



## LOS CONSEJOS ECONÓMICOS Y SOCIALES LOCALES

FRANCISCO JOSÉ BARBA RAMOS

*Profesor Asociado de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*  
Universidad de Huelva  
*Vocal del Consejo Económico y Social de la ciudad de Huelva*

FRANCISCO JOSÉ MARTÍNEZ LÓPEZ

*Catedrático de Economía Financiera y Contabilidad*  
Universidad de Huelva  
*Presidente del Consejo Económico y Social de la ciudad de Huelva*

### EXTRACTO

Con el objetivo inicial por parte de las «grandes ciudades» de contar con un régimen jurídico específico que atendiera sus peculiaridades, se aprueba la Ley 57/2003, de 16 de diciembre de Medidas para la Modernización del Gobierno Local que, al margen de realizar una serie de modificaciones de alcance general de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, introduce un nuevo Título dedicado a los «Municipios de Gran Población» que deberán, entre otras cosas, constituir el denominado «*Consejo Social de la Ciudad*». El presente trabajo, pretende realizar una visión crítica sobre la precaria regulación de este órgano que se vincula irremediabilmente con los «consejos económicos y sociales locales» existentes en numerosas corporaciones locales españolas; y que ofrecen un panorama que con seguridad, no ha sido tendido en cuenta por el legislador en su justa medida.

Así, en el proceso de adaptación de algunos ayuntamientos a este nuevo régimen jurídico, comienzan a observarse ciertas disfunciones y excesivas divergencias en lo que debe entenderse por este órgano, tanto en su composición como en sus funciones. Teniendo en cuenta los márgenes de la autonomía municipal, además de la voluntad de los protagonistas políticos y de los agentes sociales en el ámbito local de las relaciones laborales, ofrecemos algunas propuestas sobre la configuración de un Consejo Social de la Ciudad, sin pretender establecer ningún patrón único al respecto. De todas maneras, consideramos urgente una regulación más precisa, y que a la vez salvaguarde la diversidad de las distintas corporaciones locales, además del retorno al concepto de «Consejo Económico y Social local», que es como de forma abrumadora lo han venido conociendo los propios actores sociales.

## ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN
2. LA LEY 57/2003, DE 16 DE DICIEMBRE, DE MEDIDAS PARA LA MODERNIZACIÓN DEL GOBIERNO LOCAL
3. LOS CONSEJOS ECONÓMICOS Y SOCIALES LOCALES EN ESPAÑA
  - 3.1. El modelo de Consejo Económico y Social en España
  - 3.2. La diversidad de los consejos económicos y sociales locales
4. EL CONSEJO SOCIAL DE LA CIUDAD DEL ARTÍCULO 131 DE LA LEY 7/1985, DE 2 DE ABRIL, REGULADORA DE LAS BASES DEL RÉGIMEN LOCAL, TRAS LA LEY 57/2003, DE 16 DE DICIEMBRE, DE MEDIDAS PARA LA MODERNIZACIÓN DEL GOBIERNO LOCAL
5. CONCLUSIONES: PERSPECTIVAS DE UN MODELO O EL RETO DE LA DIVERSIDAD

## 1. INTRODUCCIÓN

El 16 de diciembre de 2002 se celebró en Barcelona un encuentro de Consejos Económicos y Sociales Locales de España, con la intención entre otras cosas de dotarse de un instrumento de coordinación, y solicitar la modificación de la Ley de Bases de Régimen Local «para tener personalidad jurídica propia para el cumplimiento de sus funciones». Exactamente un año después (y no queremos decir con esto que sea a consecuencia de aquel encuentro) aparece la *Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local* que viene a plantear una serie de modificaciones en la *Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local* (en adelante LRBRL).

Entre ellas, la inclusión del denominado «Consejo Social de la Ciudad» como órgano de carácter necesario sólo para «los municipios de gran población». La primera apreciación, es que la reforma en este aspecto no se realiza en la medida que se planteaba en aquel encuentro auspiciado por el CES de Barcelona, y pensamos que no habrá colmado las aspiraciones de la mayoría de esa treintena de consejos económicos y sociales locales que daban los primeros pasos para la constitución de la federación de CES de ámbito local. Algunos podrían pensar que se trata de asuntos completamente diferentes, algo que consideramos descartable como posteriormente comentaremos.

Debemos matizar que nuestro estudio no se realiza desde una perspectiva administrativa, sino que contemplamos a estos consejos (que ciertamente son organismos dependientes de la Administración Local) como un «clásico» instrumento de participación de nuestro sistema de relaciones laborales; como un mecanismo de diálogo permanente de los agentes sociales y de «intercambio político»<sup>1</sup> en asuntos socioeconómicos con los poderes pú-

<sup>1</sup> MORENO VIDA 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

blicos en los diversos ámbitos territoriales; al margen de que ello propicie igualmente la participación de otros representantes de intereses distintos a los profesionales. Hagamos una breve incursión en estas ideas, jalonadas en un contexto de progresiva intervención de las Corporaciones Locales en las relaciones laborales de su entorno.

En el sistema español de relaciones laborales, la figura del Consejo Económico y Social responde a la lógica neocorporativista de las democracias de nuestro entorno, a la «síntesis entre la representación ideológica (partidos políticos) del liberalismo pluralista y la representación orgánica y funcional (estamentos profesionales o clases)»<sup>2</sup>. Los CES se presentan como una de las expresiones prácticas más claras del neocorporativismo, y sin pretender ser exhaustivos en el desarrollo de estos planteamientos, debemos poner de manifiesto la base constitucional de éste, en la propia consideración del «Estado Social» y en la especial ubicación —ya en el artículo 7CE<sup>3</sup>— del reconocimiento de los sindicatos y asociaciones empresariales, otorgándoles así un papel que va más allá de la representación de sus propios afiliados.

Así, el panorama político y sociolaboral refleja un amplio abanico de situaciones en las que los agentes sociales tienen cierta capacidad de influencia sobre los poderes públicos en la toma de decisiones. Y es en ese contexto de lógica neocorporativa que refleja nuestra Carta Magna, donde debe considerarse al CES como uno de los principales exponentes del «diálogo

---

sindicales, como traducción del término «scambio político» acuñado por la doctrina italiana para explicar el fenómeno neocorporativo, en MORENO VIDA, M.N., *Los pactos sociales en el derecho del trabajo*, pág. 23, Universidad de Granada, 1989.

<sup>2</sup> De esta forma se presenta a sí mismo el neocorporativismo según RUBIO CASTRO, A., «El Neocorporativismo Español: El Acuerdo Económico y Social (1985-86)», *Revista de Estudios Políticos*, 1988, pág. 222.

En esta misma línea, cabe destacar la definición que sobre neocorporativismo ofrece SOLANS LATRE al indicar que «se trata de 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...», en SOLANS LATRE, M.A., *Concertación Social y otras formas de Neocorporativismo en España y en la Comunidad Europea*, pág. 56, Tecnos, 1995.

<sup>3</sup> Destacamos la ubicación del art. 7 CE («Los sindicatos de trabajadores y las asociaciones empresariales contribuyen a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios...») teniendo en cuenta que se realiza justo después del reconocimiento de los partidos políticos como el instrumento a utilizar en nuestro sistema democrático para el reflejo de la representación popular. Art. 6 CE: «Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política...»

social institucionalizado»<sup>4</sup>. Al margen del debate y las distintas posiciones sobre su verdadero encuadre constitucional, al que posteriormente haremos la oportuna mención, entendemos que es el artículo 131.2 CE el referente del actual Consejo Económico y Social del Reino de España, aunque en dicho precepto no se mencionara literalmente como tal, haciéndose reseña de manera indeterminada a la creación «un Consejo»<sup>5</sup>.

La figura del Consejo Económico y Social no es exclusiva del Estado español, ni tampoco se trata de un innovador experimento social. La tradición del CES se remonta, en su seña más significativa a la Constitución alemana de 1919; la Alemania de Weimar que constituyó el Consejo Económico del Reich<sup>6</sup>. El período de entreguerras exigía una salida concertada a la crisis ante la incapacidad de los órganos tradicionales de la democracia representativa «para articular y exponer la complejidad de intereses socioeconómicos»<sup>7</sup>, de manera que pronto comenzaron a generalizarse Consejos Económicos y Sociales o instituciones similares por toda Europa. En 1925 se crea el Consejo Nacional Económico francés, y aparece en Luxemburgo el Consejo Económico en 1931; que obviamente serán objeto de las modificaciones propias del paso del tiempo, y configurarán un panorama de órganos de parecidas funciones, entre los que podríamos destacar como más significativos los casos de Portugal, Reino Unido, Bélgica, Dinamarca, Holanda, Irlanda, Italia o España<sup>8</sup>.

En este sucinto repaso, no debemos circunscribirnos exclusivamente al ámbito nacional o estatal. Resulta curioso observar cómo ya en la Constitu-

<sup>4</sup> En el contexto del análisis de la figura del Consejo Económico y Social, RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER hace referencia a la institucionalización de la representación de intereses y el diálogo social. RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M., «La institucionalización de la representación de intereses: los Consejos Económicos y Sociales» en DURÁN LÓPEZ, F. (coordinador), *El diálogo social y su institucionalización en España e Iberoamérica*, ed. CES, 1998.

<sup>5</sup> Art. 131.2 CE: «El Gobierno elaborará los proyectos de planificación de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades Autónomas y el asesoramiento y colaboración de los sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas. A tal fin, se constituirá un Consejo, cuya composición y funciones se desarrollarán por ley».

<sup>6</sup> Sobre el Consejo Económico del Reich puede verse MARTÍNEZ ABASCAL, V., PÉREZ AMORÓS, F. y ROJO TORRECILLA, E., *Los Consejos Económicos y Sociales. España y otros países comunitarios*. Ibidem ediciones, 1993

<sup>7</sup> RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M., *op. cit.*, pág. 82

<sup>8</sup> Para conocer en mayor profundidad la configuración de Consejos Económicos y Sociales en Europa, puede consultarse VILLAVICENCIO RÍOS, A., «Los Consejos Económicos Económicos y Sociales en los países europeos» en OJEDA AVILÉS, A. (coordinador), *op. cit.* Ed. Trotta. Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, 1992.

Y de manera monográfica, verse MARTÍNEZ ABASCAL, V., PÉREZ AMORÓS, F. y ROJO TORRECILLA, E., *Los Consejos Económicos y Sociales. España y otros países comunitarios*. Ibidem ediciones, 1993

ción de Weimar de 1919, junto a la creación del Consejo Económico del Reich se contemplaba la de los Consejos Económicos y Sociales regionales; aunque dicha previsión constitucional no llegó a cumplirse<sup>9</sup>. Lo cierto, es que en los sistemas de relaciones laborales el esquema de poderes públicos que se relacionan con las organizaciones más representativas de los intereses profesionales, se complica con la asunción de papeles protagonistas por parte de los poderes públicos de otros ámbitos territoriales distintos al estatal. «Nos referimos a las repercusiones laborales de fenómenos y procesos políticos tales como la cesión de soberanía a estructuras supranacionales, por un lado, y la descentralización política, por otro»<sup>10</sup>.

En el primero de los casos, hacemos referencia al «movimiento centrípeto» en el ámbito de la Unión Europea que supone una intervención armonizadora para disminuir las posibilidades de *dumping social* entre los Estados miembros. Al producirse en esa estructura política supraestatal una intervención en las relaciones laborales, y dejando a un lado el debate sobre su intensidad, también se cree oportuno la creación de un instrumento para el diálogo social entre los distintos grupos socioeconómicos en el ámbito comunitario. Así, al margen del Comité Consultivo de la CECA, el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea contemplaba en su artículo 4.2 la creación de un Comité Económico y Social<sup>11</sup> (*European Economic and Social committee*) con funciones consultivas y como lugar de encuentro de las fuerzas sociales. Hay que aclarar en este punto que el denominado Consejo Económico y Social (*Economic and Social Council*) constituido en el seno de la Organización de Naciones Unidas no responde «al modelo de participación organizada de intereses»<sup>12</sup>, al no estar integrado por representantes de los agentes sociales, con independencia que utilice la mencionada denominación.

Por otra parte, se produce un «movimiento centrífugo» de regionalización de los poderes públicos<sup>13</sup>; ya que en un régimen de competencias po-

<sup>9</sup> MARTÍNEZ ABASCAL, V., PÉREZ AMORÓS, F. y ROJO TORRECILLA, E., *op. cit.*, pág. 94

<sup>10</sup> BARBA RAMOS, F.J., «Las Corporaciones Locales y su intervención en las relaciones laborales» en GALÁN GARCÍA, A. (Coordinador), *Intervención pública en las relaciones laborales*, Tecnos. Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, 2000.

<sup>11</sup> Dicho comité es desarrollado por los artículos 193 a 198 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea —que modifica el de la Comunidad Económica Europea— (Tratado de Maastricht), y que tras el Tratado de Ámsterdam de 1997 se convertirá en los artículos 257 a 262.

<sup>12</sup> GUTIÉRREZ NOGUEROLAS, A., *El Consejo Económico y Social en el ordenamiento constitucional español*, Tesis Doctoral, Departamento de Derecho Constitucional, Facultad de Derecho, Universidad Nacional de Educación a Distancia, 2000.

<sup>13</sup> RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M. (coord.) «Nuevos poderes públicos y determinación de las condiciones de trabajo». Subponencia del Departamento de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de Huelva en las *Jornadas Andaluzas de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Córdoba, diciembre 1998, pág. 10.

líticas descentralizadas, con un Estado de las Autonomías con una clara tendencia federalizante como ocurre en el caso español, el sistema de relaciones laborales tiende igualmente a dicha descentralización. Al margen de la competencia exclusiva estatal en materia de legislación laboral, y en base a los artículos 148 y 149 de la Constitución española, las Comunidades Autónomas comienzan a intervenir en materia de fomento económico y empleo —dejando a un lado la clara función encomendada de ejecución de la legislación laboral—, incentivadas por el proceso de traspaso de competencias en las políticas activas de empleo.

Pues bien, esa nueva función de la administración pública autonómica, se realiza en un contexto de microconcertación social<sup>14</sup>, que conlleva la generalización de acuerdos autonómicos «por el empleo» y —lo que más nos interesa— la constitución de órganos de participación como los Consejos de Relaciones Laborales y/o Consejos Económicos y Sociales. En todo ello, no podemos olvidar que junto a la voluntad política de los parlamentos y gobiernos autonómicos para su creación, hay que unir el papel de «intercambio político» que asumen los agentes sociales, y la propia dinámica de las organizaciones (sindicales y empresariales) que desarrollan sus correspondientes estructuras burocráticas a nivel autonómico, e interaccionan con los parlamentos y gobiernos autonómicos. Lógicamente el papel y la función que los respectivos Consejos Económicos y Sociales de las Comunidades Autónomas ostenten, estará «predeterminado por la distribución de competencias» indicada<sup>15</sup>.

Nos encontramos, por tanto, con un doble proceso centrípeto y centrífugo que supone la existencia de ámbitos de relaciones laborales distintos al estatal. Pues bien, es ese doble proceso (tengamos en cuenta el fomento del «desarrollo local» desde la Unión Europea) el que propicia que la Administración local empiece también a desempeñar cada vez un mayor papel en las relaciones laborales de su ámbito concreto, contagiándose igualmente del modelo neocorporativo<sup>16</sup>.

Las Corporaciones Locales comienzan a intervenir en su entorno inmediato, y lo hacen a través de las políticas de desarrollo local y las iniciativas de empleo en el escalón más cercano al ciudadano. Y en este contexto, surge nuevamente la necesidad de que las políticas de empleo locales se rea-

<sup>14</sup> REGINI, M., «El declinar del intercambio político centralizado y la emergencia de formas nuevas de concertación» y otros trabajos sobre la materia en AAVV, *La concertación social tras la crisis*, Ariel Derecho, 1990.

<sup>15</sup> MARTÍN VALVERDE, A., «Concertación social y diálogo social. Especial referencia al papel del Consejo Económico y Social», *Relaciones Laborales* 1994, pág. 358.

<sup>16</sup> Un análisis sobre ello puede verse en BARBA RAMOS, F.J., «las corporaciones locales y su intervención en las relaciones laborales» *op. cit.*



licen bajo la premisa del diálogo social con los agentes sociales, como se viene manifestando desde hace algún tiempo en numerosos pronunciamientos de la Unión Europea<sup>17</sup>. La mera existencia de foros institucionales de diálogo social, donde debe relucir la práctica del consenso, suponen el marco ideal, según señala RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, «para enfrentarse constructivamente con las nuevas actividades y los nuevos empleos»<sup>18</sup>.

Lo cierto es que surgen numerosos Consejos Económicos y Sociales —u órganos similares— en varias localidades, comarcas, mancomunidades o provincias españolas como respuesta a esa necesidad de políticas concertadas de empleo; aunque hay que reconocer que en base a la tradición del modelo «consejístico» español, las funciones de estos CES locales en algunos significativos casos sobrepasan los límites de las estrictas actuaciones locales en materia de empleo; de manera que a estos órganos se les atribuye también un determinado grado de influencia o capacidad de pronunciamiento sobre el resto de las políticas municipales (presupuestarias, fiscales, medioambientales, urbanísticas, sociales...).

Sea como fuere, hay que tener presente que nos adentramos en una práctica político-social a nivel local, que opera al mismo tiempo en el sistema político y en el ámbito de las relaciones laborales. Por estos motivos, y a falta de una regulación específica hasta estos momentos, hay que advertir que la existencia o no de un Consejo Económico y Social, su efectiva puesta en marcha, atribuciones, funcionamiento y su verdadera eficacia dependerá en gran medida de la voluntad de cada parte participante y de todas ellas en comandita.

Y aquí es donde insertamos el presente estudio; ante la irrupción del «Consejo Social de la Ciudad» del artículo 131 de la denominada Ley de «grandes ciudades» que viene a colorear un panorama, marcado de antemano por un significativo pluralismo por parte de las Corporaciones Locales respecto a la creación y funcionamiento de los respectivos Consejos Económicos y Sociales u órganos análogos. Un pluralismo lógico debido al vacío normativo y doctrinal, y teniendo en cuenta los márgenes de la autonomía de funcionamiento con que cuentan las administraciones locales.

Así, cuando se estaba a la espera, o más bien en una dinámica de reclamación de un marco normativo idóneo para los CES locales, se cruza el debate sobre el régimen jurídico especial para «las grandes ciudades» y el citado Consejo Social como «órgano necesario»; algo que vendrá cuanto me-

<sup>17</sup> Destaquemos los pronunciamientos al respecto de la Cumbres de la Unión Europea de Essen en 1994, el Consejo Europeo de Madrid en diciembre de 1995, o la Cumbre de Ámsterdam en 1997.

<sup>18</sup> RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M., «Iniciativas locales de empleo y derecho del trabajo» en *Relaciones Laborales*, 1996, vol I.

nos a alterar el panorama que se entendía más lógico de posible adquisición de personalidad jurídica de los CES locales, con independencia del tipo y tamaño de corporación local.

En este punto, debemos aclarar y subrayar que este órgano necesario de nueva creación encuentra su precedente u homólogo más cercano en la figura del CES local que ya existe en numerosos municipios sin un concreto marco jurídico. Y ello es así en primer lugar, teniendo en cuenta la correlación existente entre las funciones encomendadas al Consejo Social de la Ciudad<sup>19</sup> con las que habitualmente desempeñan nuestros CES locales, principalmente en relación con el desarrollo económico local; en segundo lugar, porque al margen de las posibilidades de ampliación con que cuentan los ayuntamientos en base a la autonomía municipal, la composición a que se refiere el artículo 131 de la ley, como tendremos ocasión de comprobar, incluye inexcusablemente —al margen de «los vecinos»— a los sindicatos de trabajadores y asociaciones empresariales más representativas, que desempeñan en el sistema español de relaciones laborales una reconocida función de participación institucional, que en casos de este tipo, se acerca al conocido fenómeno consejístico. Y en tercer lugar, es así por la dinámica de los acontecimientos que lleva a los municipios que ya cuentan con un CES creado, a plantear su adaptación o sustitución por el Consejo Social de la Ciudad, con el objetivo de cumplir con la Ley 57/2003; tratando de adaptar el CES como órgano heredero y no crear un «Consejo» nuevo aunque teórica y absurdamente podría ocurrir así.

Así, existen sobrados argumentos para analizar los actuales Consejos Económicos y Sociales locales en relación con la creación del Consejo Social de las ciudades de gran población<sup>20</sup>. No compartimos por tanto, el argumento esgrimido en algún documento de trabajo de la Federación Espa-

<sup>19</sup> El artículo 131 de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre de medidas para la modernización del gobierno local indica lo siguiente:

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

2. *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.*

<sup>20</sup> No encontramos referencias al respecto, aunque un escueto pero claro pronunciamiento lo realiza DOMINGO ZABALLOS, M.J. al señalar que el *Consejo Social de la Ciudad* está «*inspirado en el Consejo Económico y Social, creado por la Ley 21/1991, de 17 de junio*» («se refiere al Consejo Estatal), y que «*también podía existir antes de la reforma introducida por la LMMGL, como órgano complementario de participación*», en FUERTES LÓPEZ, F.J., *Ley Básica del Régimen Local (tras la reforma de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local)*, pág. 17, Thomson Aranzadi, 2004.

ñola de Municipios y Provincias (FEMP)<sup>21</sup>, que relaciona el novedoso «Consejo Social» asimilado al «Consejo de Ciudad» existente en algunos municipios, principalmente de Cataluña, como una especie de órgano coordinador del conjunto de los «Consejos Sectoriales» existentes en atención a los artículos 130 y 131 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales.

Tras estas necesarias consideraciones previas, la primera y obligatoria parada se dedicará a exponer brevemente el objeto de la *Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local* (en adelante LMMGL), deteniéndonos especialmente en el ámbito de aplicación de ese nuevo título dedicado a «los municipios de gran población», y teniendo en cuenta el papel que desempeñan las corporaciones locales en materia de economía, empleo y relaciones laborales de su entorno —aunque con escasas referencias en las novedades normativas—; puesto que es aquí donde se circunscribe «el intercambio político» y la participación de los agentes sociales en órganos del tipo de los que estamos analizando.

Debemos señalar igualmente, cuáles son las principales características de la figura del Consejo Económico y Social en España, para poner de manifiesto a continuación la diversidad de actuaciones locales sin un patrón común, sin un referente normativo... a caballo entre «la participación institucional» de los agentes sociales propiamente dicha y «la participación ciudadana» más tradicional en forma de «consejo sectorial municipal». La creación del «Consejo Social de la Ciudad» según el artículo 131 de esta reforma de la legislación local, centrará nuestra atención en la medida que condiciona el panorama general de los CES locales u órganos análogos, tanto respecto a los ya creados, como en aquellos municipios que se ven obligados a constituir *ex-novo* el Consejo Social de la Ciudad.

Para finalizar, realizaremos una valoración crítica sobre cómo debería estar configurado un órgano de este tipo, sin que sea nuestra pretensión, abordar un modelo homogéneo de CES locales. Debemos advertir que el presente trabajo se realiza en unos momentos coincidentes con la adaptación de los ayuntamientos a la estructura orgánica marcada por la LMMGL y la redacción de los reglamentos de los órganos de necesaria creación. Así, trabajaremos principalmente basándonos en los borradores de los reglamentos de los Consejos Sociales de «los municipios de gran población» de Andalucía —aquellos de aplicación directa, como se expondrá a continua-

<sup>21</sup> Dicho argumento aparece publicado en la página web de la Federación Española de Municipios y Provincias, como documento de trabajo de una mesa de debate sobre el Consejo Social de la Ciudad, dentro de las Jornadas sobre la Ley de Modernización del Gobierno Local, celebradas en Madrid los días 27, 28 y 29 de abril de 2004. <http://www.femp.es/congresos/granpoblacion.htm> [consulta: 2004/05/15].

ción—, y con la cautela, por tanto, de no contar con el mapa general de consejos sociales.

## 2. LA LEY 57/2003, DE 16 DE DICIEMBRE, DE MEDIDAS PARA LA MODERNIZACIÓN DEL GOBIERNO LOCAL

Debemos apuntar previamente cuáles serán los aspectos de esta reforma legislativa que pretendemos abordar, puesto que no es nuestra intención hacer ningún análisis en profundidad de todas y cada una de las modificaciones de dicha norma, pues excedería de nuestro objeto de estudio.

Obviamente, recordaremos cuáles son los motivos y orígenes de la ley, para señalar esquemáticamente su objetivo y contenidos esenciales. A continuación, nos interesará detenernos en cuál es el ámbito de aplicación del nuevo «Título X», dedicado al «régimen de organización de los municipios de gran población» así como analizar las significativas modificaciones en relación con la redacción inicial del Proyecto de Ley, para valorar en su justa medida el posible panorama de «consejos sociales».

La génesis de esta norma la encontramos en la insistencia de las «grandes ciudades» por contar con un régimen jurídico específico, que atendiera sus peculiaridades y diera respuesta a las circunstancias propias de «las grandes concentraciones urbanas», ante una regulación común para todos los municipios con independencia de su tamaño. La propia exposición de motivos de la LMMGL ha puesto de manifiesto que «con la salvedad del denominado régimen de Concejo abierto, propio de los municipios de muy escasa población, haya existido y exista esencialmente un régimen común, que, con escasas singularidades que tienen en cuenta la dimensión demográfica, configura un modelo orgánico-funcional sustancialmente similar para todos los municipios, siendo prácticamente igual para los que apenas superan los 5000 habitantes como para los que tienen varios cientos de miles e incluso millones».

Esas «grandes ciudades» constituyeron desde principios de los noventa un «selecto G-7» compuesto por los mandatarios de los municipios españoles con mayor población: Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Zaragoza, Málaga y Bilbao; que pretendía superar la concepción administrativa procedente del siglo XIX, caracterizada tradicionalmente por su excesivo uniformismo<sup>22</sup>. Tras sucesivas propuestas en torno a las materias que deberían ser objeto de regulación con la consiguiente descentralización de com-

<sup>22</sup> Una visión general sobre la historia de nuestro régimen local puede consultarse en RIVERO YSERN, J.L., *Manual de Derecho Local*, págs. 25 y ss., Cívitas, 1999.



petencias, y las escasas modificaciones en 1999 de la LRBRL, nos encontramos finalmente con que el Gobierno envió en octubre de 2001 a la Comisión de Entidades Locales del Senado, un Informe sobre las Grandes Ciudades, que ha servido de base para elaborar el Proyecto de Ley<sup>23</sup> de Medidas para la modernización del Gobierno Local de 13 de junio de 2003, como antesala a la definitiva Ley.

Lo primero que llama la atención es que la pretendida «Ley de Grandes Ciudades», acaba convirtiéndose en ley para «la modernización del gobierno local» con algunas medidas que afectan a todas las entidades locales, y otras referidas, no a las «grandes ciudades», sino a «los municipios de gran población» como posteriormente podremos comprobar.

Por otra parte, tampoco puede decirse que se afronte con esta norma ningún proceso de descentralización o cesión de competencias desde la administración estatal o autonómica. Aunque se mencionara en el citado informe del Senado, finalmente no se afronta en profundidad el principio de subsidiariedad, sino que se trata de «modernizar el gobierno local»; buscar nuevas formas de gobierno local en su relación de los administrados, más que nuevas funciones del mismo

Así, la ley presenta dos partes bien diferenciadas. Por un lado, nos encontramos con una serie de modificaciones de la LRBRL que afecta al conjunto de Entidades Locales; medidas de reducida trascendencia que se aplican con carácter general sobre todos los municipios al margen de su tamaño. Nos referimos en términos generales a asuntos tales como: el reconocimiento explícito de las potestades de las mancomunidades de municipios y que éstas puedan agrupar a municipios de más de una Comunidad Autónoma — aspecto que retomaremos en relación a los CES locales—; el fomento de la participación ciudadana y la posibilidad del ejercicio de la iniciativa popular; el cambio de denominación de «la Comisión de Gobierno» por el de «Junta de Gobierno Local» con idénticas competencias; el encargo a las Diputaciones Provinciales de una función de «cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación del territorio provincial»; la supresión de la mayoría cualificada en las corporaciones para la aprobación de determinados aspectos, principalmente de carácter fiscal; medidas disuasorias del transfugismo político; la innovación de la «entidad pública empresarial local» como mecanismo de gestión directa de los servicios públicos locales; o la redacción de un nuevo Título en la LRBRL dedicado a la «tipificación de las infracciones y sanciones por las Entidades Locales en determinadas materias».

<sup>23</sup> Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. 13 de junio de 2003. Serie A. Núm. 157-1.

El otro gran bloque y principal novedad de la LMMGL, consiste en la aparición de un nuevo Título dedicado a los «Municipios de Gran Población» (Título X), que contarán con un régimen orgánico-funcional diferente al de las poblaciones pequeñas que, en principio y según la exposición de motivos, les debería permitir «hacer frente a su enorme complejidad como estructuras político-administrativas».

Las medidas más relevantes se centran en una nueva distribución de competencias y funciones en detrimento del Pleno Municipal y en beneficio del Alcalde o Alcaldesa y la Junta de Gobierno Local, además de la posibilidad de que el Regidor «pueda nombrar como miembros de la Junta de Gobierno Local a personas que no ostenten la condición de concejales, siempre que su número no supere un tercio de sus miembros, excluido el Alcalde» (art. 126.2). Asuntos éstos que generan no pocas críticas, por considerarse desde algunos ámbitos, y en relación a la primera medida citada, como un retroceso en la capacidad de control de la acción «de un ejecutivo reforzado» (contrasentido que manifiesta la propia exposición de motivos); y reprobaciones igualmente, basadas en un posible indicio de inconstitucionalidad sobre la potestad de otorgar capacidad ejecutiva al mismo nivel de un concejal, a quien no ha sido elegido por los ciudadanos (asuntos que exceden de nuestro ámbito, a pesar del enorme interés que encierra su análisis)<sup>24</sup>.

En este sintético repaso al nuevo Título X, hay que destacar que los ayuntamientos «de gran población» tendrán obligatoriamente que crear distritos «como divisiones territoriales propias,... para impulsar y desarrollar la participación ciudadana en la gestión de los asuntos municipales y su mejora...». Igualmente, deberán organizar una Comisión especial de Sugerencias y Reclamaciones, crear un órgano para la resolución de las reclamaciones económico-administrativas, y se instaura la figura del Consejo Social de la Ciudad, objeto central de nuestro estudio.

Debemos clarificar el concepto de «municipios de gran población»; es decir, conocer el ámbito de aplicación del nuevo Título X de la LRBRL, para proceder a realizar la reflexión oportuna, puesto que serán estos municipios quienes tengan la obligación de constituir el correspondiente «Consejo Social». Pues bien, una primera apreciación debemos realizarla sobre el ámbito de aplicación de la ley finalmente aprobada, en comparación con su redacción inicial.

<sup>24</sup> El BOE número 102 del martes 27 de abril de 2004, recoge los siguientes recursos de inconstitucionalidad contra determinados preceptos de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local: *recurso de inconstitucionalidad núm. 1523-2004, promovido por el Parlamento de Cataluña; recurso núm. 1598-2004, promovido por el gobierno de la Generalidad de Cataluña; recurso núm. 1741-2004, promovido por el Gobierno de Aragón.*

Ya en el Proyecto de Ley se hacía referencia a «los municipios de gran población» y no a «las grandes ciudades». Quizás, para incluir en su ámbito de aplicación a determinadas localidades españolas que sin ser consideradas «grandes ciudades» según los planteamientos iniciales del «G-7», sí que deberían tener igualmente un régimen de organización particular al resto de municipios. De esta forma, el Proyecto de Ley en su artículo 121 indicaba que las normas previstas en el Título X serían de aplicación:

- a) *A los municipios cuya población supere los 250.000 habitantes.*
- b) *A las capitales de provincia cuya población sea superior a los 200.000 habitantes.*
- c) *A los municipios que sean capitales o sedes de las instituciones autonómicas correspondientes, si así lo decidiesen las Asambleas Legislativas respectivas.*

Según estos criterios, en la actualidad<sup>25</sup> tendría la consideración de «municipios de gran población» un total de 20 ciudades (al margen de los que se pudieran incorporar según el apartado c)), y que serían quienes deberían de contar con el correspondiente «Consejo Social». Aquellas que superan los 250.000 habitantes: Madrid, *Barcelona*<sup>26</sup>, Valencia, Sevilla, Zaragoza, Málaga, Murcia, Las Palmas de Gran Canaria, Palma de Mallorca, Bilbao, Valladolid, Córdoba, Alicante, Vigo y Gijón. Igualmente lo serían aquellas capitales de provincia que superan los 200.000 habitantes: A Coruña, Granada, Vitoria, Santa Cruz de Tenerife y Oviedo.

Si uno de los objetivos de la LMMGL consiste en romper «el rígido uniformismo», con un tratamiento jurídico diferente en función de la demografía y complejidad de los municipios, dicha propuesta parecía tener su lógica, al margen del criterio indirecto planteado en el citado «apartado c)» que podría incluir en ese «selecto club» a las siguientes «capitales» de las Comunidades Autónomas: Toledo, Mérida, Santiago de Compostela, Logroño, Pamplona y Santander. Es cierto que, teniendo en consideración que en algún lugar habrá que establecer el límite del criterio de «gran población», nos encontraríamos con situaciones curiosas al poderse aplicar la

<sup>25</sup> Utilizamos los datos oficiales aprobados por el *Real Decreto 1748/2003, de 19 de diciembre, por el que se declaran oficiales las cifras de población resultantes de la revisión del Padrón municipal referidas al 1 de enero de 2003*, y publicadas por el Instituto Nacional de Estadística.

<sup>26</sup> Debe advertirse que la Disposición transitoria cuarta de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local señala que «en tanto no se apruebe su régimen especial, el título X de esta ley no será de aplicación al municipio de *Barcelona*». A pesar de esta apreciación, nosotros tendremos en cuenta a dicho municipio en lo referente al estudio del «Consejo Social de la ciudad», a la espera de la aprobación del referido «régimen especial», y máxime al existir en el seno del Ayuntamiento de Barcelona uno de los más tradicionales y significativos consejos económicos y sociales locales.

regulación para «grandes ciudades» a municipios como Mérida con 52.110 habitantes, mientras aplicamos la legislación común a Hospitalet de Llobregat que cuenta con 246.415 habitantes.

Decíamos que con la salvedad de la excepción señalada, parece tener sentido que el «régimen de organización de los municipios de gran población» se dirija a un número reducido de ellos (aún así, con los criterios del Proyecto de Ley sería de aplicación a una población de 12.202.895 habitantes); sin embargo, finalmente el artículo 121 de la LMMGL amplía, en exceso a nuestro parecer, el concepto de «municipio de gran población», distinguiéndose dos procedimientos para la aplicación de este régimen de organización:

1. Aplicación automática del título X, en función del número de habitantes, y debiendo adaptar su organización antes del 30 de junio de 2004, según la Disposición transitoria primera<sup>27</sup> y la Disposición adicional decimocuarta para los Cabildos Insulares Canarios:
  - a) *A los municipios cuya población supere los 250.000 habitantes.*
  - b) *A los municipios capitales de provincia cuya población sea superior a los 175.000 habitantes.*

Podrá comprobarse que en el texto definitivo de la LMMGL, se reduce de 200.000 hasta 175.000 la población mínima que deberá tener un municipio capital de provincia, para que sea de aplicación directa el título X; de manera que según el Padrón municipal a 1 de enero de 2003 habría que añadir las siguientes ciudades a la veintena citada con anterioridad según este criterio: Donostia, Pamplona, Santander y Almería<sup>28</sup>.

<sup>27</sup> En efecto, la Disposición transitoria primera de la LMMGL señala que para la adecuación de los municipios a las previsiones del título X, los Plenos de los ayuntamientos a los que resulte de aplicación «dispondrán de un plazo de seis meses desde su entrada en vigor para aprobar las normas orgánicas necesarias para la adaptación de su organización a lo previsto en dicho título...». Sin embargo, debemos advertir que una vez superado dicho plazo y en el momento de finalización del presente trabajo, son numerosos los municipios que no han concluido con la tarea de la adaptación en muchos de sus aspectos, y en concreto en lo concerniente a la creación del Consejo Social de la ciudad; trabajándose por tanto con textos definitivos en algunos casos y con borradores de reglamentos en otros.

<sup>28</sup> Incluimos a la ciudad de Almería en este listado, porque según la revisión del Padrón municipal a 1 de enero de 2003, cuenta con 176.727 habitantes. Sin embargo, la «aplicación directa» del título X tendría que esperar al inicio del próximo mandato en la primavera de 2007, teniendo en cuenta que el censo en el año 2001 era de 166.328 habitantes. Y todo ello, en función del nuevo artículo 121.2 LRBRL que indica lo siguiente: *Cuando un municipio, de acuerdo con las cifras oficiales de población resultantes de la revisión del padrón municipal aprobadas por el Gobierno con referencia a 1 de enero del año anterior al del inicio de cada mandato de su ayuntamiento, alcance la población requerida para la aplicación del régimen previsto en este título, la nueva corporación dispondrá de un plazo máximo de seis meses desde*

- c) Según la Disposición Adicional decimocuarta LMMGL algunos de los preceptos contenidos en el título X (entre los que se encuentra el *Consejo Social de la Ciudad* del artículo 131) serán de aplicación «a los Cabildos Insulares Canarios de islas cuya población sea superior a 175.000 habitantes». Es decir, las islas de Tenerife y Gran Canaria con cerca de 800.000 habitantes cada una.
2. Aplicación del título X si así lo deciden las Asambleas Legislativas correspondientes a iniciativa de los respectivos ayuntamientos:
- d) *A los municipios que sean capitales de provincia, capitales autonómicas o sedes de las instituciones autonómicas*, con independencia de su población.  
Esta «vía lenta» de acceso a «los privilegios de la gran población» podría ser asumida por Santiago de Compostela y Mérida como capitales de sus respectivas comunidades autónomas; añadiendo igualmente al resto de las capitales de provincia que no alcanzan la cifra de 175.000 habitantes: Albacete, Ávila, Badajoz, Burgos, Cáceres, Cádiz, Castellón de la Plana, Ciudad Real, Cuenca, Girona, Guadalajara, Huelva, Huesca, Jaén, León, Lleida, Logroño, Lugo, Ourense, Palencia, Pontevedra, Salamanca, Segovia, Soria, Tarragona, Teruel, Toledo y Zamora.
- e) *A los municipios cuya población supere los 75.000 habitantes, que presenten circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales*.  
Obviamente éste es un concepto indeterminado y siempre existirá una argumentación suficiente por parte de un municipio de semejante población<sup>29</sup>. Así, son numerosas las localidades que

su constitución para adaptar su organización al contenido de las disposiciones de este Título. A estos efectos, se tendrá en cuenta exclusivamente la población resultante de la indicada revisión del padrón, y no las correspondientes a otros años de cada mandato. Se ha entendido por tanto, que al no contar con la población suficiente en el último padrón del mandato anterior, no puede ser objeto de aplicación directa. No obstante, cabe señalar que el Ayuntamiento de Almería en atención al artículo 121.1 c) LRBRL, puede solicitar —y de hecho así ha sido— su inclusión en el ámbito de aplicación; estando a la espera del pronunciamiento del Parlamento de Andalucía.

<sup>29</sup> Situaciones para ilustrar este hecho no van a faltar. Como es lógico, en la solicitud a la correspondiente asamblea legislativa autonómica, cada Ayuntamiento expondrá sin reparos cuáles son esas «*circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales*» que lo deben habilitar para adquirir ese régimen orgánico de «gran población». Así, el Ayuntamiento de Fuenlabrada considera que es «la tercera ciudad de la región en número de habitantes al contar con cerca de 200.000 vecinos, acoge al 25 por ciento de las pequeñas y medianas empresas de la Comunidad de Madrid y cuenta con todas las infraestructuras necesarias para ser

podrían solicitar a sus Asambleas Legislativas la aplicación del régimen jurídico de «la gran población» al tener un censo de más de 75.000 habitantes: Elche, *Torre Vieja*<sup>30</sup>, Badalona, Cornellà de Llobregat, Hospitalet de Llobregat, Mataró, Sabadell, Sant Boi de Llobregat, Santa Coloma de Gramanet, Terrassa, Algeciras, Jerez de la Frontera, El Puerto de Santa María, San Fernando, Ferrol, Alcalá de Henares, Alcobendas, Alcorcón, Coslada, Fuenlabrada, Getafe, Leganés, Móstoles, Parla, Torrejón de Ardoz, Marbella, Cartagena, Lorca, Avilés, Telde, San Cristóbal de la Laguna, Dos Hermanas, Reus, Talavera de la Reina, Barakaldo y Getxo.

- f) También la disposición adicional decimocuarta plantea la posibilidad de que el Parlamento Canario decida aplicar el título X a petición de los *Cabildos Insulares Canarios de islas cuya población sea superior a 75.000 habitantes*. Requisito que en la actualidad cumplirían las islas de Lanzarote y La Palma.

El cambio operado en el proceso de tramitación del Proyecto de Ley hasta su texto definitivo, supone una ampliación de los municipios a los que aplicar directamente el título X; pero de manera excesiva el número de quienes de forma «voluntaria» tienen la posibilidad de solicitar formar parte de su ámbito de aplicación, teniendo presente que no imaginamos una situación por la cual una parlamento autonómico denegara tal petición. En total, esas 90 ciudades suponen —lógicamente— un ínfimo porcentaje (1,1%) del conjunto de los 8.106 municipios españoles, pero significa que el 48,55% de los ciudadanos (20.737.402) residen en localidades cuyas Corporaciones tienen o pueden tener estructura «de gran población».

---

una gran ciudad: hospital, universidad y una excelente red de comunicaciones» <http://www.fuenlabrada.com> [consulta: 2004/07/21]. Desde el Ayuntamiento de Getafe se señala que se cumplen una serie de condiciones para que los vecinos de Getafe puedan beneficiarse de esta Ley: «es la sede del Rectorado de la Universidad Carlos III, de la diócesis del Obispado que lleva su nombre, cuenta con un hospital de referencia nacional y la Base Aérea. Entre sus dotaciones destaca el Conservatorio de Música, una excelente red de comunicaciones, un tejido industrial de alto nivel tecnológico con empresas como EADS CASA embarcada en proyectos de primer nivel internacional» (<http://www.ayto-getafe.org> [consulta: 2004/05/18]).

<sup>30</sup> El caso de la localidad alicantina de Torre Vieja es similar al señalado anteriormente para Almería. Es decir, en el año anterior al inicio del actual mandato no había alcanzado los 75.000 habitantes, de forma que no podría instar a su consideración como «gran población» hasta 1997. Sin embargo, pensamos que el artículo 121.2 LRBRL podría entenderse referido a instaurar cierto orden para que los cambios en el régimen orgánico de los ayuntamientos se hicieran siempre en el inicio de la legislatura, para aquellos municipios que fuesen adquiriendo la población requerida a partir de la entrada en vigor de la LMMGL; pero no para quienes en estos momentos de adaptación tengan el nivel demográfico suficiente, como ocurre en este caso.

Así, no parece que se consiga la pretendida ruptura «de un modelo orgánico-funcional sustancialmente similar» tal y como señalaba la propia exposición de motivos de la LMMG, habiéndose reducido considerablemente los parámetros demográficos en aras a buscar apoyos parlamentarios y evitar agravios políticos en un momento tan delicado como el final de una legislatura. Podría entenderse que desde la perspectiva de los municipios, supone una cuestión de prestigio el reconocimiento «como gran ciudad». Quizás el informe sobre «Grandes Ciudades» que el Ministerio de Administraciones Públicas envió a la Comisión de Entidades Locales del Senado (base de la LMMGL), debió llamarse «de las Ciudades Grandes», es decir, de las altamente pobladas para no desmerecer a ninguna si no se encontraba entre este club; para no traicionar el espíritu de la propia norma y no volver a caer en el error de mantener el tradicional criterio uniformista del régimen local entre ayuntamientos como el de Valencia o Teruel, por poner dos ejemplos significativos<sup>31</sup>.

Nos podemos encontrar con determinadas situaciones poco lógicas en relación al panorama de ciudades que pretendan acceder al régimen orgánico del título X por la vía lenta. Todavía es pronto para realizar valoraciones globales, pero imaginamos que una amplia mayoría pretenderá recorrer dicho camino, más tarde o más temprano. En estos momentos, cabe destacar que en Galicia ya se ha culminado ese proceso en todas las ciudades posibles, a través de la «*Lei 4/2004, de 28 de xuño, para a aplicación aos concellos de Ferrol, Lugo, Ourense, Pontevedra e Santiago de Compostela do réxime de organización dos municipios de gran poboación*»<sup>32</sup>, tras el preceptivo «*acordo dos seus respectivos plenos municipais*»<sup>33</sup>, y teniendo en cuenta la inclusión directa de A Coruña y Vigo. Igualmente, cabe destacar la celeridad de la Comunidad Autónoma de La Rioja, con la aprobación de la «*Ley 1/2004, de 16 de febrero, para la aplicación al municipio de Logroño del régimen de organización de los municipios de gran población*»<sup>34</sup>. Sin embargo, imaginamos que el proceso no será tan homogéneo en el resto de los casos, de forma que las Comunidades Autónomas puedan

<sup>31</sup> No faltan argumentos críticos, como el manifestado por Gutiérrez Hurtado al indicar que «la realidad final es disparatada y revela en interés de las mayorías municipales por gobernar los ayuntamientos con mayor comodidad». GUTIÉRREZ HURTADO, J., «Modernizar los ayuntamientos» en *El Norte de Castilla*, 29 de febrero de 2004.

<sup>32</sup> *Diario Oficial de Galicia* núm. 130. Miércoles 7 de xullo de 2004.

<sup>33</sup> Hay que recordar que en atención al artículo 121.1 d) LMMGL, el Concello de Ferrol ha debido motivar su solicitud en atención a sus «circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales».

<sup>34</sup> Boletín Oficial de La Rioja 19 de febrero 2004, núm 24/2004, pág. 807. La solicitud del Excmo Ayuntamiento de Logroño al Consejo de Gobierno de La Rioja se produce mediante acuerdo del Pleno de 19 de enero de 2004.

ir pronunciándose en función de la solicitud de los distintos ayuntamientos, que podrá realizarse en el momento que crean oportuno. Mientras municipios como Algeciras, con un censo de población de 108.779 habitantes, ha decidido de momento continuar con el régimen de organización actual, la ciudad de Cuenca, de 47.201 habitantes, ya ha solicitado la aprobación de las Cortes de Castilla-La Mancha la aplicación del Título X, con todo lo que ello supondrá para un municipio de tal dimensión<sup>35</sup>.

En definitiva, junto a una nueva regulación «urgente» para las «grandes ciudades» se han pretendido reformas globales en la legislación local, dando como resultado algo intermedio e inconcluso; una especie de ley de transición como se refleja en la propia exposición de motivos, que nos remite a una futura y próxima modificación de la LRBRL en la que esperamos se corrijan las dificultades señaladas y aquellas que puedan surgir, especialmente en relación a la figura del Consejo Económico y Social Local. Así, se está emplazando para una reforma con mayor profundidad en la que *«el objetivo último debe ser la elaboración de una nueva Ley de Bases de la Administración Local, que constituya un instrumento adecuado para que nuestros gobiernos locales afronten los complejos retos que les presentan los albores del siglo XXI, que necesitará un tiempo razonable pero no dilatado de reflexión y discusión, nuestros gobiernos locales requieren, de forma inaplazable, la adopción de una serie de reformas tendentes a su racionalización y modernización, que responde a necesidades ineludibles»*.

Llegados a este punto, tenemos que analizar una de las novedades más significativas, la obligación en «el curioso panorama» de los municipios de gran población de crear el Consejo Social de la Ciudad, algo que afecta al ámbito local de las relaciones laborales. Pero la introducción de esta figura no es algo que se produzca en el vacío, es más, no debemos olvidar la realidad existente; al crearse determinados instrumentos jurídicos deberíamos tener en cuenta lo que la experiencia y las aportaciones de los poderes públicos y representantes de los intereses profesionales han ido construyendo. Hay que señalar que existe ya, toda una tradición de Consejos Económicos y Sociales a todos los niveles, y como tendremos ocasión de comprobar, en el ámbito local son numerosas las experiencias que se producen, llegando incluso a plantearse la creación de toda una Federación de CES locales compuesta por estos órganos pertenecientes a diversas corporaciones locales españolas.

No puede plantearse por tanto, el estudio del Consejo Social obviando esta circunstancia preexistente —y que seguirá existiendo y/o coexistiendo con el Consejo Social— en la realidad municipalista española. Es más, rea-

<sup>35</sup> Acuerdo del Pleno del Excmo. Ayuntamiento de Cuenca de 6 de julio de 2004.



lizamos esta visión crítica con el convencimiento de que el legislador no ha tenido en cuenta todo este panorama en su justa medida, pues habría reaccionado de otra forma. Veamos cómo se afronta este fenómeno en España.

### 3. LOS CONSEJOS ECONÓMICOS Y SOCIALES EN ESPAÑA

#### 3.1. El Modelo del Consejo Económico y Social en España

Una tipología sobre los Consejos Económicos y Sociales —partiendo de la experiencia de diversos países de Europa— nos la ofrece OJEDA AVILÉS<sup>36</sup> teniendo en cuenta el importante matiz sobre el «perfil incierto» de estos organismos que, a pesar que no diera a luz en España hasta junio de 1991, comienzan a generalizarse a partir de la Segunda Guerra Mundial como una respuesta concertada a la crisis, y un compromiso sindical —principalmente— en la respectiva reconstrucción nacional.

Esa tipología, diseñada en atención a las principales funciones u objetivos perseguidos por los CES, nos ofrece los siguientes modelos:

- *Modelos con función de consulta legislativa*, que es el predominante y cuya competencia es la de emitir dictámenes no vinculantes sobre los proyectos de ley económico-sociales. Gran parte de los CES de Europa, incluyendo el Comité Económico y Social de la Unión Europea y el CES español siguen este modelo, que no está exento de críticas respecto a su falta de eficacia o incidencia político-social, a pesar de «disfrutar de un alto nivel de información legislativa». OJEDA AVILÉS entiende que se trata de «el último escalón de la red de órganos consultivos..., el lugar donde se da el repaso final a un proyecto», aunque hay que destacar casos como el italiano en el que se disfruta de «iniciativa legislativa sobre materias de su competencia».
- *Modelos con función concertadora*, como ocurre en el caso del CES portugués (asimilando en su seno las funciones del extinto *Conselho Permanente de Concertação Social*) o belga, aunque no es lo habitual que la concertación social entre los agentes sociales y los poderes públicos se produzca en el interior del recinto de los Consejos Económicos y Sociales.
- *Modelos con función planificadora*, que es en un principio el que parecía previsto para el caso español si atendemos al artículo 131.2

<sup>36</sup> OJEDA AVILÉS, A., «¿Qué Consejo Económico y Social?» en OJEDA AVILÉS, A. (coordinador), *Los Consejos Económicos y Sociales*, pág. 96, Ed. Trotta. Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, 1992.

CE al que posteriormente haremos referencia. Se trata de órganos dirigidos a colaborar en mayor o menor medida en los grandes planes de desarrollo de la economía nacional; práctica que podemos considerar en desuso en el contexto de las economías de mercado.

- *Modelos con función coordinadora*, utilizándose como paradigma el caso del Consejo de Cooperación noruego que, a pesar de su difícil encuadre en el capítulo de los CES propiamente dicho por cuanto no implica una participación política de los agentes sociales, asume la función de coordinar y encabezar la pirámide de consejos en las relaciones laborales de aquel país, y por tanto «participa de la ilusión de hacer marchar eficazmente la economía con el consorcio de los interlocutores sociales».
- *Modelos con función orientativa de la política económica*, que podrían asemejarse a los consultivos, aunque con la diferencia de que su papel va a consistir igualmente en la búsqueda de puntos de encuentro entre el gobierno, sindicatos y patronal sobre las líneas fundamentales de la política económica, pero obviando la excesiva burocratización que supone convertir el órgano en un mero trámite previo del procedimiento legislativo. A tal modelo, parece responder el Consejo Nacional de Desarrollo Económico del Reino Unido.

Igualmente, aunque de manera más sintetizada, CRUZ VILLALÓN y SANTANA GÓMEZ ofrecen una relación de los distintos objetivos que pueden perseguir los CES, según se observa igualmente en los diferentes países europeos<sup>37</sup>. Así, nos encontraríamos en primer lugar con los *órganos de participación en la planificación económica* general; seguidamente, los CES también pueden cumplir una importante función como *lugar de encuentro de cara a la concertación social*; y en tercer lugar, como *órganos de participación democrática institucional*, que es donde se circunscribiría la función consultiva.

Cabría por lo tanto, preguntarse cuál es el modelo seguido por el Consejo Económico y Social de España. Descartada la función concertadora como una de sus posibles atribuciones (por la falta de voluntad de las partes básicamente), hay que decir que el debate que se producía antes y después de su creación tenía como trasfondo las posibles funciones planificadoras y consultivas en conexión con su posible encuadre constitucional. Es decir, cómo encajamos la «función planificadora» del Consejo previsto en el artículo 131.2 CE, con la «función consultiva» finalmente atribuida al CES

<sup>37</sup> CRUZ VILLALÓN, J. y SANTANA GÓMEZ, A., «Una vía de institucionalización de la concertación social: el Consejo Económico y Social», en *Relaciones Laborales*, 1989.

español. En los últimos años ha podido observarse cierto litigio doctrinal sobre si éste tiene ciertamente rango constitucional o se trata de una pura voluntad del legislador reflejada en una norma infraconstitucional.

No es nuestra intención reproducir el debate en estos momentos, aunque debemos ofrecer nuestra apreciación al respecto<sup>38</sup>. Los argumentos contrarios al encuadre constitucional del CES<sup>39</sup> parten de que el consejo finalmente constituido tendrá una «naturaleza» consultiva, abandonando el papel de colaboración en la planificación de la economía. Sin embargo, un importante sector de la doctrina mantiene el razonamiento de que el CES creado tiene su referente constitucional en el artículo 131.2CE<sup>40</sup>. Se citaban con anterioridad los distintos tipos de Consejos Económicos y Sociales en atención a sus posibles funciones, pero ello no significa que un CES no pudiera cumplir más de una de las funciones citadas. Es por ello, que a la función consultiva encomendada en un principio por la Ley 21/1991, podría añadirse la «planificadora» en el momento en que se decidiera iniciar una política de planificación general de la economía. Debemos tener en cuenta que el actual CES español es potestativo, porque lo que hace el artículo 131.2 CE es señalar la obligatoriedad de crear «un Consejo» de participación de los agentes sociales, sólo en el caso de que se decidiera «planificar la economía»<sup>41</sup>. De esta manera, como señala GARCÍA RUIZ, J.L. en caso de que así ocurriera «nos encontraríamos con un órgano constitucionalmente obligatorio, pero que ya estaría constituido»<sup>42</sup>.

<sup>38</sup> La polémica sobre la fundamentación constitucional del CES, los argumentos a favor y en contra, puede verse en GUTIÉRREZ NOGUEROLAS, A., *op. cit.* Capítulo X.

<sup>39</sup> Entre las argumentaciones contrarias al rango constitucional del CES por la vía del artículo 131.2 CE cabe destacar las expresadas por MARTÍNEZ ABASCAL, V., PÉREZ AMORÓS, F. y ROJO TORRECILLA, E., *op. cit.*, pág. 17; SANTANA GÓMEZ, A., en OJEDA AVILÉS, A. (coordinador), *op. cit.*

<sup>40</sup> Debemos resaltar entre los partidarios del encuadre constitucional a RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M., «la institucionalización...» *op. cit.*, pág. 83; DURÁN LÓPEZ, F., «la participación en las relaciones laborales y en el gobierno de la economía: el Consejo Económico y Social Español» en OJEDA AVILÉS, A. (coordinador), *op. cit.*, págs. 74-75; GARCÍA RUIZ, J.L., «la representación de intereses en las democracias avanzadas: experiencias de la Unión Europea y de sus estados miembros» en OJEDA AVILÉS, A. (coordinador), *op. cit.*, págs. 58 a 60.

<sup>41</sup> Como indica MORENO VIDA, «la Constitución no ordena al Estado que lleve a cabo una política económica planificada; sin embargo... lo que sí ordena el texto constitucional es que si esa planificación económica se lleva a cabo haya de hacerse concertadamente, o, al menos, con el asesoramiento y colaboración de los sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas dentro del Consejo cuya creación se prevé en el art. 131.2». MORENO VIDA, M.N., *op. cit.*, págs. 167-168.

<sup>42</sup> GARCÍA RUIZ, J.L., *El Consejo Económico y Social. Génesis constituyente y parlamentaria*, Ed. CES, 1994.

Si entendiéramos que el CES español no encaja en el artículo 131.2 CE porque no cumple con la función de la planificación general de la economía, habría que asumir que si las legítimas instancias políticas decidieran volver a dichas fórmulas, habría que crear otro órgano distinto al CES que se dedicara exclusivamente a tal función. En esas circunstancias y por cuestiones obvias de optimización de recursos, dudamos mucho que la decisión a adoptar fuese la creación de otro órgano paralelo, al margen de que puedan existir otros precedentes nacionales (Francia o Italia) de convivencia de organismos de consulta legislativa y de orientación planificadora; y en este capítulo también debe recordarse el caso portugués del Consejo Nacional del Plan que integró sus funciones en el Consejo Económico y Social, aunque con la lógica y radical pérdida de importancia por la incorporación portuguesa a los principios de la economía de mercado.

Por lo tanto, llegados a esa tan hipotética como improbable situación a medio plazo, el paso lógico sería acometer la oportuna modificación del CES español para que aumentara sus actuales competencias a la función planificadora. Siendo esto así, entendemos que tanto encuadre constitucional en relación al artículo 131.2 CE tendría en tal caso, como lo tiene actualmente.

Podría parecer superfluo nuestro recordatorio sobre el proceso constituyente del CES estatal, sin embargo, además de la necesidad de contextualizar y realizar los oportunos análisis comparativos, lo cierto es que se observa un enorme paralelismo del debate que en su día se produjo sobre qué tipo de CES queremos, en relación con el que se produce a nivel local; parecido que llega a incluir los mismos errores de falta de concreción en la «norma general» (antes Constitución Española, ahora LMMGL) como posteriormente podremos comprobar. Como pórtico, baste esgrimir idéntico argumento en relación a la obligatoriedad de ciertos municipios de crear un órgano que —aun con ciertas diferencias de composición y funciones— ya se encuentra creado.

En la tipología de OJEDA AVILÉS se indicaba como modelo prevalente el de aquellos Consejos Económicos y Sociales *con función de consulta legislativa*, entre los que se encuentra el español. Tarea que se asume con claridad —junto al papel de diálogo entre los diferentes intereses— en materia socioeconómica y laboral, y especialmente en relación con la actividad normativa del Gobierno en esos asuntos teniendo en cuenta el marco de competencias de las distintas administraciones españolas, y la asunción en exclusiva por parte del Estado en materia de legislación laboral.

Sin embargo, el proceso de descentralización política tiene su clara repercusión en el sistema español de relaciones laborales y, en el asunto que nos afecta, supone la creación a nivel de las Comunidades Autónomas de órganos como los Consejos de Relaciones Laborales, que incluso con anterioridad del propio CES español, fueron precursores de los CES autonómi-

cos<sup>43</sup>. Donde existían Consejos de Relaciones Laborales, éstos fueron desapareciendo conforme se creaban los correspondientes CES autonómicos (son los casos de Valencia, Madrid o Murcia a principios de los noventa), salvo en aquellos lugares como el País Vasco o Andalucía, donde se produce la peculiar circunstancia de duplicidad de órganos, teniendo que afrontar los primeros, como mal menor, la modificación de sus funciones.

La existencia de estos órganos de las Comunidades Autónomas, si bien no gozan de un reconocimiento explícito por parte de la Constitución Española, sí encuentran su apoyo constitucional —al menos no su negativa— acogiéndonos a la capacidad que el art. 148.1.1.º CE otorga a las Comunidades Autónomas de «organización de sus instituciones de autogobierno»; y como señala la Sentencia del Tribunal Constitucional 35/1982, de 14 de junio sobre constitucionalidad de la ley de creación del Consejo de Relaciones Laborales del País Vasco, según la cual el artículo 149.1 CE a pesar de contemplar la «legislación laboral» como competencia exclusiva del Estado, no significa que éste tenga reserva absoluta de todo lo que concierne a las relaciones laborales.

Los CES regionales presentan en términos generales un modelo muy similar con el CES estatal. Resulta curioso en primer término que, sin previsión constitucional ni infraconstitucional alguna, el conjunto de órganos de participación y/o consulta de los grupos organizados de intereses en materia socioeconómica y laboral reciban casi de manera unánime idéntica denominación, aun en el caso de que pudieran existir ciertas diferencias en sus funciones, siguiendo así la tradición de los países de nuestro entorno. Así, hay que reflejar en primer lugar que todas las Comunidades Autónomas de España, incluyendo la ciudad autónoma de Ceuta, han creado sus correspondientes Consejos; y casi todas bajo la misma denominación (con la salvedad de los matices lingüísticos), excepto el pequeño matiz del «Comité Económico y Social de la Comunidad Valenciana» y el «Consell de Treball, Econòmic i Social de Catalunya».

Al margen de esta cuestión formal, que no tiene trascendencia más allá del cariz de los acontecimientos tras la polémica del art. 131.2 CE y su ambigüedad nominativa, debe destacarse que casi la totalidad de los CES autonómicos se incluyen, en sintonía con el CES estatal, dentro de la tipología de función consultiva en los asuntos económicos y sociales de su competencia; destacándose igualmente el papel del CES como foro de encuentro entre los diferentes intereses económicos, laborales y profesionales.

<sup>43</sup> Sobre los Consejos Económicos y Sociales de las Comunidades Autónomas, incluyendo apéndice normativo, resulta de interés MADRID CONESA, F., *Naturaleza jurídica de los C.E.S. autonómicos*, Ed. Consejos Económicos y Sociales de las Comunidades Autónomas, 1998. Igualmente puede verse, GREGORIO DE TEJADA, J.M., «Los Consejos Económicos y Sociales Regionales» en OJEDA AVILÉS, A., *op. cit.*; SOLANS LATRE, M.A., *op. cit.*, págs. 95 y ss.



Esa práctica unanimidad en las funciones de los CES en sus respectivos ámbitos territoriales, tiene su traslado aunque en menor medida, respecto a la composición de los mismos. El interés se centra en aquellos casos en los que se produce cierta interrelación composición-funciones. Es obvio que la presencia de los sindicatos y las asociaciones empresariales más representativas aparecen simétricamente representados, y que el modelo imperante supondrá la presencia de un grupo tercero, con una variada presencia de representantes de diversos intereses económicos, profesionales, sociales, incluyendo expertos «independientes». Pues bien, en términos generales puede afirmarse que tal composición se corresponde con el clásico modelo de «función consultiva» de CES. El último matiz, de enorme importancia en el debate local, consiste en la presencia o no de miembros de los gobiernos autonómicos. Tal circunstancia es minoritaria, y aparece en los casos de Aragón, Asturias, Cataluña, Comunidad de Valencia y Navarra.

En conclusión, puede observarse cómo a pesar de no existir un marco normativo al respecto, los Consejos Económicos y Sociales de España — CES estatal y de Comunidades Autónomas— mantienen en términos generales características comunes, de manera que salvo ciertas particularidades, puede hablarse de un modelo de CES en España. El objetivo era plasmar cómo el CES es una institución que a lo largo de los últimos años ha ido adquiriendo unas pautas comunes que habrá que tener presente ante la existencia de polarizados CES locales y frente al «confuso y escaso» reconocimiento jurídico, sólo para «los municipios de gran población».

### 3.2. La diversidad de los consejos económicos y sociales locales

Junto a la enorme y lógica uniformidad con que se conforman los distintos Consejos Económicos y Sociales de España (Estatal y autonómicos) tanto en lo que se refiere a su composición como a las funciones, y con las salvedades mencionadas, nos encontramos en todo el territorio estatal con un panorama de órganos a nivel local con idéntica o similar denominación, y que pretenden en sus respectivos ámbitos territoriales cumplir el mismo papel de «participación institucional» o de interlocución institucionalizada entre poderes públicos locales y agentes sociales. Con mayor o menor marco normativo y/o reconocimiento jurídico, lo cierto es que se trata de una práctica neocorporativa que se dibuja en nuestras relaciones laborales en el contexto de la cada vez mayor intervención de las Corporaciones Locales en el terreno del empleo, principalmente. Tras identificarse en el conjunto del Estado más de medio centenar de CES locales, veamos de manera sintética algunos de los aspectos más destacados.

Cuando nos referimos a la diversidad de los CES locales, estamos haciendo una primera mención a la amplitud del ámbito administrativo con el



que estamos trabajando. Debemos clarificar el ámbito de aplicación; la noción de CES locales, acudiendo al propio concepto de Corporaciones Locales. Es decir, este tipo de órganos, fruto de la voluntad política, pueden articularse teóricamente en cualquiera de las entidades locales que reconoce la actual legislación local.

Obviamente, ha de prestarse una especial atención al ámbito municipal como las unidades básicas administrativas locales; no en vano, la LRBRL señala en su artículo primero que «los municipios son entidades básicas de la organización territorial del Estado y cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos». Pero junto a ellos, el artículo 3 sitúa a «la provincia y la isla» como entidades locales territoriales, al igual que gozarán de la misma condición las entidades de ámbito territorial inferior al municipal <sup>44</sup>, las comarcas, las áreas metropolitanas y las mancomunidades de municipios

Por lógica, la mayoría de los CES locales son de ámbito municipal, pues son los ayuntamientos como estructuras base quienes en primera y última instancia van a tener, o no, la voluntad política de incidir en el terreno de las relaciones laborales, de que los agentes sociales incidan en el terreno municipal y, en definitiva, de decidir, o no, la creación de los Consejos. Así, son municipales —por citar algunos a modo de ejemplo— los CES de Alcalá de Guadaíra, Alcobendas, Barcelona, Córdoba, Girona, Huelva, Lucena, Puerto Real, Sant Boi del Llobregat o Viladecans.

Sin embargo, de manera indirecta esa intervención se puede producir mediante las Diputaciones, en su calidad de corporación provincial, como ocurre en los casos de las Diputaciones de Jaén y Córdoba en cuyo seno existen sendos Consejos Económicos y Sociales, con la particularidad de que en las capitales de ambas provincias también hay constituidos, y con una significativa actividad, idénticos órganos <sup>45</sup>. Recientemente, la Diputación Provincial de Huelva asumió el compromiso de creación en su seno del correspondiente CES provincial, que está a la espera de concretar sus estatutos.

Una de las escasas referencias que realiza la nueva regulación contenida en la LMMGL al papel que desempeñan las corporaciones locales en ma-

<sup>44</sup> La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, dedica el Título IV (arts. 42 a 45) a estas «otras entidades locales». Las entidades de ámbito territorial inferior al Municipio, o también conocidas como «entidades locales menores» reciben su denominación tradicional de «caseríos, parroquias, aldeas, barrios, anteiglesias, concejos, pedanías, lugares anejos y otros análogos».

<sup>45</sup> Mención especial habría que realizar sobre la provincia de Córdoba, pues al margen de la existencia del Consejo Económico y Social en el seno de la Diputación Provincial y en la propia capital, también existen estos órganos en localidades como Lucena, Montilla o Priego de Córdoba.



teria de economía, empleo y relaciones laborales de su entorno, es precisamente en relación a las Diputaciones provinciales, en ese bloque ya comentado de modificaciones generales de la LRBRL. En un escenario algo decepcionante por cuanto no se afronta una verdadera descentralización de competencias hacia las corporaciones locales, destaca sobremanera la aparición de «un nuevo título competencial» en materia de desarrollo económico a las Diputaciones provinciales de forma directa, sin que se reconozca previamente a los ayuntamientos; asunto que sorprende en un contexto político de cuestionamiento permanente del papel de la institución provincial.

En la exposición de motivos de la LMMGL se señala que es de particular relevancia «la atribución a las provincias de funciones en materia de *cooperación* en el fomento del desarrollo económico y social y de planificación estratégica en el territorio provincial»; actividades en las que se ha venido implicando de forma creciente, y es una competencia «especialmente necesaria en las zonas rurales, donde la puesta en práctica de las políticas de desarrollo local está produciendo excelentes resultados». La propuesta inicial en el Proyecto de Ley consistía en añadir como competencias propias de la Diputación en el artículo 36 LRBRL «el fomento del desarrollo económico y social y la planificación estratégica en el territorio provincial, sin perjuicio de las competencias de las demás Administraciones Públicas en este ámbito». Sin embargo, hay de reseñar que finalmente —quizás por esos recelos políticos hacia la provincia— se dulcifica la ley, y la función que se le otorga no es directamente la del «fomento del desarrollo...», sino la de colaborar o «cooperar» en el mismo «de acuerdo con las competencias de las demás Administraciones...».

Y todo ello nos interesa destacarlo en nuestro estudio, porque es en este tipo de competencias donde se circunscribe «el intercambio político» y la participación de los agentes sociales en órganos como los que estamos analizando. Por tanto, al margen del grado de responsabilidad asignada en la ejecución de estas funciones, cabría esperar a medio plazo un aumento de consejos económicos y sociales en las Diputaciones Provinciales si se desarrollaran las previsiones indicadas. Sería predecible, que un fomento de tal capacidad de actuación provincial pudiera ocasionar la necesidad de articular mecanismos de diálogo social o participación democrática institucional como los CES u órganos de similares funciones. Sin embargo, para que se cumplan los objetivos marcados en dicha modificación normativa, hará falta algo más, puesto que el cambio planteado sólo consiste en plasmar en el texto legal lo que ya, en la práctica, vienen realizando algunas de las Diputaciones.

La existencia de la Comarca como administración local también conlleva la asunción de este tipo de funciones por parte de los órganos correspondientes. Así, podemos observar la existencia de Consejos Económicos y Sociales de ámbito comarcal en el Bierzo, y fundamentalmente en las co-

marcas catalanas: Bagés, Baix Llobregat, Garraf o Vallés Oriental. Igualmente, hay que decir que uno de los instrumentos más utilizados para el desarrollo local por parte de algunas localidades es el de la Mancomunidad, bien porque no alcancen la dimensión suficiente como para establecer ese servicio por sus propios medios, bien porque consideren que el desarrollo local deba entenderse desde la perspectiva de la optimización de los recursos en una misma realidad geográfica y productiva. Ese ámbito geográfico-administrativo, también es objeto de la existencia de Consejos Económicos y Sociales como ocurre en los casos de las mancomunidades del Campo de Gibraltar (Cádiz), de La Ribera Alta (Valencia) o la Mancomunidad del Bajo Guadalquivir que tiene la particularidad de agrupar a municipios de la provincia de Sevilla y de Cádiz.

Aludiendo igualmente a la exposición de motivos de la LMMGL, cabe resaltar su interés por «reforzar el papel de las mancomunidades de municipios en nuestro sistema local», estableciéndose la posibilidad de que se pudieran crear entre municipios de distintas Comunidades Autónomas, de forma que sería posible encontrar en un futuro próximo con «CES locales intercomunitarios». Esta contingencia, con el condicionante de que «lo permitieran las normativas de las Comunidades Autónomas afectadas», sería sin duda una de las grandes novedades institucionales en el caso de que así sucediera. De todas maneras, habría que tener presente que la capacidad de actuación de un CES de ámbito de mancomunidad, tendría las limitaciones propias del contorno competencial que los ayuntamientos hubieran diseñado para el órgano supramunicipal, y lo más lógico sería pensar en un CES de los tipificados con «función planificadora» dirigido a colaborar en el diseño y/o ejecución de las políticas de desarrollo local de la zona en cuestión.

La diversidad actual de los Consejos Económicos y Sociales Locales de España, no sólo se manifiesta en el ámbito administrativo y geográfico del que estemos hablando, sino que además nos encontramos con distintas concepciones del mismo que —con una «amplia escala de grises»— se resumen entre aquellos que cuentan con una importante autonomía de funcionamiento y gestión (teniendo en cuenta que se parte siempre de la voluntad política de la corporación) como ocurre en los casos del CES de Córdoba o de Huelva; y los que se configuran «sin tapujos» como un «Consejo Sectorial» más, como órgano complementario de «todas» las entidades locales reconocido en el *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*<sup>46</sup>. Este es el caso del CES de Sant Boi del

<sup>46</sup> El Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales señala en su artículo 119 a los *Consejos Sectoriales* como órgano complementa-

Llobregat, o de la Mancomunidad de Municipios del Campo de Gibraltar. Estos casos opuestos se suelen visualizar en la composición de los mismos y en la figura del Presidente del CES que recaerá en una persona «independiente» de la Corporación Municipal en el caso de los primeros, y en el Alcalde/sa, Presidente/a o miembro de la Corporación del ramo correspondiente, en el segundo.

Igualmente, también podríamos realizar otra gran ordenación de entre los CES que dilatan su capacidad de influencia a amplios campos de la política municipal, y aquellos que limitan su actuación exclusivamente a los aspectos relacionados con la política municipal de desarrollo local y de creación de empleo. Ello se suele corresponder con la recurrente diferenciación entre CES consultivos y aquellos órganos con función planificadora, teniendo en cuenta que el abanico de sus atribuciones no tiene porque hacerlas exclusivas ni excluyentes. Esta distinción se visualiza claramente en determinadas ocasiones, como en los citados casos de órganos creados en el seno de Mancomunidades de desarrollo, o cuando los órganos de participación se circunscriben y constituyen a partir de los correspondientes patronatos u organismos de desarrollo local, y por tanto ceñidos a su concreta labor; y más aún si no reciben la clásica denominación de «CES», sino de «Consejo de Desarrollo Local» como ocurre en los Ayuntamientos de Ateca (Zaragoza), Grado, Pola de Siero y Gijón (Asturias); mención aparte del recién creado «Consejo local para el desarrollo y el empleo de Madrid». En alguno de los casos, su inclusión como CES podría llegar a ser discutida, aunque no cabe duda de que se trata de una práctica que responde a la misma lógica neocorporativa.

Por último, tampoco existe un patrón único en cuanto a la composición de estos organismos locales, aunque podríamos establecer dos situaciones «tipo». Por una parte nos encontraríamos con aquellos CES que, siguiendo el modelo de su homólogo «del Reino de España», diferencian varios grupos constituidos por representantes sindicales, empresariales y mixto (expertos, economía social, consumidores y usuarios, asociaciones de veci-

---

rio en todas las entidades locales. El artículo 130 señala: *El Pleno de la Corporación podrá acordar el establecimiento de Consejos Sectoriales, cuya finalidad será la de canalizar la participación de los ciudadanos y de sus asociaciones en los asuntos municipales. Los Consejos Sectoriales desarrollarán exclusivamente funciones de informe y, en su caso, propuesta, en relación con las iniciativas municipales relativas al sector de actividad al que corresponda cada Consejo.* En el artículo 131 se indica que *la composición, organización y ámbito de actuación de los Consejos Sectoriales serán establecidos en el correspondiente acuerdo plenario. En todo caso, cada Consejo estará presidido por un miembro de la Corporación, nombrado y separado libremente por el Alcalde o Presidente, que actuará como enlace entre aquella y el Consejo.*



nos...), grupo éste que lógicamente variará su composición en función de las características y estructura productiva de su ámbito geográfico. En este modelo es posible que no se diferencien grupos del CES como tales, sino que el mismo estuviera compuesto en su conjunto por las citadas representaciones de intereses. Dicho esquema, en puridad, no debería llevar incluido como miembro del Consejo representante político alguno, aunque existen casos en los que es posible que puedan acudir concejales de los distintos grupos municipales a las sesiones del Pleno del CES con la posibilidad de intervenir en el mismo, pero sin derecho a voto. Por otra parte, existe un número importante de Consejos que configurarían el otro «prototipo» caracterizado por una clásica composición tripartita. Es decir, con presencia de sindicatos, asociaciones empresariales y representantes políticos del ente local; modelo que en ciertas ocasiones se completaría con la presencia de algunos «expertos o personas de reconocido prestigio en materia sociolaboral», emisarios de la Universidad o representantes de intereses profesionales distintos al tradicional sindical y patronal.

#### **4. EL CONSEJO SOCIAL DE LA CIUDAD DEL ARTÍCULO 131 DE LA LEY 7/1985, DE 2 DE ABRIL, REGULADORA DE LAS BASES DEL RÉGIMEN LOCAL, TRAS LA LEY 57/2003, DE 16 DE DICIEMBRE, DE MEDIDAS PARA LA MODERNIZACIÓN DEL GOBIERNO LOCAL**

Decíamos anteriormente, que en el encuentro de Consejos Económicos y Sociales Locales celebrado en Barcelona en diciembre de 2002, se ponían las bases para la creación de una Federación estatal que los agrupara. Y el primer objetivo que se marcaban era la necesidad de afianzar la pluralidad de los CES locales, y que su autonomía e independencia emanara de su propia naturaleza jurídica. Se buscaba un encaje jurídico más allá de los límites del Consejo Sectorial, puesto que la realidad de los CES locales sobrepasaba el marco legal, «en un acto de autonomía de la voluntad de los agentes económicos y sociales»<sup>47</sup> y de las Corporaciones Locales.

Resulta de enorme interés el acuerdo de creación de la citada Federación Española de CES locales, en cuyo apartado cuarto se citaba como reto común «proponer la modificación de la Ley de Bases de Régimen Local como medio idóneo para reconocer la realidad de los CES locales dotándolos de personalidad jurídica propia». De forma paralela, los alcaldes y represen-

<sup>47</sup> Así se manifestaba en dicho encuentro D. Juan Luis Nieto, secretario general del Consejo Económico y Social de España. Barcelona, 16 de diciembre de 2002.

tantes de entidades y corporaciones locales presentes en el encuentro, realizaban una declaración en la que se indicaba entre otras cosas, que se hacía preciso «dentro del proceso de consolidación de los consejos económicos y sociales, buscar dentro del marco jurídico, un elemento de cohesión normativa, que coadyuve al fortalecimiento de su posición jurídica y al conocimiento por la ciudadanía de su existencia y funciones».

Es decir, existía un consenso respecto a esa necesidad de modificación legal (bien actuando sobre la Ley de Bases de Régimen Local, bien con una normativa nueva) que dotara a los Consejos de un reconocimiento jurídico propio y de una capacidad autónoma de actuación. Se trataba de una conclusión a la que llegaban representantes de CES de ámbito local, es decir, municipal, de mancomunidad, comarcal, etc., sin que en ningún caso nadie planteara la necesidad imperiosa de que dicha regulación se produjera en exclusiva para los municipios de gran población o para las grandes ciudades, y obviando al resto de entes locales.

Manifestábamos en páginas precedentes nuestro convencimiento de que el legislador no había tenido en cuenta de manera conveniente la realidad preexistente en numerosas localidades españolas, algo que se comienza a observar con el propio nombre elegido para este órgano que integra los elementos de la participación institucional y el ámbito local de las relaciones laborales. Así, y al margen de todas las reservas pertinentes, este fenómeno neocorporativo es abordado bajo la denominación de «Consejo Social de la Ciudad» por la *Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local*, pero inmerso en el título X dedicado al «Régimen de organización de los municipios de gran población». A nuestro entender, la modificación introducida en el artículo 131 de la LMMGL sobre el «Consejo Social de la Ciudad», viene a extender y complicar un panorama, más que a resolver las dudas de los protagonistas de la participación institucional local. (*En el Anexo final se indican las ciudades y cabildos insulares incluidos en el ámbito de aplicación de ese Título X y aquellas susceptibles de serlo; y por tanto, quienes deben constituir un Consejo Social de la Ciudad*).

El tenor literal de dicho precepto es el siguiente:

1. *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.*
2. *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.*

Alguien podría plantear que no se está regulando el Consejo Económico y Social local, sino que se trata de algo nuevo, de un órgano sin prece-



denes de participación ciudadana en la administración más cercana. Sin embargo, cabría decir que el contenido del precepto se ajusta exactamente a lo que todo el mundo conoce como Consejo Económico y Social, salvo que —desafortunadamente— con otra denominación. En el propio preámbulo se indica que se trata de un «mecanismo participativo de carácter consultivo», no del conjunto de los grupos organizados y del asociacionismo ciudadano en general, sino «de las principales organizaciones económicas y sociales del municipio», que nos lleva a contar inexcusablemente con los principales grupos representativos de los intereses profesionales: sindicatos y organizaciones empresariales. La parte dispositiva no se refiere a ellos explícitamente, quizás por no encorsetar en exceso la capacidad de la corporación de contar con otros representantes de intereses que, como en el caso de la economía social, tienen mucho que aportar en el ámbito del desarrollo local; pareciendo razonable entender que se pretenda así otorgar mayor pluralidad.

Asimismo, la referencia a la participación de representantes vecinales tampoco desmerece la consideración de esta institución «como CES», ya que parece lógico que el legislador haya querido reflejar que, al margen de otros miembros que podrían formar parte del Consejo Social de la Ciudad, éste debe contar al menos con la presencia de la correspondiente representación del asociacionismo vecinal, junto a sindicatos y patronal; máxime teniendo en cuenta que el ámbito territorial del que estamos hablando —a parte de la reserva para los Cabildos Insulares Canarios— no es el del conjunto de las corporaciones locales, sino el municipal. No en vano, los hechos demuestran la presencia de las asociaciones de vecinos con mayor o menor representación, en la inmensa mayoría de los CES locales que hay constituidos en la actualidad, salvo la lógica excepción de los casos en los que se decidió por el modelo de órgano de carácter tripartito ya comentado. Así ocurre en los actuales CES locales de Córdoba, Huelva, Alcalá de Guadaíra, Conil de la Frontera, Lleida, Sevilla, o Motril; además del peculiar caso, por su carácter supramunicipal, del Consejo Económico y Social de la Comarca del Bierzo.

En lo concerniente a las funciones debemos realizar un análisis similar, en el sentido de identificar a los CES locales existentes y que mantienen un mínimo funcionamiento, con este Consejo Social de la Ciudad de la LMMGL. Así, la exposición de motivos es muy clara al indicar que este mecanismo participativo está «centrado esencialmente en el campo del desarrollo local y de la planificación estratégica urbana», lo que no impediría que entendiera igualmente de otros aspectos, aunque sin alejarse del ámbito económico y sociolaboral. Decíamos que la paulatina creación de CES locales en España estaba directamente relacionada con la progresiva intervención de las corporaciones locales en las relaciones laborales de su entorno y el fomento general del desarrollo local, que como indica el texto de la

LMMGL son ámbitos que «están adquiriendo una importancia esencial en las políticas locales». Estas ideas tienen su continuidad en el propio articulado señalando las funciones clásicas del fenómeno consejístico que consistirán al menos en «la emisión de informes, estudios y propuestas en materia de desarrollo económico local, planificación estratégica de la ciudad y grandes proyectos urbanos». En definitiva, estamos hablando de un órgano de participación institucional con un marcado carácter socioeconómico y en el que debe quedar muy claro el protagonismo que tienen los agentes sociales.

Consideramos despejadas las incertidumbres que pudieran surgir acerca de que este artículo 131 LMMGL, suponga —a pesar de sus carencias— un traslado a la esfera local del fenómeno conocido en otros ámbitos territoriales como Consejo Económico y Social; aunque sin lugar a dudas, el legislador bien podría haber facilitado su identificación, siendo más explícito y nítido en su articulado para evitar que determinados ayuntamientos pudieran utilizar la «autonomía local» como pretexto para terminar desnaturalizando el precepto y crear «algo distinto»<sup>48</sup>. Lo cierto es que los CES locales ya existen y prácticamente todos los órganos de ese tipo, cuentan con los mismos nombres y apellidos. Sin embargo, teóricamente podría ocurrir que en un municipio donde ya estuviera funcionando un CES, éste coexistiera junto a un Consejo Social de la Ciudad, circunstancia que parecería absurda, además de no respetar escrupulosamente los principios constitucionales de eficiencia y economía que deben regir en la acción pública.

De no producirse las modificaciones oportunas en el período transitorio en que se encuentra, éste pudiera llegar a ser el caso del Ayuntamiento de Madrid, aunque rizando aún más la cuestión nominativa. La capital cuenta con un órgano tripartito<sup>49</sup> denominado Consejo Local para el Desarrollo y el Empleo de Madrid como «instrumento fundamental de diálogo y concertación social en torno a las políticas de desarrollo y empleo en el ámbito del Ayuntamiento de Madrid», de forma que en el preámbulo de su reglamento se comienza destacando precisamente que «la planificación y puesta en práctica de las políticas de desarrollo y empleo... tienen una importante repercusión» haciéndose necesario que «se realicen en un clima de consenso y concertación social». Puede entenderse que estos planteamientos corresponden claramente a un determinado tipo de CES, y que además vie-

<sup>48</sup> En el trámite parlamentario correspondiente a la aprobación de la LMMGL, fue rechazada una enmienda del Grupo Parlamentario de Izquierda Unida que proponía sustituir la denominación de Consejo Social de la Ciudad por la de «Consejo Económico y Social de la ciudad», con el argumento de ser ésta «la denominación correcta del órgano regulado, según la ley 21/1991, de 17 de junio, por la que se regula la creación, naturaleza y funcionamiento de los citados Consejos».

<sup>49</sup> Acuerdo del Pleno del Excmo. Ayuntamiento de Madrid de 26 de septiembre de 2003.

ne a coincidir con los objetivos básicos ya comentados de nuestro Consejo Social de la Ciudad, de manera que pudiera ser lógico que ese Consejo creado escasos meses antes de la aprobación de la LMMGL se adaptara a la misma (como veremos que ocurre en otros casos), corrigiendo sus estatutos y reglamentos en lo necesario, y creando un solo Consejo —el Consejo Social de la Ciudad—, aunque se apodara de manera diferente. Sin embargo, el documento elaborado para dar cumplimiento a la norma contempla la creación de lo que llaman el «Consejo Director de la Ciudad de Madrid»<sup>50</sup>, sin que exista mención alguna sobre el destino del peculiar «CES madrileño». Destacamos, que una vez realizada la aprobación inicial de su reglamento orgánico, no consta todavía previsión expresa de que el nuevo órgano desplace o sustituya al anterior; advirtiéndose por tanto, que en la fase de su tramitación final así podría suceder, aunque utilizamos este significativo caso «provisional» como muestra de la posible duplicidad a la que hemos hecho alusión.

Habíamos comentado cómo el artículo 131.2 de nuestra Carta Magna hacía referencia de manera imprecisa a la creación de «un Consejo», de forma que cuando se aprueba ya en 1991 la institución del «Consejo Económico y Social» de España, surge el debate sobre su verdadero encuadre constitucional; si el CES respondía realmente al pretendido «Consejo». Pues bien, algunos años después, parece repetirse el error de la «indeterminación nominativa» salvo que en un orden inverso, pues en esta ocasión son «los consejos económicos y sociales locales» los que ya existen, apareciendo posteriormente la modificación de la LRBRL que igualmente hace referencia a otro «Consejo», adoleciendo de una definición clara sobre qué tipo de órgano estamos regulando. Pero como si se tratara de una premonición y para nuestro divertimento científico, se repite el guarismo del artículo 131 LRBRL para denominar de otra forma —«Consejo Social de la Ciudad»—, lo que los propios protagonistas de forma abrumadora vienen haciendo con el clásico nombre de CES. Alterando el orden del debate de antaño, podríamos decir que este «Consejo Social» de la LMMGL, tendría su encaje con la realidad de la inmensa mayoría de los órganos ya constituidos por voluntad de las respectivas corporaciones locales; sería homologable por tanto, con los denominados «Consejos Económicos y Sociales» locales, ya sean de ciudades grandes, como pequeñas, tanto en ámbitos provinciales como comarcales o de mancomunidad.

<sup>50</sup> El Pleno del Excmo. Ayuntamiento de Madrid aprobó el 31 de mayo de 2004 su Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana (Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid núm. 147 de 22 de junio de 2004), en cuyo seno (arts. 65 y 66) aparece la figura del «Consejo Director de la Ciudad de Madrid» que es como han decidido denominar al Consejo Social de la Ciudad, cuyo Reglamento Orgánico fue objeto de aprobación inicial en la misma sesión plenaria (Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid núm. 142 de 16 de junio de 2004).

La desafortunada elección del nombre, tiene su muestra en la existencia de otros anecdóticos «instrumentos municipales» bajo la denominación de «Consejo Social de la Ciudad» que no corresponden al «fenómeno CES», ni se relacionan con los argumentos del novedoso artículo 131 LRBRL. Este sería el caso de la localidad granadina de Loja que, sin tener nada que ver con el título X LRBRL, decidió constituir un mecanismo de relación entre el Ayuntamiento y las entidades culturales, deportivas, ONGs..., como «foro de debate», circunscrito al diálogo político-vecinal y a la pura participación ciudadana, y carece de vinculación con el apartado del desarrollo económico y el papel de los agentes sociales que —recordemos— es el objetivo de los CES y del ambiguo Consejo Social del artículo 131 LRBRL. Otro caso, es el que se produce en el Ayuntamiento de León, donde existe el denominado Consejo Social de Barrio, dedicado a asuntos tales como la acción social, cultura, formación y educación, ocio y tiempo libre; o sin ir más lejos, la turbación impregna a la propia Federación Española de Municipios y Provincias, confundiendo el Consejo Social de la Ciudad, con el «Consejo de Ciudad» existente en numerosas localidades catalanas, y a la que ya hemos hecho mención con anterioridad. Todo ello, se hubiera evitado, con «la denominación correcta» de CES local, que está más acorde a sus propios fines.

Lejos de los aspectos puramente formales, esta cuestión nominativa tiene mayor trascendencia en la medida que pueda inducir a errores o alteraciones premeditadas del espíritu de la norma, teniendo presente los márgenes de maniobra de la autonomía municipal unido al perfil incierto<sup>51</sup> consustancial a estos organismos; porque a nadie resultaría extraño que en determinados casos esa falta de definición o ambigüedad del legislador, pudiera ser aprovechada por algunos mandatarios municipales, reacios a nuevas vías de control social de su política socioeconómica, para desnaturalizar o vaciar de contenido el nuevo instrumento de participación de los agentes sociales.

El análisis del concreto proceso de constitución de los correspondientes Consejos Sociales de Ciudad presenta mayores dificultades de las deseables, debido al incumplimiento generalizado de la fecha señalada por la propia LMMGL. En la disposición transitoria primera se marca un plazo de seis meses, para que los Plenos de los ayuntamientos aprueben «las normas orgánicas necesarias para la adaptación de su organización a lo previsto» en el título X; sin embargo, cumplida la fecha del 30 de junio de 2004, difícilmente podemos encontrarnos con textos definitivos del «Consejo Social de la Ciudad» en aquellos municipios que, en función de su población, estaban

<sup>51</sup> OJEDA AVILÉS, A., «¿Qué Consejo...», *op. cit.*, pág. 94.



obligados a crearlo. No obstante, es posible realizar algunas valoraciones globales utilizando para ello los borradores de los reglamentos de los Consejos Sociales de Ciudad de los municipios andaluces (Córdoba, Granada, Málaga y Sevilla) y algún que otro caso significativo, que nos permitirá valorar las tendencias que se vienen produciendo.

Dijimos que por muy absurdo que nos pareciera, en teoría nos podríamos encontrar con la coexistencia de un Consejo Económico y Social Local junto a un Consejo Social de la Ciudad. Aunque obviamente, lo primero que debemos destacar en la mayoría de los casos —salvo la peculiar previsión de Madrid— es que en aquellos lugares donde existía un CES, los reglamentos previstos contemplan su extinción en el momento de la puesta en funcionamiento del Consejo Social; se produce una adaptación o reconversión del CES en Consejo Social, utilizando el anterior texto como base para adaptarse a la nueva legislación local.

A título demostrativo, señalamos que así lo ha manifestado por ejemplo la junta local de gobierno del Ayuntamiento de Vigo, donde dejará de funcionar el «llamado Consejo Económico y Social» una vez se ponga en funcionamiento el Consejo Social; algo que también se prevé en Gijón con su actual «Consejo de Desarrollo Local». En el caso de los Ayuntamientos andaluces que deben adaptarse al modelo orgánico «de las grandes ciudades» ocurre una situación similar —salvo en Málaga donde no existía precedente—, de manera que en los respectivos borradores de reglamento orgánico del Consejo Social de la Ciudad de Córdoba, Granada y Sevilla, encontramos una disposición final señalando que a la entrada en vigor del Reglamento, quedaría «sin efecto», «extinguido» o «disuelto» su Consejo Económico y Social. Esta imagen nos sirve igualmente para ilustrar la conexión en el análisis de ambas instituciones, que se corrobora con la situación que se produce en Córdoba, llegando a ser una comisión del vigente CES, la que ha elaborado el borrador del Reglamento del Consejo Social de esa ciudad.

El caso cordobés es el que en principio presenta un mayor grado de continuidad con respecto al anterior CES. Se trata de un órgano con una clásica composición consejística con un Presidente independiente y cuatro grupos que representan a las organizaciones sindicales; asociaciones empresariales; colegios profesionales y asociaciones de vecinos; y un último grupo compuesto por personas de reconocido prestigio en el ámbito socioeconómico, representantes de la Universidad, de la Economía Social y de las entidades de ahorro. Presenta un amplio abanico de funciones, incluyendo la emisión de dictamen preceptivo con ocasión de los Presupuestos del Ayuntamiento, Ordenanzas, etc. Por tanto, se trata de una pequeña adaptación del anterior CES a este nuevo Consejo Social de la Ciudad, en el que los agentes sociales continúan manteniendo un protagonismo esencial (se reservan dos vicepresidencias a sindicatos y patronal), aunque el número de repre-



sentantes vecinales aumenta de uno a tres, para amoldarse con mayor coherencia al precepto de la LMMGL.

Sin embargo, las perspectivas que presentan los Consejos Sociales de Granada y Sevilla —que ya contaban con un CES— son de una mayor alteración en su funcionamiento originario. Resulta sintomático que en ambos casos, desaparezca del texto provisional la mención que indicaba que el Consejo gozaría «de autonomía e independencia en el ejercicio de sus funciones»; no en vano, la intención de ambos borradores camina hacia un mayor control político del órgano, al recaer la presidencia del Consejo Social en el primer edil, cuando hasta el momento los dos CES locales contaban con una presidencia independiente (potestad del Alcalde en el caso granadino).

En el caso del Consejo Social de la Ciudad de Granada, se ha presentado una propuesta claramente regresiva en relación con la capacidad de actuación del anterior CES. En lo referente a su composición no hay excesivas modificaciones en un órgano de carácter plural compuesto por 27 miembros, salvo la ligera pérdida de peso de sindicatos y asociaciones empresariales. Sin embargo, la sugerencia que se realiza vacía de contenido las funciones del anterior CES, pues desaparece la posibilidad que tenían los interlocutores sociales y demás agentes implicados de dictaminar sobre el Presupuesto Municipal, las Ordenanzas Fiscales y otros acuerdos municipales con trascendencia económica y social. Así, el nuevo Consejo se limitaría exclusivamente a cumplir el cometido mínimo que literalmente señala el nuevo artículo 131 LRBRL, que se resumiría básicamente en la elaboración de estudios e informes solicitados por la Corporación, y aquellos por propia iniciativa, sobre el plan estratégico de la ciudad de Granada. Mientras, el Consejo Social de la ciudad de Sevilla, además igualmente de la limitación en sus funciones, destaca porque modificaría sustancialmente su estructura, pasando de un CES con 36 miembros, a todo un foro que tendría entre 75 y 150 componentes; algo que difícilmente haría operativa esta institución y daría verdadera efectividad a la participación.

Por otra parte, el Ayuntamiento de Málaga está en proceso de constitución de un Consejo Social, muy alejado de la lógica de un CES, con el que no se contaba en esa ciudad. Resulta llamativa la propuesta realizada para su composición, que puede alcanzar un total de 50 miembros, con una amplia y curiosa presencia política (teniendo presente que es un «órgano de participación») de hasta doce concejales, más el Alcalde que ostenta la presidencia. Sin embargo, se prevé una representación sindical y empresarial de sólo tres consejeros cada una, alejándose en demasía de las tradicionales instancias de representación de los intereses económicos y profesionales, al plantearse la presencia de un amplio y variopinto conjunto de

asociaciones que no responden de esa lógica<sup>52</sup>. Se trata de un foro de debate, con el que se procura dar cumplimiento formal a la ley, pero sin que aparezca en su borrador ninguna función específicamente atribuida, pues la única referencia al respecto es que se trata de «una plataforma institucional permanente de diálogo y deliberación en materia de desarrollo económico local, planificación estratégica de la ciudad y grandes proyectos urbanos».

En definitiva, en este proceso de creación del Consejo Social en las diferentes ciudades se empiezan a observar tendencias que no consideramos muy adecuadas a los fines que se persiguen; siendo nuestra intención alertar sobre ello en unos momentos de provisionalidad. Así, por una parte, podemos encontrarnos que donde se tenía constituido un CES local (que puede llegar a ser molesto en ocasiones para el gobierno municipal) se corra el peligro de aprovechar la ocasión para desnaturalizarlo con el argumento de la adaptación al impreciso nuevo marco normativo. Y por otra parte, donde no existía CES local, porque no había voluntad para ello o no se dieron las circunstancias oportunas, es posible que siga sin existir esa intención de crear una institución coherente, que es de obligatoria creación, pudiendo incluso ofrecer una apariencia de pluralismo y participación.

Retomando el análisis general del Consejo Social de la Ciudad y la parte dispositiva de la LMMGL, debemos realizar una última reflexión sobre cómo la disposición adicional decimocuarta procede a extender el régimen organizativo de la gran población —destinado en un principio sólo a los ayuntamientos— a los Cabildos Insulares Canarios. El Cabildo es una institución local supramunicipal que en la práctica «asume las funciones, obligaciones y competencias de las Diputaciones provinciales»<sup>53</sup>; de forma que no resulta muy coherente —o al menos no encontramos una explicación razonable— que no se posibilite que quizás alguna de las novedades normativas pudiera extenderse a las Diputaciones provinciales, al igual que al Cabildo Canario. Un caso claro podría ser el de la creación —voluntaria incluso— del «Consejo Económico y Social de la Provincia», máxime teniendo en cuenta las funciones del «Consejo Social» del artículo 131 LRBR en conexión con el «nuevo título competencial» que por primera vez les asigna a las Diputaciones Provinciales la función de «cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación del territorio provincial»; tareas que en muchas ocasiones «de hecho» ya vienen desempeñando.

<sup>52</sup> En la propuesta de composición del Consejo Social de la Ciudad de Málaga, resulta extraña la presencia de representantes de colectivos tan diversos como la Agrupación de Cofradías de Málaga, la Real Academia de Bellas Artes de San Telmo, Las Peñas y Casas Regionales, o las Asociaciones de Gays y Lesbianas.

<sup>53</sup> SOSA WAGNER, F., *Manual de Derecho Local*, pág. 110, ed. Aranzadi, 2002.



## 5. CONCLUSIONES: PERSPECTIVAS DE UN MODELO O EL RETO DE LA DIVERSIDAD

Se indicaba con anterioridad cómo la diversidad, tanto en el apartado territorial como en su composición y funciones, viene siendo una de las notas características de los actuales CES locales. Pero ello, lejos de ser un obstáculo para la existencia de un marco normativo común, puede llegar a ser un valor en sí mismo; de forma que el reto consiste en salvaguardar la diversidad y la autonomía municipal, buscando puntos comunes y un elemento de cohesión normativa. Sin embargo, hemos tenido ocasión de comprobar cómo este Consejo Social para «las ciudades de gran población» genera mayor confusión, si cabe; ni fomenta el valor de la diversidad, ni resuelve las aspiraciones de los actores sociales locales en esta materia.

Sirva como descargo, que su regulación se realiza de una manera residual o marginal, dentro de una disciplina tan amplia como la reforma general de la legislación local (al margen de su grado de profundidad), realizándose por tanto desde la visión de la gobernabilidad municipal, más que desde la perspectiva del ámbito local de las relaciones laborales, y sin que eso facilite contar con la experiencia de los CES locales existentes.

Hay que recordar que según su composición distinguimos básicamente dos grandes bloques en nuestros actuales CES locales: aquellos de composición tripartita —sindicatos, patronal, corporación local— (algo que por otra parte, y de existir voluntad para ello, facilita la labor de colaboración de agentes sociales en la planificación del desarrollo local), y los que incluyen una representación de intereses de distinto tipo, junto a la sindical y empresarial, normalmente en grupos diferenciados (al margen de la variante de la posible participación de representantes políticos). Sin embargo, el artículo 131 LRBRL parece no contemplar el modelo tripartito en su Consejo Social de la Ciudad, pues el precepto hace referencia no sólo a «representantes de organizaciones económicas, sociales y profesionales» (que abriría el abanico más allá de sindicatos y la patronal tradicional), sino también a las organizaciones de «vecinos más representativas», algo que forzaría la modificación de aquellos CES tripartitos para adaptarse al título X y poder homologarse al nuevo Consejo Social.

Al acometer esa adaptación, entenderíamos razonable que no sólo se creara un nuevo grupo con exclusiva representación vecinal, sino que bien se podrían incluir en el mismo a otros representantes de intereses socioeconómicos de la ciudad. Estamos pensando principalmente en la necesidad de otorgar mayor importancia a las asociaciones representativas de la economía social (que en ocasiones solicitan su inclusión en el grupo empresarial más que en el mixto), sin que se trate de ningún tipo de capricho, sino que debe tenerse en consideración su importancia creciente, sobre todo en relación con el desarrollo local. Todo ello, al margen de nuestra opción



por excluir el grupo de la representación política de este tipo de órganos, con lo que nos acercaríamos a la estructura clásica del CES del Estado, de la mayoría de los CES autonómicos, y —porqué no decirlo— a parte de los CES locales que entendemos de mayor eficacia y volumen de trabajo. De todas maneras, insistimos en que no puede olvidarse el protagonismo principal que en todo caso deben tener los interlocutores sociales.

Así, en localidades donde ya exista un CES con representación sindical, patronal y mixta (vecinos incluidos), podría producirse una adaptación automática como Consejo Social de la Ciudad, a no ser que se quisiera aprovechar la oportunidad para acometer algún cambio en sus estatutos y reglamento de funcionamiento. De todos modos, en cumplimiento del nuevo artículo 123 LRBRL, se requiere el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros del Pleno para refrendar la regulación del Consejo Social de la Ciudad, sin que existiera impedimento alguno para que en ese momento se pudiera denominar como Consejo Económico y Social de la Ciudad; opción que nos parecería oportuna para enmendar la indeterminación legislativa. A modo de ejemplo, recuérdese la aprobación inicial en el Excmo. Ayuntamiento de Madrid del denominado «Consejo Director de la Ciudad de Madrid» en cumplimiento de la nueva normativa local.

Quizás no sea el contexto más adecuado esta, denominada todavía por algunos, como «Ley de las Grandes Ciudades» para contemplar una figura que requiere de un tratamiento más allá de las peculiaridades propias a las que se ven sometidas las ciudades en función del volumen de su población. En todo caso, entendemos que sería más oportuno su ubicación en el Bloque II de la LMMGL, que se refiere a las modificaciones de la LRBRL de alcance general, con independencia del tamaño de los entes locales. Entendemos que la creación del Consejo Social, o mejor dicho del Consejo Económico y Social local, debe tener una mención diferente y no sólo circunscrito a las grandes ciudades.

Por una parte, puede tener su lógica que no sea obligatoria la figura del «Consejo Social de la Ciudad» para todo tipo de municipio, aunque no estaría de más que la posibilidad de su existencia —como de hecho así ocurre— tuviera un reconocimiento en la legislación local general, garantizando así la personalidad jurídica de los CES en los ámbitos locales donde existan condiciones objetivas y voluntad de su efectiva creación más allá del puro aspecto demográfico. Ciertamente, no puede existir un CES en cada municipio.

Pero además, otro elemento de valoración es que el ámbito territorial del CES local no tiene, y podría decirse en ocasiones que «no debe», porque estar circunscrito al municipal como si de un corsé administrativo se tratara; máxime teniendo en cuenta la importancia creciente de las estructuras supramunicipales en el desarrollo local y en la planificación económica del territorio, que paradójicamente, son los aspectos sobre los que básica-

mente debe entender el «Consejo Social de la Ciudad». Por tanto, en función de las circunstancias, podría ser más lógica la creación de CES en realidades socioeconómicas homogéneas como áreas metropolitanas o comarcas que presenten esa misma realidad económica, más allá de su reconocimiento administrativo.

Con la reciente regulación nos podríamos encontrar con alguna que otra incongruencia, como vamos a comprobar en un caso muy concreto que utilizamos a título ilustrativo. En la provincia de Cádiz, debido a una concreta y similar realidad socioeconómica existe —razonablemente— una mancomunidad de desarrollo en el Campo de Gibraltar, comarca cuya cabecera es la localidad de Algeciras, que además es la sede de dicho órgano supramunicipal. Con buen criterio, se decidió crear en 1999 el Consejo Económico y Social de la Mancomunidad del Campo de Gibraltar como «órgano de participación social y consultivo». Así, con independencia de la Mancomunidad y como decisión autónoma de la corporación local, podría suceder que el Excmo. Ayuntamiento de Algeciras, que cuenta con una población de 108.779 habitantes, decidiera solicitar su adaptación al Título X LRBR, teniendo entre otras cosas que crear obligatoriamente un Consejo Social de la Ciudad. Aunque éste último estuviera ceñido a dictaminar exclusivamente las actuaciones locales fiscales, presupuestarias, etc, no sería muy razonable tal circunstancia y la posible duplicidad de esfuerzos de las representaciones de intereses profesionales y sociales, que podrían conducir a la ineficacia, quizás, de ambos órganos

Es cierto que las políticas de desarrollo local deben tener en cuenta marcos territoriales más globales, creándose así instrumentos participativos de los agentes sociales de ámbito supramunicipal. Sin embargo, nos encontramos con esta limitación de que el correspondiente CES de mancomunidad, por ejemplo, sólo entendería de las concretas políticas que los ayuntamientos hayan decidido delegar y/o compartir, de forma que en principio, existirían dificultades para que los agentes sociales pudieran debatir e informar sobre aquellas otras políticas municipales que también influyen en los aspectos socioeconómicos y laborales, y que no están cedidos al órgano supramunicipal; debiéndose en este caso quizás, pensar en estructuras más flexibles que posibilitaran tal circunstancia, siempre bajo la premisa de la existencia de una voluntad real político-social de institucionalizar el diálogo social.

Sea como fuere, sirva esta reflexión para expresar nuestra visión, que con independencia de las circunstancias comentadas, los dos grandes tipos de CES en función de sus objetivos, no tienen porqué ser exclusivos ni excluyentes. De manera, que un Consejo Económico y Social Local bien podría incluir las funciones propias de un órgano de tipo consultivo (de aquellos que en el nivel estatal se denominan «de consulta legislativa»), que dictamina con anterioridad a la toma de decisiones del gobierno local en mate-

ria presupuestaria, y demás ordenanzas de carácter económico, fiscal, etc; junto a una función de «orientación planificadora», con más o menos capacidad de incidencia de los agentes sociales en los planes estratégicos y en la gestión de las políticas de desarrollo local y de empleo. Hay que destacar de todas formas, «la antelación» como uno de los principales valores y verdadera fuerza del CES como reforzamiento democrático, puesto que los agentes sociales se pronuncian sobre algún aspecto, con anterioridad a la toma de decisiones del gobierno local, que una vez que se produce, no es objeto de relectura o crítica por parte del CES; no es ni su objetivo fundamental, ni su vocación.

Para el efectivo cumplimiento de sus fines, debe tenerse especial cuidado en garantizar la autonomía e independencia de los CES locales. Por eso, entendemos más acorde que no existiera representación de los grupos municipales en su seno, y en todo caso, de producirse tal presencia ésta no debería ir más allá de algún que otro miembro dentro de un hipotético grupo tercero de composición mixta. De todas formas, debemos tener presente que en numerosos CES locales, el gobierno y/o los grupos políticos tienen la posibilidad de nombrar algún miembro como «expertos en materia sociolaboral», que si bien no responden a mandato político alguno, no se alejarán en demasía de sus respectivos posicionamientos ideológicos.

Siguiendo con dicho argumento, consideramos que un Consejo Económico y Social —e incluso el Consejo Social de la Ciudad— no debe estar presidido por el Alcalde o Presidente de la Corporación Local, pues en ese caso no encontraríamos diferencia alguna con los denominados «Consejos Sectoriales» de los artículos 130 y 131 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales. Pero la autonomía e independencia de los CES locales, no sólo hay que entenderla en relación a su composición, sino también a los recursos necesarios para el cumplimiento eficaz de sus funciones; algo que debería garantizarse para no vaciarlos de contenido y frustrar las expectativas de quienes tienen la voluntad participativa.

Quizás la ya anunciada por esta reforma en su exposición de motivos, nueva Ley de Bases de la Administración Local, pueda ser la ocasión oportuna para afrontar con mayor rigor y protagonismo la figura del Consejo Económico y Social Local; corregir las actuales deficiencias, teniendo en cuenta la experiencia de numerosas corporaciones locales y las recomendaciones de los propios protagonistas del «intercambio político». Sin embargo, mientras se produce la oportuna intervención legislativa o al menos un posible desarrollo reglamentario, se corre el peligro de que los distintos consejos sociales de nuestras ciudades se desarrollen de forma no adecuada, y que lejos de lograrse el reconocimiento de la realidad de los actuales CES locales, se proceda paulatinamente a su desnaturalización o inanición.



Por ello, consideramos necesaria una actuación urgente; volver al concepto de Consejo Económico y Social para no provocar mayores confusiones y situar a este órgano en su justa medida, en correspondencia con la función de participación institucional encomendada en los modernos sistemas de relaciones laborales. Mientras tanto, habría que buscar unos estándares mínimos concretos que permitan a los nuevos Consejos Sociales el efectivo cumplimiento de sus fines, sin que ello suponga tergiversar la necesaria amplitud en la potestad de autoorganización de las Corporaciones Locales como se indica en la propia exposición de motivos de la LMMGL. Conscientes de la dificultad de no sobrepasar la delgada línea de «la autonomía local», se trata igualmente de permitir «la efectividad de la participación», algo que sin embargo no sería posible con unos Consejos Sociales sin la autonomía e independencia suficiente respecto al poder político local, por una parte, ni tampoco con la creación de órganos inoperantes por su tamaño y atomizada composición.

En definitiva, ante la dificultad de ceñir en exceso alguna modificación legislativa sobre la naturaleza y objetivos de estos CES locales, no estaría mal pensar en algún pacto «en la cumbre» entre la patronal española, los sindicatos más representativos y la Federación Española de Municipios y Provincias para —respetando la autonomía municipal— establecer criterios generales y razonables que pudieran servir de base para ese marco jurídico. Al menos, orientar de manera coherente su composición y funciones. No en vano, su funcionamiento y eficacia dependerá de la voluntad de los propios agentes sociales, procurando evitar «monopolizar» en exceso la representación de los intereses, más allá de los que les son propios, y siendo conscientes que en el ámbito local actúan otros intereses económicos y sociales, con otros sujetos representativos que también requieren su protagonismo.

## ANEXO

CUADRO 1		
MUNICIPIOS QUE DEBEN CONSTITUIR UN «CONSEJO SOCIAL»		
<i>Municipios con población superior a 250.000 habitantes</i>		
<i>Municipio</i>	<i>Provincia</i>	<i>Población</i>
Madrid	Madrid	3.092.759
<i>Barcelona</i> *	Barcelona	1.582.738
Valencia	Valencia/València	780.653
Sevilla	Sevilla	709.975
Zaragoza	Zaragoza	626.081
Málaga	Málaga	547.105
Murcia	Murcia	391.146
Palmas de Gran Canaria (Las)	Palmas (Las)	377.600
Palma de Mallorca	Balears (Illes)	367.277
Bilbao	Vizcaya	353.567
Valladolid	Valladolid	321.143
Córdoba	Córdoba	318.628
Alicante/Alacant	Alicante/Alacant	305.911
Vigo	Pontevedra	292.566
Gijón	Asturias	270.875
<i>Municipios capitales de provincia con población entre 175.000 y 250.000 habitantes</i>		
<i>Municipio</i>	<i>Provincia</i>	<i>Población</i>
Coruña (A)	Coruña (A)	243.902
Granada	Granada	237.663
Vitoria-Gasteiz	Álava	223.257
Santa Cruz de Tenerife	Santa Cruz de Tenerife	220.022
Oviedo	Asturias	207.699
Pamplona/Iruña	Navarra	190.937
Santander	Cantabria	184.778
Donostia-San Sebastián	Guipúzcoa	181.811
<i>Almería</i> **	Almería	176.727
<i>Cabildos Insulares Canarios de Islas con población superior a 175.000 habitantes</i>		
<i>Isla</i>	<i>Provincia</i>	<i>Población</i>
Tenerife	Santa Cruz de Tenerife	799.889
Gran Canaria	Palmas (Las)	789.908

\* La D. Transitoria Cuarta LMMGL señala que «en tanto no se apruebe su régimen especial, el título X de esta ley no será de aplicación al municipio de Barcelona».

\*\* Según datos de población de 2002, podría no tener la obligación de adaptarse al Título X LRBRL hasta 2007.

Fuente: Revisión del Padrón Municipal a 1 de enero de 2003. Instituto Nacional de Estadística. Elaboración propia

CUADRO 2 MUNICIPIOS QUE TENDRÍAN UN «CONSEJO SOCIAL» SI SE ADAPTAN AL TÍTULO X LRBRL		
<i>Municipios capitales de provincia y autonómicas con población inferior a 175.000 habitantes</i>		
<i>Municipio</i>	<i>Provincia</i>	<i>Población</i>
Burgos	Burgos	169.317
Castellón de la Plana/Castelló de la Plana	Castellón/Castelló	160.714
Salamanca	Salamanca	157.906
Albacete	Albacete	155.142
Huelva	Huelva	144.831
Logroño	Rioja (La	139.615
Badajoz	Badajoz	138.415
León	León	135.634
Cádiz	Cádiz	134.989
Tarragona	Tarragona	121.076
Lleida	Lleida	118.035
Jaén	Jaén	115.638
Ourense	Ourense	109.475
Santiago de Compostela	Coruña (A)	92.339
Lugo	Lugo	91.158
Cáceres	Cáceres	87.088
Palencia	Palencia	81.378
Girona	Girona	81.220
Pontevedra	Pontevedra	77.993
Toledo	Toledo	72.549
Guadalajara	Guadalajara	70.732
Ciudad Real	Ciudad Real	65.703
Zamora	Zamora	65.639
Segovia	Segovia	55.640
Mérida	Badajoz	52.110
Ávila	Ávila	52.078
Huesca	Huesca	47.609
Cuenca	Cuenca	47.201
Soria	Soria	35.178
Teruel	Teruel	32.304
<i>Municipios con población entre 75.000 y 250.000 habitantes —excepto capitales de provincia y CC.AA.—</i>		
<i>Municipio</i>	<i>Provincia</i>	<i>Población</i>
Hospitalet de Llobregat (L')	Barcelona	246.415
Badalona	Barcelona	214.440

Elche/Elx	Alicante/Alacant	207.163
Móstoles	Madrid	201.789
Cartagena	Murcia	194.203
Sabadell	Barcelona	191.057
Jerez de la Frontera	Cádiz	191.002
Alcalá de Henares	Madrid	188.519
Fuenlabrada	Madrid	187.963
Terrassa	Barcelona	184.829
Leganés	Madrid	176.900
Getafe	Madrid	156.315
Alcorcón	Madrid	154.441
San Cristóbal de La Laguna	Santa Cruz de Tenerife	134.744
Marbella	Málaga	116.234
Santa Coloma de Gramenet	Barcelona	116.012
Mataró	Barcelona	111.879
Algeciras	Cádiz	108.779
Dos Hermanas	Sevilla	107.258
Torrejón de Ardoz	Madrid	104.790
Alcobendas	Madrid	98.417
Barakaldo	Vizcaya	94.727
Reus	Tarragona	94.407
Telde	Palmas (Las)	93.942
San Fernando	Cádiz	88.490
Avilés	Asturias	84.182
Getxo	Vizcaya	83.624
Cornellà de Llobregat	Barcelona	82.817
Parla	Madrid	82.766
Lorca	Murcia	82.511
Coslada	Madrid	82.176
Sant Boi de Llobregat	Barcelona	80.738
Talavera de la Reina	Toledo	79.916
Puerto de Santa María (El)	Cádiz	79.889
Ferrol	Coruña (A)	78.764
Torre vieja *	Alicante/Alacant	77.943
<i>Cabildos Insulares Canarios de Islas con población superior a 75.000 habitantes</i>		
<i>Isla</i>	<i>Provincia</i>	<i>Población</i>
Lanzarote	Palmas (Las)	114.715
La Palma	Santa Cruz de Tenerife	85.631
* Según datos de población de 2002, podría no tener la posibilidad de adaptarse al Título X LRBRL hasta 2007		
Fuente: Revisión del Padrón Municipal a 1 de enero de 2003. Instituto Nacional de Estadística.		
Elaboración propia		