

# LA REESTRUCTURACIÓ DEL GOVERN METROPOLITÀ A GRAN BRETANYA

Montserrat Cuchillo Foix

Professora titular de Dret administratiu  
de la Universitat de Barcelona

## I. Introducció

El primer d'abril de 1986 va entrar en vigor a Gran Bretanya la Llei de Règim Local aprovada pel Parlament britànic el 1985. Com tothom sap, aquesta Llei sanciona la supressió del *Greater London Council* i dels Comtats Metropolitans. Aquestes eren les institucions territorials d'elecció directa, la jurisdicció de les quals s'estenia, respectivament, a l'àrea metropolitana anomenada Gran Londres i a l'àrea de les sis zones, totes radicades a Anglaterra, que arran de la reforma local de 1972 van rebre la denominació de Comtats Metropolitans —*Greater Manchester. Merseyside. South Yorkshire. West Yorkshire. Tyne and Wear i West Midlands*.

L'abolició del *Greater London Council* i dels Comtats Metropolitans no deixa de ser sorprenent. En primer lloc, i bàsicament, entre d'altres motius, per l'escàs temps transcorregut des de la implantació de les dites institucions —una mica més de vint anys des de la creació del *Greater London Council* per la *London Government Act* de 1963, en vigor des de 1965; i una mica més de deu anys d'ençà de la creació dels Comtats Metropolitans per la *Local Government Act* de 1972, en vigor des de 1974— després d'estudis, enquestes i consultes que es van prolongar, en tots dos casos, durant uns quants anys. En segon lloc, perquè la viabilitat del model d'estructuració del govern local de les zones metropolitanes és negat de ple i sense suport en estudis, enquestes i consultes comparables a les que van conduir al seu establiment. I en tercer lloc, perquè en un termini brevíssim per als estàndards britànics, de dos anys i mig, s'adopta i s'aplica la decisió de suprimir les entitats locals metropolitanes. A més, s'adopta aquesta decisió en contra del parer expressat, no tan sols per les autoritats afectades, sinó també per amplis sectors d'opinió entre els quals es troben veus autoritzades del partit conservador promotor de la reforma.

La supressió del *Greater London Council* i dels Comtats Metropolitans és potser la més espectacular d'una multiplicitat de mesures relatives al règim local adoptades pel Govern conservador des que va accedir al poder el 1979. El sentit i l'orientació d'aquestes mesures ha suscitat un ampli debat públic al voltant del govern local. En aquest debat, poc temps després de les àmplies reformes sancionades per la *London Government Act* de 1963 i la *Local Government Act* de 1972, es tornen a plantejar un seguit de qüestions que aquestes Lleis semblaven haver resolt per un període relativament dilatat. Particularment, s'han plantejat, entre d'altres, qüestions com ara:

a) La reordenació territorial d'Anglaterra i Gal·les, bé en dos àmbits institucionals a tot el país, tal com establia la legislació vigent fins a l'aplicació de la *Local Govern-*

ment Act de 1985; bé en tres àmbits institucionals, mitjançant la introducció d'un àmbit regional; bé en un sol àmbit institucional, a partir d'institucions unitàries similars a les propugnades per la *Royal Commission on Local Government in England*, que foren rebutjades quan es va dur a terme la reforma dels anys setanta.

- b) El remodelatge del règim jurídic de les entitats locals i del model de distribució de competències entre l'organització administrativa central i les autoritats locals, ja sigui en el sentit de restringir les competències locals, de sotmetre l'activitat local a una regulació molt més detallada i concreta i de disminuir l'autonomia financera del govern local, per tal de garantir la configuració d'aquest com a institució executora de les polítiques definides en l'àmbit nacional; ja sigui en el sentit de mantenir i accentuar l'autonomia del govern local respecte de l'Administració estatal, tant en l'àmbit de l'actuació com en el financer, i d'ampliar les competències pròpies de les entitats locals.
- c) La revisió de la naturalesa i posició constitucional de les entitats locals en l'ordenament britànic, adés propugnant la transformació de les entitats locals en institucions cenyides a una activitat administrativa de limitació, reguladora i orientadora de l'activitat i iniciativa privades i amb un paper com a entitats representatives de l'electorat local molt poc rellevant, tal com sembla que el govern pretén; adés accentuant la condició representativa i responsable de les institucions locals, consolidant-ne el caràcter d'entitats prestadores de serveis necessaris per a la col·lectivitat i d'entitats legitimades per optar, entre diverses línies d'actuació possibles, per aquella o aquelles que estimin més adequades als interessos de la col·lectivitat respectiva.

En aquest comentari no es pot considerar, ni tan sols d'una manera molt breu, el conjunt de qüestions que acabem d'esmentar. El dit comentari pretén sols efectuar una ressenya de la *Local Government Act* de 1985, disposició especialment polèmica que ha avivat i radicalitzat en gran mesura el debat al voltant del govern local en el Regne Unit. Amb aquesta finalitat descrivim, en primer lloc, la nova estructuració del govern local a les zones denominades metropolitanes. En segon lloc, la distribució competencial resultant de les previsions sancionades per la *Local Government Act* de 1985. Per acabar i d'una manera molt sintetitzada, els arguments en què es va fonamentar la reforma del govern local metropolità i algunes de les objeccions plantejades en la seva implantació.

## II. Estructura del govern local a les zones metropolitanes

### 1. Àrea metropolitana londinenca

L'estructura local existent a Londres en el moment de l'entrada en vigor de la *Local Government Act* de 1985 estava integrada, com és sabut de tothom, per dos àmbits institucionals:

- Un primer àmbit constituït pel *Greater London Council*, institució d'elecció directa, amb una pluralitat de fins, la jurisdicció de la qual s'estenia a la totalitat de l'àrea denominada *Greater London*.

— Un segon àmbit constituït per 32 pobles londinencs, la *City* i *The Temples*, institucions d'elecció directa i amb una pluralitat de fins, la jurisdicció de les quals s'estenia a uns índexs de població situats entre 136.000 i 329.000 habitants. Els pobles es classificaven, com ara, en *Inner London Boroughs* (12) i *Outer London Boroughs* (20). Els primers cobrien l'àrea de la institució local londinenca establerta per la *London Government Act* de 1899: el *London County Council*.

L'estructura local era completada per dos organismes autònoms adscrits al *Greater London Council*. Un organisme —l'*Inner London Education Authority*— que assumia la responsabilitat en matèria educativa en l'àmbit dels 12 *Inner London Boroughs*; matèria que a la part restant de Londres corresponia a l'*Outer London Boroughs*. Un altre organisme —el *London Transport Executive*— que, des de la promulgació de la *London Transport Act* de 1969, assumia les competències transferides al *Greater London Council* per la dita Llei. El *London Transport Executive* fou, tanmateix, suprimit abans de l'aplicació de la Llei de 1985, per tal com en virtut del que disposa la *London Regional Transport Act* de 1984 les seves competències foren traslladades a un altre organisme autònom adscrit al Ministeri de Transport —el *London Regional Transport Authority*—, amb una jurisdicció que excedeix l'àrea del Gran Londres.

A partir del primer d'abril de 1986 el *Greater London Council* ha estat abolit, sense que cap institució l'hagi substituït. Els 32 pobles («*bourg*») londinencs i la *City* són, actualment, les úniques entitats territorials amb una pluralitat de fins existents a la zona metropolitana londinenca. Londres esdevé, així, l'única capital europea mancada d'una autoritat local representativa de la població respectiva.

Des de l'entrada en vigor de la Llei de Règim Local de 1985 l'estructura local del Gran Londres està integrada per les institucions i organismes següents:

1. Els 32 pobles londinencs, la *City* i *The Temples*, governats i administrats per òrgans directament representatius.
2. L'*Inner London Education Authority*, institució governada per un organisme elegit directament per l'electorat dels 12 *Inner London Boroughs*, responsable dels serveis educatius a l'*Inner London*.
3. La *London Fire and Civil Defence Authority*, governada i administrada per un òrgan integrat per membres electes dels pobles londinencs i de la *City*, responsable de les funcions de prevenció i lluita contra incendis i de defensa civil.
4. Una o algunes autoritats conjuntes —*joint boards*— encara per determinar, integrades per dos o més pobles o la *City*, establertes per acord voluntari de les parts o per decisió ministerial, per a l'exercici eficaç i coordinat de les funcions relatives a la disposició i al tractament d'escombraries i altres residus, abans encomanades al *Greater London Council* i ara transferides als pobles londinencs i la *City*. En el cas d'establiment per acord voluntari, aquestes autoritats estaran constituïdes per membres electes dels pobles participants. En el cas d'establiment per ordre ministerial, estaran compostes per membres electes o per alts funcionaris dels pobles participants, tal com ho indiqui l'ordre ministerial de creació.
5. Un Comitè Conjunt de Planejament —*el Joint Planning Committee*—, organisme assessor i consultiu mancat de personalitat, integrat per membres electes o alts funcionaris de la totalitat dels pobles londinencs i la *City*.

L'aplicació de les previsions de la Llei de 1985 ha superat, així mateix, l'establiment d'una sèrie d'organismes transitoris que han de desaparèixer en el termini màxim de cinc anys, entre els quals esmentem:

1. El *London Residuary Body*, organisme dotat de personalitat i integrat per 10 persones designades pel Secretari d'Estat per al Medi Ambient i Govern Local. Aquest organisme assumeix les funcions i competències del *Greater London Council* que de moment encara no han estat assignades a cap entitat o organisme, i les obligacions, drets i deures del *Greater London Council* pendents d'extinció.
2. La Comissió de Personal —la *London Staff Commission*—, organisme integrat per unes persones designades pel Secretari d'Estat, per a la protecció dels drets i interessos del personal afectat per la supressió del *Greater London Council* i per la distribució de competències entre institucions i organismes d'índole diversa que la dita supressió ha comportat.

## 2. Àrees dels comtats metropolitans

La reforma local implantada a Anglaterra i a Gal·les a través de la *Local Government Act* de 1972 va suposar l'establiment de sistemes diferenciats de govern local a les zones definides per la Llei com a metropolitanes —sis en total, radicades a Anglaterra— i a les zones que no mereixen aquesta qualificació. Tots dos sistemes s'estructuraven, com és sabut també, en dos àmbits institucionals bàsics —els comtats i els districtes— i, en algunes ocasions i a instància de les col·lectivitats interessades, en un tercer àmbit addicional —les parròquies. Tots els àmbits institucionals eren governats i administrats per organismes directament representatius i amb una pluralitat de fins.

L'estructura local de les zones metropolitanes, on no solien establir-se parròquies, s'articulava de la manera següent:

- Un primer àmbit, constituït pels comtats metropolitans, la jurisdicció dels quals s'estenia a poblacions compreses entre 1.200.000 i 2.800.000 habitants.
- Un segon àmbit, constituït pels districtes metropolitans on, en un nombre variable (entre 7 i 14, segons l'extensió territorial i la concentració de població), se subdividia el territori de cada comtat metropolità. Els districtes comprenien índexs de població entre 175.000 i 1.100.000 habitants, i la mitjana se situava al voltant dels 250.000 habitants.

A partir de l'entrada en vigor de la *Local Government Act* de 1985 i de la conseqüent abolició dels comtats metropolitans, l'estructura local d'aquestes àrees territorials s'articula mitjançant les institucions següents:

1. Els districtes que subdividien, abans de l'aplicació de la Llei, cada un dels antics comtats metropolitans. Aquestes institucions continuen sent directament representatives i tenen una pluralitat de fins.
2. Un organisme de caràcter mixt —el *County Police Authority*— que assumeix, en el territori de cada comtat metropolità, les funcions de policia del comtat. Aquest

organisme està integrat per membres electes dels districtes i pels magistrats designats a aquest efecte pels tribunals radicats en l'àmbit del comtat preexistent.

3. Un organisme personificat —el *Fire and Civil Defence Authority*— que assumeix, a cada comtat, les funcions en matèria de defensa civil i els serveis de bombers. Aquest organisme està integrat per membres electes dels districtes, en proporció al nombre d'habitants de cadascun.
4. Un organisme personificat —el *Passenger Transport Authority*—, integrat com l'anterior, que assumeix les funcions en matèria de transport públic de viatgers.
5. Una o algunes autoritats, encara per determinar, destinades a garantir l'exercici eficaç i coordinat de les competències en matèria de dipòsit i tractament de residus transferides del comtat metropolità als districtes respectius. Aquestes autoritats s'establiran, com en el cas de Londres, per acord voluntari de dos o més districtes o per decisió ministerial, i la seva composició es determinarà d'una manera idèntica a la prevista per al cas de Londres.
6. Un comitè conjunt —*joint committee*— integrat per representants de tots els districtes de cada comtat, responsable de l'aplicació uniforme de les disposicions relatives al comerç interior. Aquest organisme, mancat de personalitat, pot ser integrat per membres electes o alts funcionaris dels districtes i en el futur pot ser, segons el parer del Secretari d'Estat per al Medi Ambient i Govern Local, bé suprimit, bé reconvertit en un organisme personificat similar als descrits en els punts 3 i 4.

En els territoris dels comtats metropolitans també s'estableixen organismes transitoris destinats a facilitar l'aplicació de la Llei i a desaparèixer en un màxim de cinc anys. Els organismes transitoris reben en els comtats una denominació idèntica que a Londres i assumeixen competències i es componen exactament igual que en el cas de la capital.

### III. Distribució competencial a les zones metropolitanes

#### 1. *Criteris de distribució competencial amb anterioritat a la promulgació de la Local Government Act de 1985*

L'articulació del govern local britànic en dos àmbits institucionals responia al criteri, entre d'altres, que les competències atorgades per l'ordenament requerien la seva assignació a entitats locals de característiques diferents.

Les diverses Comissions i Comitès d'experts que des dels anys vint van examinar l'organització local de l'àrea londinenca i la Comissió que a final dels anys seixanta va estudiar la reforma del govern local a Anglaterra, van propugnar a les zones metropolitanes una distribució competencial raonada en uns termes que es poden sintetitzar de la manera següent:

- Les funcions que podem denominar «estratègiques», perquè exigeixen una planificació o fins i tot una prestació unitària i perquè requereixen uns recursos econòmics i tècnics elevats, han de ser encomanades a institucions amb una jurisdicció que s'estengui a la totalitat de les àrees definides com a metropolitanes.

- Unes altres funcions, que afecten de manera més directa l'esfera vital dels ciutadans, han de ser assignades a entitats d'àmbit més reduït capaces d'actuar i de respondre amb agilitat i promptitud a les necessitats i interessos de la població respectiva.
- Algunes funcions poden ser atribuïdes d'una manera concurrent a les diferents categories d'entitats locals, però aquesta modalitat s'ha de restringir tant com es pugui. En primer lloc, perquè la separació i la delimitació clara de blocs competencials permet evitar els conflictes intersubjectius que l'exercici compartit de competències sol comportar. En segon lloc, perquè la distribució en blocs diferenciats facilita la comprensió de l'esquema de distribució competencial als ciutadans i, amb això i si fa al cas, l'exigència de responsabilitats a les entitats corresponents per la gestió realitzada.

En el primer tipus de funcions, s'hi inclouen, entre d'altres, les relatives al planejament general i control de la seva execució, la planificació i construcció de carreteres i vies urbanes, l'organització i el control del trànsit, la planificació i, en alguns casos, prestació dels serveis de transport, el dipòsit i tractament d'escombraries i residus, els programes de construcció d'habitatges públics, els serveis de bombers i ambulàncies, les instal·lacions i el finançament de l'Administració de Justícia, els complexos culturals i recreatius i la catalogació i el patrimoni històrico-artístic. En els comtats metropolitans se sumaven a aquestes funcions les relatives a l'organització i prestació dels serveis de policia, a través d'organismes mixtos integrats per membres electes de l'entitat metropolitana i magistrats dels tribunals del comtat.

En el segon grup de funcions, s'hi inclouen gairebé totes les altres funcions assignades al govern local. En concret, l'educació —maternal, primària, secundària, professional, per a adults i politècnics—, l'habitatge, l'execució del planejament, la sanitat i els serveis socials i mèdio-ambientals, les biblioteques i les activitats de policia o limitació.

En l'últim bloc competencial, s'hi inclouen competències en matèria d'elaboració i execució de plans especials d'urbanització (similars als programes d'actuació urbanística), ports i aeroports civils, espais i centres culturals i recreatius, remodelatge i conservació de centres urbans i edificis històrico-artístics, i actuació en casos d'emergència i necessitat.

La *London Government Act* de 1963 i la *Local Government Act* de 1972 van establir a Londres i als comtats metropolitans uns esquemes de distribució competencial força ajustats a aquests criteris. Tanmateix, cal assenyalar que les competències de les entitats metropolitanes no comprenien, en particular a Londres, la totalitat de les funcions denominades «estratègiques». Per una altra banda, les facultats atorgades respecte de certes matèries eren insuficients per desenvolupar-ne íntegrament les activitats sense recórrer a la col·laboració de les entitats locals de segon àmbit.

## 2. Criteris de distribució competencial sancionats per la Llei de 1985

La inadequació de la distribució de competències a les zones metropolitanes i els conflictes intersubjectius que aquesta ocasionava van ser uns dels arguments centrals adduïts pel Govern per justificar la supressió del *Greater London Council* i els comtats metropolitans.

En efecte, el document governamental que va plantejar l'adopció d'aquesta mesura —*streamlining the Cities*—, publicat l'octubre de 1983, discutia la viabilitat del model de distribució existent en els termes següents:

- Les Lleis de Règim Local de 1963 i 1972 són fruit i expressió de l'època en què es van implantar. A partir d'una situació d'expansió i confiant sense reserves en la bondat de la planificació, es van centrar en tasques d'aquesta índole, amb vista a l'ampliació de l'acció pública. No van preveure el ralentiment del creixement urbà i demogràfic ni la crisi econòmica dels anys setanta i són, per tant, inadequades a la situació actual.
- L'estructuració del govern local en dos àmbits institucionals és vàlida a les àrees no metropolitanes del país, però innecessària a les zones metropolitanes. Això és degut, per una banda, al fet que el recurs a la planificació de funcions i serveis no és tan útil i important com es va imaginar en un moment determinat. Per l'altra, al fet que les entitats locals de segon àmbit tenen, a les zones metropolitanes, prou entitat, població i recursos per assumir la totalitat de les competències locals. Amb l'avantatge de ser, alhora, molt més accessibles per als ciutadans i més adaptables a les seves necessitats.
- Les competències assignades a les entitats metropolitanes de primer àmbit per les Lleis de 1963 i 1972 són relativament escasses, la qual cosa ha motivat que aquestes entitats s'hagin «inventat» una sèrie de funcions per justificar la seva existència. Funcions com ara la intervenció en l'economia local, els serveis de promoció d'igualtat d'oportunitats per a les dones, deficients físics i mentals, minories racials, etc., que sovint no es fonamenten en necessitats reals, tenen uns costos molt elevats i requereixen la participació i col·laboració de les entitats locals de segon àmbit.

El document governamental conclouïa que la concurrència d'aquestes dades originava una sèrie de problemes. En primer lloc, conflictes amb les entitats de segon àmbit, amb una esfera competencial on interferien sovint les institucions metropolitanes respectives. En segon lloc, conflictes amb el govern central arran de la promoció de línies d'actuació oposades a la política governamental de reducció de la despesa pública. Per acabar, conflictes amb els contribuents locals, els interessos dels quals eren desconeguts a causa del constant increment de les participacions —*precepts*— de les institucions metropolitanes en la imposició local, que es traduïa necessàriament en un augment dels impostos locals —*rates*.

Basant-nos en aquestes consideracions, el document de 1983 proposava uns criteris de distribució que, en línies generals, foren recollits per la Llei de 1985. Els nous criteris es podrien resumir de la manera següent:

- Una assignació de les competències que afecta de manera més directa l'esfera vital dels ciutadans, els pobles londinencs i districtes metropolitanos.
- Una atribució del màxim de competències locals que no revesteixen estrictament les característiques de l'apartat anterior als pobles i districtes, amb independència que exigeixin la celebració d'acords de cooperació amb els pobles o districtes circumdants.
- Una atribució de matèries que exigeixen uns recursos molt elevats, un personal altament especialitzat i, sobretot, un cert grau de planificació o la

prestació uniforme i unitària de tota l'àrea londinenca o dels comtats metropolitans a organismes funcionals de caràcter local i representatius indirectament de les col·lectivitats metropolitanes, sotmesos a les directrius i al control del ministeri competent per raó de la matèria.

- Una transferència d'algunes competències locals a organismes amb uns àmbits territorials més amplis, adscrits a l'Administració estatal.

### 3. Distribució competencial actualment en vigor

A partir de l'aplicació de la *Local Government Act* de 1985, la distribució competencial a les àrees metropolitanes s'ajusta a grans trets a l'esquema que exposem a continuació.

#### a) Àrea londinenca

Els pobles i la *City* conserven les competències assignades per la *London Government Act* de 1963 i assumeixen una sèrie de competències del *Greater London Council*:

- Planejament: s'encomana íntegrament a aquestes entitats, sense subjecció a cap Pla General per a l'àrea metropolitana, per bé que l'elaboració de plans urbanístics s'ajustarà a les directrius dictades pel Secretari d'Estat per al Medi Ambient i Govern Local. El Comitè Conjunt de Planejament, organisme sense personalitat, assessora i informa tots els pobles i la *City* sobre matèries d'interès comú relatives al planejament i al desenvolupament del Gran Londres.
- Trànsit, carreteres i vies públiques: totes les funcions del *Greater London Council* són assumides pels pobles londinencs que, abans de l'adopció de qualsevol mesura que pugui afectar un altre poble o unes vies de transport pesant, efectuaran consultes amb les entitats afectades. El Ministre de Transports assumeix facultats per a l'emissió de directrius relacionades amb l'ordenament del trànsit i facultats de substitució dels pobles que incompleixin les seves funcions o actuïn de manera perjudicial per als altres pobles londinencs.
- Dipòsit i tractament d'escombraries i residus: els pobles i la *City* assumeixen les funcions del *Greater London Council* en la matèria, amb l'obligació d'establir convenis voluntaris (i en el seu defecte, obligatoris), a fi de garantir la màxima economia de recursos.
- Administració de Justícia: els pobles i la *City* desenvoluparan les funcions del *Greater London Council*, segons les directrius del Ministeri de Justícia.

Les competències del *Greater London Council* en relació amb altres matèries són assignades a organismes funcionals indirectament representatius d'àmbit metropolità o bé es transfereixen a organismes específics adscrits a l'Administració estatal:

- Serveis de bombers i defensa civil: són assumides per la *London Fire and Civil Defence Authority*, integrada per membres electes dels pobles londinencs i la *City*.



- Transport: les competències en la matèria foren transferides el 1985 a la *London Regional Transport Authority*, organisme adscrit al Ministeri de Transports.
- Catalogació i conservació de monuments històrico-artístics: es transfereixen a la *Historic Buildings and Monuments Commission for England*, adscrita a l'Administració estatal. La Comissió assumeix també la propietat dels museus que pertanyen al *Greater London Council*.
- Gestió de certes activitats culturals: la propietat i organització de les activitats desenvolupades en el complex del *South Bank* — *Royal Festival Hall*, *Queen Elizabeth Hall*, *National Theatre*, *National Film Theatre*, etc. — es transfereixen a l'*Arts Council of Great Britain*. Aquest organisme està adscrit al Cancellier del Ducat de Lancaster, membre del Govern responsable de certes matèries relacionades amb la cultura, que dipositarà anualment un informe en el Parlament, a l'efecte de supervisar-ne les activitats.
- Dessecació de maresmes i prevenció d'inundacions: es transfereixen a la *Thames Water Authority*, organisme responsable del subministrament d'aigua i la xarxa de clavegueres, adscrit a l'Administració estatal.

#### b) Àrees dels comtats metropolitans

Els districtes metropolitans conserven les competències atribuïdes per la *Local Government Act* de 1972 i assumeixen les següents competències del comtat metropolitana respectivament:

- Planejament: se suprimeixen els plans directors territorials del comtat i els districtes assumeixen, íntegrament, l'elaboració, execució i control del planejament, sota les directrius del Ministre respectivament, a qui es transfereix l'aprovació definitiva dels plans del districte. En els comtats no s'estableix, a diferència del que s'esdevé a Londres, un Comitè Conjunt de Planejament amb funcions assessores i informatives.
- Trànsit, carreteres i vies públiques: les competències abans assignades al comtat respectivament seran desenvolupades pels districtes segons les directrius del Ministre de Transports. Les decisions que puguin afectar les competències ministerials o d'altres districtes requereixen una consulta prèvia amb les autoritats interessades.
- Tractament i dipòsit de residus i escombraries: es transfereixen als districtes en idèntiques condicions a les establertes per als pobles londinencs i la *City*.
- Administració de Justícia: es transfereixen als districtes en condicions idèntiques a les de l'àrea londinenca, i sota la direcció i el control del Ministre de Justícia.

Les competències dels comtats metropolitans en relació amb les matèries següents s'atribueixen a organismes funcionals de caràcter local o bé a organismes adscrits a l'Administració estatal:

- Policia: aquestes facultats es transfereixen a les *County Police Authorities*, integrades per membres electes dels districtes i magistrats dels tribunals que hi ha en el comtat. Les competències en la matèria són modificades en el sentit d'ampliació de les potestats de control i supervisió del Ministre de l'Interior.
- Serveis de bombers i defensa civil: s'assignen a un organisme de caràcter local, amb uns trets similars als de l'autoritat establerta a Londres.
- Transport públic: les funcions dels comtats es transfereixen a organismes denominats *Passenger Transport Authorities*, indirectament representatius. Aquests organismes actuaran d'acord amb els plans generals del transport elaborats pel Ministre en relació amb el seu àmbit d'actuació.
- Drenatge de terrenys i prevenció d'inundacions: aquestes funcions s'assignen a la *Water Authority* que englobi, en el seu àmbit jurisdiccional, el territori de l'antic comtat.
- Catalogació i conservació del patrimoni històric-artístic: s'encomanen, com en el cas de Londres, a la *Historic Buildings and Monuments Commission*.

#### IV. Justificació de la reforma i objeccions a la seva implantació

##### 1. *Justificació de la reforma*

La proposta governamental relativa a l'abolició del *Greater London Council* i dels comtats metropolitans recolzava, bàsicament, en tres consideracions:

1. Les funcions de planificació, que constitueixen el nucli competencial de les dites institucions, no són necessàries en les circumstàncies actuals.
2. L'estructuració metropolitana en dos àmbits institucionals crea, a causa de la configuració de la majoria de les competències metropolitanes l'exercici de les quals requereix la col·laboració dels pobles o districtes, tensions i conflictes intersubjectius constants.
3. Les institucions metropolitanes desconeixen sistemàticament les directrius governamentals relacionades amb la restricció de la despesa pública, en detriment de l'economia estatal i dels interessos dels contribuents locals.

El document de 1983 sostenia que la supressió de les institucions metropolitanes eliminava entitats supèrflues i els conflictes intersubjectius que aquestes ocasionaven. La supressió responia, alhora, a les necessitats de l'economia estatal i als interessos dels contribuents locals, per tal com, després d'algunes despeses addicionals d'implantació de la reforma, el funcionament del nou sistema seria molt més econòmic i, consegüentment, en el futur es reduirien els impostos locals. Per acabar, l'abolició simplificava l'estructura local metropolitana, fent-la més comprensible per als ciutadans i mantenint, alhora, el caràcter democràtic de les autoritats locals, donat que la majoria de les competències locals eren transferides a una única autoritat local —pobles londinencs o districtes— i tan sols un nombre molt reduït era assignat a unes altres entitats, integrades per membres electes de les autoritats locals directament representatives.

## 2. *Objeccions al nou sistema local metropolità*

La reforma del govern local metropolità fou discutida àmpliament i intensament. Hi ha una dada que va ser valorada negativament d'una manera unànime: la precipitació amb què fou sancionada l'abolició de les institucions metropolitanes i el caràcter antidemocràtic mitjançant el qual es va procedir a la implantació de la reforma. És a dir, sense recurs a l'establiment previ d'una Comissió d'Experts i sense realitzar les investigacions i enquestes habituals en casos d'adopció de mesures de rellevància constitucional.

A partir d'aquesta valoració inicial, nombrosos articles, informes i estudis van abordar l'examen de la proposta governamental globalment o en aspectes específics.

La majoria d'estudis sostenen que ni el document de 1983 ni documents governamentals posteriors mai no van aportar proves concloents sobre la manca de raonaments i la desmesura de la despesa de les institucions metropolitanes. Els dits estudis assenyalen, entre d'altres aspectes, els següents. En primer lloc, que les despeses de les zones metropolitanes són sempre més elevades que les d'àrees menys densament urbanitzades. En segon lloc, que les institucions metropolitanes van resultar molt afectades per les penalitats financeres establertes entre 1980 i 1984, traduïdes en reduccions substancials de les subvencions centrals, orientades a compel·lir les autoritats locals a restringir-ne el nivell de despeses. En tercer lloc, que l'ordre constitucional sanciona el dret de les entitats locals a sufragar, per mitjà de la imposició local, les línies d'actuació que estimin més adequades als interessos i a les necessitats de la població respectiva. L'increment dels impostos locals que això ocasioni no pot ser, sense més ni més, desqualificat per les autoritats centrals. Els electors locals són els qui tenen l'última paraula, mitjançant l'acceptació o el rebuig de la gestió dels representants locals.

Així mateix, moltes veus autoritzades assenyalen que la inecessarietat de les autoritats metropolitanes no ha estat tampoc raonada d'una manera convincent i que el nou sistema de govern metropolità no garanteix la desaparició de conflictes interadministratius en l'àmbit local metropolità. Una bona part de les declaracions en aquest sentit reconeixen la inadequació, en relació amb certes matèries, de l'esquema de distribució competencial que hi havia abans de la reforma i les tensions que això originava; però qüestionen la idoneïtat del nou sistema segons, entre d'altres, dues consideracions. D'una banda, la pervivència de funcions i serveis que requereixen una certa planificació o la seva prestació unitària en àrees superiors a les dels pobles londinencs i districtes metropolitanos. Així ho demostra, de fet, la creació d'una sèrie d'organismes funcionals que cobreixen el territori de les institucions abolides. De l'altra, la pervivència de moltes competències que continuen requerint una col·laboració i una coordinació estretes entre les autoritats radicades a les zones de caràcter metropolità. Aquest és el cas de les competències en matèria de carreteres i trànsit, transport (llevar de Londres), dipòsit i tractament d'escombraries i residus, planejament urbanístic, etc., i de les competències per a l'exercici de les quals s'han establert organismes funcionals integrats per representants dels pobles i districtes.

Per acabar, nombrosos documents afirmen que el sistema implantat per la Llei de 1985 no és, a diferència del que afirma el Govern, ni més comprensible per als ciutadans, ni tan democràtic com l'anterior. I a més, no respecta ni de bon tros el marge d'autonomia i l'esfera competencial del govern local reconeguts per les lleis de

1963 i 1972. Això és degut, en primer lloc, a una multiplicitat d'autoritats i organismes, d'àmbit metropolità els uns i estatal els altres, que s'estableixen en substitució d'una sola entitat local, amb la qual cosa el sistema és molt més complex i incompreensible. En segon lloc, les institucions i els organismes esmentats no són directament representatius com les institucions abolides. Ans al contrari, les unes són indirectament representatives, mentre que els altres tenen la condició d'organismes funcionals de caràcter no electiu, adscrits a l'Administració estatal. Per últim, el Govern oblida sempre de mencionar tant la transferència de competències locals a l'Administració central o a organismes que hi són adscrits com l'ampliació de les potestats de direcció, control i supervisió de les autoritats ministerials que la reforma del govern metropolità ha comportat.

A partir d'aquests raonaments, la majoria d'opinions contràries a la reforma conclouen que aquesta no s'orienta a la consecució de la implantació d'institucions locals metropolitanes tan democràtiques i autònomes com les anteriors i, alhora, més eficaces i eficients que aquelles en el desenvolupament de les seves funcions. Contràriament, assenyalen que la reforma s'orienta a la supressió d'una font de tensió i conflicte entre el govern central i el govern local.

Les institucions locals estan habilitades per l'ordre constitucional, tal com hem indicat, per adoptar les línies d'actuació que consideren més adequades als interessos de la col·lectivitat respectiva. El volum de les competències i dels recursos locals possibilita, a les zones metropolitanes en especial, el desconeixement parcial de la política governamental de reducció de la despesa pública. Davant aquesta situació el Govern Thatcher ha optat, després del fracàs de les penalitzacions financeres destinades a la consecució de la restricció de la despesa local, per la supressió pura i simple de les institucions que bloquejaven o dificultaven d'una manera més immediata la consecució dels seus objectius econòmics.

## V. Algunes consideracions al voltant de la significació de la reforma del Govern local metropolità

La supressió del *Greater London Council* i dels comtats metropolitanos és una de les mesures més espectaculars, relacionades amb el govern local, promogudes pel Govern conservador en el poder des de 1979.

Tal com indicàvem en les pàgines introductòries, són moltes les disposicions, promulgades a Gran Bretanya els últims anys, que afecten aquesta institució. Els principis inspiradors que s'hi reflecteixen apunten amb claredat una progressiva restricció de l'autonomia local i un increment gradual de la intervenció central en l'àmbit local. En darrer terme, assenyalen una modificació substancial de la posició constitucional del govern local.

El principi de supremacia legislativa del Parlament, que presideix i informa l'ordre constitucional britànic, autoritza la reforma de preceptes i principis constitucionals sense recurs a cap procediment especial. Tanmateix, com és ben sabut, l'ordre constitucional britànic no es fonamenta en aquest principi, sinó més aviat, i d'una manera molt especial, en el respecte generalitzat de les convencions, les pràctiques i els principis reconeguts unànimement per la rellevància constitucional.

Uns amplis sectors d'opinió ja han posat de manifest que una bona part de les

disposicions relatives al govern local adoptades els darrers anys desconeixen i alteren les pràctiques, els principis i les convencions constitucionals relacionats amb aquella institució. Atenent a aquesta dada, han assenyalat que, per mitjà d'aquestes mesures, es procedeix, d'una manera encoberta i sense recórrer als procediments fets servir tradicionalment, a una reforma de la Constitució britànica, per tal com l'ordre constitucional britànic sanciona el principi de *local self-government*, que es concreta en la configuració de les entitats locals com a institucions autònomes, representatives i responsables davant l'electorat respectiu.

El reconeixement del principi de *local self-government* com a principi constitucional deriva d'una convicció: les entitats locals que hi estan d'acord tenen una triple virtualitat. En primer lloc, són organismes capaços de desenvolupar i de prestar d'una manera eficaç i eficient importants funcions i serveis públics. En segon lloc, són centres de participació ciutadana en les funcions de govern i administració i, consegüentment, centres formatius per a la futura participació en institucions estatals. Per últim, són centres d'educació de la població en l'esperit cívic i democràtic, i contribueixen així, d'una manera essencial, a l'articulació d'una societat harmònica i estable.

En atenció a aquestes consideracions, els sectors crítics proposen una aproximació a la problemàtica local distinta a la seguida pel Govern Thatcher, que es podria resumir en els termes següents. La derogació del principi de *local self-government* o l'alteració del seu contingut no es pot dur a terme, en el marc del respecte a l'ordre constitucional, sense un debat on es formuli obertament la valoració del govern local com a institució nuclear de l'ordre constitucional britànic. En aquest sentit, la valoració pot conduir a conclusions de signe distint. Basant-nos en aquestes conclusions s'hauria de decidir, a diferència del que ha ocorregut fins ara, l'actuació que cal seguir en relació amb els problemes que planteja el govern local i la seva articulació amb les institucions centrals de govern.

Una valoració del govern local podria concloure que els valors als quals serveix actualment la institució esmentada són inadequats a les exigències i necessitats de la societat britànica de final del segle XX. Aquesta conclusió justificaria la implantació de noves institucions locals, conformades per principis diferents als sancionats pel principi de *local self-government*. Aquesta conclusió requeriria, alhora, l'especificació i la formulació dels nous valors i finalitats que caldria servir mitjançant l'establiment del nou sistema de govern local.

Una altra valoració del govern local podria concloure que les institucions locals configurades segons el principi de *local self-government* continuen responent als interessos i les exigències de la societat britànica. En aquest cas, l'adaptació del govern local a les circumstàncies actuals del Regne Unit s'hauria de basar en l'estudi i la implantació de les mesures susceptibles d'afavorir i consolidar els valors d'eficàcia, participació i pluralisme als quals ha servit, tradicionalment, la dita institució.

## VI. Bibliografia

Aquest comentari intenta descriure, d'una manera molt sintètica, el nou sistema de govern local metropolità i apunta les línies del debat que es desenvolupa actualment a Gran Bretanya al voltant del govern local. Un coneixement més ampli de la qüestió es pot obtenir a partir de la bibliografia bàsica que detallem a continuació.

Inclou textos i documents relatius a la reforma del Gran Londres i dels Comtats Metropolitans i a d'altres mesures —finançament de les entitats locals, controls centrals, transferència de competències, intervenció local en activitats econòmiques, etc.— que han estat i són objecte d'estudi i de debat en el Regne Unit darrerament.

ASSOCIATION OF DISTRICT COUNCILS (1983/84) *Rate support grant (England): a report on the rate support grant*, Londres.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

GREATER LONDON COUNCIL (1985) *Strenghtening the Democratic Process. GLC evidence to the Committee of Inquiry on Local Authority Business*, GLC Publications. Londres.

GREATER LONDON COUNCIL (1986) *The Future of London's Government. Research and Consultation Project by the GLC*, GLC Publications. Londres.

GREATER LONDON GROUP (1984) *Response to the White Paper «Streamlining the Cities»*, LSE Publications. Londres.

GREATER LONDON GROUP (1984) *Governing London*, LSE Publications. Londres.

GREATER LONDON GROUP (1985) *The Future of London Government*, LSE Publications. Londres.

GREENWOOD, R. & STEWART, J. (1986) The Institutional and Organizational Capabilities of Local Government, en *Public Administration*, vol. 64.

JOINT CENTRE FOR LAND DEVELOPMENT STUDIES (1984) *The Government of London: Response to the Government's White Papers «Public Transport in London» and «Streamlining the Cities»*. Londres.

JONES, G. & STEWART, J. (1984) *The Case for Local Government*, Allen & Unwin. Londres.

LABOUR RESEARCH GROUP (1984) *Rate Capping and Abolition*, Labour Party Publications. Londres.

LEACH, S. (editor) (1984) *The Future of Metropolitan Government*, INLOGOV. Birmingham.

LOUGHLIN, M., GELFAND, D. & YOUNG, K. (editors) (1985) *Half a Century of Municipal Decline, 1935-1985*, Allen & Unwin. Londres.

METROPOLITAN COUNTY COUNCILS (1984) *Joint Response to the Government's White Paper «Streamlining the Cities»*.

MINOGUE, M. & O'GRADY, J. (1985) Contracting Out Local Authority Services in Britain en *Local Government Studies*, vol. 3.

M. MODRIDGE ASSOCIATES (1984) *A response to: «Streamlining the Cities» and «Public Transport in London»*. Londres.

MOORE, C., RICHARDSON, J. J. & MOON, J. (1985) New Partnerships in Local Economic Development en *Local Government Studies*, vol. 5.

OXFORD POLYTECHNIC (1984) *Response to the «Streamlining the Cities» White Paper*. Oxford.

REGIONAL STUDIES ASSOCIATION (1984) *Examination of Official Documents on Local Government Reform*. Londres.

SCHOOL FOR ADVANCED URBAN STUDIES (1984) *The Future of Local Democracy. A response to the White Papers on Rates and Streamlining the Cities*. Bristol.

TRAVERS, T. & BURGESS, T. (1984) *Local Government in Greater London & the Metropolitan Counties: a response to the Government's proposals*. Londres.

YOUNG, K. & GARSIDE, P. L. (1982) *Metropolitan London: Politics and Urban Change, 1837-1981*, E. Arnold. Londres.

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

*Informes Oficiales Recientes relativos al Gobierno Local.*

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

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

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

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

