

Antonio Jiménez-Blanco

La organización local inglesa

SUMARIO: I. INTRODUCCION. II. LA ORGANIZACION POLITICA DE LAS ENTIDADES LOCALES. A) El Consejo: composición. B) Otro órganos. III. LA BUROCRACIA. IV. EL RÉGIMEN DE LAS GRANDES CIUDADES TRAS LA REFORMA DE 1985. V. RECAPITULACION.

I. INTRODUCCION

Cualquier análisis del Régimen Local inglés, siquiera sea meramente referido a lo organizativo y soslaye toda alusión a lo competencial, debe, para hacerse inteligible al lector español, comenzar por una serie de puntualizaciones introductorias. Ciertamente que estamos ya lejos de los tiempos de la polémica entre DICEY y HAURIOU, porque las antiguas alergias entre el sistema jurídico-público continental y el insular hace tiempo que han sido sustituidas por una suerte de recíproco imán. Pero, incluso para gente tan permeable a todo lo foráneo como nosotros, no ha de sobrar un breve recordatorio a lo que PAREJO ha llamado «los rasgos definidores del *Self-government*» y que más bien son auténticos principios rectores de la planta administrativa británica. Son, a su juicio, los siguientes: *a)* inexistencia de organización territorial permanente y general del Poder Central; *b)* carencia de vocación ejecutiva en la Administración Central; y *c)* concepción funcionalista del Gobierno local ¹.

¹ L. PAREJO ALFONSO, *Derecho básico de la Administración local*, Ed. Ariel, Barcelona,

Los tres rasgos están, obviamente, en conexión. No se trata sólo de que no exista, prácticamente, lo que en España conocemos por la Administración Periférica del Estado, sino de algo en esencia distinto y más profundo: la propia Administración Central no asume en sustancia tareas de gestión burocrática, de despacho de expedientes y se limita a la elaboración de líneas políticas y la fijación de criterios generales y programas sobre los distintos sectores de la acción pública. Es pues una unidad más reglamentadora, coordinadora y supervisora que estrictamente «ejecutora» de expedientes y autora de actos administrativos concretos. Es, en síntesis, algo más parecido al Gobierno federal alemán o a la Comisión de la Comunidad Europea (con todas las cautelas y matices) que a la imagen tradicional de un Ministerio español. Las funciones de gestión específica o están en personificaciones instrumentales —las «Agencias» anglosajonas, con ese u otro nombre— o en las propias autoridades locales, que con naturalidad son empleadas como lo que son, esto es, la única instancia existente de poder territorial encargada de la administración y ejecución de los mandatos normativos. O descentralización funcional o territorial, diríamos entre nosotros, siempre, de nuevo, como es evidente, con no pocas matizaciones, adiciones y complementos.

A todo ello hay que añadir el conocidísimo dato de que el Reino Unido carece de una Constitución formal, escrita y rígida y por ende de nada parecido a un Tribunal y a una jurisprudencia constitucionales, lo que deja al legislador un campo mayor al usual en los Estados del continente ².

1988, pp. 261 a 263. En palabras de E. GARCÍA DE ENTERRÍA, «el régimen local inglés ha ejercido en nuestra bibliografía un cierto papel mítico, como supuesta suma de perfecciones, en contraste con el escuálido régimen local que hemos padecido, y seguimos padeciendo. Ese papel se inicia con la recepción de la equivocada idea del *self-government* que pone en circulación en Europa el romanticismo municipalista a partir de los estudiosos alemanes, especialmente de Gneist. La recepción la cumplen los krausistas hace ya más de un siglo, y de forma especial Gumersindo de Azcárate y, más tarde, Adolfo Posada. Los últimos estudiosos directos de la realidad municipal inglesa, Jordana de Pozas, Pablo de Azcárate y Entrena Cuesta, siguen utilizando aún esos conceptos, aunque acierten ya a vislumbrar algunas resquebrajaduras significativas en el supuesto marco de perfecciones. Es evidente que nada puede reprochárseles: no sólo en toda la Europa continental ha seguido vigente, casi hasta hoy mismo, análogo espejismo, sino que los propios ingleses no han abandonado del todo su tono triunfalista hasta el momento mismo de la reforma aquí estudiada. La cual fue extraordinariamente audaz, pero realizada con la convicción general de que, mediante ella, no sólo se salvaba de la ruina, sino que se renovaba un régimen local modelico que debería seguir siéndolo». «Prólogo» al libro de M. CUCHILLO FOIX, *La reforma del régimen local en Inglaterra y Gales*, Ed. IEAL, Madrid, 1987. Entre las aportaciones generales más recientes contenidas en la revista especializada *Local Government Studies* (LGS), A. C. TUXILL, «Self-regarding and other-regarding actions: the proper assignment of local authority functions», vol. 4, núm. 4, julio-agosto de 1988; sobre el papel de las normas dictadas por las Entidades Locales, R. J. B. MORRIS, «Local legislation, the future for local authorities», vol. 15, núm. 2, marzo-abril de 1989.

² Recoge la situación en sus términos clásicos M. GARCÍA-PELAYO, *Derecho constitucional comparado*, Alianza Universidad Textos, Madrid, 1984 (reimpresión de la edición de 1961), pp. 276 y 277: «La constitución británica es el arquetipo de las flexibles; es decir, de las que se

Existen en la doctrina española reciente excelentes estudios sobre la materia específica que ahora interesa³. En ellos se cuenta que, en efecto, tras la «Local Government Act» de 1972, la Administración Local Insular se estructura de forma diferente según se trate de Londres; de las mayores concentraciones urbanas —las seis grandes ciudades y su entorno—; y, en fin, del resto del territorio. En este último ámbito (a veces llamado, quizá no propiamente, organización rural), existen tres niveles administrativos («three-tier system»): el Condado, el Distrito y, a veces, la Parroquia. Condados y Distritos existían también en las grandes áreas según el texto de 1972, aunque con la notable diferencia de que los segundos tenían un mayor peso competencial, hasta que la reforma legal de 1985 terminó de volcar el dato y ordenó la supresión de los Condados metropolitanos, o, más exactamente, de los «metropolitan county councils», para atribuir de manera decidida a los Distritos competencia administrativa de Derecho común y dejar el nivel superior reducido a unos cuantos organismos sectoriales, a su vez distintos en Londres y en las otras seis grandes ciudades —Birmingham, Liverpool, Manchester, Leeds, Scheffield y Newcastle, siempre en Inglaterra⁴.

Recordado todo el anterior, estamos ya en condiciones de entrar en nuestro tema mayor.

II. LA ORGANIZACION POLITICA DE LAS ENTIDADES LOCALES

Conocido es que las Entidades Locales continentales basan su organización política en un órgano colegiado, por lo común de elección popular directa; en un ejecutivo individual; y en un gremio o Comi-

reforman por el mismo órgano y método que la ley ordinaria. Fue en este sentido el ejemplo de constitución que, en contraste con las formadas con criterio racionalista, inspiró a Bryce su famosa distinción entre rígidas y flexibles (...). Esta flexibilidad técnico-jurídica le permite también una gran flexibilidad política, puesto que no se encuentra con obstáculos jurídico-formales para adaptarse no ya a las nuevas situaciones históricas de carácter normal, sino también a las situaciones excepcionales y en principio transitorias. De este modo puede dotar al ejecutivo de poderes inmensos si las circunstancias lo requieren; por ejemplo, en caso de guerra, sin necesidad de complicados cambios formales de la constitución o de sutiles, pero falseadas interpretaciones del texto; y, en todo caso, sin graves obstáculos de índole jurídico-formal. Todo ello es posible también en virtud de otro principio de la constitución británica, a saber: la soberanía del Parlamento.»

³ Aparte del libro monográfico de M. CUCHILLO ya citado y de las breves, pero enjundiosas referencias de L. PAREJO, desde una perspectiva comparatista, en la obra general mencionada, debe mencionarse a J. J. LAVILLA, «El condado en los regímenes locales inglés y estadounidense», en R. Gómez-Ferrer (coord.), *La provincia en el sistema constitucional*, Ed. Civitas y Diputación de Barcelona, Madrid, 1991, pp. 593-631.

⁴ En general sobre las Leyes de 1972 y 1985, en la bibliografía española, M. CUCHILLO, *op. cit., in totum*; L. PAREJO, *op. cit.*, pp. 259-260.

sión del primero, que asume las tareas de minigobierno. La «parlamentarización» del sistema se acentúa con la consideración del plenario como un foro más de control que de decisión, y, en paralelo, con la atribución al Presidente de la jefatura administrativa e incluso el liderazgo político. Pues bien, ese esquema es válido en el Reino Unido sólo en parte, en los términos que vamos a ver a continuación.

A) EL CONSEJO: COMPOSICIÓN

En cada Entidad Local existe un «Council», cuyos miembros son elegidos por sufragio mayoritario (en los Condados, en circunscripciones uninominales), en un número determinado en cada caso según los criterios que la propia Ley de 1972 [sección 6.2.a); secciones 47.1, 50 y 78.1.a); sección 1 del anexo 11] señala. Los nacionales británicos mayores de dieciocho años e inscritos como residentes tienen derecho de sufragio activo. La capacidad electoral pasiva es más rigurosa: mayoría de veintún años y una especial vinculación con el territorio (titularidad o inquilinato de propiedades o lugar de trabajo en los doce meses anteriores a la elección). Son inelegibles los funcionarios de la propia Entidad Local, los quebrados y los condenados a penas superiores a tres meses de prisión, según las secciones 79 y 80 de la ley⁵.

Tal es el sistema general de los Condados y Distritos. Existen peculiaridades en las Parroquias que ahora no hacen al caso⁶.

B) OTROS ÓRGANOS

Si bien existe una cabeza del Consejo, llámese Presidente o Alcalde, el mismo no ostenta ninguna función ejecutiva ni, en general, nada que se parezca a su homónimo español. Ello no significa que pueda seguirse manteniendo la idea, casi asamblearia, de que todo dependa del Pleno. Existen en cada Entidad Local una serie de Comisiones y Subcomisiones sectoriales (verbigracia, de transportes, hacienda, vivienda, educación, etc.), que asumen funciones de preparación de las correspondientes decisiones e incluso de resolución directa, sea *de facto* o *de iure*, en los casos de delegación, sólo vedada en materias tasadas, como las tributarias. Así pues, a nivel sectorial se reproduce el esquema colegiado (más que, por ejemplo, el del Concejal correspon-

⁵ Acerca de la composición del Consejo en Pleno y el *status* de sus miembros, M. CUCHILLO, *op. cit.*, pp. 155-162; L. PAREJO, *op. cit.*, p. 266; J. J. LAVILLA, *op. cit.*, pp. 608-612.

⁶ En las Parroquias inglesas y Comunidades galesas las hay con Consejo de Gobierno y Administración y sin él. En este segundo caso cuentan con una Asamblea o Junta, integrada por los electores. M. CUCHILLO, *op. cit.*, p. 163.

diente, según rige en España). Por supuesto, son los «Consejeros» los miembros de estas Comisiones, a veces con la adición de expertos reconocidos o de funcionarios.

Por lo demás, en punto a número, composición, competencias y demás consideraciones, la Ley de 1972 dice bien poco, por estarse ante materia propia de la autonomía local⁷. Con todo, debe recordarse que para el conocido Informe BAINS del propio año de 1972, las carencias derivadas de la inexistencia de un órgano gestor ejecutivo debían solventarse —como en efecto así ha sido en buena medida— mediante la reducción del número de Comisión y su mayor operatividad, al concebirse como cabezas de unidades administrativas estrictamente ejecutivas⁸.

III. LA BUROCRACIA

Entre el personal de las Entidades Locales inglesas no existe nada parecido a nuestros funcionarios con habilitación de carácter nacional. Tampoco son, ni siquiera, «civil servants», en el sentido típicamente inglés. Su reclutamiento compete, pues, en principio, a la Corporación respectiva.

Ello no obstante, el «status» jurídico de este personal ha sido objeto, incluso desde antes de 1972, de una sustancial homogeneización. Las asociaciones representativas de las propias instituciones locales y los sindicatos, también de amplio ámbito, son quienes, por vía convencional, han generado y actualizan el código de derechos y deberes, el denominado «Purple Book», en base, claro es, a los principios de mérito, capacidad e imparcialidad.

La Ley de 1972 tampoco señala nada sobre organización administrativa. Suele haber los llamados «departamentos centrales» («horizontales») y otros encargados de servicios específicos⁹.

⁷ Destaca J. J. LAVILLA, *op. cit.*, p. 611, que «la *Local Government (Access to Information) Act* de 1985, además de declarar públicas las sesiones de las Subcomisiones de las autoridades locales, ha limitado considerablemente la posibilidad de acordar el carácter secreto de sus órganos, que antes podía verificarse por decisión no motivada de éstos y fundada en cualquier razón, exigiendo, además de la motivación, que ésta se ampare precisamente en la necesidad de preservar el carácter reservado de informaciones calificadas como confidenciales o exentas».

⁸ El llamado Informe BAINS —uno de los muchos existentes en la vida pública británica— se publicó con el rótulo de *The New Local Authorities: Management and Structures*, HMSO, 1972. En la literatura reciente es al uso decir tanto que los Consejos son demasiado numerosos como que el sistema de comités inhibe el papel del Concejil individual. Siempre dentro de LGS, J. GFORD, «A Councillor's case-work», vol. 14, núm. 3, mayo-junio de 1988; R. BOOKE, «The Enabling Authority-Practical Consequences», vol. 15, núm. 5, septiembre-octubre de 1989; J. STEWART, «The Role of Councillors in the Management of the Authority», vol. 16, núm. 4, julio-agosto de 1990.

⁹ Sobre todo ello, M. CUCHILLO, *op. cit.*, pp. 172-174: «Los departamentos centrales son responsables del asesoramiento de la entidad respectiva, destacando por su importancia los de

Por lo demás, el progresivo nivel de politización de la vida local en los últimos años no ha podido dejar indemne el marco tradicional de relaciones entre políticos y funcionarios. El Informe WIDDICOMBE de 1986 y la posterior toma de posición gubernamental al respecto (1988), partiendo de la base de que la situación histórica se explicaba, una vez más, por normas no escritas («British Local Government Officers have traditionally served their council with equal commitment, whatever party may be in political control. This tradition is based on conventional and practice rather than prescribed rules») y de que la cada vez mayor complejidad y sofisticación de las políticas públicas exige grandes dosis de conocimientos en los llamados a decidir, se pronunciaron por la posibilidad de que el personal especializado asistiese a las sesiones de los grupos políticos locales para asesorarles y, en general, a clarificar los papeles de los técnicos y reducir los potenciales puntos de conflicto de lealtades¹⁰.

IV. EL REGIMEN DE LAS GRANDES CIUDADES TRAS LA REFORMA DE 1985

La antes aludida desaparición de los gobiernos metropolitanos («county councils») se hizo, en efecto, mediante la transferencia sistemática de sus competencias a los Distritos. Ello no obstante, subsisten una serie de instituciones condales que son, en síntesis, las siguientes:

— Las «Police Authorities», organismos mixtos de carácter local, integrados por miembros —electos— de los Consejos de Distrito y, en número igual, por Magistrados de los Tribunales radicados en la correspondiente demarcación (sección 24 de la Ley de 1985).

— Las «Fire and Civil Defense Authorities», compuestas también por miembros de los Consejos de Distrito, en proporción al número de habitantes (sección 26).

Secretaría y Tesorería, Personal, Servicios de Gestión, Investigación e Información, Computadores y Gestión del Uso del Suelo. Los departamentos de servicios son responsables de la prestación de servicios concretos a la comunidad, destacando entre los mismos los de Educación, Servicios Sociales, Vivienda, Carreteras, Transportes y Planeamiento Urbanístico. Los departamentos de servicios específicos, que gozaban hasta la reforma de gran independencia, actuando de acuerdo con su Comité respectivo y con sujeción únicamente al presupuesto y a la orientación política general fijada por el Consejo Local, han perdido parte del poder e influencia de que disponían con anterioridad a la misma. Y ello en virtud, en gran medida, de la incorporación de técnicas de «Corporate management» en el ámbito de la organización administrativa y burocrática de las instituciones locales surgidas de la reforma».

¹⁰ *The Conduct of Local Authority Business: Report of the Committee of Inquiry into the Conduct of Local Authority Business (Widdicombe Report)*, HMSO, 1986. También, *The Conduct of Local Authority Business. The Government Response to the Report of the Widdicombe Committee of Inquiry*, HMSO, 1988. Una visión crítica en J. GREENWOOD, «Facilitating Officer/Councillor Relationships: Meeting the Post-Widdicombe Challenge», *LGS*, vol. 16, núm. 6, noviembre-diciembre de 1990.

— Las «Passanger Transport Authorities», de idéntica composición e igualmente organismos con personalidad propia (sección 28).

Igualmente, existen los llamados «Joint Boards» y «Joint Committees»¹¹.

En síntesis, puede decirse que en este nivel «metropolitano», las cosas se han volcado definitivamente del lado de los Distritos (tal vez lo que en España llamaríamos nivel municipal), habiendo quedado, el escalón superior, troceado en una serie de organismos sectoriales, que, puestos a buscar un parangón en España, estarían tal vez no lejos de las Mancomunidades.

El caso de Londres es algo diferente. Ciertamente, como es conocido, la misma Ley de 1985 suprimió el «Greater London Council», saliendo así, en principio, reforzados los treinta y dos burgos del área, la City y «The Temple», y cierto también que se crearon de nuevo algunos organismos funcionales. Pero en éstos está presente lo que en España llamaríamos la Administración del Estado con una intensidad superior a la existente en los ámbitos de las otras seis ciudades. En concreto, el diseño resultante es el siguiente:

— En materia de planeamiento urbanístico, la competencia recae íntegramente en los Distritos, aunque bajo las directrices de la Administración Central, en concreto, el Secretario de Estado para Medio Ambiente y Gobierno Local.

— En tráfico, carreteras y vías públicas, las cosas son parecidas. El Ministerio 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: competencia de los burgos.

— Administración de Justicia: igual, aunque con directrices —y financiación parcial— del Ministerio de Justicia.

En las demás materias, las funciones del Consejo del Gran Londres han recaído en organismos funcionales indirectamente representativos —con base en los Distritos— y de ámbito metropolitano, o, en

¹¹ Como explica L. PAREJO, *op. cit.*, p. 267, «los *Joint Boards* son organismos de constitución voluntaria por los Distritos (en cuyo caso se integran por miembros electos de los mismos) o, en su caso, forzosa por decisión del Ministerio competente (en cuyo supuesto su composición puede articularse no sólo con representantes —miembros electos— de los Distritos, sino también con altos funcionarios de éstos). Finalmente, los *Joint Committees* son organismos sin personalidad compuestos por miembros electos y altos funcionarios de los Distritos, cuya supervivencia depende del Gobierno central, que está habilitado para suprimirlos o convertirlos en organismos con personalidad de carácter local». Sobre el régimen de las grandes ciudades versa el documentado Anexo del libro de M. CUCHILLO, pp. 415-433.

otras ocasiones, en organismos específicos adscritos a la Administración Estatal, lo que permite desprender un nada velado móvil centralizador escrito en la legislación de 1985. Así, transporte, «London Regional Transport Authority», adscrito al Ministerio del ramo; catalogación y conservación del Patrimonio Histórico-Artístico y Museos, igualmente una Comisión adscrita a la Administración ministerial; y desecación de marismas y prevención de inundaciones, «Thames Water Authority», organismo responsable de suministro de agua y red de alcantarillado, también de la Administración Central ¹².

V. RECAPITULACION

En síntesis, la organización de las Entidades Locales inglesas refleja las tensiones que son propias del momento en todo occidente. La inexistencia de órganos unipersonales sigue siendo la gran diferencia con lo que ocurre en el continente, dando lugar a no pocos debates. Por otro lado, las reformas introducidas en los años setenta y ochenta no pueden entenderse sino en un marco de inestabilidad, en base a los dos siguientes factores:

— La introducción de un nuevo sistema de financiación, que pretendía tener en el llamado «Poll-tax», un impuesto de capitación, su elemento principal; se trataba de dar con una cuota única o casi única en cada Entidad, para hacer más «visible» la mayor o menor carestía de unas y otras y forzarlas a la competitividad. La oposición popular y política contra esas medidas, inicialmente concebidas como la coronación de todo el sistema, provocó una importante crisis política en el otoño de 1990 y la caída de la Primer Ministro, como es conocido.

— El tema de la «devolution» de poderes a Escocia y Gales. La ola de nacionalismo que recorre Europa no ha terminado de llegar a las islas, como se vio en las elecciones de abril de 1992, pero sin duda seguirá siendo, como tantos otros, una cuestión que tarde o temprano volverá a surgir, con la consiguiente sacudida de las Entidades propiamente Locales.

En palabras de A. LE SUEUR y F. SNYDER, «la estructura del Gobierno Local en el Reino Unido ha estado, más o menos, en constante cambio durante los últimos treinta años. A los arreglos resultantes les falta racionalidad. El Gobierno Central ha anunciado recientemente que todavía está pensando en una reorganización del Gobierno Local» ¹³.

¹² Sobre el régimen especial de Londres a partir de 1985, y de nuevo en la bibliografía española, M. CUCHILLO, *op. cit.*, pp. 415 a 433; L. PAREJO, *op. cit.*, pp. 276 y 277; J. J. LAVILLA, *op. cit.*, pp. 598-600.

¹³ «La incidencia del Derecho de la Comunidad Europea en la organización administrativa del Reino Unido», *Administración de Andalucía*, 9, 1992, p. 88.