

Gobiernos urbanos y reformas institucionales en un mundo neoliberal. La ley de medidas para la modernización del gobierno local

por Luz Marina García Herrera.

El artículo analiza la Ley 57/2003 de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, de reciente aprobación. En España dicha ley, dirigida especialmente a las grandes ciudades, representa un avance en la tendencia a la reorganización de los gobiernos locales; un fenómeno ya introducido en buena parte de los países del Occidente europeo, así como en otros continentes. Tal reorganización institucional apunta hacia el refuerzo de las funciones ejecutivas locales así como de liderazgos políticos más fuertes, al tiempo que establece formalmente órganos de participación ciudadana.

El giro hacia el neoliberalismo y la transformación del gobierno local

El neoliberalismo, en ascenso desde finales de los años setenta, es una estrategia de reestructuración político-económica que implica la transformación de las relaciones entre el mercado y el Estado, a favor de una expansión del mercado a todos los ámbitos de la producción. Los pilares de las políticas neoliberales son la desregulación, la liberalización y la retirada selectiva de la intervención estatal. Las políticas de desregulación han generado la extensión de un mercado laboral precario que ha ido en paralelo a la pérdida de poder de los sindicatos. El supuesto repliegue del Estado presenta una dinámica más compleja, pues mientras se ha realizado en relación con las empresas y servicios públicos que han pasado al sector privado, por el contrario su intervención ha sido intensa para regular nuevas formas de gobernanza más acordes a la lógica del mercado.

Respecto a la dimensión institucional, la política neoliberal consiste, por un lado, en desmantelar las restricciones que dificultan el dominio del mercado, la mercantilización y el poder discrecional del capital privado; y por otro, en reconfigurar dichas instituciones (Brenner y Theodore, 2005; Harvey 2005; Jessop 2005).

La transformación de los gobiernos, según señalan Brugué et al. (2001), presenta los siguientes rasgos: los gobiernos se caracterizaban por una clara diferencia entre la esfera pública y la privada; y, dentro de la esfera pública, por un predominio



Abandoibarra, Bilbao.



Barcelona, desde la Plaza de Las Glorias.

casí absoluto del Estado-nación. Pero los procesos recientes están redefiniendo dicha situación. En primer lugar, la nítida separación entre el mercado y el Estado ha dado paso a límites borrosos por la introducción de criterios mercantiles en la acción de gobierno; por otra parte, los ciudadanos demandan espacios deliberativos para la definición de los problemas y de las políticas públicas. En segundo lugar, el poder casi monopolista del Estado nacional se ha transformado en un marco institucional más complejo, en el que se han redistribuido poderes tanto 'hacia arriba' (Unión Europea) como 'hacia abajo' (Comunidades autónomas, gobiernos locales).

En relación con los gobiernos locales, la dinámica de competencia entre las distintas ciudades se ha identificado como el motor principal que empuja a los gobiernos urbanos a adquirir nuevas atribuciones políticas y económicas (Smith 2001; Leal 2003). En esta línea el gobierno local se convierte en un actor político y económico relevante, de manera que la globalización supone más un impulso que un debilitamiento del ámbito local (Brugué y Gomá 1998). Así, los municipios se enfrentan a un número creciente de demandas políticas y económicas, y al mismo tiempo tienen que encontrar iniciativas novedosas. En la Unión Europea, la consolidación de los regímenes neoliberales, tras el 'adelgazamiento' del Estado de Bienestar, ha creado nuevas necesidades de servicios y de regulación así como nuevas oportunidades para la autonomía y la innovación local (Le Galès 2002).

De manera que, a lo largo de las dos últimas décadas del siglo XX, se ha producido una reorganización de las instituciones locales, un fenómeno ampliamente constatado en Europa Occidental aunque no exclusivo de dicho continente, como muestran las ciudades latinoamericanas.

Las reformas de los gobiernos urbanos parecen presentar el rasgo común de apostar por liderazgos políticos fuertes como vía –desde una democracia representativa– para mejorar la 'calidad' institucional, la eficiencia de la Administración así como impulsar nuevas políticas de participación. Es bastante frecuente que tales liderazgos vayan acompañados de un reforzamiento del carácter ejecutivo del gobierno urbano; es lo que ha ocurrido en algunos países europeos como Gran Bretaña, Italia y Alemania con algunos matices, o el caso español si atendemos a la Ley 57/2003.

En Gran Bretaña la Ley de los Gobiernos Locales (2000), promovida por los Laboristas, tenía como objetivo robustecer su carácter ejecutivo. En Italia se aprobó en 1993 la elección directa del alcalde que, si bien fortalece su liderazgo político, comporta igualmente riesgos respecto a la legitimación de las políticas locales (Leach y Wilson 2004; Magnier 2004). En Alemania, nos dice Wollmann (2004), se ha generalizado durante los años noventa la elección directa del alcalde con liderazgo político y administrativo, si bien sus competencias se ven equilibradas por la existencia de un Consejo y partidos locales fuertes. Tanto en Francia como en España los alcaldes se han transformado de intermediarios ante el gobierno central para conseguir fondos en líderes de proyectos, en alcaldes-empresarios –también llamados alcaldes emprendedores–; dicha transformación ha venido ayudada por la transferencia de recursos hacia la Administración local (aún sin

resolver satisfactoriamente en España) pero tampoco es ajena a ella la aparición de empresarios convertidos en políticos y de políticos con perfil empresarial (Genieys et al. 2004, 183-87). Mientras los países escandinavos, a pesar de las transformaciones introducidas, han mantenido su tradición de gobierno colectivo, primando la toma de decisiones consensuadas frente a las funciones ejecutivas (Goldsmith y Larsen 2004; Borraz y John 2004, 110).

Asimismo, el reforzamiento de las funciones ejecutivas tiene consecuencias en la práctica y en la toma de decisiones políticas, que pueden originar crisis de legitimidad, unida al declive de las formas convencionales de participación local (Borraz y John 2004). Esto significaría que, con las mencionadas reformas locales, nos estaríamos moviendo en círculo, pues un buen número de autores coinciden en identificar la crisis de legitimidad de los gobiernos locales –pero también de las políticas nacionales– como una de las razones fundamentales para la reorganización del gobierno urbano (Romero 2005, 62). En esa línea estaríamos ante la “saturación de la vieja representación política” (Maffesoli, 2006).

Dicha crisis se expresa en una baja participación electoral y en el fracaso de los mecanismos tradicionales para que los políticos rindan cuentas a la ciudadanía (Borraz y John 2004, 108). Gari Hayek desglosa certeramente las señales del problema “los altos índices de abstención en los procesos electorales, la baja participación en el asociacionismo político y [por] la baja estima y la alta desconfianza que genera el personal de la política profesional en el conjunto de la ciudadanía” (2001, 131). El cuestionamiento de la “democracia local representativa, elitista y gerencialista [que] ha estimulado, por un lado, la aparición de formas de participación alternativas (Consejos sociales, fóruns consultivos,...) y, por otro, la emergencia de una nueva cultura política local –nuevos movimientos sociales, reactivación de los roles individuales” (Brugué y Gomá 1998, 21).



Plaza del Ayuntamiento, Valencia.

Sin que tampoco sea baladí en la mencionada crisis, el aumento y complejidad de las tareas que deben abordar los gobiernos locales:

- La búsqueda de nuevas bases de desarrollo económico, competitivas e innovadoras.
- La definición de un proyecto estratégico para la ciudad, aunque tal visión estratégica no vaya más allá de los 4 años entre convocatorias electorales (Romero 2005, 75).
- La formulación y gestión de proyectos y fondos europeos, con un método de gestión presupuestaria compleja.
- Las iniciativas de cooperación con otras ciudades y entre diferentes escalas de la Administración.

- Sin hablar de la privatización de los servicios públicos, una tendencia bastante generalizada, que exige una administración local capacitada para supervisar la calidad de los servicios prestados por las entidades concesionarias (Genieys et al. 2004, 183-90).

La evolución del gobierno local en España

Los estudios sobre el gobierno local en Europa han distinguido, de manera clásica, dos modelos: los gobiernos urbanos de Europa meridional, caracterizados por la escasa capacidad de decisión y autonomía financiera municipal, compensaban dichas insuficiencias potenciando el papel de los alcaldes con la Administración central; mientras, en Europa septentrional, la mayor disponibilidad de recursos y de autonomía locales se correspondían con liderazgos más débiles (Borraz y John 2004; Genieys et al. 2004).

Borraz y John consideran que el modelo meridional de liderazgo local fuerte tiene que ser matizado tanto en el caso español como griego (2004, 110). Así, durante el régimen dictatorial de Franco los gobiernos municipales carecieron de poder, debido a su debilidad administrativa y política y a su crónica deficiencia económica. El advenimiento de la democracia y la integración en Europa (en 1986) impulsó la transformación desde un Estado centralizado y no democrático a uno muy diverso y policéntrico, el Estado de las Autonomías.

La aprobación de la Constitución española dio paso a una fase de profunda descentralización y devolución de poder político, que ha resultado en un Estado funcionalmente federal, pero con un escaso grado de desarrollo de una cultura política 'federal', de pacto y de cooperación (Romero 2005, 66 y 69).

A escala local, el proceso de descentralización ha tenido lugar en tres fases. En la primera 1975-79, tuvo lugar una tímida democratización local mediante las primeras elecciones municipales de 1979, que permitieron la emergencia de una nueva elite política local. En la segunda, en el intervalo de los años ochenta, se consolidaron los ayuntamientos democráticos, al tiempo que transformaban sus estructuras organizativas y desarrollaban las políticas públicas con las que el gobierno socialdemócrata inició la construcción del Estado de Bienestar en España; las corporaciones municipales se vieron presionadas para atender a las demandas vecinales, heredadas de la etapa franquista, sin dejar de mencionar que los municipios se convirtieron en "ejecutores" de las políticas públicas nacionales, transformándose en ayuntamientos "gerencialistas", absortos en la gestión y administración (Brugué y Gomá 1998). Desde los primeros años noventa se inició una tercera fase con nuevos retos que se prolonga hasta la actualidad. La reestructuración del Estado de Bienestar, si bien se produjo en numerosos países europeos, tuvo lugar en España de manera más drástica al descender el gasto en protección social más rápidamente que en el promedio de la UE; el importante descenso del gasto social entre 1993-2002, bajo el gobierno del Partido Popular, es responsable de que el Estado de Bienestar español sea, aún hoy, uno de los más retrasados de la Unión Europea⁽¹⁾ debido al bajo gasto social y la casi inexistencia de servicios públicos universales *de alta calidad* (Navarro 2006, 42). El 'adelgazamiento' del Estado significó una tensión entre la dimensión política y la administrativa en los ayuntamientos, que se resolvió mediante la politización de los gobiernos locales; éstos ya no pueden ser simples ejecutores de las políticas nacionales, ahora tienen que priorizar y elegir el carácter de sus políticas y se van transformando en actores con voluntad de decisión y de elección (Genieys et al. 2004, 184-85; Brugué y Gomá 1998). A pesar del importante grado de autonomía política de los municipios españoles, siguen manteniendo el déficit crónico de recursos.⁽²⁾

(1) En 2002, a pesar del importante crecimiento económico superior al promedio de la UE, el gasto en protección social por habitante era de 4.089 unidades de poder de compra, cuando el promedio en la UE era de 6.472 upc (Navarro, 2006, p. 46 y 35).

(2) El gasto público de la Administración local representa sólo el 13,9% frente a porcentajes entre el 17-36% de diferentes países europeos (DS, Senado, 11 octubre 2001).

No obstante, resulta pertinente preguntarse, como hacen Brenner y Theodore (2005), si las nuevas capacidades institucionales alcanzadas por los lugares y ciudades les permiten decidir su propio sendero de desarrollo, o están significativamente constreñidos por fuerzas político-económicas que no pueden controlar (fluctuaciones financieras, intervención estatal selectiva, decisiones de las corporaciones transnacionales...).

La ley 57/2003 de medidas para la modernización del gobierno local

Dirigida especialmente a los grandes núcleos de población la Ley 57/2003 de Medidas para la Modernización del Gobierno Local supone, en España, un paso hacia la reorganización de los gobiernos locales, un fenómeno que se ha extendido en buena parte del Occidente europeo, así como en otros continentes.

El Proyecto de Ley fue presentado por el Partido Popular al Congreso en junio de 2003 y aprobado el 27 de noviembre del mismo año, por el Congreso de los Diputados, con los votos a favor del Partido Popular, del Partido Socialista Obrero Español y de Coalición Canaria; el apoyo "parcial" del Partido Nacionalista Vasco y de Izquierda Unida; y el rechazo del Bloque Nacionalista Gallego y de Convergencia i Unió.⁽³⁾ En vigor desde el 1 de Enero de 2004, tuvo su origen en una proposición no de ley impulsada por el Partido Socialista y consensuada con el Partido Popular.

(3) Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Sesión plenaria núm. 287, del 27 de noviembre de 2003.

Las posiciones de los partidos políticos respecto a la Ley, expresadas en la sesión del Congreso del 16/10/2003, pueden resumirse como sigue:

Los nacionalistas catalanes y gallegos fundamentaron su rechazo en el recorte de las competencias autonómicas⁽⁴⁾ mientras aumentaban las atribuidas a las Diputaciones Provinciales: "Normativa básica que limita las competencias de las comunidades autónomas .. /.. En las mancomunidades, antes éstas se legislaban por las leyes de los Parlamentos autonómicos, y a partir de ahora se van a legislar por artículos de este proyecto de ley .. /.. Introduce un relanzamiento de las competencias de las Diputaciones provinciales" (CIU, DS Congreso) "Este régimen orgánico uniforme para las grandes ciudades imposibilita que las competencias exclusivas en materia de régimen local que tienen las comunidades autónomas puedan ser ejercidas", (BNG, DS Congreso). Para los catalanes, además, era esencial que Barcelona quedara excluida de la ley hasta que el Congreso aprobase su legislación específica.

(4) El Estatuto de Autonomía de Cataluña (el texto vigente en 2003) establecía la competencia exclusiva de la Generalitat en materia de régimen local (artículo 9.8). Varios Gobiernos autonómicos (Aragón, Cataluña) presentaron recursos de inconstitucionalidad contra la Ley 57/2003 rechazando su disposición final primera en que declara básica la modificación de diversos artículos de la Ley 7/1985 LRRL.

Por el contrario, Coalición Canaria, a pesar de que "comparte plenamente la filosofía de este proyecto de ley... /.. Orientado básicamente a mejorar los mecanismos organizativos de las corporaciones locales de los grandes municipios, mejora que tiene que redundar sin duda en beneficio de los ciudadanos" (CC, DS Congreso), se abstuvo como maniobra táctica en espera de que el Gobierno cumpliera el compromiso de incluir a los Cabildos dentro del texto definitivo, como así ocurrió.

No es de extrañar, por tanto, la rapidez de los municipios y cabildos canarios en adecuar su estructura político-organizativa a las disposiciones de la Ley.

Otras críticas se dirigieron a la ausencia de medidas financieras para poner en marcha estas modificaciones. En relación con la financiación de las entidades locales, cabe señalar la necesidad de una adecuada revisión del modelo de financiación de las administraciones locales (Romero 2005, 66).



Sevilla, La Giralda.



L' Hemisféric, Valencia (internet).

La Ley declara como objetivos los siguientes: uno, cambiar la estructura orgánica y funcional del ayuntamiento, y dos, dar un tratamiento diferenciado a los municipios de “gran población”.

En relación con este último objetivo, transformar la uniformidad del régimen local, la propuesta inicial establecía el umbral de ‘gran ciudad’ sólo para los municipios de más de 250.000 habitantes y las capitales de provincia cuya población superase los 200.000 habitantes. Sin embargo, el trámite parlamentario flexibilizó los requisitos, de modo que, además del tamaño demográfico, se incorporaron otros dos criterios: la inclusión de todas las capitales de provincia, capitales autonómicas o sede de las instituciones autonómicas; así como todos aquellos municipios de más de 75.000 habitantes con circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales (PP, DS Congreso). Por lo que “el concepto de gran ciudad ../. ha experimentado una notable hinchazón” (PP, DS Congreso), es decir, se pasó a una propuesta de “café para todos ../. muy poca cosa del espíritu y de las discusiones y aportaciones científicas que se produjeron en la comisión se han introducido en esta ley” (CIU, DS Senado). En lo referente a Canarias, Coalición Canaria defendió, y obtuvo de manera parcial, la inclusión de los Cabildos insulares.

Finalmente, las entidades locales que quedaron incluidas en la Ley fueron las siguientes:

Los Municipios con más de 250.000 habitantes.

Las Capitales de provincia que superen los 175.000 habitantes.

Las Capitales de provincia, capitales autonómicas o sede de las instituciones autonómicas; y los municipios con más de 75.000 habitantes, con circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales, a petición de sus respectivos ayuntamientos y previa aprobación por los Parlamentos Autonómicos.

De igual modo, se aplica a los Cabildos insulares canarios de islas con más de 175.000 habitantes, pero con posibilidad de incorporar también aquellos Cabildos con una cifra de habitantes superior a 75.000, si lo decide, por ley, el Parlamento canario.

En la discusión parlamentaria se estimó que la Ley puede aplicarse en unas cien ciudades.⁽⁵⁾ La paradoja es que las dos grandes urbes españolas quedan excluidas de esta norma. Con anterioridad a esta Ley, las dos mayores ciudades españolas disponían ya de un régimen local especial: en Madrid estaba vigente la Ley especial de 1963 y queda pendiente una futura Ley de capitalidad; y en el caso de Barcelona, por la Ley especial de 1960 primero, y por la Carta Municipal aprobada por el Parlamento de Cataluña en 1998, después. La exclusión de Barcelona del ámbito de aplicación de esta Ley (disposición transitoria cuarta), en espera de aprobar una legislación específica, fue un objetivo primordial para los nacionalistas catalanes.

De acuerdo con los criterios antes señalados, en Canarias puede aplicarse a cuatro municipios (Las Palmas de Gran Canaria, Telde, Santa Cruz de Tenerife y La Laguna), y cinco Cabildos (Tenerife, Gran Canaria, Lanzarote, La Palma y Fuerteventura). Los ayuntamientos mencionados se adecuaron a la reforma a lo largo del año 2004, con la excepción de La Laguna (que tiene intención de solicitarlo próximamente); en cuanto a los Cabildos solo restan por incluirse los de las islas menores orientales.

Respecto a la transformación de la estructura orgánica y funcional de los entes locales, establecemos tres ámbitos: el régimen organizativo y competencias; la gestión de los servicios públicos; y la participación ciudadana.

⁽⁵⁾ En España hay 8.070 municipios, de los que 7.000 tienen menos de 5.000 habitantes donde vive un 15,4% de la población (DS Congreso).

a) En relación con el régimen organizativo y competencias, las principales transformaciones de los órganos municipales afectan al Pleno, a la Junta de Gobierno Local y a las atribuciones del Alcalde.

El Pleno municipal pierde su carácter ejecutivo y administrativo, reduciéndose a un órgano deliberante y fiscalizador, como señaló algún diputado en el Congreso, “El Pleno municipal tendrá un carácter abiertamente residual” (BNG, DS Congreso).⁽⁶⁾

Las funciones ejecutivas del Pleno se transfieren a la Junta de Gobierno Local (antes denominada Comisión de Gobierno) y al Alcalde –que establece las directrices generales de la acción de gobierno municipal. Por otra parte, las Comisiones del Pleno adquieren mayor competencia administrativa pudiendo tomar resoluciones si el Pleno delega en ellas.

El cambio de denominación de la precedente Comisión de Gobierno a la nueva Junta de Gobierno Local quiere destacar su naturaleza explícitamente ejecutiva al ser el “órgano esencial en la dirección política del Ayuntamiento”. Sus miembros son de libre designación y cese por el alcalde, cuyas deliberaciones son secretas. Para acentuar su perfil ejecutivo “Hasta un tercio como máximo de sus miembros, excluido el Alcalde, pueden ser personas que no ostenten la condición de concejales.”; no obstante, sus miembros cobran igual que los concejales y tienen derecho a asistir y participar en los Plenos.⁽⁷⁾

Asimismo, la Ley aumenta el carácter gestor y ejecutivo de los alcaldes, dando un paso más respecto a la Ley 11/1999, de 21 de abril, que fortalecía las atribuciones ejecutivas de éstos.

Otra novedad es la creación del Consejo Social de la ciudad como organismo de carácter consultivo, integrado por representantes de las organizaciones económicas, sociales, profesionales y de vecinos “más representativas”. Se le asigna la emisión de estudios y propuestas de desarrollo económico local, planificación estratégica y grandes proyectos urbanos.

Por último, se establece la División territorial en Distritos para todos los municipios afectados por la Ley, como un instrumento que facilite la desconcentración de funciones y la participación ciudadana. Es importante destacar que cada ayuntamiento debe establecer un porcentaje mínimo del presupuesto que deberá gestionarse por los distritos, en su conjunto.

b) En cuanto a la gestión de los servicios públicos, se introducen nuevas formas de gestión de los servicios públicos locales. Es el caso de las entidades públicas empresariales (EPE) para dirigir o coordinar a otras sociedades mercantiles locales. De igual modo se regulan las sociedades mercantiles con capital social público (de derecho privado, de responsabilidad limitada y Estatutos) y de los organismos autónomos locales (Consejo Rector, Estatutos).

⁽⁶⁾ Las zozobras respecto a la función del Pleno como “órgano de debate” se ven ilustradas en algunos casos del Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife. Así el día 30/12/05 se publicó en el Boletín Oficial de la Provincia la nueva ordenanza fiscal para 2006 sin haber sido previamente aprobada por el pleno – que tenía que discutir el texto y sus posibles modificaciones (Diario de Avisos 31/12/2005).

⁽⁷⁾ Si bien los alcaldes disponían de la figura de los “asesores”, no podemos dejar de señalar que estos no eran miembros de ningún órgano municipal ni tenían derecho a asistir y participar en los Plenos.



Vegueta, Las Palmas de Gran Canaria (tomado de Elsa Guerra, 2004).

c) Por lo que se refiere a la participación ciudadana se introducen algunas novedades. Los instrumentos más destacados son:

- Se modifica la presentación de la Iniciativa Popular por parte de los vecinos, estableciendo con carácter preceptivo su debate y votación en el Pleno.⁽⁸⁾

- La Consulta Popular Local, pero por el procedimiento y requisitos previstos en el artículo 71 de la Ley 7/1985, de 2 abril, LRBRL (BOE 03/04/1985), o lo que es lo mismo” por mayoría absoluta del Pleno y autorización del gobierno de la nación.”

- Se crea la Comisión de Sugerencias y Reclamaciones, una especie de defensor de los vecinos formada por representantes de todos los grupos que integren el Pleno. Su función es defender los derechos de los vecinos ante la Administración municipal. Puede supervisar la actividad del Ayuntamiento. Presenta informe anual al Pleno de las quejas presentadas y las deficiencias observadas en el funcionamiento municipal.

- Por último, se establece la obligatoriedad de tener un Reglamento orgánico de Participación ciudadana, la utilización de las nuevas tecnologías para facilitar la información y participación vecinal y la gestión de recursos presupuestarios por los distritos.

CONCLUSIONES

La motivación inicial de este trabajo buscaba analizar las reformas introducidas por la Ley 57/2003, esclareciendo asimismo su naturaleza política.

La reforma es desarrollada y aprobada por un gobierno conservador, poco democrático, con una ideología claramente centralista que parece ‘puentear’ la mesoescala autonómica, limitando sus competencias, al tiempo que quiere revitalizar el viejo ámbito provincial a través de las Diputaciones.

La mal denominada ‘Ley de Grandes Ciudades’ es una norma de administración local porque su objeto es el municipio; pero, si bien responde a una demanda de los alcaldes de los grandes núcleos urbanos (Nel-lo 2001), continua sin abordar los problemas de las áreas metropolitanas existentes dado que éstas son competencia de las Comunidades Autónomas. Asimismo, como ha señalado Romero (2005), no resuelve los problemas de la ciudad real (es decir, las conurbaciones, los núcleos dormitorio generados por la movilidad de la población, etc). De igual modo, la Ley pone el acento en regular de manera detallada los requisitos para los ayuntamientos que entran en el ‘club de las grandes ciudades’, mientras no se contempla una posible salida de éste.

La reorganización del gobierno urbano que pone en marcha esta Ley, sin aportar la necesaria financiación, privilegia el aspecto ejecutivo sin que introduzca claras medidas de control (cómo controla el Pleno la gestión de la Junta de Gobierno Local) y de contrapeso mediante la necesaria transparencia y participación (participación vecinal en los consejos municipales). Un aspecto fundamental de la reforma es la posibilidad de que un tercio de los miembros de la Junta de Gobierno Local, órgano **ejecutivo** y administrativo (que sustituye a la actual Comisión de Gobierno), puedan ser personas no elegidas por sufragio electoral, sino por libre designación del Alcalde, atribuyéndoseles el derecho de asistencia y participación en los Plenos. Para los redactores de la ley, esta composición de la Junta de Gobierno Local es acorde con el modelo legal europeo de gobierno local, que prevé que los órganos electivos colegiados locales «pueden disponer de órganos ejecutivos responsables ante ellos mismos». Pero si acudimos a la Carta Europea de la Autonomía Local referida, el artículo tercero señala que la respon-

⁽⁸⁾ Mediante la modificación del número 2 del artículo 70bis de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de Bases del Régimen Local.

sabilidad de los órganos ejecutivos ante ellos mismos está asociada a gobiernos locales constituidos por miembros democráticamente elegidos; entendemos que no es el caso de las Juntas de Gobierno Local cuando hasta una tercera parte de sus componentes tienen un nombramiento discrecional⁽⁹⁾ (García Herrera y Sabaté Bel, 2007).

En este sentido es una evidencia de la tendencia neoliberal a propiciar el gobierno de élites ejecutivas (Harvey 2005, 66), incluyendo miembros no democráticamente elegidos, mientras reduce la participación democrática a niveles formales.

Respecto a los mecanismos de participación ciudadana, no sobra la advertencia de que su aplicación en municipios donde no existe una voluntad y cultura política de participación efectiva, la participación puede quedar reducida a la creación de estructuras formales, sin auténtica capacidad de decisión o incluso de representación vecinal.⁽¹⁰⁾ En relación con lo anterior, no podemos dejar de mencionar el ‘decepcionante’ balance que presenta la praxis de las Agenda 21 locales en España pues, según nos dice Romero (2005), “en la inmensa mayoría de los casos queda interrumpida tras la decisión política de adherirse a la Carta de Aalborg o, en el mejor de los casos, después de haber realizado el preceptivo diagnóstico socioambiental”.

En suma, la modificación del gobierno urbano propuesta en esta Ley ratifica la posición de que la ejecución de las estrategias neoliberales en las ciudades, en lugar de un retroceso de la intervención estatal, ha implicado su reorganización política, institucional y geográfica (Brenner y Theodore, 2005).

⁽⁹⁾ El borrador del Proyecto de Ley planteaba una mayor proporción de personas no elegidas en la Junta, que podía alcanzar hasta la mitad de sus miembros, siendo corregido en el trámite parlamentario.

⁽¹⁰⁾ Resultan preocupantes algunos signos de su aplicación en el municipio de Santa Cruz de Tenerife. Tras la delimitación de los nuevos Distritos se creó la figura del Tagoror de Distrito (que sustituye a la Junta Territorial) desde octubre 2005, como órgano de participación ciudadana; sin embargo, los vocales son elegidos por los partidos con representación municipal, no por las asociaciones de vecinos –lo que supone un paso atrás respecto a las anteriores Juntas Territoriales. Asimismo los concejales del Tagoror decidieron buena parte del gasto del presupuesto sin previa reunión con los vocales (El Día, 16 y 23 de octubre 2005).

BIBLIOGRAFÍA

BORRAZ, O. Y JOHN, P. (2004): “The Transformation of Urban Political Leadership in Western Europe”, *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 28, nº 1, pp. 107-120.

BRENNER, N. Y THEODORE, N. (2005): “Cities and the Geographies of ‘Actually Existing Neoliberalism?’” en BRENNER, N. Y THEODORE, N. (editors): *Spaces of Neoliberalism. Urban restructuring in North America and Western Europe*. Blackwell, Oxford.

BRUGUÉ, Q., GOMÁ, R. y SUBIRATS, J. (2001): “Multilevel Governance and Europeanization: The Case of Catalonia” en FEATHERSTONE, K. Y KAZAMIAS, G. (eds): *Europeanization and the Southern Periphery*. Routledge, pp. 95-118.

BRUGUÉ, Q. Y GOMÁ, R. (Coords.) (1998): *Gobiernos Locales y Políticas Públicas. Bienestar Social, promoción económica y territorio*. Ed. Ariel Ciencia Política, Barcelona.

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS (2003). Diario de Sesiones del Congreso. Núm. 287 de 16/10/2003. Pleno de Aprobación del Proyecto de Ley de Medidas para la Modernización del Gobierno Local. Disponible en Internet: <http://www.congreso.es/cgi-bin/docu/>

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS (2003). Diario de Sesiones del Congreso. Núm. 300, del 27 de noviembre de 2003. Disponible en Internet: <http://www.congreso.es/cgi-bin/docu/>

GARCIA HERRERA, L.M. Y SABATÉ BEL, F. (2007): “Planeamiento urbano y participación ciudadana en Santa Cruz de Tenerife: entre el discurso participativo y la práctica oportunista” en AGUILERA KLINK, F. (editor): *Calidad de la Democracia y Protección Ambiental en Canarias*. Fundación César Manrique, Lanzarote, pp. 57-88.

GARÍ HAYEK, D. (2001): *El retorno a la Polis. Democracia directa y ciudadanía*. Ed. La Marea, Santa Cruz de Tenerife.

GENIEYS, W.; BALLART, X. Y VALARIÉ, P. (2004): "From 'great' leaders to building networks: the emergence of a new urban leadership in Southern Europe?", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 28, nº 1, pp. 183-199.

GOLDSMITH, M. Y LARSEN, H. (2004): "Local political leadership: Nordic style" *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 28, nº 1, pp. 121-133.

HARVEY, D. (2005): *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford University Press, Oxford, UK.

JESSOP, B. (2005): "Liberalism, Neoliberalism, and Urban Governance" en BRENNER, N. Y THEODORE, N. (editors) (2005): *Spaces of Neoliberalism. Urban restructuring in North America and Western Europe*. Blackwell, Oxford pp. 105-125.

LEACH, S. Y WILSON, D. (2004): "Urban elites in England: new models of executive governance", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 28, nº 1, pp. 134-149.

LEAL, S. (2003): "*Fetich* da Participação Popular. Novas práticas de planejamento, gestão e governança democrática no Recife-Brasil. UNESCO-Universidade Federal de Pernambuco, Brasil.

LE GALÈS, P. (2002): *European Cities: Social conflicts and Governance*. Oxford, Oxford University Press.

LEY 57/2003, de 16 de Diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local. BOE nº 301, de 17 de Diciembre de 2003.

MAFFESOLI, M. (2006): "Una mirada a la violencia social" *El País Semanal* 08/01/2006.

MAGNIER, A. (2004): "Between institutional learning and and re-legitimization: Italian mayors in the unending reform", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 28, nº 1, pp. 166-182.

NAVARRO, V. (2006): *El subdesarrollo social de España. Causas y consecuencias*. Ed. Anagrama, Barcelona.

NEL-LO, O. (2001): "Las áreas metropolitanas" en GIL OLCINA, A. y GÓMEZ MENDOZA, J. (coords.): *Geografía de España*. Ariel, pp. 275-298.

ROMERO GONZÁLEZ, J. (2005): "El gobierno del territorio en España. Balance de iniciativas de coordinación y cooperación territorial" *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 39, pp. 59-86

SENADO (2003). Diario de Sesiones del Senado. Núm. 549 de 12/10/2003. Dictamen del Proyecto de Ley de Medidas para la Modernización del Gobierno Local. Disponible en Internet: <http://www.senado.es/legis7/publicaciones/html/textos/CS0549.html>

WOLLMANN, H. (2004): "Urban Leadership in German Local Politics: The Rise, Role and Performance of the Directly Elected (Chief Executive) Mayor", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 28, nº 1, pp. 150-165.