

# Las Vicisitudes del Derecho Local de Inglaterra y Gales

A propósito del libro «CROSS ON PRINCIPLES OF  
LOCAL GOVERNMENT LAW» de Stephen Bailey\*

Carlos González Álvarez  
Becario de Investigación de  
la Universidad de León

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. LA REESTRUCTURACION DE LAS ADMINISTRACIONES LOCALES. 1. Inglaterra y Gales. 2. Escocia. III. EL VACIAMIENTO DE LAS COMPETENCIAS DE LA ADMINISTRACIONES LOCALES. 1. El patrimonio inmobiliario local. 2. La Competitividad en la Esfera local. 3. Las empresas públicas locales. 4. La desregulación. 5. La contratación local. 6. La administración hidráulica local. 7. La reforma educativa. IV. LAS FINANZAS LOCALES. 1. Los ingresos. Las contribuciones. El *Poll Tax*. El *Council Tax*. Las subvenciones estatales. 2. Los gastos. V. LAS ELECCIONES LOCALES. VI. EL CONTROL DE LAS ADMINISTRACIONES LOCALES. 1. El control gubernamental. 2. El control judicial. *Judicial Review*. VII. CONCLUSIÓN

## I. INTRODUCCIÓN

Desde la radical reforma de 1972 <sup>1</sup>, las Entidades locales inglesas han venido sufriendo un proceso de reducción de competencias y de limitaciones en su capacidad de actuación que, aunque no tan llamativo como la reestructuración mencionada, sí ha supuesto que, en el poco tiempo transcurrido <sup>2</sup>, la fisonomía de las Administraciones lo-

---

\* Este trabajo ha sido realizado en el Departamento de Derecho Público de la Facultad de Derecho de la Universidad de Edimburgo, durante una estancia del autor financiada por la Fundación MONTELEÓN.

<sup>1</sup> Para estudiar la historia de la Administración Local en Inglaterra y Gales y la importante reforma de 1972, *vid.* el destacado trabajo de M. CUCHILLO FOIX, *La reforma del régimen local en Inglaterra y Gales*, IEAL, Madrid, 1987.

<sup>2</sup> En sólo 20 años ha habido un sinfín de reformas, tanto legislativas como de práctica política, que serán analizadas brevemente en este trabajo. Más de un autor ha afirmado que se ha producido una reforma constitucional clandestina. Dadas las peculiaridades

cales <sup>3</sup> haya variado de forma substancial. La publicación reciente de una nueva edición del «CROSS ON PRINCIPLES OF LOCAL GOVERNMENT», confirma la necesidad de una casi continua actualización de los manuales sobre Derecho Local. Además, dada la reconocida autoridad de este manual, supone un importante instrumento de estudio para aquéllos que, por motivos geográficos, tenemos más difícil el seguimiento diario de los vientos que zarandean los muros de los *Town Halls* de Gran Bretaña.

El Régimen local en Inglaterra y Gales ha sufrido profundas transformaciones en la última década debido, sobre todo, a una «violenta» política de reestructuración y de simplificación de los distintos entes locales; aunque este loable objetivo ha servido para encubrir un nuevo ataque al importante poder que tradicionalmente residía en las Autoridades locales. La era thacheriana ha supuesto un debilitamiento de las competencias ejercidas por los Ayuntamientos, que han visto cómo los servicios que desde décadas venían prestando han ido poco a poco pasando a manos privadas o de otras administraciones <sup>4</sup>. Este debilita-

---

del sistema británico, a falta de una Constitución escrita, son las *convenciones constitucionales* las que regulan cómo debe hacerse una reforma constitucional, que imponen un meditado proceso, con participación de expertos y fases de información y debates públicos; trámites obviados en esta ocasión. Para descubrir la naturaleza de estas convenciones *vid.* COLIN MUNRO, "Constitutional Conventions", en *Studies in Constitutional Law*, Butterworths, Londres, 1987, págs. 35 y ss.

<sup>3</sup> Quisiera anotar aquí unas puntualizaciones terminológicas. Las Administraciones locales en inglés reciben el nombre genérico de *Local Authorities*, esto es «Autoridades Locales», dado que, aunque sí tienen personalidad jurídica —ostentan la naturaleza de *corporation*—, en el sistema legal inglés no se usa nuestro concepto de Administración pública. Por lo tanto, cuando use en este trabajo el término Autoridad local, lo hago como sinónimo de Administración local. Es necesario tener en cuenta que el término «*Local Authority*» se refiere también al órgano de gobierno de la Administración local; de igual forma, muchas *Local Authorities* no tienen carácter territorial.

La segunda aclaración es que el término *Local Government* lo traduzco por Administración Local, aunque se nos hace patente que el uso de la palabra Gobierno en el sistema inglés hace referencia al principio de *self-government*, esto es, autogobierno. No obstante, dado que nuestras Administraciones Locales tienen garantizada constitucionalmente su autonomía, no me parece forzado el acudir a esta traducción. Interesa recordar aquí la aportación del Prof. SOSA WAGNER a la caracterización de la autonomía local como administrativa o política (*vid.* SOSA WAGNER, *Manual de Derecho Local*, 2ª Edición, Tecnos, 1989, págs. 60 y 61).

<sup>4</sup> Como se verá en este trabajo, el proceso de privatización está acompañado por la asunción de competencias locales, ya sea por el Gobierno central (un ejemplo reciente lo tenemos en *Transport and Works Act 1992*, que en sus Secciones 16, 17 y 18, amplían los poderes del Secretario de Estado en materia de urbanismo, edificios catalogados y áreas de

miento se ha intentado recurriendo a varias estrategias: impulsar la venta del importante patrimonio inmobiliario de los Ayuntamientos, imponer unos sistemas de contratación absolutamente competitivos — donde sólo las grandes empresas privadas pudieran resultar adjudicatarias—, desregular los monopolios del sector público —generalmente ejercidos por las Autoridades locales como en el caso del transporte público—, fomentar la posibilidad de que ciertos servicios pudieran salirse del control municipal —así, las escuelas de patrocinio municipal pasaron a depender del Gobierno central— y, para acabar esta incompleta lista de ataques a la Administración local, los conservadores han instaurado la llamada por algún autor «la cultura del *quango*»<sup>5</sup>, esto es, crear toda una serie de entidades administrativas con más o menos independencia del Gobierno que, entre sus actividades, ha estado la de depredar competencias locales —quizás la más clara manifestación está en las competencias urbanísticas y las *Urban Development Corporations*—<sup>6</sup>.

---

conservación, y de sustancias nocivas, en detrimento de las autoridades locales de planificación), ya sea por el sinnúmero de organismos más o menos autónomos que existen en la estructura administrativa británica.

<sup>5</sup> Para los interesados en ampliar información sobre la multiforme institución designada por este acrónimo (que puede ser traducido como «*quasi autonomous non-governmental organisation*» o, según otros autores, por «*quasi autonomous national governmental organisation*»), y que tradicionalmente ha sido referida con el término *Public Corporation*, aunque últimamente se ha generalizado la expresión *Executive Agencies*, vid: HOOD PHILIPS Y JACKSON, *Constitutional and Administrative Law*, 7ª Edición, Sweet & Maxwell, Londres, 1987, págs. 606 y ss; H.W.R. WADE, *Administrative Law*, 6ª Edición, Clarendon Press, Oxford, 1988, págs. 153 y ss; FOULKES, *Administrative Law*, 7ª Edición, Butterworths, Londres, 1990. También el informe «*Report on Non Departmental Public Bodies*» (1980, Cmnd. 7797). BAKER, «Quango: a word and a Campaign» en *Quangos in Britain*, editor: Barker, 1982. Con bastante ironía —y preocupación— el MP laborista JOHN GARRET ha acuñado el término «*PINGO*», como acrónimo de «*partially independent governmental organization*», con el que se quiere hacer referencia a la casi total falta de mecanismo de control sobre dichas organizaciones.

<sup>6</sup> Organismos para la regeneración de áreas que necesitan una mejora urbanística, asumen la mayoría de las competencias urbanísticas de los *districts* o de los *London boroughs* afectados. El problema reside en que aquellos organismos no ostentan la legitimación de ser elegidos por los ciudadanos; carencia de legitimación democrática que padecen la mayoría de los *quangos*. Para un estudio en mayor profundidad vid. HEAP, *An Outline of Planning Law*, 10ª Edición, Sweet & Maxwell, Londres, 1991, págs. 439 y ss. En el mes de julio de 1992, el Gobierno publicó un *Consultation Paper* titulado *The Urban Regeneration Agency*, proponiendo el establecimiento de una nueva agencia que asumiera funciones en la difícil tarea de impulsar la regeneración de los centros urbanos; con amplios poderes para gestionar la edificación y rehabilitación de zonas o construcciones abandonadas y coordinar las iniciativas privadas con las públicas.

Este fomento gubernamental de las Agencias reguladoras tiene su justificación principal en dos razones <sup>7</sup>. La primera, flexibilizar el modo de trabajo de la Administración pública, adaptando las técnicas de gestión privada a la función pública —como dato anecdótico podemos apuntar que incluso se ha previsto que las próximas ofertas de empleos públicos de alto nivel se anuncien en los periódicos al estilo de las actuales ofertas de trabajo para altos ejecutivos—. La segunda de las razones deriva del proceso de privatización de numerosos servicios públicos; las nuevas empresas gestoras necesitan algún tipo de control, que se realiza a través de las referidas *executive agencies* <sup>8</sup>; no obstante, las disputas entre los organismos reguladores y las industrias privatizadas son inevitables, dada la situación monopolítica de la que disfrutaban muchas de éstas.

Por otro lado, es significativo constatar que ha sido la Cámara de los Lores la que se ha erigido en firme valedora de los «derechos» de las Administraciones locales, al rechazar los proyectos gubernamentales de reforma local en numerosas ocasiones. Esta postura de la Cámara Alta ha logrado que se abandone la vieja y despectiva expresión «*Lords v. People*», sustituida por la de «*Lords and People v. Government*» <sup>9</sup>.

## II. REESTRUCTURACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES LOCALES

### 1. Inglaterra y Gales

Creemos interesante detenernos en repasar, apoyándonos en el libro del Prof. Bailey, cuáles han sido las transformaciones en la últi-

---

<sup>7</sup> El programa de reformas de la función pública y, en especial, de su modo de trabajo se plasmó en un documento, editado en 1988, por la «Unidad para la Eficiencia» adscrita al Primer Ministro, que bajo el título *Improving Management in Government: the Next Steps*, tenía como punto central el transformar la función pública de tal forma que la gestión de los servicios públicos se alejara lo más posible del ámbito político para ser desarrollada por agencias operando con sistemas de trabajo similares a los de las empresas privadas.

<sup>8</sup> También se usa el término *Regulatory Agencies* como sinónimo. Los iuspublicistas británicos tienen una grave preocupación —también presente en nuestra doctrina— por las deficientes medidas de control que existen sobre dichos organismos. *Vid.* un informe elaborado sobre esta materia por el CONSTITUTIONAL REFORM CENTRE, *Regulatory Agencies in the United Kingdom*, Parliamentary Affairs, Vol. 44 n° 4, (1991), págs. 505 y ss.

<sup>9</sup> *Vid.* DAMIEN WELFARE, *An Anachronism with Relevance: The Revival of the House of Lords in the 1980 's and Its Defence of Local Government*, Parliamentary Affairs, Vol. 45 n° 2, (1992), págs. 205 y ss., donde se hace balance de los distintos proyectos de Ley sobre Régimen local, que sufrieron demoras considerables en su tramitación parlamentaria por la oposición de los «Pares».

ma década. Podemos comenzar con quizás la de mayor entidad: los *Condados Metropolitanos*<sup>10</sup> —que incorporaban en su territorio aquellas áreas más fuertemente urbanizadas—, fueron suprimidos por la Ley de Gobierno Local de 1985, ley que también abolió, con efectos desde el primero de abril de 1986, el *Greater London Council*<sup>11</sup>. Esta Ley puso en práctica las tesis defendidas en el conocido Libro Blanco «*Streamlining the Cities*»<sup>12</sup>, que, con la excusa de que suponía un aumento excesivo del gasto público el mantener dos administraciones, alegando que sus competencias eran coincidentes y que mantenían un alto índice de conflictividad entre ellas, se propugnó la supresión de la superior, transfiriendo sus competencias, principalmente, a los *London borough councils* y a los *metropolitan district*

---

<sup>10</sup> Nos referimos a los *Metropolitan counties*, que fueron creados por la *Local Government Act 1972*. Hagamos un breve examen de la situación creada por esta Ley. En Inglaterra, estableció 6 condados metropolitanos (eran las conurbaciones de *Tyne and Wear*, *Greater Manchester*, *Merseyside*, *West Midlands*, *West Yorkshire* y *South Yorkshire*), divididos en 36 distritos metropolitanos, y 39 condados no-metropolitanos, divididos en 296 distritos. En Gales se crearon 8 condados no-metropolitanos, divididos en 37 distritos, que a su vez, comprenden una o más *communities*. Las antiguas parroquias rurales inglesas (*parishes*) continuaron existiendo como tales, con sus *meetings* —o asambleas de electores— que ejercen las funciones encomendadas a dichos entes locales menores. Se mantuvieron otras entidades de menor importancia que no pueden ser tratadas aquí.

<sup>11</sup> Que había sido creado por la *London Government Act 1963*. El Gran Londres es la circunscripción administrativa que comprende los *London Boroughs*, la *City of London* y los *Temples*. Al abolirse el *Greater London Council* (G.L.C.), sus competencias fueron transferidas a las Autoridades locales supervivientes, a otros organismos también existentes y algunos de nueva creación. Nos quedan, por tanto, los 32 *London Boroughs Councils*, que tienen competencia general y son los únicos responsables de la administración del Gran Londres —salvo las competencias residenciadas en los órganos *ad hoc* que seguidamente veremos—. Fieles a la tradición, la *City of London Corporation* mantuvo su estructura, acorde con una Ley de 1690. De igual forma, *The Temples*, antigua propiedad eclesíástica perteneciente a los Caballeros Templarios, sigue ostentando ciertos ámbitos de autonomía. Tras la supresión del G.L.C., como bien se ha observado por los autores, Londres es la única gran capital europea que no tiene Alcalde. Otros organismos que asumieron competencias específicas son *The London Fire and Civil Defence Authority*, *The Inner London Education Authority* —que fue abolida por la Ley de Reforma Educativa de 1988—, *The London Residuary Body* —organismo muy peculiar con diversas funciones financieras de compensación entre las distintas administraciones y pagos de pensiones y subsidios—, *The London Pensions Fund Authority*, *London Regional Transport*, *Thames Regional Water Authority* —privatizada por la *Water Act 1989*—, y la *Port of London Authority*.

<sup>12</sup> Este White Paper de 1983 es un documento gubernamental —del Departamento del Medio Ambiente— que, con el paradójico título de «Potenciando las Ciudades», abogó por suprimir aquellas Administraciones sobrepuestas a los burgos londineses (*London boroughs*) y a los distritos metropolitanos.

*councils* <sup>13</sup>. Estos grandes Entes locales suprimidos, habían ejercido una constante labor de crítica y oposición a la política del Gobierno, debido a que la llamada *New Urban Left* había ido copando los puestos de responsabilidad en el nivel local <sup>14</sup>.

## 2. Escocia

Ya hemos indicado que el CROSS ON LOCAL GOVERNMENT LAW, trata exclusivamente del Régimen local en Inglaterra y Gales. Y no hay que olvidar que la estructura y derecho locales en Escocia y en Irlanda del Norte contienen muchas notas diferenciadoras que obligan a un estudio separado. No obstante, creemos oportuno hacer aquí una breve referencia al proyecto del partido conservador de reformar la estructura del gobierno local en Escocia. La última manifestación de esta política es la publicación el 12 de octubre de 1992 de un segundo *consultation paper*, o proyecto a información pública, por parte de *The Scottish Office* o Delegación del Gobierno en dicha nación. Se pretende eliminar el actual sistema de dos niveles de administraciones dejando sólo un tipo de Ente local; este documento contiene cuatro variantes que recogen la posibilidad de dejar una estructura de 15, 24, 35 ó 51 Administraciones locales unitarias, dependiendo del mayor o menor esfuerzo de agrupación que se pretenda. A pesar de las presuntas ventajas de los proyectos, algunas voces muy autorizadas han denunciado que esta reforma propuesta por los «*tories*» pretende realmente limitar el poder de sus adversarios políticos en diversos feudos inasequibles a una conquista electoral; se lo-

---

<sup>13</sup> También hubo transferencias a otras autoridades o administraciones, así, aparte de las ya mencionadas del Gran Londres, en cada uno de los Condados Metropolitanos se constituyeron diversas *Joint Authorities* —autoridades conjuntas—, así: las *metropolitan county fire and civil defence authorities* —con competencias sobre el servicio de bomberos y de protección civil—, las *metropolitan county passenger transport authorities* —transporte de pasajeros—, las *metropolitan county police authorities* —policía—. Al igual que en Londres se creó un *Residuary Body* para cada una de las áreas metropolitanas. Son todas personas jurídicas e incluyen en su denominación el nombre del condado al que pertenecen.

<sup>14</sup> Esta *Nueva Izquierda Urbana*, desencantada con el Laborismo, fue la que permitió alcanzar el Gobierno —a través de cómodas mayorías en el Parlamento— a la Sra. THATCHER, ya que dicho movimiento urbano se fue desentendiendo de la política nacional, para concentrar toda su atención en la vida local. El Gobierno Conservador vio que se realizaba una oposición más dura desde los Ayuntamientos que desde *Westminster*, lo que les animó —entre otros ataques al poder local— a suprimir, prescindiendo de todo respeto a las convenciones constitucionales, las Administraciones responsables de las, podríamos llamar, áreas metropolitanas, siempre muy beligerantes.

garía así conseguir una redistribución territorial que conllevaría a un nuevo reparto de poder <sup>15</sup>.

### III. EL VACIAMIENTO DE COMPETENCIAS DE LAS ADMINISTRACIONES LOCALES

1. Como ya hemos apuntado, el Gobierno fomentó la venta del importantísimo patrimonio inmobiliario de los Entes locales, quienes históricamente habían sido los más importantes constructores y propietarios de viviendas para alquilar, siempre de rentas muy accesibles. Si bien es cierto que gran parte de las viviendas fue adquirida por los inquilinos, muchos solares y casas deshabitadas fueron compradas por grandes empresas privadas. De todas formas, el resultado ha sido que el patrimonio municipal de suelo y de edificios se ha visto reducido en pocos años en proporciones impensables hace dos décadas <sup>16</sup>.

2. Otra de las políticas inspiradas en el más férreo liberalismo y que, poco a poco, ha ido mermando las posibilidades de actuación de los Entes locales, es la obligatoriedad de la libre competencia en casi todos los sectores de la actividad local. La primera de las normas dictadas con este objetivo fue la *Local Government Planning and Land Act 1980*, que obligó a la libre competencia en las materias de carreteras y autopistas, construcción de edificios y su mantenimiento. Una Ley de 1988 <sup>17</sup> enumeró otra serie de actividades que tan sólo puedan ser asumidas por los Entes locales si las pueden desempeñar a precios competitivos. Esta lista, que puede ser incluso ampliada reglamentariamente

---

<sup>15</sup> Una muy reciente *Local Government Act 1992* también propone reemplazar el sistema de dos niveles de la actual Administración local de Inglaterra y Gales, por uno más flexible con autoridades unitarias.

<sup>16</sup> Para analizar una de las manifestaciones de esta política, *vid.* SAINSBURY y EARDLEY, *Housing Benefit Review Boards: a Case for Slum Clearance*, Public Law, (1992), págs. 551 y ss. En 1982, por medio de la *Social Security and Housing Benefits Act 1982*, se introdujo un sistema unificado y centralizado de subvenciones para alojar a personas con ingresos bajos, suprimiendo las medidas que las distintas Administraciones locales habían dispuesto para ayudar en el pago de la renta y de las contribuciones. Además, se diseñó un sistema de resolución de recursos en esta materia que ha sido objeto de numerosísimas críticas, por querer evadirse del necesario control —tanto administrativo como judicial— (*vide* la referencias bibliográficas contenidas en la nota 4 del artículo citado).

<sup>17</sup> Es la *Local Government Act 1988*.

<sup>18</sup> Y así, el Secretario de Estado, ha añadido la gestión de instalaciones deportivas y de tiempo libre a la lista legal, por una Orden de 1988 (S.I. 1989, n° 2488).

<sup>18</sup>, incluye entre otras las siguientes actividades: recogida de basuras, limpieza de edificios, limpieza de las calles (papeleras, limpieza de fachadas, semáforos, señales, etc.), servicio de comidas en escuelas y centros de beneficencia, todo lo referido a la jardinería, y la reparación y mantenimiento de vehículos. El Prof. Bailey analiza detenidamente en su libro <sup>19</sup> cuáles son todas las condiciones que deben satisfacerse para poder desempeñar cualquiera de las actividades afectadas, desde los anuncios previos en un periódico local, hasta los requisitos a cumplir en el desarrollo de dicha labor. Las consecuencias de esta rígida política de no falsear ni restringir la competencia en el ámbito local, han sido que muchos de los servicios públicos que habían desempeñado directamente las Administraciones locales estén en manos de empresas privadas, escapando a la gestión municipal directa <sup>20</sup>.

3. Las empresas públicas locales (*Local Authority Companies*) también se han visto fuertemente reguladas a partir de la *Local Government and Housing Act 1989*. La finalidad de esta rígida vigilancia es que no escapen a los sistemas de control que se han dispuesto sobre las Administraciones locales, aquellas empresas con dependencia efectiva de algún ente local. Las empresas locales se dividen en tres categorías: empresa **controlada** por la Autoridad local, empresa **influenciada** y empresa en la que el Ente local tiene un **interés minoritario**. El término empresa local abarca todas las formas jurídicas posibles de persona jurídica, y el concepto de «Administración local» engloba cualquiera de las Administraciones con competencias locales <sup>21</sup>. Las empresas que sean calificadas como controladas deberán cumplir diversos requisitos, como: que el director sólo sea nombrado por dos años, que no haya sido removido de su cargo por haber tenido en cuenta en su gestión otras cuestiones diferentes de las meramentes comerciales, que no más de un quinto de los di-

---

<sup>19</sup> Págs. 96 y ss.

<sup>20</sup> El impedir la gestión directa, modo de gestión que en otros países se viene utilizando tradicionalmente, aunque siempre complementada con formas indirectas, (Cfr. DOMINIQUE LORRAIN, "El modelo francés de servicios urbanos", en *Ciudad y Territorio*, nº 88, 1991 y SOSA WAGNER, *La Gestión de los Servicios Públicos Locales*, Tecnos, 1992), ha eliminado la posibilidad de utilizar el empleo municipal como medio de subsidiar a desempleados y otro tipo de personas con dificultades que tenían en su Ayuntamiento un empleador ocasional. Esta labor de beneficencia ha sido imposibilitada por las exigencias economicistas.

<sup>21</sup> Así se incluyen: tanto los consejos de los condados, distritos, burgos londinenses, parroquias y comunidades; autoridades para los incendios, policía o basuras; organismos conjuntos; los sucesores de los organismos para competencias residuales; comités conjuntos y los organismos de transporte de pasajeros, entre los más importantes.



rectivos hayan sido miembros o funcionarios del Ente local, que la compañía no haya ocupado solares en los que la Administración local tenga interés, que ésta no haya prestado dinero a la empresa o avalado de alguna forma, y otra larga serie de disposiciones complementarias que intentan despolitizar y desvincular la gestión de dichas empresas locales <sup>22</sup>. La ley mencionada y sus reglamentos de desarrollo desglosan y enumeran, siguiendo una técnica legislativa eminentemente anglosajona —ahora más familiar para nosotros por su influencia en el Derecho Comunitario—, todas las situaciones en las que se considera una empresa influenciada o con relaciones comerciales con una Administración local.

4. Otro de los procesos, que aunque común a toda la economía británica, afectó de forma directa a la Administración local, fue la política de desregulación que, con una intensidad inopinada, puso en práctica el Gobierno de la Sra. Thatcher <sup>23</sup>. Por poner sólo un ejemplo, la Ley de Transporte de 1985 obligó a los servicios públicos municipales del transporte urbano a independizarse de los Ayuntamientos, convirtiéndose en empresas privadas que debían operar sólo teniendo en cuenta los criterios del mercado. Sin embargo, este proceso desregulador y privatizador <sup>24</sup> ha tenido como una de sus consecuencias —que ya hemos tenido ocasión de avanzar y más adelante desarrollaremos— la aparición de un gran número de organismos reguladores de la actividad de las nuevas empresas privatizadas. Uno de los aspectos negativos de esta sucesión de desregulación y posterior regulación es la imposibi-

---

<sup>22</sup> La *Local Government Finance Act 1982* establece los controles a realizar en todo tipo de pagos, contratos, concesiones, préstamos, autorizaciones, licencias, etc. entre los Entes locales y las compañías por ellos *controladas o influidas*.

En 1989 se elaboró un Documento de Consulta sobre este tema, que propugnaba aún más controles para lograr una mayor transparencia: *Local Authorities' Interest in Companies in England and Wales, Draft Circular* (October 1989).

<sup>23</sup> Se ha publicado recientemente el libro del Dr. FRANCISCO JOSÉ VILLAR ROJAS, *Privatización de servicios públicos. La experiencia española a la luz del modelo británico*, Tecnos, 1993, en el que se hace un exhaustivo análisis de los más importantes procesos privatizadores acaecidos en el Reino Unido en la última década. Es, por otro lado, muy valiosa la aportación que realiza el autor al comparar el sistema británico con el español, de la que se pueden extraer importantes enseñanzas para afrontar en nuestro país privatizaciones de servicios públicos.

<sup>24</sup> Para un estudio de este tema desde una perspectiva económica, se puede partir de la ponencia de M. BISHOP Y J. KAY, "El impacto de la privatización en la eficiencia del sector público en el Reino Unido", *Información Comercial Española*, nº 707, julio, 1992, (traducción de Antonio Llanos). En este artículo se incluyen numerosas tablas con las empresas privatizadas y valiosas referencias bibliográficas.

lidad de controlar, no ya directamente a dichas empresas, sino siquiera indirectamente a través de estos entes reguladores, ya que éstos gozan de un *status* que, incluso a los parlamentarios les ha impedido una inspección adecuada de sus actividades <sup>25</sup>.

5. A la contratación local, aunque tratada ya incidentalmente, le dedicaremos unas breves líneas. Los contratos de las Administraciones locales, al igual que el resto de los contratos *públicos*, se rigen por los principios generales del derecho contractual común, completados con un conjunto de reglas especiales <sup>26</sup>. La Ley de 1972 permite a las Autoridades locales hacer todo aquello que se entiende destinado a facilitar, o conducente a, la realización de alguna de sus funciones <sup>27</sup>. Más concretamente tienen un poder general para contratar en el desempeño de sus funciones, además de un gran número de poderes específicos, otorgados por distintas leyes para casos concretos <sup>28</sup>. La competencia para contratar (ya haya sido conferida de forma genérica o específica), es un poder limitado: sólo puede ejercitarse para el cumplimiento de alguna

---

<sup>25</sup> Ver nota 54 y también DAVID WALKER, "Enter the Regulator", *Parliamentary Affairs*, Vol. 43 n° 2, (1990), págs. 149 y ss. En castellano, conviene tener presente el capítulo que el Prof. JAIME RODRÍGUEZ ARANA, en *La Privatización de la Empresa Pública*, (Montecorvo, 1991), dedica a la privatización en el Reino Unido, en especial su estudio del «*contracting out*» o contratación externa, la obligación que se ha impuesto a las Administraciones locales de que muchos servicios no pueden ser desempeñados directamente por ellas sino por medio de contratos con empresas privadas externas. (no estoy muy conforme con la traducción del Pr. RODRÍGUEZ ARANA de este término inglés por «subcontratación» ya que ésta es sólo una de las posibilidades que permite la figura jurídica del *contracting out*. De igual forma me gustaría cuestionar la preferencia manifestada por este autor por las privatizaciones de servicios públicos con base en la experiencia británica, en la que se aprecia tan importante reducción en la calidad de la prestación de dichos servicios que ha obligado al establecimiento de las repetidas agencias reguladoras. Creo que es necesario distinguir entre servicios eminentemente públicos y aquellas otras actividades empresariales cuya gestión puede realizarse por el sector privado.

<sup>26</sup> Uno de los libros clásicos sobre la Contratación por los entes públicos ingleses es COLIN TURPIN, *Government Contracts*, Penguin, 1972; y *vid.* el más reciente, del mismo autor, que no obstante su título, viene a ser la segunda edición del anterior, *Government Procurement and Contracts*, Longman, 1989. También, HARDEN, *The Contracting State*, Open University Press, 1992.

<sup>27</sup> *Section 111, Local Government Act 1972*. Recordemos que *section* es el correlato de «artículo», por lo que utilizamos ambas expresiones como sinónimos.

<sup>28</sup> Recordemos que en el derecho británico, ninguna Administración o funcionario públicos puede hacer algo para lo que no cuente con expresa habilitación. Estaríamos ante el principio de legalidad, también vigente en nuestro derecho.

de las funciones públicas; si alguna Administración contrata en una materia que sea *ultra vires*, esto es, más allá de su competencia, el contrato es nulo de pleno derecho <sup>29</sup>. Además de los recientes requisitos que ha impuesto la Comunidad Europea en materia de contratación pública (a través de las Directivas 71/304, 71/305, 72/277, 77/62, 80/767 y 88/295), la ya mencionada *Local Government Act 1988*, obliga a las Administraciones locales a dejar ciertas actividades a licitaciones competitivas. La Parte Segunda de esta Ley también las obliga a excluir consideraciones no comerciales en el ejercicio de funciones relacionadas con obras y suministros públicos <sup>30</sup>.

6. El agua, recurso natural relativamente escaso en Inglaterra, a pesar de lo que pudiéramos creer <sup>31</sup>, ha sido objeto de continuos cambios en los organismos responsables de gestionarla. La *Water Act 1973* estableció que el control de todo el ciclo hídrico debería ser concentrado en las manos de 10 autoridades multifuncionales (9 Autoridades Regionales en Inglaterra y una para Gales). De esta forma, se suprimieron las casi doscientas *Statutory Water Undertakers* <sup>32</sup>, muchas de las cuales eran las propias Administraciones locales, que directamente gestionaban el abastecimiento, el alcantarillado y saneamiento, la prevención de inundaciones y el control de la contaminación. Posteriormente, se produjo un proceso de privatización, que comenzó con la *Water Act 1989*; transfirió las funciones más de policía (control de la contaminación, gestión de los recursos hídricos, defensa de inundaciones, piscifactorías, ocio y navegación) de estas 10 Autoridades a la *National Rivers Authority (NRA)*, dejando las competencias de abastecimiento de agua y saneamiento a compañías privadas. Al salir a cotización en bol-

---

<sup>29</sup> Vid. SUE ARROWSMITH, «Judicial Review and the contractual powers of Public Authorities», *The Law Quarterly Review* (Vol. 106, abril 1990), págs. 277 a 292. Esta Profesora de la Universidad de Gales, es la directora de la *Public Procurement Law Review*.

<sup>30</sup> Vid. BAILEY, *opus, cit.*, págs. 228 y ss., donde se analizan con detalle todos los requisitos para el ejercicio de los poderes contractuales.

<sup>31</sup> La escasez deriva de que Inglaterra es eminentemente llana, con pocas posibilidades de regulación de los caudales de los ríos y, además, tiene grandes zonas con una densidad de población muy alta, lo que obliga a la reutilización —tras su reciclado y depuración— del agua ya usada. Resulta imprescindible la coordinación de los distintos Municipios para la interconexión de sus redes de abastecimiento y saneamiento.

<sup>32</sup> Se podría traducir por «Compañías Legales de Agua», término que englobaba cualquier compañía, administración local, organismo o cualquier comité autorizado por una disposición local o por legislación nacional sobre salud pública para el abastecimiento de agua.

sa, proporciones significativas de estas compañías fueron adquiridas por multinacionales extranjeras (mayoritariamente francesas), En 1991 se refunde toda esta normativa con algunas modificaciones <sup>33</sup>. Se crea la *OFWAT* <sup>34</sup>, que —entre otras competencias— asume el control del régimen tarifario impuesto por las nuevas Compañías de Aguas <sup>35</sup>. No sorprenderá a nadie constatar un considerable incremento en las facturas por el agua que pagan ahora los consumidores ingleses. Con propósitos semejantes, se está intentando el mismo proceso privatizador en Escocia donde, no obstante, encuentra un gran rechazo al ser un país donde el agua se ve más claramente como un recurso natural público.

7. La reforma educativa, que tuvo como hito más importante una Ley de 1988 <sup>36</sup>, es otro exponente del impulso privatizador y centralizante que estamos analizando. Dicha Ley permitió a las Escuelas públicas municipales que se salieran del control y de la propiedad local, para pasar a depender directamente del Gobierno central que, para desgracia de aquéllas, no ha sido especialmente generoso con el presupuesto del Departamento de Educación. Las *Polytechnics* <sup>37</sup> y los Institutos también sufrieron la misma «emancipación», aunque ha debido

---

<sup>33</sup> Se promulgan un grupo de leyes de consolidación: *Water Resources Act 1991*, *Water Industry Act 1991*, *Statutory Water Companies Act 1991*. Además se aprobó una Ley sobre Drenaje y Mejora de las Tierras e, incluso, una Ley aclaratoria de este caos normativo: la *Water Consolidation (Consequential Provisions) Act 1991*.

<sup>34</sup> «*Office of Water Services*», Oficina para los Servicios del Agua, otra de las manifestaciones de la afición anglosajona por las agencias administrativas.

<sup>35</sup> Una *Competition and Service (Utilities) Act 1992* amplió los poderes de la OFWAT, para mejorar los niveles de servicio en el abastecimiento de aguas e hizo algunas reformas en la *Water Industry Act 1991*, confiriendo más competencias al Director General a cargo de la OFWAT.

<sup>36</sup> *Education Reform Act 1988*.

<sup>37</sup> Estas Politécnicas han sido recientemente elevadas al rango universitario, por virtud de la *Further and Higher Education Act 1992*, lo que por sí sólo no elevó la calidad de su enseñanza, como se ha reflejado en un baremo preparado por el periódico *The Times*, publicado a lo largo del mes de octubre de 1992, dónde ocupaban los últimos puestos de la tabla. Esta ley aumenta el control central sobre la educación secundaria, eliminando las competencias locales sobre este sector. Otra ley, la *Education (Schools) Act 1992*, desarrolla un sistema centralizado de inspección de las escuelas, creando las figuras de un Inspector Jefe para Inglaterra y otro para Gales. Existe un nuevo Proyecto de Ley sobre educación que, de salir adelante, acabaría definitivamente con las autoridades locales de educación (*Education Bill —Cm 2021, 1992—*).

ser algo prematura pues su destino ha sido acabar mayoritariamente en manos de empresarios privados locales.

El escenario que hemos pintado sobre los recortes en los servicios públicos locales, parece coincidir con el futuro que el Prof. Sosa Wagner teme, en el que nuestras Administraciones locales —al igual que el resto de las Administraciones públicas— de tanto desprenderse de sus servicios públicos puedan llegar a convertirse en «...colosales escenarios en los que no quedaría sino la inane y atildada compostura de los decorados »<sup>38</sup>.

#### IV. LAS FINANZAS LOCALES

La Hacienda Local no podía pasar inmune a la corriente de reformas. El manual que comentamos dedica tres de sus capítulos a las finanzas de las Autoridades locales, en los que no entra a valorar el componente político de las últimas reformas, a pesar de que el Prof. H.W.R. Wade comience el correspondiente capítulo de su manual afirmando: «Los problemas de las finanzas de la Administración Local son tan intensamente políticos como económicos»<sup>39</sup>. Han sido las leyes sobre finanzas locales de 1982, de 1987, y, sobre todo, la de 1988, las que han llevado el peso de la reforma<sup>40</sup>, aunque casi todas las leyes sobre régimen local contienen disposiciones sobre financiación. Una reciente *Local Government Finance Act 1992* ha supuesto un cambio de rumbo en la política aplicada por el Gobierno «Tory».

1. Alterando el orden de exposición del Prof. Bailey, vamos a resumir las reformas operadas en el sistema de *ingresos* de las Administraciones Locales. Tradicionalmente, las arcas municipales se llenaban

---

<sup>38</sup> SOSA WAGNER, *La Gestión de los Servicios Públicos Locales*, opus, cit., en su Introducción. Igual inquietud mueve la pluma del Prof. GARCÍA DE ENTERRÍA, en el Prólogo al libro de CARMEN CHINCHILLA, BLANCA LOZANO y SILVIA DEL SAZ, *Nuevas Perspectivas del Derecho Administrativo*, Civitas —UNED, Madrid, 1992, al comentar el estudio de la Prof. DEL SAZ— Desarrollo y Crisis del Derecho Administrativo. Su Reserva Constitucional— denuncia que también asistimos en España a una «...ya casi desbandada en masa del Derecho Público»: Vid. también, entre otros, SALA ARQUER, *Huída al Derecho y Huída del Derecho*, REDA n° 75, pág. 399; VILLAR ROJAS, *Privatización de servicios públicos*, opus cit, especialmente su Tercera Parte, Titularidad pública y huída al derecho privado en los servicios públicos españoles, págs. 273 y ss.

<sup>39</sup> WADE, opus cit, pág. 123.

<sup>40</sup> Vid. BAILEY y PADDISON, *The Reform of local government finance in Britain*, Routledge, Londres 1988.

gracias a las contribuciones (*rates*) y las subvenciones del Gobierno central (*grants*). Otra parte de los ingresos procedía de las rentas obtenidas de inmuebles arrendados, de los beneficios de actividades comerciales y de las tasas sobre licencias, autorizaciones o concesiones; no obstante, estos ingresos generalmente se aplicaban a la mejora de estos servicios y a la reducción de las contribuciones. Estas últimas gravaban a los ocupantes de las propiedades, radicadas en el territorio del ente local recaudador, según una estimación de la renta anual que pudiera percibir el dueño por su alquiler, sin tener en cuenta deducciones por otro tipo de impuestos, gastos de reparaciones, amortización o seguros. La *Local Government Finance Act 1988* ha supuesto una reforma radical. Las contribuciones son ahora gestionadas por el Gobierno central, que las redistribuye entre las distintas administraciones. Las contribuciones sobre la llamada *propiedad doméstica*<sup>41</sup> han sido eliminadas, siendo sustituidas por impuestos sobre los individuos, *the community charge*, un eufemismo que podríamos traducir por el gravamen de la comunidad, que no está en relación con los ingresos obtenidos. Este último impuesto, más conocido por «*Poll Tax*»<sup>42</sup> provocó una de las mayores olas de protestas contra el Gobierno conservador, que le llevó en el año 1990 a tener una de las cotas más bajas de apoyo popular, produciendo dimisiones dentro de las filas «*tories*»<sup>43</sup>.

---

<sup>41</sup> La distinción entre contribuciones domésticas y no domésticas se refiere a si los bienes que se gravan con las mismas son aquéllos en los que se habita o, en cambio, aquéllos en los que se realizan actividades de otro tipo, profesionales, comerciales o económicas.

<sup>42</sup> «*Poll Tax*» quiere decir «impuesto electoral» y hace referencia a que este impuesto grava a todo individuo en edad de votar, independientemente de sus ingresos. Un estudio sobre la gestación de este impuesto, su naturaleza jurídica y su denominación, puede consultarse en BARRY K. WINETROBE, «A Tax by Any Other Name: the Poll Tax and the Community Charge» *Parliamentary Affairs*, Vol. 45 n° 3, (1992), págs. 420 y ss.

<sup>43</sup> La pérdida de la popularidad fue tan importante, que si se hubiesen celebrado elecciones en mayo de 1990, un sondeo del periódico *The Guardian* daba una mayoría laborista de 66 escaños. De la misma forma, algunos comentaristas políticos coinciden en afirmar que fue una de las causas de que en noviembre de 1990, cuando el liderazgo de MARGARET THATCHER fue cuestionado por MICHAEL HESELTINE, aquélla, al ver que no iba a ser designada candidata por su partido en la primera vuelta, dimitiera como Primera Ministra, permitiendo de esta forma que JOHN MAJOR, su *Chancellor of Exchequer* — trasunto de nuestro Ministro de Economía y Hacienda—, saliera designado y, posteriormente, llegara a ser Primer Ministro.

Para comprobar la influencia de la implantación de este impuesto en las elecciones locales de 1990, *vide* COLIN RALLINGS y MICHAEL THRASER, «The Impact of the Community Charge on Electoral Behaviour: the 1990 Local Elections in England and Wales» *Parliamentary Affairs*. Vol. 44 n° 2, (1991), págs. 172 y ss.

**Las contribuciones sobre la propiedad no doméstica** <sup>44</sup>, como hemos visto, se han mantenido, pero con una substancial transformación: la *National Non-Domestic Rate* (NNDR) está gestionada por un sistema fuertemente centralizado, con tipos únicos válidos para todo el territorio nacional. Son sujetos pasivos tres tipos de personas, siendo el básico el del *ocupante del inmueble* que aparece en la «Lista Local de Contribuciones No Domésticas» <sup>45</sup> como sujeto a dicha contribución; en caso de que el inmueble no esté ocupado, será su *dueño*. Y para aquellas personas físicas o jurídicas que *operan en más de una circunscripción*, hay una Lista Central que los incluye. La reforma ha afectado a las regiones de forma desigual, ya que zonas que tenían tipos bajos han visto subidas muy importantes, mientras otras (como el sureste) se han visto beneficiadas. Existen exenciones en ciertos casos, así las propiedades de la Corona no están sujetas a este tributo <sup>46</sup>, como tampoco están sujetos los lugares de culto religioso y anejos, las tierras y edificios de uso agrícola, y las piscifactorías. Las organizaciones benéficas disfrutaban de importantes reducciones, pagando en muchos casos sólo el 20% del total. De igual forma, las personas con minusvalías también gozan de importantes exenciones.

**El gravamen comunitario**, o *Poll Tax*, es el otro tributo local <sup>47</sup>, que sustituyó las contribuciones sobre las viviendas <sup>48</sup>. Este impuesto

---

<sup>44</sup> Una reciente *Non-Domestic Rating act 1992* modifica las disposiciones transitorias de la *Local Government Finance Act 1988*, para el período comprendido entre marzo de 1992 a marzo de 1995.

<sup>45</sup> Esta especie de Catastro es el instrumento en el que se apoya este tributo. Existe una lista local y una central. Estas *Rating List* sustituyeron las *Valuating Lists*, que se venían rigiendo por una Ley de 1967. Existe un amplio desarrollo reglamentario que regula la elaboración, contenido, actualización, modificaciones y correcciones de dichas listas.

<sup>46</sup> Hay que precisar que *Crown properties* son también los edificios ocupados por los departamentos estatales y las fuerzas armadas, o para usos del Gobierno central. No obstante, recientemente la prerrogativa de la Reina de Inglaterra de no pagar impuestos, tras un período en el que ha sido cuestionada, ha sido limitada, debiendo pagar un porcentaje de lo que recibe anualmente para sufragar sus gastos —la llamada *Civil List*—. Sus bienes inmuebles y patrimonio en general siguen sin estar sometidos a ningún tipo de impuestos.

<sup>47</sup> Un interesante artículo del Prof. HIMSWORTH, «Poll Tax Capping and Judicial Review» en *Public Law*, (1991), págs. 76 y ss., analiza la decisión *Hammersmith and Fulham London Borough Council v. Secretary of State for the Environment* (1990) 3 All E.R. 587. Esta sentencia resuelve una de las principales discusiones entre las Administraciones locales y el Gobierno central al respecto de las competencias sobre este gravamen comunitario. Ver también, HIMSWORTH y WALKER, «After Rates? The Community Charge in Scotland», en *Public Law*, (1987), págs. 586 y ss., PHILIP A. THOMAS «From Mackenzie Friend to Leicester Assistant: The Impact of the Poll Tax», en *Public Law*, (1992), págs. 208 y ss.

<sup>48</sup> *Rates on domestic property*.

tiene tres modalidades: personal, estandarizado y colectivo. La personal grava a todos los adultos que tienen su única o principal residencia en el área respectiva y que no estén exentos. Es un tributo «diario», esto es, uno se convierte en sujeto pasivo el mismo día en que cumple 18 años. El *standard community charge* es un impuesto sobre la propiedad de aquellos inmuebles que sirven de segunda vivienda. Y el *collective community charge* grava aquellos inmuebles que sirven de vivienda a una colectividad y que podrían quedar, de otra forma, fuera del sistema (se refiere a casas de huéspedes, hostales o similares). Este tipo grava a aquéllos que ostentan un «interés cualificado» en dicho inmueble <sup>49</sup>. Todas las Administraciones Locales recaudadoras de este tributo —son los *London Boroughs* y los distritos metropolitanos y no metropolitanos— deben tener un Registro que incluya todos los sujetos pasivos con sus datos completos y son las que fijan los tipos del gravamen, teniendo en cuenta los ingresos derivados de las contribuciones y de las subvenciones recibidas. La ya mencionada *Local Government Act 1992* <sup>50</sup> ha supuesto una renuncia a la aplicación uniforme del sistema impositivo del *Poll Tax*, ya que esta Ley permite que ciertas Autoridades locales de Inglaterra, Gales y Escocia puedan imponer impuestos locales —*the council taxes* <sup>51</sup>— sustituyendo las *community charges*, lo que supone una contrarreforma de la política desarrollada por el Gobierno conservador <sup>52</sup>. El nuevo Primer Ministro, Mr. John Major, que ha patrocinado la «*Citizen's Charter*» <sup>53</sup> —Carta del Ciudadano—, intenta me-

---

<sup>49</sup> Este interés es definido en la Sección 5 de la Ley e incluye a los poseedores o inquilinos de dichos inmuebles. Si hay subarriendos, se grava al subarrendatario inferior.

<sup>50</sup> Así, la *Local Government Act 1992*, con el fin de aplicar ciertos aspectos de la *Citizen's Charter* a la Administración Local, regula la fijación de estándares de los servicios, su publicación, régimen de auditorías, etc.

<sup>51</sup> La introducción de este nuevo impuesto ha vuelto ha suscitar serias dudas sobre su operatividad. La propia *Audit Commission* —comisión auditora de la Administración local— ya ha advertido al Gobierno sobre la necesidad de fijar un calendario para el desarrollo reglamentario de la normativa existente. Igualmente se han criticado las valoraciones oficiales ¡que se venían haciendo por agentes de la propiedad, a 20 peniques por inmueble!, que tenían en cuenta su valor en abril de 1991, sin tener el crack del mercado inmobiliario producido en 1992.

<sup>52</sup> Esta *Local Government Finance Act 1992*, también ha propuesto algunas reformas en materia de transparencia de las haciendas locales y de auditoría, en las cuales no podemos entrar por falta de espacio.

<sup>53</sup> Cm. 1599, 1991. Algún autor ya ha apuntado que más que una «Carta del Ciudadano» nos encontramos ante una «Carta del Consumidor», ya que se le configura como mero usuario de servicios, en vez de titular de derechos. Otra crítica al uso excesivo de la pala-



mejorar la calidad de los servicios públicos que se prestan ahora al ciudadano por empresas privatizadas (como los servicios de telecomunicaciones, distribución y suministro de agua, gas y electricidad), la educación pública y los servicios locales, para lo cual ha logrado la aprobación de tres importantes leyes —a las que ya hemos hecho mención—: la *Educación (Schools) Act 1992*, la *Local Government Act 1992*, y la *Competition and Service (Utilities) Act 1992* <sup>54</sup>.

Las **subvenciones** que el Gobierno central destina a las Administraciones locales son de dos tipos, **específicas**, para una obra o servicio en concreto <sup>55</sup>, o **de apoyo al presupuesto** <sup>56</sup>, para los fines generales de la Administración local. Los criterios de distribución deben ser aprobados en la Cámara Baja y se basan en una Evaluación de los Gastos Normales <sup>57</sup>, que debe ser calculado anualmente por el Secretario de Estado para cada Ente local.

2. Respecto de los **gastos** que pueden realizar las distintas Administraciones locales, podemos clasificarlos —sin tener en cuenta algún

---

bra consumidor, referida al ciudadano receptor de servicios públicos, la podemos encontrar en ANDREW GRAY y BILL JENKINS, «Public Administration and Government 1991-2, *Parliamentary Affairs*, Vol. 46 n° 1, (1993), pág. 35

<sup>54</sup> Para leer un incisivo comentario de esta última Ley *vid.* Aileen McHARG, «The Competition and Service (Utilities) Act 1992: Utility Regulation and the Charter, *Public Law*, (1992), págs. 386 y ss. En él se describe cómo la preocupación del Gobierno por el deterioro de la prestación de los servicios públicos de agua, gas, electricidad y telecomunicaciones, tras la respectivas privatizaciones, le ha obligado a potenciar los poderes reguladores de los organismos administrativos encargados de su control (OFWAT, OFGAS, OFFER y OFTEL) por medio de la Ley citada, que, esto no obstante, sigue siendo una norma que potencia la privatización y que tolera el sector público sólo si actúa competitivamente.

<sup>55</sup> La *Local Government and Housing Act 1989* permite al Secretario de Estado agrupar los pagos de estas subvenciones, y también le autoriza para conceder unas «Subvenciones específicas especiales», tras aprobación del Tesoro Público y de la Cámara de los Comunes (así la concedida en octubre de 1989, para facilitar la asunción por las Administraciones locales subsistentes de las competencias que había ejercido la *Inner London Education Authority*).

<sup>56</sup> Llamada *Revenue Support Grant*, introducida por la mencionada Ley de 1988, con efectos desde 1 de abril de 1990.

<sup>57</sup> *Standard Spending Assessment*, S.S.A., que se pretende represente el gasto neto en el que debe incurrir cada Administración local (teniendo en cuenta el resto de los ingresos) para proveer a sus ciudadanos de un nivel de servicios que se considere apropiado.

caso especial— en gastos **generales** (imputables a todo el territorio de la misma) y **especiales** (imputables sólo a una parte). Se ha establecido un complejo sistema de intervención o auditoría por la *Local Government Finance Act 1982*, que creó una Comisión Auditora para las Autoridades Locales de Inglaterra y Gales y estableció un riguroso Código de Conducta <sup>58</sup>. Por su parte, una Ley de 1989 reformó totalmente el régimen de inversiones y su financiación <sup>59</sup>.

## V. LAS ELECCIONES LOCALES

El sistema electoral inglés encierra también peculiaridades en el modo de elegir a los *councillors*, o concejales <sup>60</sup>. Las normas reguladoras del sufragio, del censo de electores, del proceso electoral y de los delitos electorales fueron *consolidadas* por una ley de 1983 <sup>61</sup>, desarrollada reglamentariamente con posterioridad. La *Local Government Act 1972* sigue rigiendo las áreas electorales, la formación de las candidaturas y la realización de las elecciones parciales. Recordemos que para poder votar en las elecciones locales hace falta cumplir los requisitos de residencia en la circunscripción respectiva y de ciudadanía de la Commonwealth en la llamada fecha de cualificación <sup>62</sup> y, el día de la votación, tener 18 años o más. Estos requisitos se endurecen para poder ser candidato <sup>63</sup>: ser ciu-

---

<sup>58</sup> *Code of Practice*.

<sup>59</sup> *Local Government and Housing Act 1989*. Esta ley permite la solicitud de préstamos de forma muy restringida y, salvo aprobación del Secretario de Estado, por tres métodos: préstamos a corto plazo de bancos, préstamos de la *Public Works Loan Board*, y por medio Pólizas de préstamo registradas.

<sup>60</sup> Un destacado estudio en profundidad sobre las elecciones locales, desde el punto de vista de la Ciencia Política, es el de PIPPA NORRIS, *British By-Elections: the Volatile Electorate*, Clarendon Press, 1990.

<sup>61</sup> *Representation of the People Act 1983*, posteriormente modificada por otras con el mismo nombre —*Representation of the People Act 1985, 1989 y 1990*—. La primera es una ley de consolidación, categórica similar a nuestro Texto Refundido, aunque la Ley de Consolidación mantiene la vigencia de las anteriores leyes, que sólo reordena y «re-promulga». Hay varios tipos de consolidación, permitiendo uno de ellos modificaciones en las leyes que se ordenan.

<sup>62</sup> Que es el día 10 de octubre, del año anterior a la elección, siempre que ésta se celebre a partir del 16 de febrero, (Sección 4 de la Ley de 1983).

<sup>63</sup> En el momento de escribir este trabajo, todavía no se había producido la ratificación por el Reino Unido del Tratado de la Unión Europea, que obliga a hacer importantes reformas en este punto. Por producirse esta ratificación durante la corrección de las pruebas, no ha habido posibilidad de entrar a desarrollar este punto.

dadano británico, de más de 21 años. ser elector de ese área, ser propietario o inquilino de algún inmueble sito en la circunscripción durante el año previo y, otra serie de requisitos negativos o descalificantes —algunos criticados por discriminatorios—<sup>64</sup>, como son el no estar empleado en la Administración local, o en alguna compañía controlada por ésta, o el estar en alguno de los cargos de «restricción política»<sup>65</sup>. También se incluyen los requisitos usuales de no estar convicto de algún delito, o estar en prisión, o no haber sido condenado por quiebras ilegales, etc. La *Representation of the People Act 1985* estableció para los culpables de prácticas de corrupción electoral las penas de prisión o de multa, o ambas conjuntamente.

Los representantes elegidos para los distintos Gobiernos locales no tienen sueldo, sólo reciben dietas para compensar la pérdida de ingresos y para viajes o comidas. Se ha discutido largamente en distintos comités la conveniencia o no de que los *councillors* tengan sueldo; al final ha primado una actitud típicamente inglesa defensora del amateurismo. Esta no profesionalización de los concejales impide que personas con ingresos bajos se planteen presentarse a las elecciones, y los que sí lo hacen, tienen que trabajar con personas de un nivel adquisitivo muy superior, lo que puede crear una sensación de inferioridad<sup>66</sup>.

## VI. EL CONTROL DE LAS ADMINISTRACIONES LOCALES

### 1. Control Gubernamental

Tenemos que destacar la brillante factura de los capítulos del libro que da pie a este comentario referidos al control de las Administraciones locales ejercido tanto por el Parlamento y el Gobierno central como

---

<sup>64</sup> Se ha dicho que el impedir a personas contratadas por el Ente local que se presenten a las elecciones es discriminatorio, ya que, es probable que existan más conflictos de intereses con un empresario de la construcción que con un jardinero municipal o un jefe de negociado.

<sup>65</sup> Esta es una incorporación de la *Local Government and Housing Act 1989*, y se refiere a aquellos funcionarios locales con labores de dirección o de asesoría política que tienen incompatibilidad absoluta para ser miembro de cualquier Gobierno Local de Gran Bretaña, o ser Miembro del Parlamento.

<sup>66</sup> Vid. JOHN KINGDOM, *Local Government and Politics in Britain*, Philip Allan, 1991, págs. 135 y 136.

por los Tribunales. Dada la omnipotencia del Legislativo inglés <sup>67</sup>, las Administraciones locales están totalmente sujetas a dicho poder central ya que aquél puede tanto conferir competencias a los Entes locales como retirárselas; no hay una garantía de su autonomía como la configurada en nuestra Carta Magna. Además de este control supremo, es de mayor interés referirse aquí al que pueden hacer los miembros del Gobierno británico <sup>68</sup>. El control que ejerzan los Ministros de la Corona debe estar siempre amparado en una disposición legal, no obstante, en muchas ocasiones, los contornos de dichas habilitaciones son absolutamente difusos, lo que permite una capacidad de injerencia muy importante. El Prof. Bailey hace un repaso a las distintas formas de control legal:

**A.** Control del endeudamiento y de los gastos corrientes y de capital, regulado —como ya nos consta— por la *Local Government and Housing Act 1989*, que estableció unos límites de crédito para cada Ente local que no pueden ser superados. Igualmente, impide que el gasto en capital neto de un año supere los planes del Gobierno; como también permite a éste cambiar el destino de ciertos gastos y préstamos locales. El Secretario de Estado, que ya estaba habilitado por la *Rates Act 1984* para fijar un tipo máximo para las contribuciones locales, tras la *Local Government Finance Act 1988*, puede hacer lo mismo en relación con los gravámenes comunitarios —o *community charges*—. **B.** Control a través de las ayudas o subvenciones. La regla general es que no se paga ninguna subvención específica por el Gobierno a menos que el Ministro correspondiente esté satisfecho con la forma en la se que presta el servicio <sup>69</sup>. **C.** Control ejercido al desarrollar reglamentariamente las leyes sobre materia local. Es frecuente que las leyes que conceden competencias o fijan obligaciones a las Administraciones locales, simultáneamente autoricen a un Ministro a dictar reglamentos que establezcan los criterios o condiciones que aquéllas deberán cumplir en la ejecución de tales competencias. La *Town and Country Planning Act 1990* contiene varios ejemplos de este tipo de control <sup>70</sup>. **D.** Posibilidad de hacer inspecciones. Esta forma de control opera

---

<sup>67</sup> Para estudiar el tema de la supremacía del Parlamento *vid.* WADE, *opus cit.*, págs. 28 y ss.; HOOD PHILIPS, *opus cit.* págs. 41 y ss.; MUNRO, *opus cit.*, en especial los capítulos, *Was Parliament born free?* y *The sovereignty of Parliament*.

<sup>68</sup> *Vid.* ELLIOT, *The Role of Law in Central-Local Relations*, Social Science Research Council, Londres, 1981.

<sup>69</sup> Reguladas por la *Police Act 1964* y por la *Local Government and Housing Act 1989*.

<sup>70</sup> Fruto de esta habilitación para dictar reglamentos surgió el *Town and Country Planning General Development Order 1988*, que especifica qué clase de urbanizaciones se pueden llevar a cabo sin necesidad de consentimiento de la Autoridad Local Urbanística.

en un campo limitado: se aplica principalmente a la educación, a la policía y al servicio de bomberos. El Gobierno central tiene la obligación de controlar por medio de sus inspectores el correcto funcionamiento de estos servicios públicos. **E.** Asunción de competencias no ejercidas por algún órgano local. Algunas leyes permiten a los Ministerios de la Corona asumir funciones de los Entes locales si, tras la correspondiente investigación o audiencia, se comprueba que no se han desempeñado o lo han sido incorrectamente. Un claro ejemplo lo tenemos en el artículo 51 de la mencionada *Town and Country Planning Act 1990*, que permite al Secretario de Estado para el Medio Ambiente asumir o transferir a otro órgano de planificación, las funciones de confección y presentación de un plan urbanístico, en caso de que el órgano del Ente local originariamente competente no lo haya realizado. Los gastos de esta ejecución subsidiaria corren a cargo de la Administración que no actuó. **F.** El control sobre los funcionarios locales. Aunque lo normal es que sea la Administración local la que elija a sus funcionarios, ciertas leyes limitan su discrecionalidad con respecto a ciertos cargos <sup>71</sup>. **G.** La confirmación de los reglamentos locales (*bye-laws*). Estas normas de elaboración y ámbito de aplicación locales necesitan, para su plena efectividad, la confirmación por el Ministro apropiado <sup>72</sup>. **H.** Aprobación de ciertos planes de actuación local, de instrumentos de planeamiento o proyectos de urbanización <sup>73</sup>. Algunas leyes exigen la aprobación por el Secretario de Estado de planes urbanísticos o proyectos de desarrollo de ciertas áreas antes de ser llevadas a cabo <sup>74</sup>. **I.** Imposición de directrices a un órgano local en concreto. Una práctica absolutamente peligrosa para la autonomía de las Entidades locales que, para infortunio de las mismas, cada vez está siendo más utilizada al habilitar el Parlamento, por medio de distintas leyes, a los Ministros de la Corona a dirigir órdenes concretas a Administraciones locales u órganos de éstas <sup>75</sup>. **J.** Resolución de recursos de apelación. Muchas leyes residen-

<sup>71</sup> Así la *Local Government Finance Act 1988*, exige ciertos requisitos al *chief finance officer*.

<sup>72</sup> El Prof. BAILEY dedica el capítulo 6 del libro que comentamos exclusivamente a esta interesante fuente del Derecho local, procedimiento de elaboración, revisión judicial de su validez y revocación.

<sup>73</sup> El derecho urbanístico inglés utiliza el verbo *develop* con un significado más amplio que nuestro «urbanizar», pues tiene una significación más afín a «desarrollar» —mejorar o cambiar el uso que se hace del suelo—.

<sup>74</sup> Vid. Artículo 37 de la *Town and Country Planning Act 1990*.

<sup>75</sup> Así la Sección 77 de la *Town and Country Planning Act 1990* autoriza al Secretario de Estado para el Medio Ambiente a dar órdenes a cualquier autoridad local urbanística o de planeamiento requiriéndola para que cualquier solicitud para la concesión de licencia urbanística, se le remita a él directamente en vez de ser tramitada por el órgano competente.

cian en los Ministerios la competencia para resolver apelaciones contra actos de una Administración local.

Estos son algunos de los controles que puede ejercer el Gobierno central sobre las Entidades locales: otros los hemos ido mencionando a lo largo de esta exposición. De todas formas, no hay que ser muy sagaz para descubrir cómo las Administraciones locales están atenazadas por la vigilancia del poder central, y la expansión de los poderes de un Estado cada vez más centralizante que está convirtiendo el «Gobierno» local en mera «Administración» local —además convertida en simple correa de transmisión de los dictados de Whitehall—. El principio de *Local Self-Government* está en un proceso de debilitación que sólo podrá verse interrumpido si las fuerzas democráticas parlamentarias logran un consenso para realizar las reformas constitucionales necesarias <sup>76</sup>.

## 2. Control judicial

Vamos a concluir este trabajo con una de las partes más interesantes del CROSS ON PRINCIPLES OF LOCAL GOVERNMENT LAW, ya que su autor dedica especial atención y un largo capítulo al control judicial de las Administraciones locales. Además de la sujeción a los Tribunales por todos aquellos actos que vayan contra un derecho privado, contravengan el tenor de un contrato o supongan la comisión de un delito, control que se ejercería por los Tribunales de igual forma que sobre cualquier otra persona física o jurídica <sup>77</sup>, la doctrina utiliza aquella expresión para referirse al correlato de lo que en nuestro sistema llamaríamos —salvando ciertas distancias— jurisdicción contencioso administrativa <sup>78</sup>. Haremos tan sólo una breve aproximación a este te-

---

<sup>76</sup> Existe ya abundante bibliografía, científica y no tan científica, que trata en profundidad la necesidad de reformas en la Constitución británica. Por citar dos «ya» clásicos, R. BRAZIER, *Constitutional Reform*, OUP, 1991; y la obra colectiva dirigida por J. JOWEL y D. OLIVER, *The Changing Constitution*, 2ª edición, Oxford University Press, 1989. Y un tercer trabajo, PHILIP NORTON (recopilador), *New directions in British politics? Essays on the evolving Constitution*, Aldershot, 1991.

<sup>77</sup> Para estudiar estos remedios de derecho privado contra Administraciones públicas *vid.* HOOD PHILIPS, *opus cit.*, págs. 699 y ss., en las que se analizan las acciones para reclamar daños y perjuicios y la acción declarativa, entre otras.

<sup>78</sup> La *Judicial Review* es un proceso utilizable sólo en disputas basadas en cuestiones de Derecho público. Para un estudio en mayor profundidad de la *Judicial Review*, se pueden consultar, entre la abundante bibliografía existente: J.M. EVANS, *de Smih's*

ma de gran complejidad dado que, por la finalidad de este trabajo, no cabe un desarrollo medianamente completo.

La revisión por los Tribunales del ejercicio de los poderes que ostentan las distintas Administraciones locales, conferidos por Ley o por virtud del *common law*, puede realizarse por dos tipos de procesos distintos: o solicitando la *judicial review*, o por medio de una apelaciones previstas legalmente para ciertos casos concretos <sup>79</sup>. Este último procedimiento, *statutory appeals* <sup>80</sup>, aunque de ámbito más restringido que el del primero, tiene gran importancia en materias como la urbanística, en la que, por ejemplo, ante la denegación de una solicitud de licencia por la autoridad urbanística local, se puede apelar <sup>81</sup> al Secretario de Estado, cuya resolución puede ser también recurrida ante la *High Court*, cumpliendo unos requisitos especiales. Otra manifestación de estos recursos especiales son las apelaciones contra los procedimientos y requerimien-

---

*Judicial Review of Administrative Action*, 4ª Edición, Sweet and Maxwell, 1980; R. GORDON, *Crown Office Proceedings*, hojas actualizables, Sweet and Maxwell, 1ª edición 1990; R. GORDON, *Judicial Review: Law and Procedure*, Sweet and Maxwell, 1985; C.T. EMERY y B. SMYTHE, *Judicial Review*, Sweet and Maxwell, 1986; M. SUPERSTONE y J. GOUDIE, *Judicial Review*, Butterworths, 1991. Para introducirse en la problemática de la revisión judicial en Escocia, ver W.J. WOLFFE, *The Scope of Judicial Review in Scots Law*, Public Law, (1992), págs. 624 y ss. En castellano, vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Hacia una Nueva Justicia Administrativa*, 2ª Edición, Civitas, 1992, págs. 35 y ss.

<sup>79</sup> Estos dos tipos de revisión tienen orígenes distintos, la primera en la llamada *Supervisory review*, basada en el *common law*, por la que desde el siglo XVII, la *High Court* y los tribunales superiores (hoy la *Court of Appeal* y la Cámara de los Lores), desarrollaron un grupo de recursos por los que el afectado podía impugnar directamente la actuación de una autoridad pública si ésta se había excedido de sus competencias. El otro tipo de revisión, *Apellate review*, es de origen legal.

<sup>80</sup> Estas apelaciones pueden recibir, en ciertos casos, el nombre de *application* (solicitud o demanda).

<sup>81</sup> No hay que confundir esta apelación —administrativa—, de un acto de un órgano administrativo ante otra autoridad igualmente administrativa, con la apelación judicial, ante los Tribunales. Recordemos otra trampa que nos tienden las apariencias, *tribunals* son unos órganos administrativos de control y de resolución de recursos —servidos por funcionarios—, mientras que los verdaderos Tribunales de Justicia reciben el nombre de *courts*. Las resoluciones de estos tribunales administrativos tras una evolución legislativa —leyes de 1958 y 1971— y jurisprudencial —caso *Anisminic*— han quedado también sujetos a la revisión judicial. Hay que anotar que una *Tribunals and Inquiries Act 1992* ha «consolidado» la ley homónima de 1971 y otras leyes y reglamentos de desarrollo.

tos ejecutorios <sup>82</sup>, como también cabe que en un procedimiento incoado por incumplimiento de una ordenanza local <sup>83</sup>, se alegue que dicha ordenanza es *ultra vires*. Más interés tiene para nosotros analizar el proceso que tiene la finalidad de enjuiciar el ejercicio de poderes o competencias públicos —en oposición a poderes o derechos privados—. La distinción nunca ha sido fácil y la jurisprudencia ha ido consolidando sus criterios en el sentido de excluir algunos tipos de actos y de incluir funciones, dependiendo de qué origen tengan los poderes ejercitados <sup>84</sup>.

Hay que hacer unas precisiones previas al respecto de cuáles son los principios sobre los que se pueden apoyar las solicitudes de revisión judicial de los actos de las Administraciones locales. No obstante, todos ellos, en mayor o menor medida, se basan en la doctrina *ultra vires* <sup>85</sup>. En primer lugar, hay que tener en cuenta que los Tribunales no pueden entrar a valorar la oportunidad <sup>86</sup> o la vertiente política de las distintas actuaciones administrativas. La terminología con la que se refiere la doctrina y la jurisprudencia a los distintos controles que puede ejercer la *judicial review* se ha visto actualizada recientemente por el impulso que Lord Diplock ha conferido a esta institución. Siguiéndole, podemos clasificar los controles en tres: la comprobación de si la Administración ha incurrido en una «ilegalidad» <sup>87</sup>, o una

---

<sup>82</sup> Me refiero con este término a los *enforcement notices and proceedings*. Son requerimientos utilizados, por ejemplo, en el derecho urbanístico cuando se ha realizado alguna obra fuera o en contra del planeamiento; deben explicitar los preceptos incumplidos, las medidas a realizar para respetar los planes y el tiempo en que deben llevarse a cabo tales medidas.

<sup>83</sup> *Prosecution for breach of a bye-law*.

<sup>84</sup> Para una más amplia comprensión de este tema, *vid.* FOULKES, *Administrative Law*, 7ª Edición, Butterworths, 1990, págs. 317-328.

<sup>85</sup> Un estudio sobre el origen de la institución que estamos comentando y la influencia en ella del principio del *rule of law*, es JAFFE y HENDERSON «Judicial Review and the Rule of Law: Historical origins», en *Law Quarterly Review*, nº 72, (1956), págs. 345-364.

<sup>86</sup> El término inglés para significar la oportunidad o bondad de una actuación administrativa es bien expresivo: «*The merits*» of a particular decisión. No obstante, la distinción entre la legalidad y la oportunidad es, en la mayoría de las ocasiones, difícil de establecer —como tiene ocasión de desarrollar el Prof. WADE en *Administrative Law, opus cit.*, págs. 38 y ss. —sobre todo por el margen de discrecionalidad que les suelen conceder a los poderes públicos las distintas leyes habilitantes.

<sup>87</sup> *Illegality* —ilegalidad— supone que el órgano que dicta el acto tiene que comprender perfectamente la norma jurídica que regula dicho acto y, además de comprenderla, debe cumplirla.



«irracionalidad»<sup>88</sup>, o una «incorrección en el procedimiento»<sup>89</sup>. Estas tres vías, ya consolidadas en la jurisprudencia, están siendo ampliadas por una cuarta, la «proporcionalidad» de la actuación administrativa<sup>90</sup>.

Haciendo un completo repaso a la jurisprudencia sobre la revisión judicial de los actos de las Administraciones locales, el Pr. Bailey nos facilita la distinción entre los errores que causan que una Administración actúe fuera de su competencia<sup>91</sup> y los errores que tan sólo son errores en la oportunidad de sus decisiones —inmunes al control judicial—. La falta de competencia, como vicio que permite la revisión jurisdiccional, puede surgir de múltiples formas —muchas de ellas censadas en la decisión del caso *Anisminic*<sup>92</sup>, otro de los hitos en el desarrollo de la *judicial review*. En el caso de que una Autoridad local, actuando en funciones judiciales o quasi-judiciales<sup>93</sup>, llegue a una re-

---

<sup>88</sup> *Irrationality*, que ha recibido también el nombre de «*Wednesbury unreasonableness*», se aplica a la decisión que es tan escandalosa en subvertir la lógica o los patrones de moralidad, que ninguna persona sensata que tuviera que haber decidido al respecto hubiera resuelto de aquella forma.

<sup>89</sup> *Procedural impropriety*. Incluye la inobservancia de las reglas básicas de la justicia natural —*natural justice*—, el no actuar con buena fe o imparcialidad (*fairness*) procedimental y, también, meras irregularidades en el procedimiento.

<sup>90</sup> LORD DIPLOCK ya incluye este principio en el innovador caso *G.C.H.Q. (Council of Civil Service Unions v. Minister for Civil Service* [1985] A.C. 374). En esta sentencia, de la que fue ponente, hace referencia a la posibilidad de adoptar el principio de «proporcionalidad» que, en sus propias palabras, es reconocido por varios de los países miembros de la Comunidad Económica Europea. En la sección correspondiente al repaso de los últimos avances del Derecho público del ejemplar del año 1992 de la revista *Current Legal Problems*, HERBERT, JOVELL y LE SUEUR se plantean cuál será el futuro de este principio, (págs. 121 y ss.).

<sup>91</sup> En concreto, sobre el error de hecho, *vid.* TIMOTHY H. JONES, *Mistake of Fact in Administrative Law*, Public Law, [1990], pág. 507 y ss.

<sup>92</sup> Este caso, *Anisminic Ltd. v. Foreign Compensation Commission* [1969] 2 AC 147, y sus secuelas, fijaron la doctrina de que las agencias y tribunales administrativos nunca pueden ser los únicos que decidan sobre la validez de sus propios actos. Si esto se permitiera, parafraseando al juez DENNING, «*the rule of law would be at an end*».

<sup>93</sup> No olvidemos, que existen en el sistema legal inglés muchos órganos administrativos (muchos de ellos reciben el nombre de *tribunals*) con funciones de resolver apelaciones de particulares o incluso de otros organismos públicos. El término «*judicial*» se emplea aquí en este sentido restringido, excluyendo la naturaleza jurisdiccional de tales resoluciones, reservada sólo a las de las *courts*. Se entiende que una decisión es «*judicial*» o «*quasi-judicial*», cuando decide sobre la existencia o extensión de los derechos de los ciudadanos, de una manera análoga a como decidiría un Tribunal; esto es, identificando los

solución que no se extralimite de su competencia o jurisdicción, pero en la que se aprecie un error de derecho a la simple vista del expediente <sup>94</sup>, cabe recurrir tal decisión ante la *High Court* para que la revoque.

Aunque una Administración local está autorizada legalmente para actuar con discrecionalidad, los Tribunales pueden entrar a valorar si se han sobrepasado los límites de tal habilitación. Así, nunca se podrá delegar esa competencia discrecional si no hay autorización legal para ello; de la misma forma, nunca podrá ejercerse tal competencia según las directrices impuestas por otra Administración —salvo que esté previsto legalmente—; nunca se podrá limitar dicha discrecionalidad por contrato u otro negocio jurídico; ni podrá alegarse contra la Administración, para impedirle ejercer sus competencias, que está actuando contra sus propios actos <sup>95</sup>. También hay otro principio jurisprudencial por el cual, cuando una Autoridad local quiera asegurar la coherencia o continuidad en su toma de decisiones estableciendo unas reglas o unas líneas de conducta, éstas no pueden estar basadas en consideraciones que sean legalmente irrelevantes, ni sean aplicadas tan rígidamente que se anule la discrecionalidad para cada caso concreto. Tampoco se pueden sobrepasar los límites —expresos o implícitos— que fije la ley que confiere la competencia discrecional; es el llamado abuso de la discrecionalidad <sup>96</sup>.

Otro de los criterios de enjuiciamiento de la actividad administrativa es el que establece que las Administraciones locales —como el resto de las Administraciones deben respetar los principios de la llamada *na-*

---

hechos, para luego aplicarles las normas jurídicas imparcialmente —sin tener en cuenta argumentos de conveniencia u oportunidad—. El Prof. WADE dedica un capítulo de su manual, ya citado para arrojar alguna luz sobre este problema: *Legislative, administrative, judicial and quasi-judicial functions*, págs. 46 y ss.

<sup>94</sup> Traducción de *error on the face of the record*.

<sup>95</sup> Nos referimos a la figura jurídica del *estoppel*, de difícil traducción por sus muchos significados. Podríamos usar el término impedimento o exclusión, en el sentido de que no se permite o se excluye una posterior actuación del sujeto en contra de sus propios actos o los de su representante, contraviniendo el tenor de algún documento firmado por él mismo, etc.

<sup>96</sup> «*Abuse of Discretion*». El poder de los Tribunales para controlar los abusos de discrecionalidad entronca en la doctrina *ultra vires*, por lo que sólo puede intervenir cuando se sobrepasen los límites expresos o implícitos de la ley habilitante o haya un derecho legal de apelación. De todas formas, la discrecionalidad puede ser examinada a la luz del principio de «irracionalidad» (*vid. supra. nota 88*). Así, en casos recientes, se ha apelado a la «perversidad», «absurdidad» de la decisión, para anularla.

*tural justice* en todas sus actuaciones y acuerdos. Tradicionalmente, este principio comprende las reglas de «*audi alteram parte*», o principio de audiencia, y la de «*nemo iudex in causa sua*», o principio de imparcialidad.

Hasta ahora hemos visto los fundamentos para poder ejercer el control jurisdiccional sobre las Administraciones locales; lógicamente hay que completar este análisis con el estudio de los «remedios» o acciones que pueden ejercitar los particulares en los Tribunales para que este control sea efectivo <sup>97</sup>. Por una Orden dictada en ejercicio de sus competencias en materia de procedimiento, la *High Court*, sin introducir nuevas acciones, agrupó las existentes bajo un único procedimiento <sup>98</sup>. Con posterioridad, el Parlamento aprobó una *Supreme Court Act 1981*, por la que recibe refrendo legal la citada norma del órgano judicial. Los «*remedies*» que se pueden solicitar son: *certiorari*, *mandamus* y *prohibition*, la acción declarativa —*declaration*—, la condena de hacer o no hacer —*injunction*— y la acción de daños —*damages*—. Los tres primeros recursos se incluían dentro de las denominadas «*prerogative writs*» <sup>99</sup>, dado que originariamente, eran órdenes por las que el Rey directamente obligaba a que sus funcionarios ejercieran sus funciones correctamente o que no abusaran de sus poderes. Hay que indicar que estas órdenes pueden tener como destinatarios tanto Administraciones públicas como Tribunales inferiores al *High Court*. Haremos un breve esbozo de las *prerogative orders*. **A. *Certiorari***. Es una orden dirigida a un Tribunal inferior, o a una persona física o jurídica, que dictó un ac-

---

<sup>97</sup> Para solicitar cualquiera de estos remedios hace falta que el Tribunal considere que se ostenta el suficiente interés. De igual forma, es necesario obtener el «permiso» (*leave*) del Tribunal. Una primera petición por escrito del permiso se solicita a uno de los jueces —que resolverá sin audiencia pública—; si es denegada por éste, se puede dirigir una segunda solicitud a otro juez, actuando en audiencia pública (en algunos casos se puede solicitar a la *Divisional Court of the Queen's Bench*— una de las salas de la *High Court*). Un estudio estadístico muy interesante sobre quiénes son los recurrentes ha sido realizado por MAURICE SUNKIN, *The Judicial Review Case-Load, 1987-1989*, Public Law, [1990], págs. 161 y ss.; y, *Application for Judicial Review: the Requirement of Leave*, Public Law, [1992], págs. 102 y ss. (publicada póstumamente).

<sup>98</sup> *Order 53*, de 1977.

<sup>99</sup> Las principales *Prerogative writs* eran *habeas corpus*, *prohibition*, *certiorari*, *mandamus* y *quo warranto*. De todas ellas, sólo la primera, *habeas corpus*, sigue siendo una *writ*; la última ha sido abolida y las demás son ahora *orders*. BAENA DEL ALCÁZAR y BARDÓN FERNÁNDEZ, tradujeron *prerogative writ* por «recurso prerrogativa», en la traducción de la 2ª edición del WADE, *Administrative Law*, publicada en 1971, por el Instituto de Estudios Políticos.

to —que la High Court considera dictado en ejercicio de una actividad «judicial» o «quasi-judicial»<sup>100</sup>, para que le traslade el expediente para su revisión y, en caso de apreciar que sea *ultra vires* o viciada por un error de derecho a simple vista del expediente, su anulación. El *certiorari* se puede fundamentar, por tanto, en un exceso de jurisdicción o competencia, en un incumplimiento del principio de justicia natural, o en un error de derecho a simple vista del expediente. **B. Mandamus.** Esta orden la dirige la High Court a cualquier persona física o jurídica, compeliéndola a ejecutar una obligación pública impuesta a ella legalmente de forma absoluta —no potestativa para la Administración local—; es necesario que el recurrente tenga un interés directo y que no quepa otro medio de lograr dicha reparación. **C. Prohibition.** La orden de *prohibition* tiene por finalidad impedir que un Tribunal inferior o un tribunal administrativo se exceda en el ejercicio de su jurisdicción o competencia o infrinja las normas de la *natural justice*. **D. Declaration.** El Tribunal declara qué es lo que considera ajustado a derecho. Aunque no tiene fuerza coercitiva —no requiere a nadie para hacer o no hacer algo—, su interés radica en que en muchas ocasiones el problema reside en descubrir el derecho aplicable al caso. Por otro lado, se puede ejercitar conjuntamente con otras acciones. **E. Injunction.** Originariamente, era un remedio de equidad; y, al igual que la *declaration*, es utilizable en conflictos de derecho privado. Es una orden del Tribunal requiriendo a una de las partes que realice u omita alguna conducta<sup>101</sup>. **F. Damages.** Se pueden reclamar los daños simultáneamente a

---

<sup>100</sup> *Vide supra* nota 93.

<sup>101</sup> Hay diversos tipos de *injunctions*, que podemos clasificar según dos criterios; por su contenido: *mandatory* (si la orden es de hacer) y *prohibitory* (si la orden es de no hacer algo), y por su vigencia temporal: *interlocutory* —*interim*— (provisional) y *perpetual* (definitiva, si el tribunal ya ha establecido cuál es el derecho a proteger) Las *Interim Injunctions* son el mecanismo por el cual se pueden solicitar medidas cautelares en el procedimiento de *judicial review*; sus principios fueron establecidos en el caso *American Cyanamid Co v Ethicon Ltd* en 1975, pero recientemente, un conflicto de pesca anglo-español que ya ha suscitado dos sentencias del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, conocidas por *Factortame I y II*, han supuesto toda una revolución en el mundo jurídico británico y una potenciación de la utilización y eficacia de las medidas cautelares en el resto de los ordenamientos, incluido el nuestro. *Factortame I* obligó a la Cámara de los Lores a dirigir una *injunction* contra la Corona, como medida cautelar (*interim relief*), para garantizar el cumplimiento del Derecho Comunitario, suspendiendo los efectos de una Ley interna. Nos remitimos al detallado y temprano seguimiento de este conjunto de procesos judiciales realizado por el Prof. GARCÍA DE ENTERRÍA, en sucesivos artículos hoy reunidos en el libro *La batalla por las medidas cautelares*, Civitas, Madrid, 1992; y en el n° 73 de la REDA, enero-marzo 1992. Vid. también, JIMÉNEZ-BLANCO, «De nuevo sobre el asunto Factortame», REDA, n° 66, 1990; ALONSO GARCÍA, «Is Europe Ready for the Administrative Law Remedial Revolution? Litigation

los otros remedios. No difiere de la acción de derecho privado de solicitud de indemnización por los daños y perjuicios causados.

No obstante los recientes avances legislativos y jurisprudenciales producidos en la *judicial review*, esta institución está en el punto de mira de todos los iuspublicistas, tanto de la Universidad como del Foro, que buscan la consolidación de un Derecho público, con sus propios fundamentos y sus propios medios de defensa. Fruto de este interés son el gran número de trabajos que se están publicando proponiendo nuevas reformas <sup>102</sup>. Hay que reconocer que en esta labor de *aggiornamento*, el Derecho Comunitario Europeo es uno de los principales impulsores, ya que está obligando a replantear —si no cuestionar— los viejos dogmas jurídicos hasta hace poco vigentes en el Reino Unido.

## VII. CONCLUSIÓN

El tratado «CROSS ON PRINCIPLES OF LOCAL GOVERNMENT» —cuya última edición ha visto la luz en el año 1992—, reúne importantes aspectos positivos para el estudio de las Administraciones Locales. El primero de los aciertos, y objetivo confesado de esta obra, es su asequibilidad. Accesibilidad que es consecuencia tanto de la claridad ex-

---

before National Courts of the ECC Member States and Interim Relief», *Administrative Law Review*, n° 42, [1990], págs. 181 y ss. Para un análisis en profundidad de la figura de las medidas cautelares, *vid.* las obras de SANTIAGO GONZÁLEZ-VARAS IBAÑEZ «La regulación expresa de otra medida cautelar paralela al efecto suspensivo del acto administrativo en proceso contencioso-administrativo español». *Revista Vasca de Derecho Procesal y Arbitraje*, septiembre, 1991; y *La jurisdicción contencioso-administrativa en Alemania*, Civitas, 1993.

<sup>102</sup> Así podemos citar dos trabajos del *Lord Justice of Appeal*, Sir HARRY WOOLF: «Judicial Review: A Possible Programme For Reform», en *Public Law*, 1992, págs. 221 y ss. y la conferencia *Protection of the Public-A New Challenge*, publicada en la colección *The Hamlyn Lectures*, Stevens and Sons, 1990: Lord SCARMAN, «The Development of Administrative Law: Obstacles and Opportunities», *Public Law*, [1990], págs. 490 y ss.; que se concluye con cuatro desiderata para lograr el desarrollo del Derecho Público del Reino Unido: una constitución escrita, una tabla de derechos fundamentales, un aparato judicial más fortalecido y una sustancial mejora y aumento de financiación de la justicia gratuita. Ver también, J.L. JOWELL y D. OLIVER, *New Directions in Judicial Review*, Stevens, 1988; Lord JUSTICE BINGHAM, «Should Public Law Remedies be Discretionary?», *Public Law*, [1991], págs. 64 y ss.; *Administrative justice: some necessary reforms. Report of the Committee of the JUSTICE-ALL Souls Review of Administrative law in the United Kingdom*, Clarendon, 1988; A.P. LE SUEUR, «The Judges and the Intention of Parliament: Is Judicial Review Undemocratic?», *Parliamentary Affairs*, Vol 44 n° 3, [1991], págs. 283 y ss.

positiva del Prof. Bailey como del uso de un inglés apto para lectores no especialmente avezados en dicho idioma. La estructuración del texto, que descarga en sus numerosas notas a pie de página las a veces farragosas —aunque útiles— referencias jurisprudenciales, y la utilización de dos tamaños de tipografía, son dos técnicas que agilizan una lectura rápida del texto. Para completar las facilidades ofrecidas, un exhaustivo régimen de títulos y subtítulos impide al lector olvidarse de qué trata el autor en cada párrafo.

Otra de las manifestaciones de su accesibilidad es el completo índice analítico que incluye en sus páginas finales. Es de extrañar que esta práctica, muy corriente en los países de nuestro entorno, no lo sea tanto en los manuales, tratados y monografías de nuestro país.

Para acabar con los méritos relacionados con la asequibilidad, nos encontramos con su razonable precio, consecuencia directa de ser una edición en rústica de una obra de mayor entidad: «CROSS ON LOCAL GOVERNMENT LAW»<sup>103</sup>. El libro que comentamos no recoge alguno de los capítulos de la obra matriz que, por ser de una temática más específica interesan más a los funcionarios locales que a los estudiantes universitarios. Este recorte no debe preocupar a nadie, pues la cobertura de estos «Principios de Derecho Local» es de tal amplitud que recorre todas las áreas posibles; fuentes, tipología, organización y funcionamiento, régimen financiero, contratación, responsabilidad, control administrativo y judicial de las autoridades locales, régimen electoral, por citar sólo las más importantes. También se incluyen dos largas listas de sentencias y de normas positivas con sus correspondientes referencias a los números marginales de los párrafos donde son estudiadas. El despliegue de información culmina con seis apéndices que esquematizan las diversas competencias locales según los tipos de normas que las configuran y su asignación a los diversos tipos de entes locales.

Podemos concluir recomendando la lectura de este completo manual sobre Régimen local de Inglaterra y Gales a todos aquéllos que estén interesados en ampliar sus conocimientos sobre un sistema que, aunque diverso que el nuestro, dado el proceso de continuas y profundas reformas a que está sometido, todas las soluciones que se van proponiendo pueden servir, sin duda alguna, de modelo comparativo para mejorar nuestra Administración local.

---

<sup>103</sup> Que llega ya a su octava edición, desde hace dos en formato de hojas intercambiables para facilitar las actualizaciones (aunque permanece su nombre en el título, esta edición es la primera no elaborada por el Prof. CHARLES CROSS).

### **III. Sección Jurisprudencia**

