

La reforma administrativa de Londres del Gobierno Thatcher

por el Académico de Número

Excmo. Sr. D. LAUREANO LÓPEZ RODÓ (*)

Antes de la subida al poder de Mrs. Thatcher, el régimen administrativo de Londres estaba regulado por la «London Government Act» de 1963, que había entrado en vigor en 1965.

El nuevo rumbo que el liderazgo de Mrs. Thatcher imprimió a la política británica en todos los campos, inspirada, por lo que a la Administración Pública se refiere, en los principios de descentralización, privatización y supresión de organismos inútiles, había de reflejarse necesariamente en el régimen administrativo de la capital del país. Y, en efecto, el Gobierno conservador presentó en el Parlamento una nueva «Local Government Act» que fue aprobada en 1985 y entró en vigor el 1 de abril de 1986.

Para enmarcar la reforma de la Administración Local operada bajo el mandato de Mrs. Thatcher, estimo conveniente hacer una breve referencia a los antecedentes y peculiaridades del régimen local británico.

ANTECEDENTES Y PECULIARIDADES DEL REGIMEN LOCAL BRITANICO

El régimen local responde en la Gran Bretaña a un criterio histórico y político distinto del que ha imperado tradicionalmente tanto en Francia como en España y en los principales países del continente europeo. La idea fundamental del régi-

(*) Sesión del día 9 de mayo de 1989.

men local británico se concreta en la noción inspiradora, de gran raigambre histórica, del *selfgovernment*.

Muchas veces se ha escrito que esta idea de autogobierno, al ser analizada por los autores europeos del siglo XIX que vivían en sistemas centralistas, fue elevada a un plano mítico y rodeada de tonos románticos frente a la frialdad del cartesianismo que imperaba en la organización centralizada de cuño francés. Sin embargo, es significativo que Adolfo Posada en su libro sobre *El régimen municipal de la ciudad moderna*, publicado en 1916 ¹, hiciera referencia a que la superposición de las versiones tradicional y moderna del *selfgovernment* había provocado por entonces *tres caos*: de autoridades, de circunscripciones y de impuestos. Como se ve, el romanticismo no empañaba el rigor analítico de nuestro ilustre predecesor.

La inexistencia en Gran Bretaña de Constitución escrita y de Tribunal Constitucional significa que el modelo de Administración Local y la posición que corresponde a esta institución en el seno del ordenamiento jurídico, no pueden ser identificados, como en nuestro país, a partir del análisis de los preceptos constitucionales y de su interpretación jurisprudencial, lo que conlleva la inexistencia de conceptos cuya elaboración dogmática sea equiparable a la generalizada en el Continente. Como afirmó, en 1961, W. J. M. Mackenzie, miembro de la «Royal Commission on London Government»: «No hay una teoría del gobierno local. No hay una teoría normativa general a partir de la cual se pueda deducir lo que el gobierno local debería ser; no hay una teoría positiva general a partir de la cual puedan derivarse hipótesis comprobables acerca de lo que es. Mi punto de partida y también mi conclusión es que, de una forma u otra, en un sentido u otro, el *local self-government* es actualmente parte de la Constitución inglesa, la noción inglesa de lo que debería ser una forma correcta de gobierno» ².

El modelo de organización local existente hasta la promulgación de la «Reform Act» de 1832 era resultado del pacto tácito entre los parlamentarios y las Entidades locales, en virtud del cual éstas quedaban exentas en su actuación del control político del Parlamento y de la intervención de la Corona. Dicho modelo suponía una división de las funciones de gobierno y administración entre las instituciones centrales y locales que, a grandes trazos, circunscribía las competencias estatales a la defensa nacional, la política exterior y administración de las colonias; y la definición de las líneas maestras de la política interior. Las competencias relativas a los restantes ámbitos de intervención de los poderes públicos eran confiadas a las Entidades locales o a organismos específicos establecidos para suplir las deficiencias de aquéllas, que actuaban con plena autonomía y prácticamente exentas de control e intervención por parte del Gobierno central ³.

¹ Librería General de Victoriano Suárez, Madrid.

² *Theories of Local Government*. London School of Economics and Political Science, Greater London Papers, número 2, 1961.

³ Cfr. MAITLAND: *The Constitutional History of England*. Cambridge University Press, 1908; R. ENTRENA CUESTA: *Los movimientos centralizadores en Inglaterra*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1960; M. CUCHILLO FOIX: *La reforma del régimen local en Inglaterra y Gales*, IEAL, Madrid, 1987.

La reforma política del siglo XIX matizó, parcialmente, los principios informadores de la articulación de las instituciones centrales y locales de gobierno. La democratización de la institución parlamentaria y la consagración del principio de responsabilidad individual y colectiva del Gobierno ante el Parlamento incidieron en la Administración local. Con ello se vio alterado el carácter de la relación existente entre el Gobierno Central y la Administración Local, y legitimada la *intervención* de aquél en el ámbito de actuación de las instituciones locales.

El proceso de reforma política del siglo XIX, concretado para el régimen local en las «Local Government Acts» de 1835 y 1888, supuso la institucionalización y progresiva democratización de las principales Entidades locales y la creación de nuevas Organizaciones de Administración Local que producirían el caos de autoridades, circunscripciones e impuestos aludido por Posada, al que antes me refería. Por ello, en la última década del siglo, se intentó establecer, mediante la Ley de 1894, «un sistema coherente de Administración local». También en esta década, en 1899, se aprobó una «London Government Act».

A pesar de las disfunciones mencionadas, el balance de las reformas del siglo XIX y su proyección sobre los comienzos del XX fue positivo, puesto que en 1935 se publicó el libro de Laski, Jennings y Robson, *A century of municipal progress, 1835-1935* ⁴, cuyo título es suficientemente significativo.

Sin embargo, la «crisis de crecimiento de las Administraciones públicas» ⁵, que afectó a todos los países como consecuencia del creciente intervencionismo y reflejada, en lo que nos concierne, en las «Local Government Act» de 1963 y 1972, ha llevado a Loughlin, Gelfand y Young a publicar su libro *Half a century of municipal decline, 1935-1985* ⁶, en el que se describen las consecuencias del intervencionismo antes mencionado. Precisamente ese mismo año 1985 llegaría una respuesta contundente: la «Local Government Act» de 1985 elaborada por el Gobierno Thatcher.

LA REFORMA DE 1985

La reforma del régimen local británico realizada en virtud de la «Local Government Act» de 1985 supuso un giro copernicano respecto de la «London Government Act» de 1963.

La Ley de 1963 mantuvo en Londres la «City Corporation» y la organización administrativa de «The Temples» (reducida zona en torno a los antiguos edificios de los templarios) y suprimió las demás Entidades locales existentes en el área metropolitana londinense (el Condado Administrativo de Londres regido por el «London Country Council» y los *veintiocho barrios* o burgos metropolita-

⁴ George Allen and Unwin, Londres 1935.

⁵ Cfr. Prosper WEIL: *Le Droit Administratif*. Presses Universitaires de France, Paris, 1964.

⁶ Publicado también por Allen and Unwin, 1985.

nos con sus respectivas Corporaciones locales) pero, en contrapartida, las sustituyó por:

- a) El «*Greater London Council*» de carácter electivo y dotado de personalidad jurídica, cuya competencia se extendía a toda el área metropolitana (coincidente con la «*Metropolitan Police Area*» delimitada por una ley de orden público de 1829), y
- b) *Treinta y dos «Borough Councils»* también electivos y dotados de personalidad jurídica, para el gobierno y administración de otros tantos barrios londinenses: veinte «*Greater London Bouroughs*» (barrios del Gran Londres) y doce «*Inner London Boroughs*» (barrios del casco antiguo).

Pues bien, la nueva ley de 1985 promovida por el Gobierno Thatcher, *suprimió el «Greater London Council»*, dejando como únicas Corporaciones locales los treinta y dos Consejos de barrio.

Esta radical reforma del régimen local de Londres, que fue acompañada de la *abolición de los seis Condados Metropolitanos* —Greater Manchester, Merseyside, South Yorkshire, Tyne and Wear, West Midlands y West Yorkshire—, establecidos por la «*Local Government Act*» para Inglaterra y Gales, de 1972, que había entrado en vigor en 1974, tuvo su origen en el «*Libro Blanco*» titulado «*Streamlining the Cities: Government Proposals for Reorganising Local Government in Greater London and the Metropolitan Countries*» de octubre de 1983 ⁷.

La redacción de este «*Libro Blanco*» vino a dar cumplimiento a una de las promesas contenidas en el programa electoral del partido conservador cara a las elecciones de junio de 1983: *la supresión del «Greater London Council» y de los Condados metropolitanos*. Bajo el epígrafe: «*Gobierno Local: ahorrar dinero de los contribuyentes*» se exponía en el programa conservador el despilfarro cometido por los laboristas en las Corporaciones Locales y se llegaba a la conclusión de que «*Los Condados metropolitanos y el “Greater London Council” han demostrado ser entidades de gobierno y administración local malgastadoras e innecesarias. Por ello las aboliremos y transferiremos la mayoría de sus funciones a los barrios y distritos*».

Los argumentos de dicho «*Libro Blanco*» pueden sintetizarse en los siguientes puntos:

- 1.º La «*Local Government Act*» de 1963 y la «*Local Government Act*» de 1972 obedecían a una situación económica y unas directrices políticas propias de aquella época que difieren sustancialmente de las circunstancias de la presente década, caracterizada por el descenso del ritmo de crecimiento urbano y demográfico y por la política de reprivatización emprendida por el Gobierno conservador.
- 2.º El «*Greater London Council*» y los Condados metropolitanos al no tener un haz de competencias suficientemente amplio que justifiquen su exis-

⁷ «*Dinamizar las ciudades: propuestas del Gobierno para la reorganización de la Administración Local en el Gran Londres y en los Condados metropolitanos*».

tencia, invaden la esfera de actuación propia y exclusiva de los Consejos de barrio y de los Consejos de distrito, respectivamente, y, además, se han inventado nuevas funciones que no responden a necesidades reales y cuyo coste es muy elevado; tal ocurre, por ejemplo, con la intervención en la vida económica local.

- 3.º A los Consejos de barrio londinenses y a los Consejos de distrito de los seis Condados metropolitanos les competen la mayor parte de los servicios y funciones de la Administración local, lo que origina constantes conflictos y tensiones entre el «Greater London Council» y los treinta y dos Consejos de barrio, de una parte, y entre los Condados metropolitanos y los Consejos de distrito, de otra.
- 4.º El «Greater London Council» y los Condados metropolitanos suscitan también conflictos con el Gobierno Central al seguir líneas de actuación opuestas a la política gubernamental de reducción del gasto público, incrementando constantemente los impuestos locales, lo que perjudica a los contribuyentes cuyos intereses no son tenidos en cuenta por dichos Organismos.
- 5.º Los Consejos de barrio londinenses y los Consejos de distrito tienen población y recursos suficientes para asumir la totalidad de las competencias de la Administración Local, con la ventaja adicional de estar más cerca de los ciudadanos y conocer mejor sus necesidades y aspiraciones.

A partir de los anteriores argumentos, el «Libro Blanco» propuso unos criterios de distribución de competencias:

- a) Atribuir a los Consejos de barrio londinenses y a los Consejos de distrito metropolitanos todas aquellas funciones que afectan de modo más directo a la esfera vital de los ciudadanos y aquellas otras que, sin tener este carácter, puedan ser desempeñadas eficazmente por dichos Consejos de barrio o de distrito.
- b) Facultar a los Consejos de barrio y de distrito para celebrar acuerdos de cooperación con otros Consejos vecinos con vistas a la prestación de servicios mancomunados que, por su naturaleza, no puedan ser llevados a cabo aisladamente.
- c) Atribuir a «Organismos funcionales» sometidos a las directrices y control gubernamental, aquellas materias que requieran una prestación uniforme en la totalidad del área londinense o de los Condados metropolitanos o que, por su elevado coste y exigencia de un personal altamente especializado, no puedan ser asumidos por los Consejos de barrio o de distrito.
- d) Transferir algunas competencias municipales a Organismos estatales de ámbito territorial más amplio.

El citado «Libro Blanco» se sometió a información pública, lo que permitió a las Corporaciones locales interesadas, a las asociaciones de vecinos y a numerosas entidades relacionadas con la Administración Local, formular sus observaciones al respecto. La mayoría de las opiniones publicadas se manifestaron en contra de la supresión del «Greater London Council» pues, con la adopción de

tal medida, Londres sería la única capital europea que no contaría con una Corporación Local representativa de la urbe en su conjunto. Pero el Gobierno de Mrs. Thatcher se mantuvo firme en su decisión y fiel a sus compromisos con el electorado.

Con arreglo a los criterios establecidos en el «Libro Blanco» y ciñéndonos al área de Londres, *la City y los Consejos de barrio*, tienen las siguientes competencias, dimanantes algunas de ellas de la «London Government Act» de 1963 y otras transferidas del extinguido «Greater London Council»:

1. Elaboración de planes urbanísticos con el asesoramiento del «Joint Planning Committee» (Comité Conjunto de Planeamiento), y sujetándose a las directrices establecidas por el Secretario de Estado para Medio Ambiente y Administración Local.
2. Funciones relativas al tráfico y vías públicas, si bien antes de adoptar cualquier medida que afecte a otro barrio o a vías de transporte pesado, deberán consultar al Consejo de barrio o barrios interesados. De otra parte, el Ministerio de Transportes establece las directrices para la ordenación del tráfico y está facultado para sustituir a los Consejos de barrio que incumplan sus funciones u ocasionen perjuicios a otros barrios de Londres.
3. Recogida, vertedero y tratamiento de residuos sólidos urbanos, con obligación por parte de los Consejos de barrio, de establecer Comités Conjuntos («Joint Boards») a fin de conseguir la máxima economía.

A título de ejemplo, citaremos algunos de los aludidos «Organismos funcionales» y Organismos estatales que han asumido diversas competencias anteriormente asignadas al «Greater London Council»:

- a) La «London Fire and Civil Defence Authority», (LFCDA) se creó en 1985, está integrada por un concejal de la City y de cada barrio londinense y se ha hecho cargo del servicio de bomberos, de defensa civil y situaciones de emergencia. El Secretario de Estado puede, previa consulta a los Consejos de barrio, alterar la composición de la «London Fire and Civil Defence Authority» teniendo en cuenta el número de electores de las demarcaciones de cada barrio.

La «London Fire and Civil Defence Authority» no depende de ningún otro organismo gubernamental. Sus competencias no han variado desde 1985 y no existe ningún proyecto o propuesta de supresión o de privatización.

- b) La «Inner London Education Authority» (ILEA) —anteriormente, Comité especial del «Greater London Council»— cuyos miembros son elegidos cada cuatro años por los vecinos de la City y de los doce «Inner London Boroughs» (barrios del casco antiguo) al mismo tiempo que se eligen los concejales de los barrios, tiene a su cargo los servicios de enseñanza del «Inner London». (En los veinte barrios restantes —«Outer London Boroughs»—, barrios periféricos, la enseñanza competente a los Consejos de barrio).

La «Inner London Education Authority» depende para sus gastos consuntivos y de inversión de las autoridades financieras del «Inner London» y viene obligada a consultarle sus proyectos de presupuesto, los principales objetivos de su política y las propuestas de reorganización de la enseñanza. Sus tasas y exacciones están sujetas a las limitaciones de la «Rates Act» de 1984 y puede recibir subvenciones globales, como Entidad local, de acuerdo con la «Local Government, Planning and Land Act» de 1980. La «Inner London Education Authority» se rige en cuanto a empréstitos, contabilidad y rendición de cuentas por reglamentaciones similares a las de las Corporaciones locales en general.

En 1987 se ha presentado en el Parlamento un *proyecto de ley para la supresión de la «Inner London Education Authority»* y se espera que sea suprimida en 1990 transfiriéndose los servicios de enseñanza a los Consejos de barrio del «Inner London».

- c) La «London Regional Transport» (LRT), dependiente del Secretario de Estado para el Medio Ambiente y Administración Local, tiene encomendados los servicios públicos de transporte en una zona que rebasa el área metropolitana londinense.

La «London Regional Transport» fue creada por la «London Regional Transport Act» de 1984. Esta Ley dispuso la separación entre los autobuses de exclusiva propiedad municipal y los metros complementarios, de una parte, y, de otra, las Compañías independientes que tienen a su cargo otros servicios de dicho Organismo con el fin de que se pudiera realizar una clara evaluación de los costes y rendimientos. También dispuso dicha Ley que la «London Regional Transport» debería sacar a concurso público algunos de sus servicios y admitir la colaboración de otras empresas, salvo si pudiera demostrar que los empleados de la «London Regional Transport» eran capaces de realizar esas tareas con mayor eficacia y baratura.

La «London Regional Transport» está controlada por una Junta de doce miembros. Recibe subvenciones del Ministerio de Transportes para cubrir el déficit de explotación, dentro de los límites acordados. Últimamente, estas subvenciones se han visto reducidas.

La reparación y mantenimiento de los autobuses se ha confiado a una Compañía auxiliar independiente que presta estos servicios con arreglo a criterios comerciales.

La «London Regional Transport» viene estableciendo, en proporción creciente, nuevas líneas de autobuses previo concurso público en cuyas bases se especifican las condiciones del servicio. Los adjudicatarios suscriben un contrato por tres años.

Existe la posibilidad de que el servicio de autobuses de Londres sea privatizado, para que se establezca una libre competencia en este sector.

- d) La «Historic Building and Monuments Commission for England», fue creada por la «National Heritage Act» de 1983 y está adscrita a la Admi-

nistración Central. El número de sus vocales no puede ser menor de ocho ni mayor de diecisiete, y son nombrados por el Secretario de Estado para el Medio Ambiente por un período máximo de cinco años, quien designa también al Presidente y al Vicepresidente.

El cometido de esta Comisión es asegurar, en lo posible, la conservación de los antiguos monumentos y edificios históricos de Inglaterra, realzar el entorno en que están situados y promover su público disfrute. La Comisión ha de facilitar también información al público, evacuar las consultas que se le formulen, llevar a cabo trabajos de investigación y publicar folletos, libros, postales, etc. en relación con dichos monumentos y edificios. El Secretario de Estado para el Medio Ambiente puede delegar mediante Decreto funciones administrativas en esta Comisión, que deberá ejercerlas de acuerdo con las directrices que le señale el propio Secretario de Estado. Tal delegación no puede realizarse si se trata de Palacios o Sitios Reales.

Resumiendo lo anteriormente expuesto, la política del Gobierno de Mrs. Thatcher en relación con la Administración Local y, más concretamente, en el régimen administrativo de Londres, ha consistido en suprimir unos Organismos hipertrofiados, ineficaces y dispendiosos, como eran el gigantesco «Greater London Council» y los seis «Metropolitan Countries» que habían crecido a expensas, respectivamente, de los Consejos de barrio londinenses y de los Consejos de Distrito metropolitanos y en detrimento de su autonomía. La devolución de sus competencias a estos Entes Locales más próximos a los vecinos constituye una enérgica y definitiva medida descentralizadora. En el mismo sentido descentralizador, el proyecto de ley de supresión de la «Inner London Education Authority» devolverá a los «Inner London Boroughs» sus competencias en materia de Enseñanza.

De otra parte, frente a la actuación descontrolada y a su aire de esos grandes Organismos, que desafiaban al Gobierno y practicaban una política contraria a la reducción del gasto público y de privatización imperantes en el país, su supresión vino a eliminar el problema y a demostrar que en una misma nación no caben políticas contradictorias o antagónicas. No es compatible una política de nivelación presupuestaria del Gobierno central con una política de fuertes déficit presupuestarios de Organismos públicos derrochadores y además, superfluos.

Por último, el carácter supralocal y el extraordinario volumen de algunos servicios específicos como son, principalmente, los transportes de ámbito regional, llevó a colocar la «London Regional Transport» bajo el control del Gobierno y, a la vez, a proceder, en cuanto a su explotación y mantenimiento, a una privatización gradual que abarate los costes e introduzca un sistema de libre competencia.