

LA REORGANIZACIÓN DEL GOBIERNO URBANO EN ESPAÑA. LA LEY DE MEDIDAS PARA LA MODERNIZACIÓN DEL GOBIERNO LOCAL

Luz Marina García Herrera

INTRODUCCIÓN

La comunicación se propone analizar la Ley 57/2003 de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, de reciente aprobación. Dicha ley, dirigida especialmente a las grandes ciudades, apunta hacia el refuerzo de las funciones ejecutivas locales, situándonos así en la tendencia generalizada de reorganización de los gobiernos locales.

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 del Estado (Brenner y Theodore, 2005; Harvey, 2005; Jessop, 2005).

Brugué et al. (2001) identifican una transformación de los gobiernos que 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 casi absoluto del Estado-nación. Pero esa nítida separación entre mercado y Estado ha dado paso a límites borrosos por la introducción de criterios mercantiles en la acción de gobierno; asimismo, el predominio del Estado-nación, en la esfera pública, está siendo sustituido por una redistribución de poderes tanto ‘hacia arriba’ (Unión Europea) como ‘hacia abajo’ (comunidades autónomas, gobiernos locales).

En el ámbito local, las ciudades están reafirmando como actores colectivos en la emergente Unión Europea y en la era de la globalización; la retirada del Estado intervencionista, que ha dado paso a los regímenes neoliberales, crea nuevas necesidades de servicios y de regulación, así como nuevas oportunidades para la autonomía y la innovación local (Le Galès, 2002).

Esta situación, en un contexto de intensa competencia, empuja a los gobiernos urbanos a adquirir nuevas atribuciones políticas y económicas (Smith, 2001). En consecuencia, el gobierno local se convierte en un actor político y económico relevante, lo que implicaría que la globalización no supone tanto un debilitamiento del ámbito local como un impulso de este. Así, los municipios se enfrentan a un número creciente de demandas políticas y económicas, y al mismo tiempo tienen que encontrar iniciativas novedosas (Brugué y Gomá, 1998).

El nuevo papel de las ciudades ha ido acompañado de una reorganización de las instituciones locales. Así, en Europa occidental, las reformas de los gobiernos urbanos

muestran una situación diversa, pero la tendencia es apostar por liderazgos políticos fuertes, 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.

Un buen número de autores coincide en identificar la crisis de legitimidad de los gobiernos locales como una de las razones fundamentales para la reorganización del gobierno urbano (Romero, 2005, p. 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, p. 108). 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, p. 21). Sin que tampoco sea baladí, en la mencionada crisis, el aumento y complejidad de las tareas que deben abordar los gobiernos locales.

La evolución del gobierno local en España

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. La aprobación de la Constitución española (1978) 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).

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 élite política local. En la segunda, en el intervalo de los años ochenta, se consolidaron los ayuntamientos democráticos, que desarrollaban las políticas públicas con las que el gobierno socialdemócrata inició la construcción del Estado de Bienestar en España; 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 reestructuración del Estado de Bienestar que, si bien se produjo en numerosos países europeos, en España tuvo lugar de manera más drástica al descender el gasto en protección social más rápidamente que en el promedio de la UE (Navarro, 2006). Los ayuntamientos dejan de 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, Ballart y Valarié, 2004, pp. 184-85; Brugué y Gomá, 1998).

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

La Ley 57/2003 de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, dirigida especialmente a los grandes núcleos de población, supone en España un paso en la tendencia a reorganizar los gobiernos locales, un fenómeno que se ha producido en buena parte de los países 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 26 de noviembre del mismo año con los votos a favor del Partido Popular, del Partido Socialista Obrero Español, del Partido Nacionalista Vasco y de Coalición Canaria. 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.

El texto 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’ solo para los municipios de más de 250.000 habitantes y las capitales de provincia con una población superior a 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 (DS Congreso). En lo referente a Canarias, Coalición Canaria defendió, y obtuvo de manera parcial, la inclusión de los Cabildos insulares en la Ley.

Finalmente, los municipios que quedaron incluidos en la Ley fueron los siguientes:

Los municipios con más de 250.000 habitantes.

Las capitales de provincia con más de 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 más de 75.000 habitantes si lo decide, por ley, el Parlamento canario.

Sin embargo, de forma paradójica, el municipio de Barcelona permanece con un tratamiento diferenciado. 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). Teniendo en cuenta el respaldo de Coalición Canaria a la Ley, no es de extrañar la rapidez de los municipios y cabildos canarios en adecuar su estructura político-organizativa a las disposiciones de aquella. Así, 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.

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.

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.¹

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 estos.

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).

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

- La presentación de la Iniciativa Popular por parte de los vecinos, exponiendo propuestas que deben ir refrendadas por un porcentaje de vecinos variable en relación con el tamaño del municipio, siendo preceptivo su debate y votación en el Pleno.

- 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 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), continúa sin abordar los problemas de las áreas metropolitanas existentes dado que estas 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 este.

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

En este sentido es una evidencia de la tendencia neoliberal a propiciar el gobierno de elites ejecutivas (Harvey, 2005, p. 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. 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).

BIBLIOGRAFÍA

- BORRAZ, O. y JOHN, P. "The Transformation of Urban Political Leadership in Western Europe", en *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 28, nº 1, 2004, pp. 107-120.
- BRENNER, N. y THEODORE, N. "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, 2005.
- BRUGUÉ, Q., GOMÁ, R. y SUBIRATS, J. "Multilevel Governance and Europeanization: The Case of Catalonia", en FEATHERSTONE, K. y KAZAMIAS, G. (eds), *Europeanization and the Southern Periphery*, Routledge, 2001, pp. 95-118.
- BRUGUÉ, Q. y GOMÁ, R. (Coords.). *Gobiernos Locales y Políticas Públicas. Bienestar Social, promoción económica y territorio*, Barcelona, Ed. Ariel Ciencia Política, 1998.
- CONGRESO DE LOS DIPUTADOS. 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/>, 2003.
- GARCÍA HERRERA, L.M. y SABATÉ BEL, F. "Planeamiento urbano y participación ciudadana en Santa Cruz de Tenerife (Tenerife, Canarias), entre el discurso participativo y la práctica oportunista", Lanzarote, en AGUILERA KLINK, F. (editor), *Calidad de la Democracia y Protección Ambiental en Canarias*, Fundación César Manrique, 2007, pp. 57-89.
- GENIEYS, W.; BALLART, X. y VALARIÉ, P. "From 'great' leaders to building networks: the emergence of a new urban leadership in Southern Europe?", en *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 28, nº 1, 2004, pp. 183-199.
- HARVEY, D. *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford, UK, Oxford University Press, 2005.
- JESSOP, B. "Liberalism, Neoliberalism, and Urban Governance", en BRENNER, N. y THEODORE, N. (editors), *Spaces of Neoliberalism. Urban restructuring in North America and Western Europe*, Blackwell, Oxford, 2005, pp. 105-125.
- LE GALÈS, P. *European Cities: Social conflicts and Governance*, Oxford, Oxford University Press, 2002.
- LEY 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local. BOE nº 3º1, 17 de diciembre de 2003.
- MAFFESOLI, M. "Una mirada a la violencia social", en *El País Semanal*, 08/01/2006.
- NAVARRO, V. *El subdesarrollo social de España. Causas y consecuencias*, Barcelona, Ed. Anagrama, 2006.
- NEL-LO, O. "Las áreas metropolitanas", en GIL OLCINA, A. y GÓMEZ MENDOZA, J. (coords.), *Geografía de España*, Ariel, 2001, pp. 275-298.
- ROMERO GONZÁLEZ, J. "El gobierno del territorio en España. Balance de iniciativas de coordinación y cooperación territorial", en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 39, 2005, pp. 59-86.

NOTAS

- ¹ 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.