

BIBLIOGRAFIA

SINTESIS BIBLIOGRAFICA

ADMINISTRATIVE LAW

35(42)(02)

Resumen del libro del mismo título, de J. F. Garner, publicado en Londres por Butterworths, en 1967, 435 pp.

1. Derecho administrativo

1.1 CONCEPTUACIÓN

Es casi imposible conseguir una definición precisa de Derecho administrativo. Su contenido se relaciona con las varias clases de órganos de gobierno, centrales y locales; con el entramado de ideas y control entre estos varios órganos, y, asimismo, la relación de éstos con el público en general o cada ciudadano en particular. Se conexas también con el mantenimiento del orden, el bienestar de los ciudadanos y la garantía de los derechos individuales frente a la actuación del Gobierno, así como

el funcionamiento mismo de la maquinaria con que se instrumentan tales funciones.

1.2 LOS FINES DEL GOBIERNO

Se ha dicho tradicionalmente que tales fines son los de mantener el orden en el interior y proteger la propia comunidad de los ataques exteriores. Por supuesto, todo esto sigue teniendo una importancia trascendental e, incluso, puede afirmarse que las circunstancias actuales (era atómica, conquista del espacio, etc.) le dan una relevancia aún mayor. Sin embargo, aquellos dos objetivos primeramente citados no se consideran

en absoluto suficientes en el mundo moderno. El *laissez faire* murió con el comienzo del siglo xx, y hoy el Estado toma como fin propio el bienestar de cada uno de sus ciudadanos.

De esta forma, el establecimiento de un sistema de pensiones, de libre defensa legal, hospitales y un servicio médico estatal, higiene del medio ambiente (vivienda, sanidad, alimentos, agua...), la más adecuada utilización de los recursos naturales del país y, en particular, de su tierra, y la educación de la infancia, constituyen otros tantos objetivos de la acción estatal. Todos ellos y aún muchos otros son señalados como fines básicos del moderno gobierno.

1.3 LA FINALIDAD DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

El objetivo fundamental del Derecho administrativo se centra en la respuesta a una serie de cuestiones:

a) ¿Cómo puede ser operada la maquinaria de un Estado moderno para que sea posible al gobernado un máximo de libertad personal? Si esta maquinaria estatal se hace tan complicada que naufraga la libertad individual, la norma deja cumplirse.

b) ¿Cómo pueden ser sometidas las decisiones de la Administración al control parlamentario? ¿Puede todavía la justicia primar sobre la política, o deben ser los políticos los que siempre digan la última palabra?

c) ¿Cómo podría dividirse la función de gobierno entre los varios órganos gubernamentales? ¿Debe ser preferida la independencia local de la Administración a la uniformidad nacional?

d) ¿En qué casos deben admitirse actividades en régimen de monopolio por razón de interés público y en

qué grado deberán ser controladas por los políticos, los administradores o los tribunales?

1.4 LOS FUNDAMENTOS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

Para los iusprivatistas, el Derecho administrativo tiene los mismos fundamentos que cualquier otra rama del Derecho inglés; no hay *droit administratif* en Gran Bretaña en el sentido de constituir un sistema separado o diferente, de manera que el Derecho administrativo es una parte del Derecho ordinario del país.

Esto no menoscaba, sin embargo, su importancia, que desde el final de la primera guerra mundial ha sido cada vez más resaltada. En 1929 lord Hewart publicó un famoso libro, *El nuevo despotismo*, en donde pretende exponer la privilegiada posición a la que accedieron el «Civil Service» y la burocracia, por virtud de la que se les llegó a considerar como los verdaderos rectores del país. Dos males concretos fueron destacados: la extensión enorme de la libertad concedida por el Parlamento al Ejecutivo para emanar legislación delegada, y, de otro lado, el escaso control ejercido por la legislatura sobre la actuación ejecutiva como consecuencia de la amplitud extrema de las facultades conferidas a aquel poder.

La respuesta a la publicación del libro de Hewart fue la creación de un «Committee on Ministers' Powers», que publicó en 1932 un relevante informe; en él se llama la atención sobre los que se consideran los tres más importantes defectos del «Administrative Law» en su estado de aquel entonces: inadecuada publicación e inadecuado control de la legislación subordinada; auténtica laguna legal originada por la imposi-

bilidad de un particular de reclamar contra la Administración en caso de agravio; el rápido proceso de traslación por el que el control y la supervisión de las decisiones administrativas han ido pasando de manos del Parlamento a tribunales y comisiones especializados.

Las normas reguladoras de la legislación subordinada fueron puestas en orden por la «Statutory Instruments Act» de 1946; la «Crown Proceedings Act», 1947, revolucionó la ley relativa a los procedimientos civiles contra la Corona; la tercera anomalía antes señalada fue tratada primeramente por el informe Donoughmore; aunque una acción efectiva sólo se adoptó en 1957, tras el llamado Informe Franks, causa de la promulgación de la «Tribunals and Inquiries Act» (1958), que ya establecería un «Council on Tribunals», de carácter permanente, extendiendo ciertos principios procedimentales a la mayoría de los tribunales administrativos, y haciendo posible su supervisión por el Parlamento.

2. El Gobierno Central

2.1 INTRODUCCIÓN

El Derecho administrativo no está intensamente relacionado con la estructura del Gobierno central, que normalmente se considera materia del Derecho constitucional. No obstante, debe examinarse en esquema el proceso con arreglo al cual se desenvuelve y actúa.

2.2 EL GABINETE

Este mal llamado Cuerpo de Consejeros del Soberano, «verdadero muelle real de todo el mecanismo de go-

bierno», cuyos miembros deben lealtad al partido político (o coalición de partidos) durante el período de jefatura de una mayoría en la Cámara de los Comunes, y que responden todos y cada uno de por sí de la totalidad de las decisiones políticas, es, como tal, desconocido para la ley. Un ministro del Gabinete puede tener derecho a una remuneración, pero si esto sucede es en virtud del oficio estatutario que desempeña bajo la Corona, pero no a causa de ser un miembro del Gabinete.

De todas formas, aunque en la ley la cabeza del ejecutivo esté constituida por el Soberano, asistido por su Privy Council, de hecho el Gabinete desarrolla unas trascendentales funciones, que el llamado informe Haldane (1918), sintetizó así:

- Determinación final de la política que ha de ser sometida al Parlamento.
- Control supremo de la ejecución de la misma en el ámbito nacional de acuerdo con las prescripciones parlamentarias.
- Constante coordinación y delimitación de las actividades de los diversos Departamentos del Estado.

2.3 LOS DEPARTAMENTOS CENTRALES

Históricamente la mayor parte de los más importantes Departamentos se han formado desgajándose de las dos originarias Secretarías de Estado: del Interior y de Asuntos Exteriores, respectivamente.

En su actual estructura cabe señalar los siguientes Departamentos como más importantes:

Home Office: Está encabezada por el Secretario de Estado para el Interior, que ha sido conceptualizado

como «legatario residual»: responsable del desarrollo de todas las funciones centrales de Gobierno no encomendadas específicamente a otro Ministro.

Treasury: el Tesoro es un Departamento que se ha desempeñado en comisión durante más de doscientos años. Sus principales funciones se pueden sintetizar así:

- Registro de rentas debidas a la Corona.
- Control de gastos de otros Departamentos centrales.
- Supervisión del «Civil Service», su reclutamiento y condiciones de servicio. Esta función la desempeña con la asistencia de un Departamento subordinado: la llamada Civil Service Commission.

Los Ministerios: Existe un crecido número de Ministerios (Labour, Power, Health, etc.), cuyas funciones se deducen fácilmente de su misma denominación. Su organización puede lógicamente variar en detalle, pero la norma general es la existencia de un Ministro a la cabeza del Departamento, con uno o más «Parliamentary Secretaries» o «junior Ministers»; el Ministro puede o no, ser miembro del Gabinete, pero, en todo caso, o él o su «Parliamentary Secretary» serán miembros de la Cámara de los Comunes, y ambos se constituyen, por supuesto, en los sustentadores del Gobierno en el poder. Para asistir al Ministro, aconsejarle y ejecutar sus decisiones, éste dispone siempre de un cuerpo de funcionarios relevantes encabezados por un secretario permanente.

Existen, además, muchos Departamentos subordinados a los Ministe-

rios, que disfrutan, según los casos, de un mayor o menor grado de independencia.

2.4 CIVIL SERVICE

Las decisiones de los políticos a nivel del Gabinete o de un Departamento determinado deben ser primero formuladas y, en un segundo momento, puestas en práctica por cuerpos de funcionarios permanentes. Esta es la esencial función que cumple el Civil Service. El Consejero jefe de cada Ministro es su secretario permanente, cabeza del Civil Service en su Departamento, y que normalmente no es un especialista en ninguna materia, sino más bien un consejero general.

El funcionario debe lealtad al Gobierno y ha de procurar servirle lo mejor posible en todo momento, sea cual sea su tendencia política. Su reclutamiento se efectúa mediante pruebas selectivas, aunque para algunos nombramientos se utiliza la simple entrevista. Estos exámenes y entrevistas están a cargo de un cuerpo independiente, constituido en 1855, y que se denomina Civil Service Commissioners. Otras materias como promoción, condiciones de servicio, pago, pensiones, destitución, etcétera, son competencia del Tesoro.

Ante la Ley, el funcionario se encuentra en una posición de auténtico precario. Siendo así que parece estar en una relación contractual con la Corona, sin embargo puede ser destituido sin dificultad, y no liga a la Corona ninguna cláusula que pueda incluirse en el contrato de empleo limitando aquel derecho suyo de poner fin a la relación con el funcionario.

2.5 CONTROLES SOBRE EL GOBIERNO

Dado el carácter de la Constitución británica, y la no existencia en sentido estricto de separación de poderes, los controles verdaderamente efectivos sobre la actuación del Gobierno son muy pocos, excepto naturalmente los que representan el buen sentido de los políticos y funcionarios y su condicionamiento por la opinión pública.

No obstante, y como en esta situación es claro que la ley y la misma libertad personal individual pueden encontrarse en peligro, se han establecido algunos controles concretos:

- de carácter financiero, en el que es órgano fundamental el llamado Public Accounts Committee de la Cámara de los Comunes;
- un control parlamentario, y
- un control judicial.

2.6 LA PRERROGATIVA REAL

Puede ser conceptuada como aquel poder residual en manos de la Corona, no regulado estatutariamente. Estos poderes de los que todavía se halla investida la Corona no pueden, sin embargo, ser ejercitados sin el refrendo de los Ministros del Soberano. Pero sí es claro que, tales poderes, como el acordar tratados con países extranjeros, la prerrogativa de gracia, el otorgamiento de distinciones honoríficas, la jefatura de las fuerzas armadas, e, incluso, el declarar la guerra o acordar la paz, pueden ser ejercitados por y a través de la prerrogativa, sin recurrir a la intervención del Parlamento.

Por otra parte, la ejecución de las decisiones en este campo no está abierta a discusión en los Tribunales, y para expresar formalmente

una decisión de prerrogativa, se utiliza el sistema de una «Order in Council», que es aceptada como si se tratase de una auténtica «Act of Parliament».

3. Legislación

La actuación legislativa se divide, naturalmente, en dos grandes grupos: legislación emanada del Parlamento, y legislación obra de otros cuerpos subordinados; a ésta última se le da el nombre de legislación subordinada o delegada.

3.1 LEGISLACIÓN PARLAMENTARIA

Suele decirse que el proceso de su formación y el resultado mismo de la actuación legislativa del Parlamento es menos complicado que el que corresponde a la legislación subordinada; no obstante, esto no implica, por supuesto, y valga la expresión, que «el padre sea menos importante que el hijo». Aparte de unas escasas y vagas restricciones constitucionales, que, además sólo han aparecido en años bien recientes, el Parlamento actúa como un poder supremo y puede efectuar en la ley, en debida forma, cualquier cambio que estime deseable. Por otra parte, no hay virtualmente restricciones legales en los poderes legislativos de la Reina en el Parlamento, aunque ello pueda convertir en políticamente imposible obtener la necesaria mayoría en la Cámara de los Comunes para asegurar el éxito en la adopción de cualquier medida, por conveniente que pueda parecer a sus protagonistas. Y es que aunque muchas actuaciones pueden ser legalmente posibles, la soberanía legal ha de rendirse ante la realidad política.

La única forma de legislación en Gran Bretaña que no debe su origen y autoridad a la Reina en el Parlamento, es la legislación emanada en virtud de la Prerrogativa Real. La Prerrogativa puede legislar por su propia autoridad, reconocida por el «common law», y la que así surge no es en modo alguno legislación subordinada, aunque en la práctica el órgano formal de la Prerrogativa, el Privy Council, puede, en algunos casos, recibir poderes legislativos delegados.

3.2 LEGISLACIÓN SUBORDINADA

En un Estado ideal, el poder legislativo estaría reservado exclusivamente a los legisladores directamente responsables ante el cuerpo electoral. En teoría esto es lo que ocurre en la moderna constitución inglesa; pero en la práctica el Parlamento ha encomendado algunos de sus poderes a cuerpos legislativos subordinados. Los Ministros de la Corona, autoridades locales, corporaciones estatutarias independientes, la Iglesia de Inglaterra e incluso compañías privadas ostentan poderes conferidos por el Parlamento para elaborar leyes en diversas circunstancias. La soberanía legal del Parlamento, no obstante, se mantiene todavía plenamente, pues ninguno de estos cuerpos menores puede legislar excepto a través y con la autoridad de aquél.

En todo caso, la legislación delegada es una de las más típicas características de la moderna civilización en cualquier Estado; se ha dicho que no es sino el resultado del «colectivismo», pero la realidad es que el fenómeno se observa en países con diferente sistema político y cons-

titucional, así Francia, USA y la URSS.

En Inglaterra el poder de legislar por vía de regulación administrativa fue ejercitado libremente, durante los siglos XVI y XVII, por el Soberano en su Privy Council, por virtud de la Prerrogativa Real. Después de la Gloriosa Revolución de 1688, el Parlamento Whig asumió este poder, y se convirtió casi en artículo de fe política negar al Ejecutivo poderes discrecionales. El proceso se mantiene en el siglo XVIII; pero en la siguiente centuria, cuando la secuela de la revolución industrial provocó el fin del *laissez faire*, el Parlamento se vio obligado a ceder a los recién creados Departamentos centrales el poder de elaborar normas administrativas detalladas, marcando así la pauta para la intensa actividad que aquéllos van a desarrollar en el siglo XX, especialmente en el campo social. Las dos guerras mundiales aceleraron todavía más este proceso en base a la seguridad nacional y a las exigencias de cualquier otra posible conflagración. Tras la implantación, después de la II Gran Guerra, del Welfare State, fue ya completamente imposible al Parlamento atender por sí solo a todos los detalles y exigencias de un Estado de esta naturaleza.

4. La reparación de perjuicios

En la actuación de la Administración es inevitable que surjan perjuicios para algunos particulares en concreto; en estos supuestos el particular dañado sufrirá una sensación de verdadera injusticia si no puede obtener de la Administración una justificación de su actuación y una reparación que estime adecuada.

Compete, pues, al Derecho administrativo el estudio de estas situaciones y el análisis de las circunstancias en que un particular puede obtener una satisfacción ante un órgano de apelación, ante los tribunales o ante algún órgano administrativo superior. Ante todo, el sistema legal debe intentar categorizar los tipos de perjuicios que serán reconocidos y, asimismo, los distintos medios por los que será posible la reparación en cada caso particular. En un sistema de *droit administratif* no parece difícil la solución de esta cuestión. Pero sí lo es en Gran Bretaña, al no existir un sistema separado de Derecho administrativo; algunas veces el particular puede buscar su remedio en los Tribunales ordinarios de justicia, otras veces ante un Tribunal administrativo, o bien por medio de apelación al Ministro de la Corona, e, incluso en algunos casos puede ser llevado a un remedio político, extralegal.

Las consecuencias de todo esto pueden ser peligrosas, pues es evidente que en algunos supuestos el particular puede encontrarse desposeído de un efectivo remedio.

Esta es, además, una típica característica del Derecho administrativo británico. Y los pocos remedios adoptados han surgido por el esfuerzo de los Tribunales, no del Parlamento. La «Tribunales and Inquiries Act», de 1958, nacida tras el Informe Franks, es una notable excepción a esta regla general; pero con todo no existe todavía en Gran Bretaña un Código comparable a la «American Administrative Procedure Act», de 1946.

4.1 REPARACIÓN A TRAVÉS DE LOS TRIBUNALES DE JUSTICIA

Está claro que uno de los más importantes objetivos del Derecho administrativo estriba en implantar un control sobre la Administración para prevenir la injusticia hacia los particulares, sin que dicho control imposibilite la consecución de las metas de un Gobierno eficiente.

En esta actuación de control el papel del poder judicial resulta fundamental. Pero todo ciudadano que desee buscar el apoyo de los Tribunales para invalidar una decisión de la Administración, deberá probar:

a) que el perjuicio a él causado es de una naturaleza que los Tribunales reconocen normalmente como tal; por ejemplo, el causado por la ejecución de una decisión adoptada en contra de los principios del Derecho natural;

b) que los Tribunales proveerán un remedio apropiado a la naturaleza del perjuicio;

c) que la reparación que se estime adecuada, no tiene por que ser necesariamente excluida en unas particulares circunstancias, a causa de los términos de un determinado estatuto, y

d) que tiene derecho a ser demandante en el procedimiento iniciado.

Ahora bien, la reparación de los perjuicios individuales por medio de los Tribunales de justicia es una materia complicada. Quizá la crítica más seria que cabe en este punto respecto del sistema británico es la extrema dificultad que supone para un ciudadano medio decidir si los Tribunales le otorgarán, en su caso, la reparación que busca. Es cierto

que los gastos del Estado en ayuda y asesoramiento legal han eliminado las dificultades financieras de muchos ciudadanos en este orden, pero la incertidumbre de la ley y sus muchas complicaciones permanecen. Ante esta situación, se han elaborado múltiples hipótesis con pretensiones de resolver la cuestión. Una de ellas sugiere que una decisión administrativa sea declarada nula tan solo si el órgano ha llevado el acto más allá de los límites de su autoridad; por su parte, el profesor Mitchell opina que sería conveniente extender la jurisdicción de los tribunales supervisores de la Administración, de tal forma que fuesen competentes para hacer cumplir incluso los principios de «moralidad administrativa», como ocurre en el sistema del «droit administratif».

4.2 REPARACIÓN A TRAVÉS DE TRIBUNALES DE LA ADMINISTRACIÓN

La complejidad de la moderna civilización, la industrialización y el abandono por el Gobierno de los principios del *laissez faire* han incrementado la intrusión del Estado en las libertades del individuo, en interés de la comunidad, aunque éste no sea siempre opuesto a los intereses particulares. En un estado de cosas tal, las posibilidades de disputa entre la Administración y los ciudadanos individuales son considerables. Y ocurre que los procesos ante los Tribunales de justicia ordinarios son muy costosos, de manera que se ha generalizado la opinión de la conveniencia de obtener la resolución de estas disputas ante órganos distintos; éstos no son sino Tribunales administrativos. La estratagema se ha hecho tan grandemente popular, que,

en este orden, los Tribunales, de varias clases, que operan en Gran Bretaña, han podido estimarse en unos 2.000. Estos Tribunales pueden tener amplia jurisdicción y existencia permanente, o bien ser constituidos *ad hoc* para un supuesto concreto.

Las circunstancias en que un particular puede tener derecho a plantear su caso ante un Tribunal administrativo son muy variadas. Así, se han establecido Tribunales para resolver conflictos respecto de beneficios de la seguridad nacional o de pensiones familiares; para adjudicar licencias de vehículos de servicio público; para oír objeciones respecto de las valoraciones para el señalamiento de impuestos, y otras muchas cuestiones de la más compleja naturaleza.

No existe, sin embargo, un auténtico código de procedimiento a seguir por todos estos Tribunales, y cuando existe, para alguna clase en concreto, nace en virtud de las prescripciones reglamentarias de la Administración. Y ello a pesar de que el Comité Franks recomendó claramente que estos tribunales fuesen provistos, incluso desde un punto de vista puramente procedimental, por el Parlamento, en vez de ser considerados como parte de la maquinaria de la Administración. En un sentido total puede afirmarse que esta recomendación no se cumplió, y hoy estos tribunales se conciben como parte de la Administración y como tal son descritos.

5. La responsabilidad de la Corona

En Gran Bretaña no puede afirmarse que el Gobierno sea, a los ojos de la ley, precisamente lo que llamaríamos «un hombre honrado»,

como puede predicarse en Francia de la Administración; quizá todo lo contrario estuviese más cerca de la realidad. No hay consideraciones morales que maticen el tema de la responsabilidad de la Corona, pues lo que es hecho en nombre del Soberano no puede ser contrario al «common law»: «The King can do no wrong».

Esta teoría altamente artificial tiene unos claros orígenes feudales, y sus consecuencias son importantes sobre todo en la esfera política, fundamentando el nacimiento del sistema de Gabinete: como el Rey no puede obrar mal, se sigue de aquí que cuando la Administración no está bien dirigida, no es el Soberano quien es considerado en falta, sino sus Ministros, que le debieran haber avisado de las deficiencias; la responsabilidad ministerial fue entonces el desarrollo y consecuencia natural.

Sin embargo, desde un punto de vista, estrictamente legal, no se permitió ningún desarrollo de este principio; pero el concepto feudal llegó a convertirse en una fundamental regla de derecho, con la consecuencia de que no solo el Soberano, actuando en ejercicio de su personal capacidad, sino tampoco la Corona podían ser demandados ante los Tribunales. Esta laguna en el «common law»—como tal fue descrita por el Donoughmore Committee en 1932—carecía de toda justificación racional. Por ello se desarrolló, en un intento de mitigar esta doctrina, una práctica consistente en que un funcionario de la Corona que fuese demandado a causa de un daño por él cometido «en el ejercicio de las funciones que le correspondan como tal», podría contar con la seguridad de

una indemnización «ex gratia» otorgada por la Corona. Pero cuando la práctica se extendió, dando lugar a que en los supuestos concretos el Departamento afectado «encontrase» un demandado, en la seguridad de que la Corona, lo respaldaría y le indemnizaría los daños, los Tribunales protestaron ante la Cámara de los Lores, que rehusó tolerar tan «palpable ficción». Todo esto sugirió la idea de que los asuntos tratados ante los Tribunales fuesen realmente supuestos planteados entre el demandante y la Corona y no como venía sucediendo, pues nada deben tener que ver los Tribunales con el hecho de que la Corona respalde al demandado.

El caso concreto que hizo evolucionar toda esta doctrina fue el de Adams V. Naylor, decidido en 1946, y el resultado de la discusión planteada desde entonces no fue otro que la «Crown Proceedings Act de 1947», que trata ya sin artificios ni ficciones de los procedimientos a seguir para la responsabilidad de la Corona, por daños y contractual.

6. Las Corporaciones públicas

6.1 EVOLUCIÓN

Históricamente se comprueba cómo el funcionamiento de las autoridades centrales y locales llegó a ser insuficiente, al surgir nuevos problemas que hicieron preciso el nacimiento de una especial maquinaria administrativa. El «Council of the North» y el «Council of Wales» fueron la respuesta de los primeros Tudor a las amenazas de traspasar las fronteras de su reino; y cuando la desecación de Romney Marsh, Fens y otras zonas se convirtió en acu-

ciente necesidad, se abandonó la organización semimilitar existente en favor del establecimiento de «Commissioners of Sewers», puramente civiles. Estos Comisionados tenían varias características en común con las modernas corporaciones públicas: desarrollaban unas particulares tareas, de un carácter limitado y concreto, y, además, en su ejecución, gozaban de una considerable independencia de las autoridades centrales. Eran controladas en un principio por medio de los Tribunales superiores de justicia, especialmente el Court of King's Bench. De todas formas, en este tiempo la idea de una personalidad corporativa no se había desarrollado plenamente; pero sí es evidente que surge en germen la intuición de que una especial tarea administrativa exige también una autoridad administrativa especial para llevarla a cabo.

Con el desarrollo de conceptos jurídicos más sofisticados, nació la autoridad *ad hoc*, con una personalidad corporativa propia e independiente. Muchas de estas autoridades fueron creadas en el siglo XIX por medio de varias «Acts of Parliament». Estas primeras autoridades *ad hoc*, de la época victoriana: «Mersey Docks», «Harbour Board», «Metropolitan Water Board», estaban ya mucho más cerca de las modernas corporaciones que los antes citados «commissioners».

La urgencia de la nacionalización de muchas empresas públicas, predicada y puesta en práctica por el Gobierno socialista que accedió al poder tras la Segunda Gran Guerra, hizo que se desarrollasen nuevas formas de la maquinaria administrativa. La forma de corporación pública fue adoptada para administrar

las recientes «industrias nacionalizadas» y para intervenir en la gestión de algunos de los servicios del Welfare State (en particular los hospitales), que formaban el otro gran sector del programa de reconstrucción del Gobierno. Estas corporaciones tenían unas funciones limitadas, pero la responsabilidad por su ejercicio se extendía a todo el país o, por lo menos, a una área mucho mayor que la que podría ser convenientemente atendida por una autoridad local no especializada.

6.2 CONCEPTUACIÓN ACTUAL

Modernamente puede decirse que la corporación pública es en realidad un compromiso entre la nacionalización y la empresa privada; en esencia esta institución es un instrumento concebido para administrar en interés público una empresa particular. La otra característica sobresaliente de la corporación pública es su independencia—en la ley, virtualmente total—respecto del Gobierno central.

Ninguna ley ni tribunal ha dado una definición de la expresión «corporación pública». Puede, no obstante, intentarse sobre la base de la enumeración de sus principales características:

a) La corporación debe, como su nombre indica, tener una personalidad corporativa propia, conferida bien estatutariamente o bien en virtud de la Prerrogativa Regia.

b) Los estatutos que la constituyan deben encomendarle un limitado número de funciones ejercitables en una extensa área o, en algunos casos, en todo el país.

c) Debe ser, ante la ley, independiente del Gobierno, es decir, capaz de ser demandada en su propio nom-

bre; puede en algunos casos ser un «servant» de la Corona, aunque lo normal sea esa independencia señalada.

Cabe señalar, por último, que existe un crecido número de cuerpos de carácter anómalo que cumplen estos dos últimos requisitos, pero que no tienen personalidad propia ante la ley; tal ocurre con la «Law Commission» y el «Race Relations Board», por poner dos ejemplos de organismos de reciente creación.

7. Autoridades locales

7.1 INTRODUCCIÓN

En el Segundo Informe del «Local Government Manpower Committee» se afirmaba que las autoridades locales en Gran Bretaña son cuerpos plenamente responsables, capacitados para delegar sus propias funciones, ejercitando sus responsabilidades en los términos de su propio derecho. Esta es una afirmación interesante, pues resalta una circunstancia esencial en el carácter de la Administración local británica: el ser al mismo tiempo, dentro lógicamente de su esfera, «local» y «government»; las autoridades locales no son en Inglaterra meros órganos locales de un Gobierno central como ocurre en muchos países del Continente europeo. Cada autoridad local goza de existencia independiente y de poder para tomar decisiones dentro de los límites de las facultades a ella encomendadas por la ley. El Gobierno central ejerce, eso sí, un considerable control sobre la forma en que una autoridad resuelve sus competencias, pero ésta mantiene su carácter de entidad independiente sin

que en modo alguno devenga órgano del Gobierno central.

Esta independencia de las autoridades locales es un resultado de la historia, concretamente de la historia de algunas ciudades en particular, que, a través de los siglos, consiguieron y mantuvieron privilegios de parte del monarca. La independencia se centró primero en la libertad para fijar los impuestos («inter-nos») y se extendió más tarde al nombramiento de sus propios jueces y a la exención de la jurisdicción de los magistrados del «County», adquiriendo plena consolidación en la segunda mitad del siglo XIX.

7.2 CARACTERÍSTICAS ACTUALES

a) Se trata siempre, ante la ley, de una verdadera persona. Esta atribución de personalidad puede ser efectuada estatutariamente o por la Corona en virtud de su prerrogativa. Las dos se utilizan en el ámbito local, aunque sea mucho más frecuente la primera.

b) Debe tener atribuidas, en todo caso, funciones de gobierno en un área determinada, aunque esta autoridad puede no poseer la totalidad de los poderes que de hecho se ejercitan en dicha área.

c) Debe ser financiada al menos en parte, por impuestos detraídos de los habitantes del área que gobierna.

d) La autoridad debe ser controlada por representantes elegidos directa o indirectamente por los habitantes del área.

e) Debe ser capaz de ejercitar en su área un determinado número de funciones de gobierno; éste depende como es lógico del tipo de autoridad de que se trate, de su jurisdicción más o menos extensa y de

sus recursos, pero siempre estas funciones deben haberle sido conferidas estatutariamente.

7.3 FUNCIONES

La enumeración de estas funciones no puede hacerse nunca de manera completa, ya que son alteradas constantemente por el Parlamento a través de la promulgación de numerosas «Acts», de manera que un compendio de disposiciones legales de carácter local llenaría muchos volúmenes. Además, la independencia de las autoridades locales, clásica en Gran Bretaña, da lugar a una considerable variedad en el conjunto de funciones ejercidas de hecho por aquéllas; ya se trate de atribuciones propias (conferidas por Acta parla-

mentaria) o atribuciones meramente «consentidas». Por otra parte, las circunstancias geográficas también contribuyen a aumentar esta variedad, ya que sin duda un lugar costero o una antigua ciudad comercial tendrán interés en que las autoridades locales actúen de manera diferente a los deseos de una gran ciudad industrial.

La consecuencia, en conclusión, es que una moderna autoridad local debería poseer y desarrollar un amplio conjunto de funciones. Esta competencia habría de ser tan extensa como fuese posible, otorgando especial atención a los recursos de la zona, de manera que quedasen garantizados los intereses de los miembros y la autoridad pudiese reclutar un *staff* capaz y suficiente.—PABLO GONZÁLEZ MARIÑAS.