

LA REESTRUCTURACION DEL GOBIERNO LOCAL METROPOLITANO EN GRAN BRETAÑA

Montserrat Cuchillo Foix

Profesora titular de Derecho administrativo
de la Universidad de Barcelona

I. Introducción

El 1.º de abril de 1986 entró en vigor, en Gran Bretaña, la ley de Régimen Local aprobada por el Parlamento británico en 1985. Como es bien sabido, dicha ley sanciona la supresión del *Greater London Council* y de los Condados Metropolitanos. Estas eran las instituciones territoriales de elección directa cuya jurisdicción se extendía, respectivamente, al área metropolitana denominada Gran Londres y al área de las seis zonas, radicadas todas ellas en Inglaterra, que a raíz de la reforma local de 1972 recibieron la denominación de Condados Metropolitanos —Greater Manchester, Merseyside, South Yorkshire, West Yorkshire, Tyne and Wear y West Midlands—.

La abolición del *Greater London Council* y de los Condados Metropolitanos no deja de ser sorprendente. Entre otros motivos, básicamente, en primer lugar, por el escaso tiempo transcurrido desde la implantación de dichas instituciones —poco más de veinte años desde la creación del *Greater London Council* por la *London Government Act* de 1963, en vigor desde 1965; y poco más de diez años desde la creación de los Condados Metropolitanos por la *Local Government Act* de 1972, en vigor desde 1974— tras estudios, encuestas y consultas que se prolongaron, en ambos casos, durante varios años. En segundo lugar, porque la viabilidad del modelo de estructuración del gobierno local de las zonas metropolitanas se niega de plano y sin apoyo en estudios, encuestas y consultas comparables a las que condujeron a su establecimiento y porque en el brevísimo plazo —para los estándares británicos— de dos años y medio, se adopta y aplica la decisión de suprimir las entidades locales metropolitanas. Además, dicha decisión se adopta en contra del parecer expresado, no tan sólo por las autoridades afectadas, sino también por amplios sectores de opinión entre los cuales se encuentran voces autorizadas del partido conservador promotor de la reforma.

La supresión del *Greater London Council* y de los Condados Metropolitanos es quizás la más espectacular de una multiplicidad de medidas relativas al régimen local adoptadas por el Gobierno conservador, desde su acceso al poder en 1979. El sentido y orientación de tales medidas ha suscitado un amplio debate público entorno al gobierno local. Debate en el cual, poco tiempo después de las amplias reformas sancionadas por la *London Government Act* de 1963 y la *Local Government Act* de 1972, vuelven a plantearse una serie de cuestiones que dichas leyes parecían haber resuelto por un período relativamente dilatado. En particular y entre otras, cuestiones tales como:

a) la reordenación territorial de Inglaterra y Gales, bien en dos niveles institucionales en todo el país como establecía la legislación vigente hasta la aplicación de la *Local*

Government Act de 1985; bien en tres niveles institucionales, mediante la introducción de un nivel regional; bien en un sólo nivel institucional, a partir de instituciones unitarias similares a las propugnadas por la *Royal Commission on Local Government in England*, que fueron rechazadas al procederse a la reforma de los años setenta.

b) la remodelación del régimen jurídico de las entidades locales y del modelo de distribución de competencias entre la organización administrativa central y las autoridades locales, ya sea en el sentido de restringir las competencias locales, de someter la actividad local a una regulación mucho más detallada y concreta, y de disminuir la autonomía financiera del gobierno local, a fin de garantizar la configuración del gobierno local como institución ejecutora de las políticas definidas en el ámbito nacional; ya sea en el sentido de mantener y acentuar la autonomía del gobierno local respecto de la Administración estatal, tanto en el ámbito de la actuación como en la esfera financiera, y de ampliar las competencias propias de las entidades locales.

c) la revisión de la naturaleza y posición constitucional de las entidades locales en el ordenamiento británico, bien propugnando la transformación de las entidades locales en instituciones ceñidas a una actividad administrativa de limitación, reguladora y orientadora de la actividad e iniciativa privadas y cuyo papel como entidades representativas del electorado local es muy poco relevante, como parece pretender el Gobierno; bien acentuando la condición representativa y responsable de las instituciones locales, consolidando su carácter de entidades prestadoras de servicios necesarios para la colectividad y de entidades legítimas para optar, entre varias líneas posibles de actuación, por aquella o aquellas que estimen más adecuadas a los intereses de la colectividad respectiva.

En este comentario no pueden considerarse, ni siquiera de forma muy breve, el conjunto de cuestiones que se acaban de mencionar. Con el mismo se pretende tan sólo efectuar una reseña de la *Local Government Act* de 1985, disposición especialmente polémica que ha avivado y radicalizado, en gran medida, el debate entorno al gobierno local en el Reino Unido. A tal efecto se describe, en primer lugar, la nueva estructuración del gobierno local en las zonas denominadas metropolitanas. En segundo lugar, la distribución competencial resultante de las previsiones sancionadas por la *Local Government Act* de 1985. Por último y de forma muy sintética, los argumentos en que se fundamentó la reforma del gobierno local metropolitano y algunas de las objeciones planteadas a su implantación.

II. Estructura del gobierno local en las zonas metropolitanas

a) *Área metropolitana londinense*

La estructura local existente en Londres en el momento de la entrada en vigor de la *Local Government Act* de 1985 estaba integrada, como es perfectamente conocido, por dos niveles institucionales:

- un primer nivel constituido por el *Greater London Council*, institución de elección directa con pluralidad de fines cuya jurisdicción se extendía a la totalidad del área denominada Greater London,

— un segundo nivel constituido por 32 burgos londinenses, la *City* y *The Temples*, instituciones de elección directa y con pluralidad de fines, cuya jurisdicción se extendía a índices de población situados entre 136.000 y 329.000 habitantes. Los burgos se clasificaban, como hoy, en Inner London Boroughs (12) y Outer London Boroughs (20). Los primeros cubrían el área de la institución local londinense establecida por la *London Government Act* de 1899: el *London County Council*.

La estructura local resultaba completada por dos organismos autónomos adscritos al *Greater London Council*. Un organismo —*Inner London Education Authority*— que asumía la responsabilidad en materia educativa en el ámbito de los 12 *Inner London Boroughs*; materia que en el resto de Londres correspondía a los *Outer London Boroughs*. Otro organismo —*London Transport Executive*— que desde la promulgación de la *London Transport Act* de 1969, asumía las competencias transferidas al *Greater London Council* por dicha ley. El *London Transport Executive* fue, sin embargo, suprimido con anterioridad a la aplicación de la ley de 1985, pues en virtud de lo dispuesto por la *London Regional Transport Act* de 1984 sus competencias se trasladaron a otro organismo autónomo adscrito al Ministerio de Transporte —*London Regional Transport Authority*—, cuya jurisdicción excede del área del Gran Londres.

A partir del 1.º de abril de 1986 el *Greater London Council* ha sido abolido, sin que institución alguna le sustituya. Los 32 burgos londinenses y la *City* son, en la actualidad, las únicas entidades territoriales con pluralidad de fines existentes en la zona metropolitana londinense. Londres se convierte, así, en la única capital europea carente de una autoridad local representativa de la población respectiva.

Desde la entrada en vigor de la Ley de régimen local de 1985 la estructura local del Gran Londres está integrada por las siguientes instituciones y organismos:

1. Los 32 burgos londinenses, la *City* y *The Temples*, gobernados y administrados por órganos directamente representativos.
2. La *Inner London Education Authority*, institución gobernada por un organismo directamente elegido por el electorado de los 12 *Inner London Boroughs*, responsable de los servicios educativos en *Inner London*.
3. La *London Fire and Civil Defence Authority*, gobernada y administrada por un órgano integrado por miembros electos de los burgos londinenses y de la *City*, responsable de las funciones de prevención y lucha contra incendios y de defensa civil.
4. Una o varias autoridades conjuntas —*joint boards*— a determinar, integradas por dos o más burgos o la *City*, establecidas por acuerdo voluntario de las partes o por decisión ministerial, para el ejercicio eficaz y coordinado de las funciones relativas a disposición y tratamiento de basuras y otros residuos, anteriormente encomendadas al *Greater London Council* y hoy transferidas a los burgos londinenses y la *City*. En caso de establecimiento por acuerdo voluntario, dichas autoridades estarán constituidas por miembros electos de los burgos participantes. En caso de establecimiento por orden ministerial, estarán compuestas por miembros electos o por altos funcionarios de los burgos participantes, según indique la orden ministerial de creación.

5. Un Comité Conjunto de Planeamiento —*Joint Planning Committee*—, organismo asesor y consultivo carente de personalidad, integrado por miembros electos o altos funcionarios de la totalidad de los burgos londinenses y la *City*.

La aplicación de las previsiones de la Ley de 1985 ha supuesto, asimismo, el establecimiento de una serie de organismos transitorios a desaparecer en el plazo máximo de 5 años, entre los cuales cabe mencionar:

1. El *London Residuary Body*, organismo dotado de personalidad integrado por 10 personas designadas por el Secretario de Estado para Medio Ambiente y Gobierno Local. Este organismo asume las funciones y competencias del *Greater London Council* que por el momento todavía no han sido asignadas a entidad u organismo alguno, y las obligaciones, derechos y deberes del *Greater London Council* pendientes de extinción; y
2. La Comisión de Personal —*London Staff Commission*—, organismo integrado por personas designadas por el Secretario de Estado, para la protección de los derechos e intereses del personal afectado por la supresión del *Greater London Council* y por la redistribución de competencias entre instituciones y organismos de diversa índole que aquella ha comportado.

b) *Áreas de los condados metropolitanos*

La reforma local implantada en Inglaterra y Gales a través de la *Local Government Act* de 1972 supuso el establecimiento de sistemas diferenciados de gobierno local en las zonas definidas por la ley como metropolitanas —seis en total, radicadas en Inglaterra— y en las zonas que no merecían tal calificación. Ambos sistemas se estructuraban, como es también conocido, en dos niveles institucionales básicos —condados y distritos— y, en ocasiones y a instancia de las colectividades interesadas, en un tercer nivel adicional —parroquias—. Todos los niveles institucionales eran gobernados y administrados por organismos directamente representativos y con pluralidad de fines.

La estructura local de las zonas metropolitanas, en las que no solían establecerse parroquias, se articulaba de la siguiente forma:

- un primer nivel, constituido por los condados metropolitanos, cuya jurisdicción se extendía a poblaciones comprendidas entre 1.200.000 y 2.800.000 habitantes;
- un segundo nivel, constituido por los distritos metropolitanos en que, en número variable (entre 7 y 14, según la extensión territorial y concentración de población), se subdividían el territorio de cada condado metropolitano. Los distritos abarcaban índices de población comprendidos entre 175.000 y 1.100.000 habitantes, situándose la media entorno a los 250.000 habitantes.

A partir de la entrada en vigor de la *Local Government Act* de 1985 y de la consiguiente abolición de los condados metropolitanos, la estructura local de dichas áreas territoriales se articula a través de las siguientes instituciones y organismos:

1. Los distritos en que subdividía, con anterioridad a la aplicación de la ley, cada uno de los antiguos condados metropolitanos. Estas instituciones siguen siendo directamente representativas y tienen pluralidad de fines;

2. Un organismo de carácter mixto —*County Police Authority*— que asume, en el territorio de cada condado metropolitano, las funciones de policía del condado. Este organismo está integrado por miembros electos de los distritos y por los magistrados designados al efecto por los tribunales radicados en el ámbito del condado preexistente;
3. Un organismo personificado —*Fire and Civil Defence Authority*— que asume, en cada condado, las funciones en materia de defensa civil y los servicios de bomberos. Este organismo está integrado por miembros electos de los distritos, en proporción al número de habitantes de cada uno de ellos;
4. Un organismo personificado —*Passenger Transport Authority*—, integrado como el anterior, que asume las funciones en materia de transporte público de viajeros;
5. Una o varias autoridades, a determinar, destinadas a garantizar el ejercicio eficaz y coordinado de las competencias en materia de depósito y tratamiento de residuos transferidas del condado metropolitano a los distritos respectivos. Estas autoridades se establecerán, como en el caso de Londres, por acuerdo voluntario de dos o más distritos o por decisión ministerial y su composición se determinará en forma idéntica a la prevista para Londres;
6. Un comité conjunto —*joint committee*— integrado por representantes de todos los distritos de cada condado, responsable de la aplicación uniforme de las disposiciones relativas a comercio interior. Dicho organismo, carente de personalidad, puede estar integrado por miembros electos o altos funcionarios de los distritos y en el futuro puede ser, a juicio del Secretario de Estado para Medio Ambiente y Gobierno Local, bien suprimido, bien reconvertido en un organismo personificado similar a los descritos en los puntos 3 y 4.

También en los territorios de los condados metropolitanos se establecen organismos transitorios destinados a facilitar la aplicación de la ley y a desaparecer en un máximo de 5 años. Los organismos transitorios reciben en los condados idéntica denominación que en Londres y asumen competencias y se componen exactamente igual que en el caso de la capital.

III. Distribución competencial en las zonas metropolitanas

a) *Criterios de distribución competencial con anterioridad a la promulgación de la Local Government Act de 1985*

La articulación del gobierno local británico en dos niveles institucionales respondía, entre otros, al criterio de que las competencias otorgadas por el ordenamiento requerían su asignación a entidades locales de características diferentes.

Las diversas Comisiones y Comités de expertos que desde los años veinte examinaron la organización local del área londinense y la Comisión que a finales de los años sesenta estudió la reforma del gobierno local en Inglaterra, propugnaron en las zonas metropolitanas una distribución competencial razonada en términos que pueden sintetizarse como sigue:

- las funciones que podrían denominarse «estratégicas», por exigir una planificación o incluso prestación unitaria y requerir recursos económicos y técnicos elevados, deben ser encomendadas a instituciones cuya jurisdicción se extienda a la totalidad de las áreas definidas como metropolitanas;
- otras funciones, que afectan de forma más directa a la esfera vital de los ciudadanos, deben ser asignadas a entidades de ámbito más reducido, capaces de actuar y de responder con agilidad y prontitud a las necesidades e intereses de la población respectiva;
- algunas funciones pueden ser atribuidas de forma concurrente a las distintas categorías de entidades locales, pero esta modalidad debe restringirse al máximo. En primer lugar, porque la separación y clara delimitación de bloques competenciales permite evitar los conflictos intersubjetivos que el ejercicio compartido de competencias suele conllevar. En segundo lugar, porque la distribución en bloques diferenciados facilita la comprensión del esquema de distribución competencial por parte de los ciudadanos y, con ello y en su caso, la exigencia de responsabilidades a las entidades correspondientes por la gestión realizada.

En el primer tipo de funciones se incluyen, entre otras, las relativas a planeamiento general y control de su ejecución, planificación y construcción de carreteras y vías urbanas, organización y control del tráfico, planificación y en algunos casos prestación de los servicios de transporte, depósito y tratamiento de basuras y residuos, programas de construcción de viviendas públicas, servicios de bomberos y ambulancias, instalaciones y financiación de la Administración de Justicia, complejos culturales y recreativos y catalogación del patrimonio histórico-artístico. En los condados metropolitanos se sumaban a estas funciones las relativas a la organización y prestación de los servicios de policía, a través de organismos mixtos integrados por miembros electos de la entidad metropolitana y magistrados de los tribunales del condado.

En el segundo grupo de funciones se incluyen casi todas las restantes funciones asignadas al gobierno local. En concreto, educación —maternal, primaria, secundaria, profesional, para adultos y politécnicos—, vivienda, ejecución del planeamiento, sanidad y servicios sociales y medio ambientales, bibliotecas y actividades de policía o limitación.

En el último bloque competencial se incluyen competencias en materia de elaboración y ejecución de planes especiales de urbanización (similares a los programas de actuación urbanística), puertos y aeropuertos civiles, espacios y centros culturales y recreativos, remodelación y conservación de centros urbanos y edificios histórico-artísticos, y actuación en casos de emergencia y necesidad.

La *London Government Act* de 1963 y la *Local Government Act* de 1972 establecieron en Londres y en los Condados Metropolitanos, esquemas de distribución competencial bastante ajustados a estos criterios. Es preciso sin embargo señalar que las competencias de las entidades metropolitanas no comprendían, en particular en Londres, la totalidad de las funciones denominadas «estratégicas». Por otra parte, las facultades otorgadas respecto de ciertas materias, eran insuficientes para desarrollar en su integridad, y sin recurrir a la colaboración de las entidades locales de segundo nivel, las actividades relativas a las mismas.

b) *Criterios de distribución competencial sancionados por la ley de 1985*

La inadecuación de la distribución de competencias en las zonas metropolitanas y los conflictos intersubjetivos que aquella ocasionaba, fueron uno de los argumentos centrales aducidos por el Gobierno para justificar la supresión del *Greater London Council* y de los Condados Metropolitanos.

En efecto, el documento gubernamental que planteó la adopción de tal medida —*Streamlining the Cities*—, publicado en octubre de 1983, discutía la viabilidad del modelo de distribución existente en los siguientes términos:

- las leyes de régimen local de 1963 y 1972 son fruto y expresión de la época en que se implantaron. A partir de una situación de expansión y confiando sin reservas en la bondad de la planificación, se centraron en tareas de esta índole, con vistas a la ampliación de la acción pública. No preveyeron la ralentización del crecimiento urbano y demográfico ni la crisis económica de los años setenta y son, por consiguiente, inadecuadas a la situación actual.
- la estructuración del gobierno local en dos niveles institucionales es válida en las áreas no metropolitanas del país, pero innecesaria en las zonas metropolitanas. Ello se debe, por una parte, al hecho de que el recurso a la planificación de funciones y servicios no es tan útil e importante como se imaginó en un momento determinado. Por otra parte, al hecho de que las entidades locales de segundo nivel tienen, en las zonas metropolitanas, entidad, población y recursos suficientes como para asumir la totalidad de las competencias locales. Con la ventaja de ser, al mismo tiempo, mucho más accesibles para los ciudadanos y más adaptables a sus necesidades.
- las competencias asignadas a las entidades metropolitanas de primer nivel por las leyes de 1963 y 1972 son relativamente escasas, razón por la cual dichas entidades se han «inventado» una serie de funciones para justificar su existencia. Funciones tales como intervención en la economía local, servicios de promoción de igualdad de oportunidades para las mujeres, deficientes físicos y mentales, minorías raciales, etc., que a menudo no se fundan en necesidades reales, tienen costes muy elevados y requieren la participación y colaboración de las entidades locales de segundo nivel.

El documento gubernamental concluía que la concurrencia de estos datos originaba una serie de problemas. En primer lugar, conflictos con las entidades de segundo nivel, en cuya esfera competencial interferían con frecuencia las instituciones metropolitanas respectivas. En segundo lugar, conflictos con el gobierno central, a raíz de la promoción de líneas de actuación opuestas a la política gubernamental de reducción del gasto público. Por último, conflictos con los contribuyentes locales, cuyos intereses eran desconocidos debido al constante incremento de las participaciones —*precepts*— de las instituciones metropolitanas en la imposición local, que se traducían necesariamente en un aumento de los impuestos locales —*rates*—.

En base a estas consideraciones, el documento de 1983 proponía unos criterios de distribución que, en líneas generales, fueron recogidos por la Ley de 1985. Los nuevos criterios podrían resumirse como sigue:

- asignación de las competencias afectando de forma más directa a la esfera vital de los ciudadanos, a los burgos londinenses y distritos metropolitanos;
- atribución del máximo de competencias locales que no revisten estrictamente las características del apartado anterior, a los burgos y distritos, con independencia de que exijan la celebración de acuerdos de cooperación con los burgos o distritos circundantes;
- atribución de materias exigiendo recursos muy elevados, personal altamente especializado y, sobre todo, cierto grado de planificación o la prestación uniforme y unitaria en la totalidad del área londinense o de los condados metropolitanos, a organismos funcionales de carácter local e indirectamente representativos de las colectividades metropolitanas, sometidos a las directrices y al control del ministerio competente por razón de la materia; y
- transferencia de algunas competencias locales a organismos con ámbitos territoriales más amplios, adscritos a la Administración estatal.

c) Distribución competencial actualmente vigente

A partir de la aplicación de la *Local Government Act* de 1985, la distribución competencial en las áreas metropolitanas se ajusta, a grandes trazos, al esquema que a continuación se expone.

1. Área londinense

Los burgos y la *City* conservan las competencias asignadas por la *London Government Act* de 1963 y asumen una serie de competencias del *Greater London Council*:

- *Planeamiento*. Se encomienda a estas entidades en su integridad, sin sujeción a Plan General alguno para el área metropolitana, si bien la elaboración de planes urbanísticos se ajustará a las directrices dictadas por el Secretario de Estado para Medio Ambiente y Gobierno Local. El Comité Conjunto de Planeamiento, organismo sin personalidad, asesora e informa a todos los burgos y la *City* en materias de interés común relativas a planeamiento y desarrollo en el Gran Londres.
- *Tráfico, carreteras y vías públicas*. Todas las funciones del *Greater London Council* son asumidas por los burgos londinenses que, con anterioridad a la adopción de cualquier medida que pueda afectar a otro burgo o a vías de transporte pesado, efectuará consultas con las entidades afectadas. El Ministro de Transportes asume facultades para la emisión de directrices relativas a la ordenación del tráfico y facultades de sustitución de los burgos que incumplan sus funciones o actúen de forma perjudicial para los otros burgos londinenses.
- *Depósito y tratamiento de basuras y residuos*. Los burgos y la *City* asumen las funciones del *Greater London Council* en la materia, con la obligación de establecer convenios voluntarios (y en su defecto obligatorios), a fin de garantizar la máxima economía de recursos.
- *Administración de Justicia*. Los burgos y la *City* desarrollarán las funciones del *Greater London Council*, de acuerdo con las directrices del Ministerio de Justicia.

Las competencias del *Greater London Council* en relación a otras materias se asignan a organismos funcionales indirectamente representativos de ámbito metropolitano o bien se transfieren a organismos específicos adscritos a la Administración estatal:

- *Servicios de bomberos y defensa civil.* Son asumidas por la *London Fire and Civil Defence Authority*, integrada por miembros electos de los burgos londinenses y la *City*.
- *Transporte.* Las competencias en la materia fueron transferidas en 1985 a la *London Regional Transport Authority*, organismo adscrito al Ministerio de Transporte.
- *Catalogación y conservación de monumentos histórico-artísticos.* Se transfieren a la *Historic Buildings and Monuments Commission for England*, adscrita a la Administración estatal. La Comisión asume también la propiedad de los museos pertenecientes al *Greater London Council*.
- *Gestión de ciertas actividades culturales.* La propiedad y organización de las actividades desarrolladas en el complejo del South Bank —Royal Festival Hall, Queen Elizabeth Hall, National Theatre, National Film Theatre, etc.— se transfieren al *Arts Council of Great Britain*. Este organismo está adscrito al Canciller del Ducado de Lancaster, miembro del Gobierno responsable de ciertas materias relativas a cultura, que depositará anualmente un informe en el Parlamento, a efectos de supervisión de sus actividades.
- *Desecación de marismas y prevención de inundaciones.* Se transfieren a la *Thames Water Authority*, organismo responsable de suministro de agua y red de alcantarillado, adscrito a la Administración estatal.

2. Áreas de los condados metropolitanos

Los *distritos metropolitanos* conservan las competencias atribuidas por la *Local Government Act* de 1972 y asumen las siguientes competencias del condado metropolitano respectivo:

- *Planeamiento.* Se suprimen los planes directores territoriales del condado y los distritos asumen, en su integridad, la elaboración, ejecución y control del planeamiento, bajo las directrices del Ministro respectivo, a quien se transfiere la aprobación definitiva de los planes de distrito. No se establece en los condados, a diferencia de lo que sucede en Londres, un Comité Conjunto de Planeamiento con funciones asesoras e informativas.
- *Tráfico, carreteras y vías públicas.* Las competencias antes asignadas al condado respectivo serán desarrolladas por los distritos de acuerdo con las directrices del Ministro de Transporte. Las decisiones que puedan afectar a competencias ministeriales o de otros distritos, requieren previa consulta con las autoridades interesadas.
- *Tratamiento y depósito de residuos y basuras.* Se transfieren a los distritos en idénticas condiciones a las establecidas para los burgos londinenses y la *City*.

- *Administración de Justicia*. Se transfieren a los distritos en condiciones idénticas a las del área londinense, y bajo la dirección y control del Ministro de Justicia.

Las competencias de los condados metropolitanos en relación a las siguientes materias se atribuyen a *organismos funcionales de carácter local o bien a organismos adscritos a la Administración estatal*:

- *Policía*. Estas facultades se transfieren a las *County Police Authorities*, integradas por miembros electos de los distritos y magistrados de los tribunales existentes en el condado. Las competencias en la materia son modificadas en el sentido de ampliación de las potestades de control y supervisión del Ministro del Interior.
- *Servicios de bomberos y defensa civil*. Se asignan a un organismo de carácter local, de características similares a las de la autoridad establecida en Londres.
- *Transporte público*. Las funciones de los condados se transfieren a organismos denominados *Passenger Transport Authorities*, indirectamente representativos. Estos organismos actuarán de acuerdo con los planes generales del transporte, elaborados por el Ministro, en relación a su ámbito de actuación.
- *Drenaje de terrenos y prevención de inundaciones*. Estas funciones se asignan a la *Water Authority* que englobe, en su ámbito jurisdiccional, el territorio del antiguo condado.
- *Catalogación y conservación del patrimonio histórico-artístico*. Se encomiendan, como en el caso de Londres, a la *Historic Buildings and Monuments Commission*.

IV. Justificación de la reforma y objeciones a su implantación

a) *Justificación de la reforma*

La propuesta gubernamental relativa a la abolición del *Greater London Council* y de los Condados Metropolitanos se apoyaba, básicamente, en tres consideraciones:

1. las funciones de planificación, que constituyen el núcleo competencial de dichas instituciones, no son necesarias en las circunstancias actuales;
2. la estructuración metropolitana en dos niveles institucionales crea, debido a la configuración de la mayoría de las competencias metropolitanas cuyo ejercicio requiere la colaboración de los burgos o distritos, tensiones y conflictos intersubjetivo constantes; y
3. las instituciones metropolitanas desconocen sistemáticamente las directrices gubernamentales relativas a la restricción del gasto público, en detrimento de la economía nacional y de los intereses de los contribuyentes locales.

El documento de 1983 sostenía que la supresión de las instituciones metropolitanas eliminaba entidades superfluas y los conflictos intersubjetivos que aquellas oca-

sionaban. Al mismo tiempo, la supresión respondía a las necesidades de la economía nacional y a los intereses de los contribuyentes locales. Pues, tras algunos gastos adicionales de implantación de la reforma, el funcionamiento del nuevo sistema sería mucho más económico y, en consecuencia, en el futuro se reducirían los impuestos locales. Por último, la abolición simplificaba la estructura local metropolitana, haciéndola más comprensible para los ciudadanos y manteniendo el carácter democrático de las autoridades locales. Dado que la mayoría de las competencias locales se transferían a una única entidad local —burgos londinenses o distritos— y sólo un número muy reducido se asignaba a otras entidades, integradas por miembros electos de las autoridades locales directamente representativas.

b) Objeciones al nuevo sistema local metropolitano

La reforma del gobierno local metropolitano fue discutida con amplitud e intensidad. Un dato fue valorado negativamente de forma unánime: la precipitación con que se sancionó la abolición de las instituciones metropolitanas y el carácter antidemocrático a través del cual se procedió a la implantación de la reforma. Es decir, sin recurso al establecimiento previo de una Comisión de Expertos y sin realizar las investigaciones y encuestas habituales en casos de adopción de medidas de relevancia constitucional. A partir de esta valoración inicial, numerosos artículos, informes y estudios abordaron el examen de la propuesta gubernamental, en su globalidad o en aspectos específicos.

La mayoría de estudios sostienen que ni el documento de 1983, ni documentos gubernamentales posteriores, aportaron nunca pruebas concluyentes acerca de la irrazonabilidad y desmesura del gasto de las instituciones metropolitanas. Dichos estudios señalan, entre otros aspectos, los siguientes. En primer lugar, que los gastos de las zonas metropolitanas son siempre más elevados que los de áreas menos densamente urbanizadas. En segundo lugar, que las instituciones metropolitanas resultaron muy afectadas por las penalidades financieras establecidas entre 1980 y 1984, traducidas en reducciones sustanciales de las subvenciones centrales, orientadas a compeler a las autoridades locales a restringir su nivel de gastos. En tercer lugar, que el orden constitucional sanciona el derecho de las entidades locales a sufragar, a través de la imposición local, las líneas de actuación que estimen más adecuadas a los intereses y necesidades de la población respectiva. El incremento de los impuestos locales que ello ocasione no puede, sin más, ser descalificado por las autoridades centrales. Son los electores locales quienes tienen la última palabra, mediante la aceptación o rechazo de la gestión de los representantes locales.

Muchas voces autorizadas manifiestan asimismo que la innecesariedad de las autoridades metropolitanas tampoco ha sido razonada de forma convincente y que el nuevo sistema de gobierno metropolitano no garantiza la desaparición de conflictos inter-administrativos en el ámbito local metropolitano. Buena parte de las declaraciones en este sentido reconocen la inadecuación, en relación a ciertas materias, del esquema de distribución competencial existente con anterioridad a la reforma y las tensiones que ello originaba. Pero cuestionan la idoneidad del nuevo sistema en base, entre otras, a dos consideraciones. Por una parte, la pervivencia de funciones y servicios que requieren cierta planificación o su prestación unitaria en áreas superiores a las de los burgos londinenses y distritos metropolitanos. Así lo demuestra, de hecho, la

creación de una serie de organismos funcionales cubriendo el territorio de las instituciones abolidas. Por otra parte, la pervivencia de muchas competencias que siguen requiriendo una estrecha colaboración y coordinación entre las autoridades radicadas en las zonas de carácter metropolitano. Tal es el caso de las competencias en materia de carreteras y tráfico, transporte (salvo en Londres), depósito y tratamiento de basuras y residuos, planeamiento urbanístico, etc. y de las competencias para cuyo ejercicio se han establecido organismos funcionales integrados por representantes de los burgos y distritos.

Por último, numerosos documentos afirman que el sistema implantado por la ley de 1985 no es, a diferencia de lo que sostiene el Gobierno, ni más comprensible para los ciudadanos, ni tan democrático como el anterior. Y además, ni siquiera respeta el margen de autonomía y la esfera competencial del gobierno local reconocidas por las leyes de 1963 y 1972. Ello se debe a que, en primer lugar, una multiplicidad de autoridades y organismos, de ámbito metropolitano unos y nacional otros, se establecen en sustitución de una sola entidad local, con lo cual el sistema es mucho más complejo e incomprensible. En segundo lugar, dichas instituciones y organismos no son directamente representativos como las instituciones abolidas. Por el contrario, unas son indirectamente representativas, mientras otras tienen la condición de organismos funcionales de carácter no electivo, adscritos a la Administración estatal. Por último, el Gobierno siempre olvida mencionar, tanto la transferencia de competencias locales a la Administración central o a organismos adscritos a la misma, como la ampliación de las potestades de dirección, control y supervisión de las autoridades ministeriales que la reforma del gobierno metropolitano ha conllevado.

A partir de estos razonamientos, la mayoría de opiniones contrarias a la reforma concluyen que ésta no se orienta a conseguir la implantación de instituciones locales metropolitanas tan democráticas y autónomas como las anteriores y, al mismo tiempo, más eficaces y eficientes que aquellas en el desarrollo de sus funciones. Antes bien al contrario, señalan que la reforma se orienta a suprimir una fuente de tensión y conflicto entre el gobierno central y el gobierno local.

Las instituciones locales están habilitadas por el orden constitucional, como ya se ha indicado, para adoptar las líneas de actuación que consideren más adecuadas a los intereses de la colectividad respectiva. El volumen de las competencias y de los recursos locales posibilita, en especial en las zonas metropolitanas, el desconocimiento parcial de la política gubernamental de reducción del gasto público. Ante esta situación, el Gobierno Thatcher ha oprimado, tras el fracaso de las penalizaciones financieras orientadas a conseguir la restricción del gasto local, por la supresión pura y simple de las instituciones que bloqueaban o dificultaban de forma más inmediata la consecución de sus objetivos económicos.

V. Algunas consideraciones entorno a la significación de la reforma del gobierno local metropolitano

La supresión del *Greater London Council* y de los Condados Metropolitanos es una de las medidas más espectaculares, relativas al gobierno local, promovidas por el Gobierno conservador en el poder desde 1979.

Como se indicaba en las páginas introductorias, muchas son las disposiciones

afectando a esta institución que se han promulgado en Gran Bretaña en los últimos años. Los principios inspiradores que en todas ellas se reflejan, apuntan con claridad a una progresiva restricción de la autonomía local y a un paulatino incremento de la intervención central en la esfera local. En último término, a una modificación sustancial de la posición constitucional del gobierno local.

El principio de supremacía legislativa del Parlamento, que preside e informa el orden constitucional británico, autoriza la reforma de preceptos y principios constitucionales sin recurso a procedimiento especial alguno. Sin embargo, como es bien conocido, el orden constitucional británico no se fundamenta tan sólo en este principio, sino también y de forma muy especial, en el respeto generalizado de las convenciones, prácticas y principios unánimemente reconocidos como de relevancia constitucional.

Amplios sectores de opinión han puesto ya de relieve que buena parte de las disposiciones relativas al gobierno local adoptadas en los últimos años desconocen y alteran las prácticas, principios y convenciones constitucionales relativas a aquella institución. En atención a este dato han señalado que a través de dichas medidas se está procediendo, de forma encubierta y sin recurrir a los procedimientos tradicionalmente utilizados, a una reforma de la Constitución británica. Pues el orden constitucional británico sanciona el principio de «local self-government», que se plasma en la confinación de las entidades locales como instituciones autónomas, representativas, y responsables ante el electorado respectivo.

El reconocimiento del principio del «local self-government» como principio constitucional deriva de una convicción: las entidades locales configuradas de acuerdo con el mismo tienen una triple virtualidad. En primer lugar, son organismos capaces de desarrollar y de prestar de forma eficaz y eficiente importantes funciones y servicios públicos. En segundo lugar, son centros de participación ciudadana en las funciones de gobierno y administración y, en consecuencia, centros formativos para la futura participación en instituciones nacionales. Por último, son centros de educación de la población en el espíritu cívico y democrático, contribuyendo con ello de forma esencial a la articulación de una sociedad armónica y estable.

En atención a estas consideraciones, los sectores críticos proponen una aproximación a la problemática local distinta a la seguida por el Gobierno Thatcher. Aproximación que podría resumirse en los siguientes términos. La derogación del principio de «local self-government» o la alteración de su contenido no puede llevarse a cabo, en el marco del respeto al orden constitucional, sin un debate en el cual se formule abiertamente la valoración del gobierno local como institución nuclear del orden constitucional británico. La valoración en este sentido puede conducir a conclusiones de distinto signo. En base a tales conclusiones debería decidirse, a diferencia de lo que ha ocurrido hasta la fecha, la actuación a seguir en relación a los problemas que plantea el gobierno local y su articulación con las instituciones centrales de gobierno.

Una valoración del gobierno local podría concluir que los valores a los que actualmente sirve dicha institución son inadecuados a las exigencias y necesidades de la sociedad británica de finales del siglo XX. Esta conclusión justificaría la implantación de nuevas instituciones locales, conformadas por principios distintos a los sancionados por el principio de «local self-government». Esta conclusión requeriría, al mismo tiempo, la especificación y formulación de los nuevos valores y finalidades a servir a través del establecimiento del nuevo sistema de gobierno local.

Otra valoración del gobierno local podría concluir que las instituciones locales configuradas según el principio de «local self-government» siguen respondiendo a los intereses y exigencias de la sociedad británica. En este caso, la adaptación del gobierno local a las circunstancias actuales del Reino Unido, debería basarse en el estudio de implantación de las medidas susceptibles de favorecer y consolidar los valores de eficacia, participación y pluralismo a los que ha servido, tradicionalmente, dicha institución.

VI. Bibliografía

En este comentario se intenta describir, de forma muy sintética, el nuevo sistema de gobierno local metropolitano y se apuntan las líneas del debate que se desarrolla actualmente en Gran Bretaña en torno al gobierno local. Un conocimiento más amplio del tema puede obtenerse a partir de la bibliografía básica que se relaciona a continuación. En la misma se incluyen textos y documentos relativos a la reforma del Gran Londres y de los Condados Metropolitanos y a otras medidas —financiación de las entidades locales, controles centrales, transferencia de competencias, intervención local en actividades económicas, etc.— que han sido y son objeto de estudio y de debate en el Reino Unido en los últimos años.

Association of District Councils (1983/84). *Rate support grant (England): a report on the rate support grant*, Londres.

BENINGTON, J. (1985). Local Economic Initiatives en *Local Government Studies*, vol. 5

BOADEN, N., GOLDSMITH, M. & STRINGER, P. (1983). *Public Participation in Local Services*, Longman. Londres.

CARVEL, J. (1984). *Citizen Ken*, Chatto & Windus. Londres.

DAVEY, K. J., GIBSON, J. G. & TRAVERS, T. (1985). *Local Government Finance: the Major Issues*, INLOGOV. Birmingham.

DAVEY, K. J. (1985). *Local Government: the Need for Review*, INLOGOV. Birmingham.

DUNCAN, S. & GOODWIN, M. (1985). «Local Economic Policies: Local Regeneration or Political Mobilization» en *Local Government Studies*, vol. 6

FLYNN, N., LEACH, S. & VIELBA, C. (1985). *Abolition or Reform? The GLC and the Metropolitan County Councils*, Allen & Unwin. Londres.

FORRESTER, A., LANSLEY, S. & PAULEY, R. (1985). *Beyond our Ken: A Guide to the Battle for London*, Fourth Estate. Londres.

GOLDSMITH, M. (editor) (1986). *Essays on the Future of Local Government*, West Yorkshire Metropolitan Council Publications.

GRANT, M. (1984). *Rate Capping and the Law*, Association of Metropolitan Authorities Publications. Londres.

Greater London Council (1983). *From Order to Chaos. Initial response to the Government's proposals for abolition of the GLC and the MCCs and for Planning and Transportation in Greater London*, GLC Publications. Londres.

- Greater London Council (1985). *Strengthening the Democratic Process. GLC evidence to the Committee of Inquiry on Local Authority business*, GLC Publications. Londres.
- Greater London Council (1986). *The Future of London's Government. Research and Consultation Project by the GLC*, GLC Publications. Londres.
- Greater London Group (1984). *Response to the White Paper «Streamlining the Cities»*, LSE Publications. Londres.
- Greater London Group (1984). *Governing London*, LSE Publications. Londres.
- Greater London Group (1985). *The Future of London Government*, LSE Publications. Londres.
- GREENWOOD, R. & STEWART, J. (1986). The Institutional and Organizational Capabilities of Local Government en *Public Administration*, vol. 64.
- Joint centre for land development studies (1984). *The Government of London: Response to the Government's White Papers «Public Transport in London» and «Streamlining the Cities»*, Londres
- JONES, G. & STEWART, J. (1984). *The Case for Local Government*, Allen & Unwin. Londres.
- Labour research group (1984). *Rate Capping and Abolition*, Labour Party Publications. Londres.
- LEACH, S. (editor) (1984). *The Future of Metropolitan Government*, INLOGOV. Birmingham.
- LOUGHLIN, M., GELFAND, D. & YOUNG, K. (editors) (1985). *Half a Century of Municipal Decline, 1935-1985*, Allen & Unwin. Londres.
- Metropolitan County Councils (1984). *Joint Response to the Government's White Paper «Streamlining the Cities»*.
- MINOGUE, M. & O'GRADY, J. (1985). «Contracting Out Local Authority Services in Britain» en *Local Government Studies*, vol. 3
- M. Mogridge associates (1984). *A response to: «Streamlining the Cities» and «Public Transport in London»*, Londres.
- MOORE, C., RICHARDSON, J. J. & MOON, J. (1985). «New Partnerships in Local Economic Development» en *Local Government Studies*, vol. 5.
- Oxford Polytechnic (1984). *Response to the «Streamlining the Cities» White Paper*, Oxford.
- Regional Studies Association (1984). *Examination of Official Documents on Local Government Reform*, Londres.
- School for Advanced Urban Studies (1984). *The Future of Local Democracy. A response to the White Papers on Rates and Streamlining the Cities*, Bristol.
- TRAVERS, T. & BURGESS, T. (1984). *Local Government in Greater London & the Metropolitan Counties: a response to the Government's proposals*, Londres.
- YOUNG, K. & GARSIDE, P.L. (1982). *Metropolitan London: Politics and Urban Change, 1837-1981*; E. Arnold. Londres.

YOUNG, K. (editor) (1983). *National Interests and Local Government*, Heinemann. Londres.

—Informes oficiales recientes relativos al Gobierno local.

Report of the Committee of Inquiry into Greater London (Marshall Report), HMSO. Londres, 1979.

Report of the Audit Commission for Local Authorities in England & Wales. «The Impact on Local Authorities Economy, Efficiency and Effectiveness of the Block Grant Distribution System». HMSO. Londres, 1984.

Rapport by the Secretary of State for the Environment and the Secretary of State for Transport. Rate Support Grant, Rate Capping and Public Transport in Greater London, HMSO. Non-Parliamentary Papers. Londres, 1984/85.

Interim Report of the Committee of Inquiry into the Conduct of Local Authority Business (Widdicombe Committee), HMSO. Londres, 1985.