se califica así sobre su propia consideración:

El Consejo Social nace como foro de diálogo y cauce de participación de los Agentes Económicos, Sociales, Profesionales y Vecinales con el Ayuntamiento. Un órgano de consulta, participación y asesoramiento, en materias tan relevantes como el Plan General de Ordenación Urbana, la planificación estratégica de la ciudad, y el desarrollo socioeconómico con la perspectiva de hacer avanzar la calidad de vida del municipio y de sus habitantes. El Consejo goza de plena independencia en el ejercicio de sus funciones y sus estudios, informes y dictámenes tendrán carácter facultativo y no vinculante.

Sin embargo, el análisis del Consejo Social³⁶ de la ciudad de Almería nos lleva a interpretar la necesidad del legislador de ser más explícito y claro en el sentido del órgano y la composición de sus miembros. Porque aquí se asemejaría más a una especie de “Consejo de consejos y notables del entorno”, sólo con el análisis de su composición de 35 miembros, con el alcalde a la cabeza, concejales, subdelegado del

36. Reglamento orgánico de participación ciudadana. B.O.P. de Almería, número 40. 2 de marzo de 2021.

Gobierno, delegado del Gobierno de la Junta de Andalucía, presidente de la Diputación Provincial, rector de la Universidad de Almería, presidente de la Autoridad Portuaria, y así un largo etcétera, introduciendo la referencia sindical de un modo muy peculiar, y que requeriría de otro debate incluyendo el de la mayor representatividad:

Secretarios Generales o Presidentes provinciales de los tres (3) Sindicatos que tengan la condición de más representativos en las Administraciones Públicas que se radiquen en el municipio.

En el mapa de consejos sociales de ciudad en Andalucía habría que incluir a aquellos que, en base a la Ley 2/2008, de 10 de diciembre, que regula el acceso de los municipios andaluces al régimen de organización de los municipios de gran población, han decidido sumarse a su régimen jurídico, debiendo incorporar a su estructura este órgano de carácter necesario. En la Tabla 3 pueden observarse los municipios a los que nos referimos, aquellos que, sin ser capitales de provincia, tienen una población superior a 75.000 habitantes y expresan unas especiales circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales. Debemos señalar aquí una amplia casuística en estos consejos que requerirán una ulterior consideración, y que ciertamente sí que se considerarían a medio camino entre el clásico CES y las estructuras puras de participación ciudadana.

Tabla 3.

Municipios andaluces que han optado al régimen de “gran población”. Consejo Social de Ciudad obligatorio

Municipio	Habitantes	Situación CES
Jerez de la Frontera	212.730	CES previo
Marbella	150.725	No CES previo
Dos Hermanas	137.561	No CES previo
Mijas	89.502	No CES previo
Vélez-Málaga	83.899	No CES previo
Fuengirola	83.226	No CES previo

Fuente: Padrón Municipal de Habitantes. INE 2022. Elaboración propia.

En esta aproximación a un mapa de CES locales en Andalucía habría que señalar aquellos casos en los que, sin estar incluidos en los análisis anteriores, es decir, municipios que tienen entre 20.000 y 60.000 habitantes, han tenido o tienen en la

actualidad constituidos órganos similares de participación institucional, como en los casos de los municipios de la Tabla 4.

Tabla 4.

Algunos municipios andaluces que tuvieron o tienen CES activo

Municipio	Habitantes	Situación CES
Motril	58.798	CES activo
Lucena	42.645	CES activo
Puerto Real	41.963	CES previo inactivo
Mairena del Alcor	23.938	CES inactivo
Conil de la Frontera	23.497	CES previo inactivo
Montilla	22.490	CES previo inactivo
Ayamonte	21.725	CES previo inactivo

Fuente: Padrón Municipal de Habitantes. INE 2022. Elaboración propia

6. ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES

Hemos dejado para este apartado de consideraciones finales la mención a algunos de nuestros Consejos sociales de ciudad más neófitos en Andalucía, pues su interpretación no puede estar ausente de cierta valoración por nuestra parte, y por lo tanto más propio de esta sección que de un análisis más objetivo y descriptivo de la realidad.

Hemos comprobado cómo los Consejos sociales de ciudad en Andalucía se han configurado adoptando la forma de CES, bien porque éste existía con anterioridad, bien porque así lo han considerado *ex novo*, como es el caso de Málaga. Así ocurría con todos los municipios de gran población que de manera directa se debieron adaptar al Título X LRBRL (salvo en Almería).

Resulta cuanto menos curioso el caso del grupo de municipios andaluces (Tabla 3) que tuvieron la ocasión de solicitar su reconocimiento como municipio de gran población según señala la LRBRL y reglamenta la Comunidad Autónoma de Andalucía. Así, analizamos el Consejo Social de Jerez³⁷, que adopta, no sin matices, un modelo que podríamos decir que se asemeja a los descritos en este estudio como de CES local, quizás teniendo en cuenta que había existido experiencia previa del mismo.

37. Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana (capítulo IV). Ayuntamiento de Jerez de la Frontera

Sin embargo, donde no había ocurrido así, nos vamos a encontrar con unos reglamentos de estos Consejos Sociales de ciudad que en nada se asimilan a aquellos que han venido configurándose entre las poblaciones más numerosas, ni en sus funciones ni en la composición. Podemos comprobarlo en los casos de Marbella o Vélez-Málaga, que adoptan una particular situación. Copian entre ellos (desconociendo su origen) los reglamentos, y su propia exposición de motivos, que regulan su Consejo Social de ciudad, donde curiosamente se hace mención al art. 131 de la Constitución Española, es decir, al Consejo Económico y Social de España; llegándose a insinuar que lo que están regulando es un CES local. Señalan expresamente que la administración local debe disponer de medios para el desarrollo de sus funciones y

entre tales medios se halla el Consejo Económico y Social, que debe constituir un apoyo fundamental para la respectiva corporación municipal en el ejercicio de aquellas de sus competencias que afectan, directa o indirectamente, a los diversos sectores económicos y sociales.

Poco más que añadir cuando, a pesar de ello, en la parte dispositiva reniegan del mismo y establecen una estructura y composición que nada tiene que ver con un Consejo Económico y Social, en ninguna de sus posibles variantes. En ambos casos solo hay presencia de un representante sindical y uno de la PYME local entre una treintena de consejeros que representan a toda una pléyade de asociaciones culturales, deportivas, cofradías, amas de casa, etc. De manera similar, se presenta el caso del Consejo Social de Mijas, con un formato que ni tan siquiera recordaría el espíritu del propio art. 131 LRBRL, aunque al menos aquí su “reglamento orgánico regulador” no incorpora semejante incoherencia argumental previa.

Queremos señalar con todo ello que un necesario grado de autonomía local por parte de los ayuntamientos no entraría en contradicción con una mayor concreción del legislador respecto de la configuración y funciones del Consejo Social de Ciudad, para evitar ciertas tentaciones —probablemente ideologizadas— de arrinconamiento de la legítima representación sindical. Quizás a nivel estatal y en el seno de la Conferencia de Ciudades y a la vez en el ámbito del diálogo social (bipartito o tripartito) se podría procurar una cierta ordenación del fenómeno y adaptación a las nuevas realidades, incluyéndose una reflexión sobre “la escala” conveniente para articular este tipo de órganos de participación institucional; su adecuada dimensión deliberativa y procesal³⁸.

Esa hegemonía sindical y patronal cuando hablamos de órganos de participación en materia socioeconómica tiene su base constitucional, insistimos, en el reconocimiento del papel de los agentes sociales; y particularmente la configuración de la libertad sindical como derecho fundamental específico y diferenciado del derecho de

38. Sintomer 2007.

asociación de las personas en torno a otro tipo de intereses. El encuadre constitucional de la lógica neocorporativa —hoy gobernanza— se basa en esa especial ubicación del artículo 7 CE, que, además, entendemos que no debe desmerecer la exploración de otras vías más innovadoras de participación ciudadana en los asuntos sociales, económicos y políticos.

Nuestro sistema de relaciones laborales sigue articulando la lógica participativa en base a una presencia hegemónica y simétrica de los tradicionales agentes sociales; y ese reconocimiento no debería ser interpretado como un freno a las nuevas tendencias de participación; pues además el ámbito local es el lugar perfecto para explorar nuevas fórmulas que se acerquen con mayor claridad a lo que todos entendemos con la terminología de “gobernanza”.

No faltan las voces en el propio seno del municipalismo español³⁹ que abogan por disminuir la institucionalización en la participación ciudadana y con la presencia de otros sujetos representativos de intereses, como así se señala desde la propia Federación Española de Municipios y Provincias:

los esquemas tradicionales de la participación ciudadana local se están viendo expuestos a una serie de elementos transformadores, tales como la corriente del gobierno abierto, las nuevas tecnologías digitales y la lógica de trabajo de la innovación abierta.

El reto está en hacer compatible ese nuevo modelo de “gobernanza participativa” con los esquemas tradicionales que siguen vigentes en nuestros sistemas de relaciones laborales.

7. BIBLIOGRAFÍA

- Barba Ramos, Francisco José (2009), “The local dimensión of the european employment strategy: the clash of competences in the spanish administration”, en *The modernization of labour law and industrial relations in a comparative perspective. Bulletin of Comparative Labour Relations*, vol. 70, 315-336.
- Baylos Grau, Antonio (2002), “Democracia política y sistema sindical: reflexiones sobre autonomía del sindicato”, en García Laso, Agustín, Sanguinetti Raymond, Wifredo (Eds.), *Sindicatos y cambios económicos y sociales*, Ediciones Universidad de Salamanca, 15-25.

39. La Federación Española de Municipios y Provincias, a través de la Red de Entidades Locales por la Transparencia y la Participación Ciudadana, publicó en 2018 el informe titulado “Gobernanza. Participación Local. Construyendo un nuevo marco de relación con la ciudadanía”

- Cabero Morán, Enrique (2021), “El Consejo Económico y Social de España cumple treinta años (Ley 21/1991, de 17 de junio)”, *Trabajo y Derecho: nueva revista de actualidad y relaciones laborales*, nº 79-80.
- Cabero Morán, Enrique (2022), “Los Consejos Económicos y Sociales de las Comunidades Autónomas”, en *Trabajo y Derecho: nueva revista de actualidad y relaciones laborales*, nº Extra 15.
- Costas Comesaña, Antón; Martínez Rodríguez, Fernando (2022), “El valor del diálogo social. El papel del CES de España”, en *Trabajo y Derecho: nueva revista de actualidad y relaciones laborales*, nº Extra 15.
- Cruz Villalón, Jesús; Santana Gómez, Antonio (1989), “Una vía de institucionalización de la concertación social: el Consejo Económico y Social”, *Relaciones Laborales*, nº 17.
- Dunlop, John Thomas (1958), *Industrial Relations Systems*.
- Federación Española de Municipios y Provincias; Fundación Novagob (2018), *Gobernanza. Participación Local. Construyendo un nuevo marco de relación con la ciudadanía*; <https://novagob.org/documentos/gobernanza-participativa-local>
- Font, Joan (2020), Los consejos como espacios deliberativos. El caso español; DOI:10.2307/j.ctv1gm01b0.17
- García Ruiz, José Luis (1995), *El Consejo Económico y Social. Génesis constituyente y parlamentaria*, Madrid.
- Goñi Sein, José Luis (2017), “Rol institucional y atribuciones de facto de los sindicatos implantados y minoritarios”, en Cruz Villalón, Jesús; Menéndez Calvo, Remedios; Nogueira Guastavino, Magdalena (coords.), *Representación y representatividad colectiva en las relaciones laborales*, Albacete, 277-296.
- Graña, François (2005), “¿Democratizar la democracia? Las nuevas formas del diálogo social”, *Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional*, nº 156.
- Gutiérrez Nogueroles, Aurora (2004), *El Consejo Económico y Social en el ordenamiento constitucional español*, Madrid.
- López Benítez, Mariano (2003), “El problema de la naturaleza jurídica de los Consejos Económicos y Sociales de ámbito local”, en Cosculluela Montaner, Luis (Coord.), *Estudios de Derecho Público Económico. Libro Homenaje al prof. Dr. D. Sebastián Martín-Retortillo*, 329-348.
- Luján Alcaraz, José (2009), “Los transportistas en las fronteras del contrato de trabajo: calificación jurídico-laboral de la actividad de transporte”, *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, nº 83.
- Luthardt, Wolfgang (1988), “Democrazia collettiva nella Repubblica di Weimar. Una concezione semicorporativa di depoliticizzazione sociale?”, en Vardaro, Gaetano, *Diritto del Lavoro e corporativismi in Europa: ieri e oggi*.
- Madrid Conesa, Fulgencio (1998), *Naturaleza jurídica de los CES autonómicos*.

- Martínez Abascal, Vicente; Pérez Amorós, Francisco; Rojo Torrecilla, Eduardo (1993), *Los Consejos Económicos y Sociales. España y otros países comunitarios*, Madrid.
- Monereo Pérez, José Luis (1999), *Concertación Social y Diálogo Social*.
- Moreno Vida, María Nieves (1989), *Los pactos sociales en el Derecho del Trabajo*, Granada.
- Ojeda Avilés, Antonio (1992), “¿Qué Consejo Económico y Social?”, en Ojeda Avilés, Antonio (coord.), *Los Consejos Económicos y Sociales*.
- Pizzorno, Alessandro (1977), “Scambio politico e identità collettiva nel conflitto di classe”, *Italian Political Science Review / Rivista Italiana di Scienza Politica*, 7-2, pp. 165 – 198.
- Porras Nadales, Antonio Joaquín (2018), “Entre representación y participación: dinámicas y límites”, *Revista General de Derecho Constitucional*, 26.
- Ramírez Brouchoud, María Fernanda (2011), “Gobernanza y legitimidad democrática”, *Reflexión Política*, 25.
- Regini, Marino (2000), “Dallo scambio politico ai nuovi patti sociali”, en Della Porta, Donatella; Greco, Monica; Szokolczai, Arpad, *Identità, riconoscimento, scambio. Saggi in onore di Alessandro Pizzorno*, Roma-Bari.
- Rivero Lamas, Juan (1980), “Democracia pluralista y autonomía sindical”, *Revista de Estudios Políticos (Nueva España)*, 16, 117-164.
- Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Miguel (1998), “La institucionalización de la representación de intereses: los Consejos Económicos y Sociales”, en Durán López, Federico (coord.), *El diálogo social y su institucionalización en España e Iberoamérica*, Madrid.
- Romagnoli, Umberto (2005), “Dalla società industriale alla società industriosa”, <http://www.eguaglianzaeliberta.it/web/content/dalla-societ%C3%A0-industriale-alla-societ%C3%A0-industriosa> (consulta: 10/06/2023).
- Rusconi, Gian Enrico (1988), “Asimmetria delle rappresentanze e decisione politica”, en Vardaro, Gaetano, *Diritto del Lavoro e corporativismi in Europa: ieri e oggi*.
- Schmitter, Philippe (1985), “Neocorporatismo y Estado”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 31, 47-78.
- Serra Cristóbal, Rosario (1996), *El Comité Económico y Social de las Comunidades Europeas*, Madrid.
- Sintomer, Yves (2007), “La participación ciudadana como tendencia política europea” en Arenilla Sáez, Manuel (Dir.), *Los modelos, proyectos y políticas de participación en grandes y medianas ciudades*, 17-34.
- Solans Latre, Miguel Ángel (1995), *Concertación social y otras formas de neocorporatismo en España y en la Comunidad Europea en España y en la Comunidad Europea*.