

II. - EXTRANJERO

LA REFORMA DEL REGIMEN LOCAL INGLES

(El report de la comisión REDCLIFFE-MAUD)

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. LAS BASES INSTITUCIONALES DEL "LOCAL GOVERNMENT". III. LA NECESIDAD DE LA REFORMA.—IV. ANÁLISIS CRÍTICO DE LA ACTUAL ESTRUCTURA.—1. Estructura y tipología actual de los entes locales. 2. Competencias y funciones de las diferentes entidades locales. 3. Análisis crítico de las actuales estructuras. ¿Qué es lo que está mal? La división entre el campo y la ciudad, la división entre "counties" y "county-boroughs", la división de responsabilidades dentro de los condados, el tamaño inadecuado de muchas de las entidades locales.—V. LAS OPCIONES ESTRUCTURALES: a) La fórmula de la "city regions". b) El sistema de doble nivel de autoridades en cada unidad territorial. c) Autoridades "most-purposes" y "provinces".—VI. LAS BASES DE LA NUEVA ESTRUCTURA: Nueva división territorial en áreas unitarias "one-tier"; Consejos locales y "provinces".—VII. PROVINCIALIZACIÓN E INMEDIATIVIDAD. EL NUEVO EQUILIBRIO.—VIII. EL "LOCAL GOVERNMENT" A NIVEL NACIONAL.—IX. CONSIDERACIONES FINALES.—APÉNDICE.—LISTA DE PROPUESTAS DE LA COMISIÓN

I

Entre las muchas singularidades de la Administración inglesa, una de las más interesantes es, sin duda, el empleo habitual de la técnica de los «*advisory bodies*», órganos consultivos extraños a la estructura burocrática a quienes se encomienda el estudio de problemas concretos con vista a la solución futura de los mismos.

Las «*advisory bodies*», en sus distintas variedades (1), son considerados en Gran Bretaña como una importante pieza auxiliar del engranaje democrático y un adecuado correctivo del burocratismo o tecnocratismo propio de la estructura administrativa.

No es fácil resumir en pocas palabras lo que se exige y lo que se espera de este tipo de órganos *ad hoc*. En buena parte ello depende de

(1) Sobre los *advisory bodies*, en general, vid. *Advisory Bodies. A study of their uses in relation to Central Government*, VERNON y MANSERGH editores, Londres, 1940, y *Advisory Committees in British Government*, P. E. P., (*Political and Economic Planning*), Londres, 1960. Esta última obra no se refiere a las *Royal Commissions* ni a los demás órganos temporales.

prejuicios y posturas previas y, por supuesto, de muchas circunstancias concretas que, sólo en cada caso, pueden precisarse. En general, la técnica de los «*advisory bodies*» pretende la aportación de puntos de vista, surgidos fuera del aparato gubernamental, en relación a problemas concretos especialmente complicados. Cuando un Ministro o el Gobierno mismo se deciden a buscar, fuera de la organización, el necesario asesoramiento sobre una cuestión determinada es por evitar dar un paso en falso de cara a la opinión pública. Dentro de este móvil general hay, desde luego, otros muchos y muy variados, según los casos. Unas veces, lo que se pretende es reforzar una opinión; otras, contrastar la bondad de una decisión tomada previamente y aun no puesta en práctica, conocer las críticas probables o las posibilidades reales de recepción de las medidas necesarias. En muchos casos, la creación de un *Committee* o el nombramiento de una *Royal Commission* pretenden solamente llamar la atención sobre un cierto problema o, incluso, hacer propaganda anticipada de un cierto tipo de soluciones. No faltan tampoco sobre estos órganos juicios suspicaces —siempre posibles en todos los ambientes y más o menos justificados según los casos—, a tenor de los cuales la creación de comisiones de investigación o de encuesta constituyen a veces intentos de enmascaramiento o, al menos, de aplazamiento de problemas conocidos.

Susceptibilidades aparte, es lo cierto que la técnica en cuestión no puede despreciarse ni infravalorarse. En este sentido, parece elemental advertir, frente a las aproximaciones que de cuando en cuando se producen en nuestro ambiente y cuyo ejemplo puede resultar equívoco, que lo verdaderamente singular de los «*advisory bodies*» no es tanto su existencia, ni su composición, sino el uso habitual que de ellos se hace en Gran Bretaña, la publicidad de su actuación y la seriedad de sus métodos de trabajo.

Sean cualesquiera los fines en cada caso perseguidos, ello proporciona unas estimables garantías de eficacia en el enfrentamiento con problemas delicados de especial complejidad, y asegura, al margen de toda retórica, un razonable grado de efectividad en la compulsa de las necesidades existentes y de la forma y medida en que son sentidas por los ciudadanos. Fructifiquen o no los resultados de su trabajo, los «*advisory bodies*» proporcionan siempre un importante caudal de ideas, opiniones y críticas que vivifican los problemas y facilitan su solución en uno u otro sentido.

No tiene interés ensayar aquí una distinción entre los diversos tipos de «*advisory bodies*» que, en el fondo, carecería siempre de verdadera importancia. Como se ha advertido en la doctrina británica, las diferencias entre *Committees* y *Royal Commissions* se reducen en realidad a una cuestión de prestigio. Normalmente, aquéllos recogen los intereses en juego por la vía estructural, mientras que éstas lo hacen por la vía del procedimiento, a través de las «*evidences*».

Las *Royal Commissions* son nombradas por la Corona y presentan su informe al Gobierno de Su Majestad. De la Corona reciben el encargo, la investidura y los poderes concretos de actuación. Pero mejor que ha-

blar de ellas en general será, sin duda, referirse a la *Royal Comisión*, que ha recibido el encargo de estudiar la posible reforma del *local government* inglés y cuyo informe final ha sido presentado al Parlamento el pasado mes de junio.

La Comisión fue nombrada por Su Majestad Británica el 31 de mayo de 1966 y quedó constituida bajo la presidencia de Lord REDCLIFFE-MAUD. El encargo regio fue el de «considerar la estructura del *local government* en Inglaterra, salvo el Gran Londres, en relación a sus funciones y hacer recomendaciones sobre autoridades y límites, sus funciones y división, teniendo en cuenta el tamaño y carácter de las áreas en las que éstas puedan ser efectivamente ejercidas y la necesidad de mantener un sistema viable de *local democracy*».

Para el cumplimiento del encargo, la Comisión recibió de la Reina plenos poderes para llamar ante sí a toda clase de personas y entidades, con posibilidad de solicitar informes escritos y testimonios orales, libertad de acceso a todos los libros, documentos, archivos y registros, poder de visitar e inspeccionar personalmente tales lugares y, por supuesto, plena libertad para emitir su informe.

La Comisión ha trabajado durante tres años, y en ese tiempo ha celebrado ciento ochenta y una reuniones y ha recibido dos mil ciento cincuenta y seis testimonios de distintas procedencias y sectores de intereses —autoridades locales, organizaciones y entidades profesionales, particulares, profesores, etc.—. Su trabajo fue precedido de una convocatoria pública a través de la Prensa y de una invitación especial a todas las entidades integrantes del *local government*. Sobre esta amplia base de consulta y las encuestas e informes solicitados de organizaciones especializadas en relación a aspectos concretos del trabajo, ha rendido el trascendental informe que va a comentarse aquí (2).

II

LAS BASES INSTITUCIONALES DEL «LOCAL GOVERNMENT»

La reforma del *local government*, propugnada por la Comisión REDCLIFFE-MAUD es una reforma estructural o, mejor dicho, de estructuras orgánicas. Así resulta de los concretos términos del mandato regio antes transcritos.

No sería justo, sin embargo, minimizar su importancia, y ello no sólo porque lo organizativo tenga siempre un valor jurídico primario (3), sino también porque, en este caso, el alcance de la reforma propuesta es verdaderamente extraordinario en la medida en que propugna una operación quirúrgica, a gran escala, llamada a terminar con cuanto de negati-

(2) El informe ha sido publicado en tres volúmenes —informe, memorandum del único miembro disidente Mr. Senior y pruebas— por el Her-Majesty's Stationery Office

(3) SANTI ROMANO: *El ordenamiento jurídico*, Traducción castellana de Sebastián y Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1963.

vo tiene la tradición y a potenciar sus aspectos positivos e inmutables, mediante una adecuada adaptación de las estructuras a las nuevas y exigentes realidades actuales. Quizá sea éste, desde mi punto de vista, el primer y más importante valor ejemplar de la reforma, valor, además, perfectamente asimilable en cuanto que está más allá del tiempo y del espacio.

La tradición suele jugar siempre un papel mítico, y todos los mitos son susceptibles de ser utilizados interesadamente como frenos u obstáculos a los procesos de cambio. Por eso, importa siempre esencialmente averiguar *ab initio* en qué consiste realmente la herencia recibida y en qué medida esa herencia tiene un valor intemporal.

¿En qué consiste, pues, el *local government* como institución? La pregunta no está formalmente planteada en el informe, y, sin embargo, ha sido perfectamente resuelta. El aparente enigma no tiene nada de tal. Para los ingleses, la idea misma de *local government* es un dato, un principio básico y un punto de partida, que no hay por qué explicar, ni, mucho menos justificar. Basta simplemente afirmarlo.

Fuera de las Islas, en cambio, la pregunta requiere formulación expresa y respuesta clara, porque hay toda una rutina explicativa, tópicamente aceptada y repetida, que desfigura la idea originaria (4). Por eso, y aunque en nuestro ambiente se ha hecho, y muy bien, la aclaración (5), no es ocioso repetirla aquí y mucho menos lo es el dar cuenta de los términos en que la idea básica, no afectada por la reforma, se ratifica y reafirma enfáticamente por la Comisión.

La clave del *local government* no radica, precisamente, en el *autonomismo representativo* (6). La *representatividad* es nota común y dato

(4) A partir de la conocida vulgarización de GNEIST sobre la idea del *self-government* que recogió POSADA (*El régimen municipal de la ciudad moderna*, Madrid, 1916, páginas 140 y sigs.), y acepta también hoy ENTRENA CUESTA: *Los movimientos centralizadores en Inglaterra*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1960), que lo define como "la facultad de los entes locales de administrarse por medio de los propios representantes independientemente de la Administración central y con sujeción a las leyes del país, de cuya violación conocen los tribunales judiciales" (pág. 50). Sobre los conceptos de *self-government* y *Selbsverwaltung*, vid. MARTÍN MATEO: *El Municipio y el Estado en el Derecho Alemán*, Colección Estudios del Ministerio de la Gobernación, Madrid, 1965, págs. 82 y sigs., y GARRIDO FALIA: *Administración indirecta del Estado y descentralización funcional*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1950, págs. 43 y sigs. Sobre la obra de GNEIST, vid. la clásica réplica de REDLICH, que KEITH-LUCAS califica de excesivamente dogmática: *The history of Local Government in England*, Londres, Mac Millan, 1958.

(5) Vid. JORDANA DE POZAS: *Tendencias europeas del Régimen Local*, en "Estudios de Administración Local y General", Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1961, pág. 535, donde explica el origen de las expresiones *local self-government*, introducida por J. TOULMIN SMITH y prohibida por GNEIST, y *local government* y, especialmente, GARCÍA DE ENERRÍA: *La Administración española*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1961, concretamente el estudio titulado *Administración Local y Administración periférica del Estado: problemas de articulación*, págs. 150 y sigs.

(6) En el sentido del concepto de *self-government*, a que se alude en la nota 4. A lo que dicho concepto alude propiamente es a la idea de gobierno representativo.

primario de toda la concepción política anglosajona, y en este sentido no distingue especialmente al Gobierno local, que si no fuera más que eso no sería realmente nada singular (7). Lo verdaderamente característico, ha escrito GARCÍA DE ENTERRÍA, es que el Estado (el gobierno nacional para evitar todo equívoco) actúa en el territorio a través de los entes locales y que éstos aportan a esta actuación su propia libertad de determinación (8). Esta singular configuración del gobierno local, no sólo no ha dejado de ser cierta, sino que, precisamente para que no deje de serlo nunca (9), es para lo que se pretende llevar a cabo una reforma estructural que garantice, frente a la amenaza implícita en los espectaculares cambios socio-económicos, la pervivencia del sistema.

La consideración previa de lo que es esencial a la idea misma del *local government* no responde, pues, a un prurito estético, sino a la necesidad de poner bien de relieve, frente a cualquier posible equívoco, cuáles son los principios y cuáles las técnicas y cómo éstas se subordinan siempre a aquéllos.

Ciertamente, ya no sería exacto afirmar, pura y simplemente, que no hay en Inglaterra más Administración que la Administración Local (10). Ello no merma, sin embargo, la importancia del *local government*, cuyas responsabilidades, a pesar del fenómeno nacionalizador, siguen siendo enormes, como lo prueba la simple consulta de cualquier relación de las actividades y servicios a los que atiende (11).

como idea central de la convivencia política y en este aspecto no es distintivo de la Administración local, respecto de la cual la expresión habitual y específica es la de *local government* simplemente, cuyo contrario es la del *central government*, al que ningún inglés califica de no representativo. Vid. las referencias críticas de la vulgarización de GNEIST, de la que proviene esta interpretación en la obra de MARTÍN MATEO, citada en la nota 4, pág. 83 y 84.

(7) Véase nota anterior.

(8) Op cit., pág. 155.

(9) Así resulta de los mismos términos del encargo regio al que el informe de la Comisión da cumplimiento: "teniendo en cuenta... la necesidad de mantener un sistema viable de *Local democracy*". La tan pregonada crisis del *local government* se centra, sobre todo, en la progresiva injerencia del gobierno central y, especialmente, en el aumento del número de los agentes periféricos del mismo y de los órganos regionales *ad hoc*, situados fuera de la órbita del gobierno local. Los actuales consejos de planteamiento económico regional, cuyas funciones encomienda la Comisión a las *provinces* y a los *provincial councils*, dentro del *local government*, constituyen un buen ejemplo en este sentido. Sobre el tema de la crisis del *local government*, vid. las obras de W. A. ROBSON: *The development of local government*, 3.^a edición, Londres, 1954 y la más reciente *Local government in crisis*, Londres, 1966.

(10) En el sentido, por ejemplo, de TOCQUEVILLE: *De la démocratie en Amérique*, Union Générale d'Éditions, Paris, 1963, págs. 56 y sigs.

(11) Una descripción de los servicios y responsabilidades propias del *local government* en Inglaterra puede encontrarse en cualquier libro sobre la materia. Vid., por ejemplo, R. GARREAU: *Le local government en Grande Bretagne*, "Librairie Générale de Droit et Jurisprudence", Paris, 1959. El anexo III del informe de la Comisión REDCLIFFE-MAUD contiene una lista completa de funciones, vol. I, págs. 322 y sigs.

La diferencia entonces entre ambos sistemas no radica en la representatividad misma que también existe en el Continente, en mayor o menor medida, según los casos, sino en que la representatividad actúa en el *local government* sobre una esfera competencial tan amplia, que casi coincide con la totalidad de la actividad administrativa, en cuanto que son los entes locales quienes ejecutan los programas y directrices del gobierno central, bajo la vigilancia de éste, mientras que en el Continente, y bajo la influencia de la doctrina del *pouvoir municipal*, esa representatividad sólo incide sobre un pequeño sector de competencias privativas y separadas.

El resultado es, desde luego, diverso —representatividad sobre casi todo y representatividad sobre casi nada—, pero lo es, fundamentalmente, porque el planteamiento de la actividad administrativa misma es esencialmente diferente. Los papeles se reparten hoy y se han repartido siempre en uno u otro caso sobre fórmulas distintas: colaboración y separación (12).

Una vez establecido esto, que es lo verdaderamente singular y definitivo de la institución frente al régimen local de los países continentales, es cuando pueden valorarse adecuadamente las enfáticas afirmaciones de principios que en toda la literatura anglosajona se contienen sobre la *local democracy*, y que, por supuesto, se hacen también en el informe de la Comisión REDCLIFFE-MAUD, a partir de los mismos términos del encargo regio.

El acento que habitualmente se carga sobre la esencia democrática de la institución no responde sólo ni principalmente a unos presupuestos ideológicos de orden general, que para un inglés resultan obvios, sino que resultan y se justifica sobre la base de las graves responsabilidades que pesan sobre el *local government*, en cuanto núcleo esencial de la Administración operativa. Se quiere subrayar con ello, y así se advierte expresamente por la Comisión (13) que el *local government* no es un simple proveedor de servicios, susceptible de ser sustituido por otro más eficaz, sino un sistema bajo el cual el gobierno del pueblo por el pueblo es una realidad, en la medida en que éste es quien provee por sí mismo los servicios que él mismo desea y sobre cuya satisfacción concreta decide por sí, dentro de los límites de los programas y directrices nacionales y de los propios recursos locales.

La idea misma de democracia radica aquí y esto es, fundamentalmente, lo que los ingleses entienden por tal: satisfacción por los mismos ciudadanos (a través de la representación) de sus propias necesidades (al menos de la inmensa mayoría de ellas), mediante la prestación de los servicios que ellos mismos deciden. Precisamente por ello es por lo que la

(12) En este sentido es categórica la observación de JORDANA, loc. cit.: "en lo que se refiere a la idea de que las instituciones locales ejercieran poderes propios frente a la Corona, está desprovista de toda base. Bien al contrario, Inglaterra realizó antes que ningún otro país de Europa la unidad jurídica".

(13) Vid. especialmente, volumen I del informe, págs. 10 y sigs., y 140, aunque la afirmación de principio es constante a lo largo de todo el informe.

Comisión REDCLIFFE-MAUD afirma con énfasis (14), que «el *local government* es la única institución política representativa en el país, fuera del Parlamento, y es una parte esencial de la fábrica del gobierno democrático. El gobierno central tiende, por su naturaleza, a la burocracia. Sólo mediante la combinación de las instituciones representativas locales con las centrales del Parlamento, Ministros y Departamentos, es como puede mantenerse una genuina democracia nacional».

III

LA NECESIDAD DE LA REFORMA

Nota común de la literatura, relativa al *local government*, venía siendo desde hace ya algún tiempo la alusión a la crisis del sistema (15), bien entendido que no se trataba de una crisis de convicciones o principios, sino de un problema de incapacidad de la actual configuración de las entidades locales para hacer frente a las nuevas realidades impuestas por los cambios sociales.

Esta incapacidad, estructural y financiera, de los entes locales, había venido desviando las respuestas al reto social de la línea propia del *local government*, justificando soluciones parciales más allá o fuera de su ámbito, de las que son buena prueba las nacionalizaciones de los servicios que requieren un planeamiento conjunto sobre grandes espacios (16). La supervivencia del *local government*, como sistema, resultaba así amenazada, en la medida en que progresivamente iban escapando de su ámbito responsabilidades y competencias tradicionalmente suyas y se iba incrementando la mediatización (por la vía de los controles financieros del gobierno central) de los restantes sectores competenciales. (16 bis).

Dentro del propio campo del *local government*, las tendencias evolutivas estaban bien claras y habían sido unánimemente constatadas. Todo un proceso de ascensión competencial había venido perfilándose, apuntando con nitidez más allá de los límites de la institución. El vaciamiento de las parroquias, el nuevo aspecto de los condados y, más aún, la creación de los consejos del planeamiento económico regional, son datos inequívocos de esta evolución.

La labor de la Comisión parte de estos datos bien conocidos y de una meditación sobre los retos del futuro, que califica, sin exagera-

(14) *Ideni*, pág. 11.

(15) Vid. las obras de ROBSON, citadas en la nota 9 y ENTRENA: *op. cit.*, págs. 1 y sigs.

(16) Sobre las nacionalizaciones inglesas y la organización de las *public corporations* surgidas de ellas, vid. especialmente W. A. ROBSON: *Industria nacionalizada y propiedad pública*, ed. Tecnos, 1964. También H. PUGET: *Les nationalisation en France et à l'étranger*, II, Paris, 1958.

(16 bis) Sobre este punto, especialmente, vid. la obra de J. A. C. GRIFFITH: *Central Departments and Local Authorities*, Londres 1966. Allen and Unwin, una de cuyas conclusiones es, precisamente, la necesidad de reformar (reforzándolas) las estructura de los entes locales.

ción, de formidables en vivienda, educación, sanidad y servicios sociales, acondicionamiento urbano, circulación y tráfico, planificación, etc., responsabilidades y servicios, cuya satisfacción da sentido y razón de ser al *local government*, en los términos antes vistos. Las cifras poco importan, con ser impresionantes. Lo que importa es destacar cómo la concepción misma de la Administración inglesa no podía seguir sosteniéndose sobre sus bases actuales frente a las progresivas exigencias que la técnica impone para la eficaz satisfacción de las necesidades actuales del individuo y la sociedad. Estas exigencias imponían la alternativa entre la renuncia a dicha concepción y la reforma radical de sus bases estructurales, alternativa que se resuelve, sin duda, a favor de la opción por esta última como único medio de asegurar la supervivencia del *local government*, pieza esencial de la democracia inglesa.

Este es el sentido profundo de la reforma REDCLIFFE-MAUD, como reforma estructural al servicio de una concepción de la vida democrática, sometida a la amenaza de ser desbordada por las nuevas realidades sociales. La tradición estructural y negativa se sacrifica así a la tradición positiva y sustancial, para salvar, en definitiva, lo que se entiende intemporal e inmutable.

La operación, nada fácil desde luego, requiere para ser bien comprendida una referencia, siquiera sea sumaria, a las actuales estructuras sobre cuyo análisis se montan las nuevas bases del sistema.

Antes de ello, sin embargo, conviene hacer notar que la reforma parte también de la aceptación del *statu quo* actual en lo que se refiere al reparto de funciones y competencias entre el *local* y el *central government*. La Comisión reconoce la necesidad de que algunos servicios deben ser satisfechos por el gobierno central y admite como inevitable, en cierta medida, la ingerencia de éste en los asuntos locales (establecer las directrices en servicios de importancia nacional, señalar los *standards* mínimos necesarios para cada servicio, determinar los recursos que deban ser destinados al *local government* y el régimen de prioridades, inspeccionar calidades y costes y arbitrar las controversias que se susciten). En cualquier caso, el contrapeso necesario queda claramente enunciado desde el comienzo: el *local government* debe asesorar al gobierno central sobre el impacto que en la población puedan producir los servicios prestados por éste, proporcionándole ideas, formulando sugerencias y presentándole críticas. Para que este contrapeso resulte eficaz es necesario un reforzamiento de las autoridades locales que las permita «hablar con una voz que pueda ser oída por el Gobierno central».

IV

ANÁLISIS CRÍTICO DE LA ACTUAL ESTRUCTURA DEL «LOCAL GOVERNMENT» EN INGLATERRA

1. Estructura y tipología actual de los entes locales.

La estructura actual del *local government* inglés procede del siglo pasado y es fruto de una serie de reformas que arrancando de la *Reform Act* de 1832 tiene sus principales hitos en la *Municipal Corporations Act* de 1835 y en las Leyes de Gobierno Local de 1888 y 1894 (17).

En la actualidad existen en Inglaterra 45 condados (*counties*), 79 *county-boroughs* y 1.086 *district councils*, que, a su vez, son de tres clases: 227 *municipal boroughs* o *non-county boroughs*, 449 *urban districts* y 410 *rural districts*. 1.210 autoridades locales, por tanto, prestan los servicios y realizan las funciones cuyo complejo entramado constituye el *local government* a lo largo y ancho del país (18).

Muy aproximativamente por la falta de correspondencia con nuestros esquemas conceptuales puede identificarse a los *counties* (*administrative counties*) con los departamentos franceses y las provincias españolas, si bien, en términos territoriales, están más cerca de aquéllos que de éstas. Por su parte, los *municipal boroughs*, *urban* y *rural districts* constituyen los entes locales y primarios mientras que los *county boroughs*, como su propia denominación indica, reúnen a la vez las características de los dos niveles o estadios municipal y provincial y son autoridades locales únicas dentro de su territorio (*one-tier system*), competentes para todos los servicios y cometidos del *local government* (*all-purposes authorities*) absolutamente independientes de los *counties*, en los que geográficamente se integran, a modo de verdaderas islas dentro de los mismos (19).

Esta compleja y variada tipología, que, naturalmente, implica una gran diversidad de regímenes jurídicos, tiene en muchos supuestos muy poco que ver con la realidad actual. Viejos privilegios y antiguas situaciones de prepotencia, hoy superadas en la realidad a través de los espectaculares cambios en la estructura socioeconómica operados a partir de

(17) El propio informe contiene las referencias históricas básicas en el volumen I, páginas 23 y sigs. In extenso, ENTRENA: op. cit., págs. 23 y sigs.

(18) La reforma alcanza sólo a Inglaterra y a ella se refieren los datos del texto. Sobre el *local government* en Escocia, Gales e Irlanda del Norte puede consultarse el libro citado de GARREAU. Las parroquias (*parish*) que desempeñaron otrora un papel capital en el sistema local inglés carecen hoy prácticamente de importancia. La mayor parte de ellas, según ha podido constatar la Comisión, no funcionan de hecho. Los *meetings* y *councils* parroquiales apenas tienen otras funciones que las representativas y su actuación se limita a canalizar la opinión local hacia los entes operativos.

(19) Una descripción minuciosa y asequible del *local government* inglés puede verse en GARREAU: op. cit., y en W. E. JACKSON: *La estructura del Régimen Local inglés*, "Instituto de Estudios de Administración Local", Madrid, 1962.

la revolución industrial, perviven hoy jurídicamente congelados y son celosamente defendidos por las comunidades interesadas apelando a la tradición que se plasma en sus estatutos. De ahí resulta que a la diversidad de tipología se une hoy una enorme diversidad de situaciones dentro de cada uno de los tipos, absolutamente ajena, por lo demás, a la realidad social y económica a la que se aplica un régimen jurídico concreto.

La estadística proporciona ejemplos numerosos y enormemente expresivos del anacronismo del sistema: 33 *rural districts* tienen una población que oscila entre 50 y 87.000 habitantes, límites en los que se comprenden 24 *county boroughs* y un *county*; 20 *urban districts* tienen una población de 50 a 124.000 habitantes, situación en la que se encuentran también 43 *county boroughs* y tres *counties*; 45 *municipal boroughs* tienen una población de 50 a 100.000 habitantes, cifra entre las que se sitúan 30 *county-boroughs* y un *county*; Canterbury, ciudad de sólo 32.790 habitantes, tiene estatuto de *county-borough*, el mismo, pues, que Birmingham con un millón largo de habitantes (20).

2. Competencias y funciones de las diferentes entidades locales.

Prescindiendo de los *county-boroughs*, cuya competencia se extiende a todo lo que es propio del *local government* en abstracto dentro de su territorio, con absoluta independencia de su situación, estrictamente geográfica, dentro de un *county*, las funciones y competencias de los entes locales ingleses se desarrollan en un sistema de dos niveles (*two-tier system*), constituido el primero por los *counties* y el segundo por las restantes entidades, sin más variaciones en cuanto a estas últimas que su mayor o menor capacidad de recepción de competencias delegadas, según su régimen estatutario (*municipal boroughs*, *urban* y *rural districts*) y su población.

A los *counties* corresponden en exclusiva determinados servicios, tales como los de policía, bomberos, registro civil, registro de vehículos, asistencia de jóvenes y niños, mientras que los relativos a la vivienda son de competencia exclusiva de los entes del segundo nivel. Así resulta que en materia de vivienda las responsabilidades y competencias de la autoridad local del distrito rural de Tintwistle (1.940 habitantes) son las mismas que las del *county-borough* de Birmingham (1.074.940 habitantes). Las demás funciones y servicios propios del *local government* (planeamiento y régimen del suelo, control e impulsión del desarrollo, carreteras y tráfico, educación en todos sus niveles, sanidad, defensa civil, protección del consumidor, etc.), corresponden hoy primariamente a los *counties*, que, no obstante, pueden delegarlas en los distintos entes municipales, en proporciones que varían para cada servicio y tipo de entidades, según la legislación aplicable en cada caso.

(20) Los datos estadísticos que se manejan en el texto proceden del propio informe y sus anexos.

3. *Análisis crítico de las actuales estructuras.*

Sobre la base de los principios institucionales antes expuestos, que constituyen la referencia básica y constante del informe, la Comisión precisa qué es lo que puede y debe obtenerse del *local government*: un grado elevado de eficiencia en las tareas relativas a seguridad, sanidad y bienestar, material y cultural, de la población en las diferentes localidades; atraer y conservar el interés de los ciudadanos; desarrollar suficientemente su fuerza inherente para tratar con las autoridades nacionales en un régimen de relaciones adecuado y adaptarse él mismo al actual y sin precedente proceso de cambio de los modos de vida.

Estos cuatro *desiderata* constituyen otras tantas piedras de toque del análisis estructural, cuyos resultados se irán obteniendo progresivamente a través de la correspondiente confrontación de los mismos con los patrones actuales.

¿*Qué es lo que está mal?* A esta pregunta, que sirve de título a una de las partes cruciales del informe, responde la Comisión pormenorizadamente, en términos cuya exposición merece un cierto detenimiento, especialmente desde el momento en que algunas de las respuestas tienen un interés que rebasa con mucho el del simple conocimiento de la vida local inglesa.

a) *La división entre el campo y la ciudad.*

Es ésta, quizá, una de las mayores preocupaciones de la Comisión, que late a todo lo largo del informe y cuya correcta solución ha sido el *punctus saliens* de la discusión sobre las nuevas estructuras. En su concreción, es obvio que el análisis de la división entre campo y ciudad y sus correspondientes consecuencias no es sin más aplicable a nuestra realidad local, que se desenvuelve a otra escala socioeconómica diferente. A pesar de ello, es evidente que el tema tiene una importancia capital y que de él debe hacerse cuestión nuestro legislador, a menos que la tan largo tiempo esperada —y anunciada— Ley de Régimen Local se limite a ser una Ley más, según un esquema tópico, bien conocido y padecido, que deje en pie los problemas fundamentales y crónicos de la raquítica vida local española.

Pues bien, en lo que a Inglaterra se refiere, el problema tiene una gravedad enorme, dada la densidad de población y la interdependencia campo-ciudad inherente a su nivel de desarrollo. Por eso y porque la estructura local inglesa fue precisada y desarrollada en función de una situación socioeconómica radicalmente diferente, es por lo que la Comisión afirma categóricamente que las áreas actuales del *local government* no se corresponden en absoluto con el patrón de vida y trabajo en Inglaterra, ni satisfacen aquella interdependencia, incrementada por la gran movilidad personal.

b) *La división entre «counties» y «county-boroughs».*

La existencia de 79 *county-boroughs*, con autoridades absolutamente independientes de los *counties* en los que geográficamente están enclavados, hace imposible, a juicio de la Comisión, el planeamiento del desarrollo y del transporte e impide radicalmente el tratamiento conjunto del campo y la ciudad. Los planes regionales y la actuación de los consejos de planeamiento económico regional y de las autoridades específicas de transportes no resuelven el problema de forma satisfactoria, en la medida en que tal tipo de soluciones sitúan la responsabilidad fuera del *local government*.

c) *División de responsabilidades dentro de los condados.*

La Comisión considera que en este punto radica una de las causas más graves de la debilidad del sistema actual. A los *county councils* les faltan poderes de desarrollo general, lo cual les obliga muy a menudo a actuar a través de los *district councils*.

El patrón actual de los *districts* es irracional, por su diversidad de régimen, tamaño, población y características socioeconómicas. El enclave de los *county-boroughs* como islas dentro de cada *county* y la división de los servicios entre el *county-council* y los *district councils* fragmenta entre unos y otros las responsabilidades y termina diluyéndolas, engendrando también una división de actitudes y recelos recíprocos.

Esta división lleva consigo que no exista ninguna autoridad singular con competencia y responsabilidad para considerar la comunidad como un todo.

La Comisión repudia también, acogiendo un sentir general, la utilización de la técnica de la «delegación», como sistema de articulación entre los *county councils* y los *district councils*, por entender que es fuente de malas relaciones entre delegante y delegado y causa de derroches en la gestión de los servicios. En este punto la crítica ha sido muy dura en todos los niveles y especialmente por parte de los distintos Departamentos ministeriales, a juicio de los cuales su funcionamiento viene siendo ampliamente insatisfactorio, en cuanto que depende demasiado de las buenas relaciones personales y no acierta a evitar la tendencia natural de las autoridades delegadas a discurrir por sus propios caminos.

El argumento clave en contra de la delegación, además de la unánime repulsa de la misma en todos los sectores consultados, se ha obtenido a partir de la confusión de responsabilidades que engendra y de su incompatibilidad con el dato esencial que cada autoridad local, delegante o delegada, debe responder de su gestión ante sus propios electores.

d) *Tamaño inadecuado de muchas autoridades locales.*

El *local government* inglés padece también, al igual que nuestro régimen local, de la existencia de un excesivo número de entidades locales, muchas de las cuales tienen una escasísima capacidad de gestión y

se sostienen precariamente dada la escasez de sus recursos. El problema es más grave en Inglaterra, puesto que, a diferencia de lo que ocurre en nuestro país, donde no se espera prácticamente nada de la inmensa mayoría de los municipios, en el *local government* las responsabilidades de los entes locales son muchas y muy grandes y afectan a servicios básicos como la educación, la sanidad o la vivienda. Una gestión mínimamente eficaz de estos servicios requiere, ante todo, una base territorial y humana suficientemente amplia, ya que en ninguno de ellos es económicamente soportable una estructura artesanal, ni ésta puede producir los *standards* de prestaciones que exige la vida moderna.

Aunque el tamaño óptimo varía para cada tipo de servicios, la Comisión ha estimado que el mínimo deseable para cualquiera de ellos no puede ser inferior a 250.000 habitantes (21), cifra que no alcanzan hoy ninguno de los *districts*, nueve de los *counties* y 65 de los 79 *county boroughs*.

Esta crítica estructural se completa en el informe con el análisis de otros dos aspectos importantes: las relaciones entre el Gobierno central y las autoridades locales y entre éstas últimas y el público. Ninguna de las dos son satisfactorias, a juicio de la Comisión.

En lo que se refiere a las relaciones entre las autoridades locales y el público, la Comisión ha recibido pruebas de la ignorancia mutua y de la indiferencia que las caracterizan en la actualidad. Es éste también un dato común sobre el que debe meditar nuestro legislador, para no insistir en planteamientos artificiales e ineficaces.

La Comisión REDCLIFFE-MAUD no ha eludido en absoluto esta grave cuestión, ni ha intentado explicarla acudiendo a tópicos tan usuales en todos los ambientes como la falta de educación cívica de la población o el desinterés de los ciudadanos por la cosa común. Muy al contrario, no ha dudado en achacar gran parte de la indiferencia a los defectos de estructura detectados, a «la falta de correspondencia entre el tumulto de autoridades existentes y las realidades de la vida de la población», a la complejidad del sistema actual y a la confusión de responsabilidades denunciada, subrayando la *inmensa importancia de la prensa* y su firme convicción de que el remedio de aquellos defectos incrementará el interés del público y facilitará la labor de control que corresponde a los órganos de expresión de la opinión pública.

En lo que se refiere a las relaciones entre el *local government* y las autoridades centrales, la Comisión estima que la situación actual es altamente insatisfactoria. En su opinión las autoridades locales están some-

(21) Las distintas sugerencias hechas a la Comisión varían en este punto. Así, el Ministerio de Vivienda y Régimen Local, que proponía la división del país en treinta o cuarenta unidades, venía implícitamente a patrocinar unas cifras límites de 300.000 a tres millones de habitantes por cada una. La Asociación de Consejos de Condado propuso la cifra de 500.000 habitantes, que también consideraba óptima el Ministerio de Educación y Ciencia. Por su parte, la Asociación Nacional de Funcionarios del *Local Government* y la mayor parte de los consultados coincidieron, más o menos, con el criterio adoptado por la Comisión, que también aceptó como viable en última instancia el Ministerio de Educación y Ciencia.

tidas a demasiados controles, que deberían limitarse a los puntos claves; gozan de escasa libertad efectiva para adoptar sus propias decisiones y establecer sus prioridades dentro de las directrices y programas del Gobierno y carecen de una organización colectiva, de una sola y poderosa Asociación nacional que mire por sus intereses, hable en su nombre y pueda entablar un diálogo eficaz con las autoridades nacionales (22).

La crítica que la Comisión formula en este punto es también aprovechable en nuestro ambiente, sin duda alguna, tanto más cuanto que, al ser más reducido el ámbito competencial y de gestión efectivo de nuestros entes locales, existen menos justificaciones de las múltiples formas de injerencia e intervención estatal en el desenvolvimiento de la actividad de aquéllos.

V

LAS OPCIONES ESTRUCTURALES

Todo este análisis crítico de las estructuras actuales desvela por sí solo un cuadro completo de reformas, sobre cuyos puntos clave existe en todos los sectores consultados absoluta unanimidad: autoridades más extensas, menor número de ellas y supresión de la actual diversidad de regímenes jurídicos, planeamiento conjunto del campo y la ciudad, agrupación de los servicios y de las responsabilidades inherentes a su prestación y reducción de los controles del Gobierno central al mínimo necesario.

Para dar forma a estas ideas la Comisión ha operado sobre tres opciones estructurales que sintetizan las diversas propuestas que se han hecho llegar a ella por las distintas personas y entidades, públicas y privadas, a quienes se solicitó su parecer. Estas tres opciones son las siguientes:

a) *La fórmula de las «city regions» (regiones urbanas).*

El concepto de *city region* parece haber gozado de las preferencias de importantes sectores de opinión, en cuanto fórmula capaz de comprender y resolver de manera unitaria y completa la grave problemática de la interdependencia entre la ciudad y el campo. La Comisión ha tomado como base dos tipos de definiciones bastantes expresivas en su formulación. Por un lado, la ofrecida por la firma de arquitectos y urbanistas «Shankland, Cox and Associates», que entiende por *city regions* «las áreas en las que existen más intercambios regulares de gentes, bienes e información dentro de sus límites que fuera de ellos». Por otro, la patrocinada por el Ministro de la Vivienda y Régimen Local, según

(22) Existen hoy cinco asociaciones nacionales de autoridades locales: la Asociación de Consejos de Condado, la Asociación de Corporaciones Municipales, las de Consejos de Distritos Rurales y Urbanos y la de Consejos de Párroquia. Además de ella hay que contar el *Greater London Council* y la *London Borough Association*.

la cual se trata de «una conurbación o una o más *cities* o grandes *towns* rodeadas por un número de *towns* más pequeñas y pueblos situados en áreas rurales, unidas todas ellas por un intrincado y cerrado sistema de relaciones y comunicaciones y que provee una amplia gama de empleos y servicios». Se trata, pues, en definitiva, de áreas densamente pobladas, cuya población está distribuida en núcleos urbanos próximos ligados entre sí por una estrecha relación de interdependencia.

La fórmula de las *city regions* fue patrocinada especialmente por el Ministerio de la Vivienda y Régimen Local y por el de Transportes, en cuanto susceptible de proporcionar una base idónea para la planificación y el transporte por una sola autoridad, previa división del país entero en 30 ó 40 unidades de este tipo.

Las ventajas de las *city regions* aireadas por sus defensores consisten, en principio, en la combinación campo-ciudad, la actuación sobre una base socioeconómica real y homogénea y la disposición de recursos materiales y personales suficientes.

No obstante estas ventajas teóricas, el propio Ministro de la Vivienda y Régimen Local expresó sus temores de que una fórmula semejante no acertara a reflejar las condiciones de vida de las zonas más rurales del país. La propia denominación —*city regions*— parece apuntar, además, a una posible dominación urbana, que pondría en peligro la identidad de muchas comunidades, amenazando las iniciativas democráticas y la propia esencia del *local government*.

Para hacer frente a estos peligros, el Ministerio de la Vivienda y Régimen Local y el Real Instituto Británico de Arquitectos apuntaron la posibilidad de establecer dentro de las *city regions* un segundo nivel de autoridades menores, a cuyo cargo quedarían los asuntos estrictamente locales (escuelas, cultura, espectáculos, vivienda, etc.).

En conjunto, el informe refleja un sentimiento favorable de la propia Comisión y de muchos sectores de opinión hacia esta atractiva fórmula, pero también un fuerte temor de que su idoneidad se limite a las zonas más densamente pobladas del país.

b) *Doble nivel de autoridades en cada unidad territorial.*

Esta segunda opción estructural es la más próxima a los patrones al uso, puesto que se reduciría a mantener los actuales *counties*, solos o combinados, y los *district councils*, con régimen jurídico-uniforme y, posiblemente, mayor tamaño, suprimiendo, desde luego, el régimen excepcional de los *county-boroughs*.

Las innovaciones, dentro de esta línea, no serían grandes, ni en cuanto a división territorial ni en cuanto a funciones. La reforma se reduciría a conseguir la uniformidad de regímenes jurídicos y a potenciar los actuales *counties*. No es de extrañar por eso que esta fórmula conservadora fuera patrocinada por las Asociaciones de Consejos de Condado y de Distritos Rurales, principales beneficiarios de la misma, puesto que con ella desaparecerían los *county-boroughs* y los *rural districts* vendrían equiparados en cuanto a régimen jurídico con todos los demás entes municipales actuales.

c) *Autoridades «most-purposes» y provincias.*

La tercera opción estructural se asemeja a la anterior en cuanto que mantiene, como ésta, el sistema de dos niveles, y difiere de ella en la medida en que los dos niveles que propugna son de superior rango. Importa advertir en este momento que el concepto de provincia que aquí se maneja alude a una división territorial superior a los condados y semejante, por tanto, a lo que nosotros entendemos por región.

La variedad de propuestas dentro de esta fórmula general impide hacer una clasificación precisa de funciones entre los dos niveles. Así, para el Partido Liberal, este esquema habría de implicar una verdadera regionalización política, en la que las provincias actuarían con poderes derivados del *local government* y del Gobierno central, e incluso ejercerían funciones legislativas, mientras que para la Asociación Nacional de Funcionarios del Local Government (N. A. L. G. O.), las provincias jugarían el papel de las actuales regiones de planeamiento económico. Por su parte, el Town Planning Institute se inclinó por las *city regions* con un escalón provincial superior.

VI

LAS BASES DE LA NUEVA ESTRUCTURA

1. La Comisión REDCLIFFE-MAUD no se ha inclinado decididamente por ninguna de las alternativas estructurales descritas, optando por una síntesis de todas ellas. A mi entender, esta actitud no ha sido fruto de un eclecticismo contemporizador y malsano, sino un resultado coherente que venía exigido por el análisis estructural realizado y del cual se apartaban en algunos puntos las propuestas formuladas, demasiado vagas a veces.

Una primera virtud del proceder de la Comisión ha sido la de tratar separadamente el problema de las cinco conurbaciones inglesas —West Midlands, Selnece, Merseyside, West Yorkshire y Tyneside (23)—, que por sus especiales características parecían reclamar un régimen específico, de acuerdo con la fórmula de las *city regions*.

Del examen de estas cinco conurbaciones, la Comisión ha extraído la consecuencia de que la de Tyneside, por ser muy compacta y no sobrepasar en mucho el millón de habitantes, podía seguir hoy por hoy el régimen general sin graves inconvenientes, mientras que la del West Yorkshire era susceptible de ser dividida en cinco unidades sin graves

(23) A efectos de identificación es conveniente indicar lo siguiente: West Midlands comprende Birmingham y su zona de influencia; Selnece (sudeste de Lancashire y norte y centro de Cheshire) es la denominación artificial que se da en el informe a la zona de Manchester; Merseyside es la región de Liverpool; Tyneside es la región de Newcastle y el West Yorkshire es una extensa región lindante con las áreas de Manchester y Birmingham, que tiene su centro aproximado en Leeds.

quebrantos, puesto que las mayores ciudades incluidas dentro de la conurbación permanecen separadas.

El régimen excepcional se ha aplicado, pues, solamente a las conurbaciones de Birmingham, Manchester y Liverpool y se ha construido, de acuerdo con sus peticiones, según la fórmula de las *city regions* que parece especialmente apta para ellas, si bien con algunas correcciones.

Estas correcciones consisten en el mantenimiento del *two-tier system*, a través de la subdivisión de las áreas metropolitanas en distritos, de forma que en cada una de dichas áreas exista una autoridad del área, competente para aquellos servicios que por su naturaleza requieran una planificación a gran escala, y un número reducido de *district councils*, encargados de los servicios más estrictamente municipales.

Con esta división o subdivisión territorial se pretende evitar que recaiga un peso excesivo sobre una sola autoridad, llamada a actuar sobre una población total superior a los límites que se consideran óptimos y conseguir una división adecuada, que permita una gestión eficaz de todos los servicios (los *metropolitan districts* se distribuirán siguiendo los criterios generales como unidades con población superior a los 250.000 habitantes), conservando, al mismo tiempo, las ventajas inherentes al planeamiento conjunto sobre zonas de estructura homogénea e interdependiente.

Con arreglo a este patrón estructural, la conurbación de Birmingham, con sus 3.000.000 de habitantes, se constituye en el área metropolitana de West Midlands y se divide en siete distritos metropolitanos, con reparto de los servicios entre los dos niveles de autoridades.

Por su parte, la conurbación de Manchester, de 3.000.000 de habitantes, se constituye en el área metropolitana del Selnec, con nueve distritos metropolitanos. Liverpool y su zona de influencia (2.000.000 de habitantes) forman, a su vez, el área metropolitana de Merseyside, con cuatro distritos e igual esquema funcional.

2. La estructuración del resto del país ofrecía mayor dificultad que la solución del problema de las grandes conurbaciones. Es aquí donde la Comisión se ha visto obligada a operar un proceso de síntesis a partir de los principios obtenidos de sus investigaciones y de los múltiples testimonios y propuestas que le han sido aportados.

a) En primer término, su preocupación por resolver el problema de la interdependencia del campo y la ciudad, ampliamente avalada por la opinión general, le ha llevado a decidirse por la implantación de una autoridad local responsable para un área continua, tan amplia como fuera posible, que constituyera un todo desde un punto de vista socio-económico.

Esta elección del *one-tier system* y de la técnica de autoridades *all-purposes* venía condicionada por la necesidad de agrupar los servicios y planearlos conjuntamente en función de objetivos coherentes y únicos, especialmente aquellos que, por su naturaleza, exigen actuar sobre una amplia base (educación, servicios sociales, vivienda, transporte y planea-

miento). El deseo de clarificación de las responsabilidades ha jugado también un papel decisivo en este punto, y el ejemplo de la eficacia demostrada por los *county-boroughs councils*, como únicas autoridades locales dentro de su territorio, ha terminado de inclinar la balanza a favor de las autoridades únicas —*all-purposes*— en cada unidad territorial.

b) El problema del tamaño de las nuevas unidades territoriales, llamadas áreas unitarias por contraposición a las metropolitanas —configuradas sobre el esquema *two-tier*—, ha sido resuelto, según una escala que oscila entre un mínimo de 250.000 habitantes y un máximo aproximado de un millón.

La elección de estos límites, se ha realizado en función de las exigencias de los distintos servicios, compaginando las diversas sugerencias recibidas y previa comprobación sobre el mapa de la viabilidad de las propuestas numéricas formuladas en los distintos sectores.

Sobre esta base, la Comisión ha obtenido 58 áreas unitarias, cuyos límites no coinciden siempre con la actual división territorial, si bien ha procurado en lo posible seguir las líneas de ésta para no destruir lealtades existentes y suscitar recelos innecesarios (24).

c) La nueva estructura, basada en la existencia de un solo nivel operativo, se completa por arriba y por abajo con otros dos tipos de autoridades —los consejos locales y los consejos provinciales—, cuya implantación pretende evitar los inconvenientes del sistema *one-tier* y resolver los problemas cuyo planteamiento requiera áreas más extensas.

Los consejos locales, cuya instalación se prevé en todos los lugares donde actualmente exista un ente municipal o, incluso, un consejo parroquial, pretenden salir al paso de los peligros implícitos en el alejamiento del centro neurálgico de la vida local. Su única obligación será la de expresar ante la autoridad del área los deseos o intereses de la comunidad, aunque también se les reconoce la facultad, ejercitable a su discreción y en función de sus propios recursos, de llevar a cabo algunas actividades de gestión en asuntos de interés estrictamente local, funda-

(24) La nueva división territorial no ha sido adoptada unánimemente y ha dado lugar a dos votos reservados. Uno de ellos, formula la propuesta alternativa de cincuenta áreas unitarias, en lugar de las cincuenta y ocho que preconiza la Comisión, pensando, sobre todo, en la conveniencia de actuar sobre zonas más extensas que permitan una planificación más eficaz; el otro, por el contrario, más preocupado por el alejamiento del centro de decisiones que implica la reforma, propone la división en sesenta y tres áreas unitarias, para que la población de cada una de ellas no rebasara el medio millón de habitantes. Por lo demás, el acuerdo de la Comisión en cuanto a las bases y detalle de la reforma es total.

Por su parte, el miembro disidente de la Comisión, Mr-Derek SENIOR, propone en su *memorandum* una estructura distinta en su concepción, que utiliza el criterio demográfico como base para la configuración de los entes municipales (148), que habrían de ocuparse de los servicios personales (sanidad, asistencia y seguridad social, infancia, vivienda, etc.), mientras que acoge el criterio territorial para estructurar los entes provinciales (35), a cuyo cargo quedarían los servicios que se prestan sobre la base del territorio más que de la población (urbanismo, desarrollo, policía, transportes, etc.).

mentalmente en el ámbito de lo que se llama *local convenience* y *amenities* (espectáculos, deportes, lugares de reunión, mercados, baños, librerías, etc.).

En cuanto a las provincias —ocho en total en todo el país, incluido el Gran Londres— y los consejos provinciales, que reemplazarían a los actuales consejos de planeamiento económico regional, tratan de llenar la necesidad de una instancia capaz de establecer el marco económico y la estrategia del futuro desarrollo de un área más amplia, elaborando las directrices básicas en materia de desarrollo, uso del suelo e inversiones de infraestructura en estrecho contacto con las autoridades operativas y con el propio Gobierno central.

d) De todo ello resulta el cuadro estructural siguiente :

- un solo nivel operativo para todos los servicios del *local government* en cada una de las 58 áreas unitarias del país;
- tres áreas metropolitanas, concebidas con arreglo a un sistema de dos niveles (autoridad del área y consejos de distrito metropolitano) y reparto de servicios entre ellos;
- un nivel estrictamente local, con la finalidad primordial de representar a las comunidades locales;
- un nivel regional —ocho «*provinces*»— para establecer la estrategia general de actuación de las autoridades operativas.

VII

PROVINCIALIZACION E INMEDIATIVIDAD: EL NUEVO EQUILIBRIO

El examen de las opciones estructurales pone de manifiesto que el resultado más llamativo de la reforma, esto es, la desaparición total de los entes municipales como unidades operativas —con la única excepción de los *districts* en las áreas metropolitanas— y la provincialización efectiva y decidida del régimen local inglés se ha producido de una manera natural y sin violencia alguna, como simple consagración formal de un estado de opinión sólidamente formado que postulaba situar el centro de gravedad del *local government* en los *counties* (25), con los que, en general, vienen a coincidir las nuevas áreas metropolitanas y unitarias.

Todas las fórmulas propuestas han coincidido en este punto (26). La

(25) En este sentido se ha pronunciado ROBSON: op. cit. Es curioso notar cómo esta tendencia y la consiguiente supresión o superación de los entes municipales había sido perfectamente constatada entre nosotros por JORDANA: op. cit., hace más de veinte años.

(26) Con la única excepción fácilmente explicable, de la Asociación de Distritos Rurales, que si bien postulaba la potenciación de los *counties*, pretendía la conservación de los entes municipales que permitiría a los *rural districts* aumentar su importancia. Vid. *supra*.

coincidencia, por lo demás, venía impuesta por razones de orden técnico que exigían imperiosamente la ampliación de la base territorial y humana de los entes operativos y la reducción del número de éstos.

No cabe duda, sin embargo, de que una vez decidido esto, el problema a resolver era el de compatibilizar el alejamiento del centro de decisiones inherentes a la provincialización con la exigencia de inmediatez que deriva de la esencia democrática del *local government*, puesto que, en definitiva, la tensión última a que responde la reforma se mueve entre la necesidad de eficacia y el mantenimiento de un sistema viable de *local democracy*.

Pues bien, las piezas a las cuales se han confiado el equilibrio son los consejos locales, llamados a sustituir a los actuales entes municipales operativos y a representar a todas y cada una de las comunidades diferenciadas que así lo deseen.

La Comisión ha puesto especial cuidado en precisar el ámbito funcional de los consejos, a los que califica de eslabón esencial entre el público y la autoridad del área. Dentro de esta línea se subraya que la función más importante —y la única obligación— de un consejo local será dar a conocer los puntos de vista de la comunidad local sobre cada asunto que le afecte. La efectividad de esta función se garantiza mediante la imposición a las entidades operativas provinciales de la obligación de consultar a los consejos locales sobre todos y cada uno de los asuntos importantes de sus respectivos territorios.

La Comisión no ha querido, sin embargo, ser definitivamente radical en su planteamiento y ha tenido el indudable acierto de no privar totalmente a los consejos locales de la posibilidad de aportar por sí mismos la gestión de los asuntos de interés estrictamente local, según se ha hecho notar más atrás, bien entendido que se trata de una posibilidad y no de una obligación, es decir, de una responsabilidad que los consejos pueden asumir si lo desean y si cuentan con los recursos necesarios para ello, y que cuando las actividades desarrolladas por los consejos locales sean de las que necesariamente debe llevar a cabo la autoridad del área, ésta debe contribuir a sufragar su costo.

A mi entender, este planteamiento resulta enormemente sugestivo y tiene un importantísimo valor ejemplar de cara a la proyectada reforma de nuestro régimen local. Bien es verdad que el reparto de funciones entre la Administración Local y la Administración del Estado es sustancialmente distinto; pero, aun siéndolo, es forzoso reconocer que el conjunto mismo de funciones a desarrollar y de necesidades a satisfacer por una y otra Administración es el mismo y, sobre todo, que el régimen local no es una realidad separada que pueda tratarse independientemente del problema general de la Administración pública.

Pues bien, sobre esta base parece incuestionable que la experiencia inglesa, en orden a la necesidad de revisar las estructuras para planear los servicios sobre mayores espacios, es perfectamente utilizable, aunque las diferencias socio-económicas exijan en nuestro caso una escala menor.

También me lo parece, sin duda alguna, el criterio seguido en orden a la reducción, en la drástica proporción antes expuesta, del número de autoridades operativas. No creo que tenga ningún sentido el mantenimiento de más de 9.000 Ayuntamientos en nuestro país, de cuya gran mayoría ni se espera ni puede esperarse nada en cuanto a gestión efectiva de cualesquiera servicios, dada su precaria hacienda y sus raquíticos recursos personales y materiales de todo tipo. Tampoco creo que lo tenga conservar el eje competencial del artículo 101 de nuestra vigente Ley de Régimen Local, absolutamente artificial y ajeno a la realidad.

En este orden de ideas, parece, pues, imprescindible operar sobre una base realista, conjugando adecuadamente las áreas territoriales de actuación del Estado y de los entes locales y clarificando las responsabilidades de aquél y éstos en relación a los servicios concretos que deben ser efectivamente prestados en ellas. Frente al autonomismo tópico e irreal de la Ley vigente deben imponerse las exigencias propias de una actuación coordinada para hacer frente a las necesidades de la vida en comunidad a lo largo y ancho del país (27).

Los intentos de comarcalización (28) pueden ser muy útiles a estos efectos y no creo que una comarcalización efectiva ofrezca en nuestro ambiente dificultades e inconvenientes que no pueda superar la fórmula inglesa de los *local councils*, cuya equilibrada concepción hace de ella un modelo aprovechable.

(27) No es del caso extenderse aquí sobre la problemática de la articulación entre la Administración Local y la Administración periférica del Estado, cuyo análisis fue realizado agudamente por GARCÍA DE ENTERRÍA (*La Administración española*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 2.ª ed., 1964, págs. 119 y sigs.), en términos que tienen perfecta vigencia y que constituyen, a mi juicio, la única base posible de una reforma eficaz y realista de nuestro régimen local. Del mismo autor y en relación al criterio provincializador del régimen local, *Problemas actuales del Régimen Local*, "Instituto García Oviedo", Sevilla, 1958.

(28) R. MARTÍN MATEO: *La comarcalización de los pequeños municipios*, Ministerio de la Gobernación. Colección Estudios, núm. 7, Madrid, 1964. Vid. también el estudio *Las provincias y sus comarcas*, elaborado por el Ministerio de la Gobernación y publicado en el número 1 de la Colección Documentos de dicho Departamento, que, a pesar de que no es sino una primera aproximación, bastante tosca, al problema, revela una toma de conciencia, más o menos oficial, del mismo, que merece insistencia y continuación. Sobre este punto, recentísimamente, el sugestivo libro de MARTÍN MATEO: *El horizonte de la descentralización*, I. E. A. L., Madrid, 1969, págs. 152 y sigs., y bibliografía que cita, también, el trabajo de L. MORELLOCAÑA: *La comarca como área administrativa infraprovincial*, en el núm. 111 de "Documentación Administrativa".

VIII

EL «LOCAL GOVERNMENT» A NIVEL NACIONAL

No quisiera, finalmente, pasar por alto un último tema del mayor interés, y es éste el de la necesidad de engranar adecuadamente lo político y lo administrativo para lograr una correcta articulación del régimen local.

En el informe REDCLIFFE-MAUD, este engranaje está perfectamente logrado, sin más que insistir en los principios vigentes, como ya quedó apuntado al comienzo. Toda la reforma se inspira en esos principios y en la profunda convicción de que el *local government* es la pieza esencial del Gobierno democrático y toda ella responde a un deseo de revitalizar al máximo su función institucional. La revitalización del *local government* es el epígrafe final que cierra el informe, al igual que «la necesidad de mantener un sistema viable de *local democracy*» es la llave que lo abre.

Merece, sin embargo, subrayarse especialmente el énfasis que el informe pone en afirmar la necesidad de que el *local government* sea institucionalmente capaz a nivel nacional de dialogar eficazmente con el Gobierno central. La vía propugnada para ello es la unión en una sola de todas las Asociaciones de entes locales, hoy existentes, que les permita «hablar con una voz que pueda ser oída por el Gobierno central» (29).

La tesis tiene valor por encima de todas las diferencias ambientales, aunque sólo sea porque nuestro marco constitucional vigente reserva un lugar capital al municipio como entidad natural de la vida social. Hoy por hoy —la constatación es elemental, aunque hasta ahora no se haya insistido sobre ella—, los textos constitucionales no tienen en este aspecto una traducción colectiva adecuada, tal y como, obviamente, deberían tenerla y como la va a tener otra de las entidades naturales colocadas al mismo nivel constitucional, según resulta del recientemente publicado proyecto de Ley Sindical.

Con todas las salvedades que se quiera y sin necesidad de forzar analogías con instituciones propias o extrañas, me parece evidente que la idea de elevar el tono de voz de nuestra Administración Local, de forma que tenga resonancia nacional y verdadero peso específico en la vida del país es una meta a la que, en modo alguno, puede renunciarse de cara a una reforma de la Ley de Régimen Local.

(29) Respetuosa la Comisión con la libertad asociativa de los entes locales, no adopta ninguna determinación en este sentido, limitándose a decir que, por las razones expuestas en el texto, el mantenimiento de la multiplicidad asociativa después de la reforma sería un verdadero desastre, vid. vol. I, pág. 32.

IX

CONSIDERACIONES FINALES

El haber dedicado unas páginas a examinar el proyecto de reforma del régimen local inglés, dibujado por la Comisión REDCLIFFE-MAUD no responde sólo, ni principalmente, a una preocupación meramente científica, ni se justifica por un afán comparatista gratuito.

Por el contrario, creo sinceramente en la oportunidad de la divulgación del informe en la medida en que contiene múltiples enseñanzas de positivo interés en relación a la reforma de la Ley de Régimen Local, que hace más de tres años prometió la de 23 de julio de 1966 al modificar parcialmente el texto vigente.

La seriedad del estudio previo, la amplitud de la base de consulta, la acertada valoración de la tradición recibida, la valentía y la decisión con que se ha abordado la reforma en Inglaterra, son, sin duda, dignas de imitación (30). Más aún, si éstas condiciones previas faltan, no creo que pueda esperarse nada realmente serio y eficaz de nuestra futura Ley de Régimen Local.

Por otra parte, el planteamiento de los problemas básicos de la vida local frente al reto del futuro y de las soluciones concretas que el informe aporta poseen un valor evidente más allá de las peculiaridades ambientales y legales, según he intentado poner de relieve. No hay que olvidar, además, que nadie tiene más títulos que Inglaterra para servir de modelo y ejemplo en lo que a la ordenación de la vida local se refiere. Esto constituye una garantía y proporciona una cierta seguridad en orden a la valoración adecuada de las grandes opciones estructurales que tiene que manejar necesariamente el legislador para resolver el grave problema de adaptar a las nuevas realidades los viejos esquemas del gobierno local.

APENDICE: LISTA DE PROPUESTAS DE LA COMISION

El nuevo sistema de gobierno local.

1. Inglaterra, a excepción de Londres, será dividida en 61 nuevas áreas de gobierno local.
2. En 58 de las 61 nuevas áreas existirá una autoridad responsable para todos los servicios del gobierno local.
3. En las tres nuevas *áreas metropolitanas* de Merseyside, Selne y West Midlans, los servicios serán divididos entre tres autoridades me-

(30) En punto a las tradiciones no vendría mal entre nosotros una autocrítica desmitificadora semejante a la que sobre la realidad inglesa se formula en *El sistema establecido*, H. THOMAS y otros, ed. Ariel, 1962. Concretamente tiene interés recordar aquí la opinión de H. THOMAS: loc. cit., pág. 22: "muchos ingleses son incapaces de considerar que gran parte de sus tradiciones no datan más allá de tres o cuatro generaciones y, en muchos casos, de una o dos".

tropolitanas y veinte consejos de distrito: cuatro en Merseyside, nueve en Selnece y siete en West Midlands. El núcleo básico de funciones de la autoridad metropolitana será el planeamiento, el transporte, el gran desarrollo y la política general de vivienda en el área metropolitana. Las funciones básicas de los consejos de distrito serán la educación, los servicios sociales, la construcción y acondicionamiento de viviendas.

4. De este modo habrá un total de 81 autoridades responsables de los servicios —58 áreas unitarias, 3 metropolitanas y 20 distritos metropolitanos—.

5. En las *áreas unitarias* deberá elegirse un consejo local para el territorio de cada uno de los actuales *burgocondados* (*county boroughs*), *boroughs* y distritos urbanos, así como para cada *parroquia* donde hoy exista un consejo parroquial.

6. En las *áreas metropolitanas* habrá un consejo local donde quiera que lo deseen sus habitantes.

7. Las 61 *nuevas áreas*, junto con el Gran Londres, serán agrupadas en *ocho provincias*, cada una con su propio consejo provincial representativo.

8. Los ocho consejos provinciales, arraigados en el gobierno local, decidirán sobre la orientación económica, el uso del suelo y las inversiones de infraestructura, en orden al planeamiento y programas de desarrollo de las autoridades unitarias y metropolitanas. Estos consejos sustituirán a los actuales consejos regionales de planeamiento económico.

Relaciones entre el gobierno central y local.

9. El control del gobierno central de las nuevas autoridades principales se limitará a los puntos claves. Tan pronto como se reorganice el gobierno local, los departamentos del gobierno deberán ser requeridos para revisar, con representantes de las nuevas autoridades, cada punto sobre los que se extiende su control. Todos los controles que no tengan un valor demostrable deberán ser rechazados.

10. Las autoridades locales deberán tener una medida efectiva de libertad para establecer sus propias prioridades dentro de los amplios programas de ámbito nacional.

11. Una sola asociación deberá actuar como nacional representativa de todas las nuevas autoridades principales. La asociación hablará como voz colectiva del gobierno local en las relaciones con el gobierno central.

12. Una vez que sea reorganizado el gobierno local, la Ley de gobierno local será mantenida al día en todo momento.

El trabajo de las autoridades principales.

13. Las autoridades unitarias serán responsables de todos los servicios del gobierno local.

14. La distribución detallada de los servicios en las áreas metropolitanas entre las *authorities metropolitanas* y los consejos de distrito será la siguiente (31):

Authority: planeamiento; normas presupuestarias; transporte; política metropolitana de vivienda; abastecimiento de aguas; principales alcantarillados; aguas residuales y polución atmosférica; promoción de las artes, deportes y parques de interés para todo el Area Metropolitana; nombramiento de miembros de las *authorities* de los parques nacionales; policía, bomberos, ambulancias; coordinación de las inversiones en el Area Metropolitana, etc.

Consejo de distrito: educación, bibliotecas, trabajo para jóvenes, servicios sociales y médicos; construcción y acondicionamiento de viviendas; alcantarillados locales; museos, galerías, promoción de las artes, deportes, parques y recreos de interés local; alimentación y farmacia, pesas y medidas; protección del consumidor, autorización de lugares de diversión, registro de nacimientos, defunciones y matrimonios, registro de electores, etc.

15. Las *authorities metropolitanas* y los consejos de distrito trabajarán estrechamente unidos en toda su esfera de actividades, y las *authorities metropolitanas* tendrán estricta obligación de consultar a los consejos de distrito en todas las materias que les conciernen.

16. Las tres autoridades metropolitanas y la unitaria de Tyneside deberán tomar bajo su responsabilidad los servicios de transporte de pasajeros establecidos dentro de sus áreas, bajo la *Transport Act* 1968, actualmente bajo la dirección de las autoridades de los servicios de transporte.

17. Para cada área metropolitana y unitaria habrá una autoridad de policía lo bastante fuerte para hacer frente a los requerimientos operacionales de la fuerza de policía. Por otra parte, las áreas metropolitanas deberán combinarse en atención a los objetivos policiales.

18. Las *authorities* unitarias y metropolitanas tomarán bajo su responsabilidad los abastecimientos de aguas que actualmente corren a cargo de las autoridades locales.

19. Para cada parque nacional habrá un *authority* especial, cuyo único cometido será su administración. La composición detallada de dicha *authority* será establecida por la *Countryside Commission*, el consejo provincial y las principales *authorities*.

20. Debe considerarse la posibilidad de unificar la responsabilidad sobre el *National Health Service*, dentro del nuevo sistema de gobierno local. La relación entre los representantes elegidos y los ejecutivos responsables del transporte de pasajeros para los actuales servi-

(31) El término *authority* se ha conservado intraducido en general por estimar que de este modo quedaría más fielmente recogido el sentido genérico y orgánico, no subjetivo, con que lo han empleado los redactores del informe, que han renunciado desde el principio, con muy buen acuerdo, a rotular las nuevas entidades, eludiendo así un embarazoso e inútil obstáculo al progreso en el estudio de los problemas sustanciales de la reforma.

cios, bajo la *Transport Act* 1968, deberán ser examinados para su pertinente unificación.

21. Todas las autoridades principales tendrán un poder general para emplear su dinero en beneficio de sus áreas y habitantes, con independencia de sus gastos en los servicios por los que tiene una responsabilidad legal.

Funcionamiento de las principales «authorities».

22. Ninguna *authority* principal tendrá más de 75 miembros elegidos.

23. El cargo de *alderman* será suprimido (32).

24. Las principales *authorities* tendrán la facultad de atraer a los comités personas ajenas a los mismos.

25. Las actuales provisiones legales sobre designación obligatoria de los comités deberán ser rechazadas. Cada *authority* principal deberá ser libre para determinar su propia organización interna.

26. En cada *authority* principal existirá, sin embargo, un comité central (o como quiera que se llame) para asesorar al consejo sobre su estrategia y prioridades, coordinar los programas y trabajos de los comités y garantizar que sean adoptados los mejores métodos de gestión.

27. Deberá reducirse sustancialmente el número de los restantes comités.

28. Los miembros electos dedicarán su atención a los programas y prioridades, dirigiendo y controlando a los empleados y manteniéndose siempre en contacto con las necesidades y opiniones de sus electores.

29. La gestión inmediata de los servicios será delegada en los empleados.

30. Cada *authority* deberá tener un funcionario jefe ejecutivo, elegido, cualquiera que sea su profesión, quien dirigirá el equipo de los empleados principales.

31. Deberá reducirse el número de departamentos dentro de una *authority*. De cada grupo de servicios será responsable un funcionario jefe.

32. Habrán «*town halls*», en los que los vecinos puedan plantear cuestiones y quejas relativas a cualquier servicio local y obtener una respuesta o ser informados de donde puedan obtenerlas.

(32) Los *aldermen* son una figura peculiar del *local government*, que no vienen paralelo con nuestros conceptos habituales. Su papel es semejante al de los consejeros, y como éstos forman parte de los *councils*. A diferencia de ellos, no son elegidos por sufragio universal, sino por los consejeros mismos. Su mandato es, sin embargo, más amplio que el de éstos, y su presencia en los *councils* tiende a garantizar la continuidad de la política emprendida. Su número no puede rebasar el tercio del de los consejeros elegidos. Las críticas usuales contra esta figura singular arrancan comúnmente de su origen no representativo y ésta, precisamente, ha sido la razón determinante de su desaparición en el proyecto de reforma.

33. En toda clase de servicios, la Administración deberá ser descentralizada, tanto como sea posible a favor de empleados locales, con facultades para adoptar decisiones en el acto.

34. La esfera de acción de los gerentes y directores de colegios y escuelas será extendida.

35. Los miembros electos y los altos funcionarios de cada *authority* mantendrán al público bien informado respecto a los objetivos de cada *authority* y los esfuerzos para conseguirlos. En este aspecto trabajarán estrechamente unidos con la Prensa, radio y televisión.

Consejos Locales.

36. La función más importante —y la única obligación— de un consejo local será dar a conocer los puntos de vista de la comunidad local sobre cada asunto que le afecte.

37. Las *authorities* principales deberán consultar a los consejos sobre todos y cada uno de los asuntos importantes de sus respectivos territorios, y los funcionarios locales deberán trabajar en estrecho contacto con los consejos locales.

38. Los consejos locales deberán servir como eslabón esencial entre el público y la *authority* principal.

39. Los consejos locales deberán estar facultados también para emplear dinero en beneficio de la comodidad y amenidad de la vida en sus respectivos territorios, sin otro límite que los deseos de sus electores y las restricciones que puedan ser impuestas por razones de política económica general.

40. En las áreas unitarias (pero no en las metropolitanas), los consejos locales deberán estar facultados para actuar, según sus recursos y con el visto bueno de la *authority*, en alguno de los principales servicios locales: construcción de viviendas (en pequeña escala), obras de conservación, desarrollo, carreteras secundarias, etc.

41. Los consejos locales deberán nombrar miembros para la dirección escolar y entidades de gobierno y comités para hogares de ancianos y niños.

42. Como regla general, cualquier cosa que decida hacer un consejo local deberá ser soportada por los contribuyentes del consejo.

43. Donde un consejo local realice una obra que en otro caso habría de ser llevada a cabo por una *authority* unitaria, o cuando sufrague o administre alguna actividad en beneficio de un territorio más amplio que el propio, la *authority* unitaria deberá contribuir con una parte o el total de su costo.

44. Las principales *authorities* deberán recaudar los impuestos de los consejos locales con sus propios medios.

45. Ningún consejo local deberá tener más de 50 miembros electos.

46. Los consejos locales no tendrán *alderman*, pero tendrán el poder de *co-option*.

47. Deberá existir variedad en la plantilla (*staffing*) de los consejos

locales. Muchos de ellos necesitarán solamente plantillas reducidas. Las *authorities* unitarias y los consejos de distrito metropolitanos deberán estar preparados para formar funcionarios útiles para el servicio en los consejos locales.

Consejos provinciales.

48. Los consejos provinciales deberán ser elegidos indirectamente por las *authorities* principales.

49. Si cada área, unitaria o metropolitana, tuviera dos miembros del consejo por los primeros 250.000 habitantes y uno más por cada 250.000 o fracción, los consejos provinciales no serían demasiado grandes para la eficiente gestión de sus negocios, tendrían adecuada representación de todas las *authorities* principales y reflejarían la dimensión de las más extensas, sin permitirles dominar.

50. En el Sudeste, existirá un límite de 20 en el número de los representantes del Gran Londres.

51. Los representantes de las áreas metropolitanas, en los consejos provinciales, deberán ser extraídos de las *authorities* metropolitanas y de los consejos de distrito, y en el Gran Londres, del Consejo del Gran Londres y de las ciudades de Londres (*London boroughs*).

52. Deberá ser obligatorio traer al consejo miembros adicionales de fuera del gobierno local, además de los miembros elegidos.

53. Los miembros no elegidos no constituirán menos de la quinta parte ni más de la cuarta del total de un consejo provincial. Tendrán pleno derecho de voto.

54. Cada consejo provincial deberá elaborar y mantener al día un plan estratégico para el futuro desarrollo de su provincia. Una vez aprobado por el Ministro, el plan será obligatorio para las *authorities* principales.

55. Los planes elaborados por las *authorities* unitarias y metropolitanas no deberán ser sometidas al ministro para su aprobación, en tanto no sean examinados por el consejo provincial.

56. En las *authorities vecinas*, donde los problemas de planificación estén estrechamente relacionados, el consejo provincial podrá crear un comité para conocer de aquellas cuestiones que necesiten ser consideradas como un todo.

57. Los programas de gastos de las *authorities* principales deberán reflejar colectivamente la política provincial.

58. Un consejo provincial no deberá normalmente tomar a su cargo el desarrollo, pero deberá tener reservada la facultad de hacerlo así, si esto llegara a ser necesario alguna vez para dar efectividad al plan provincial.

59. Un consejo provincial tendrá facultad para hacerse cargo de un amplio proyecto de desarrollo dirigido a beneficiar a toda una provincia o a un cierto número de *authorities* dentro de ella.

60. Los consejos provinciales, asesorados por el Departamento de

Educación y Ciencia, establecerán las prioridades en el fomento de la educación, incluyendo el desarrollo de los antiguos y nuevos centros.

61. El consejo provincial deberá realizar una función de amplia planificación en la enseñanza especializada de subnormales y en materia de servicios, tales como la vigilancia y cuidado de niños, en los que las provisiones serán consideradas sobre un extenso territorio.

62. Cada consejo provincial deberá elaborar un programa para el desarrollo planificado de los servicios culturales, recreativos y turísticos.

63. Los consejos provinciales deberán realizar el trabajo de los actuales consejos de arte y deportes.

64. Los consejos provinciales deberán hacer frente a sus gastos, obligando a contribuir a las *authorities* principales. Tendrán, sin embargo, la facultad —utilizable alguna vez y cautelosamente— de conceder ayudas financieras a los proyectos que redunden en beneficio de áreas más extensas que las de una sola *authority*.

65. Los consejos provinciales deberán tener su propio personal para su empleo directo. Necesitará empleados altamente cualificados, pero su plantilla habrá de ser relativamente poco numerosa.

66. Cada consejo provincial deberá tener un alto empleado que será la cabeza visible de su personal, escogido obligatoriamente sobre la base de su experiencia general y capacidad.

67. Los departamentos del gobierno deberán tener oficinas provinciales en estrecho contacto con los consejos provinciales y las *authorities* principales.

Elecciones.

68. Las áreas de las *authorities* principales y de los consejos locales más amplios serán divididas en distritos electorales por cada miembro.

69. Todos los miembros de todas las *authorities* serán elegidos el mismo día.

70. Los consejos provinciales serán elegidos por las *authorities* principales inmediatamente después de tomar posesión de sus cargos.

71. Convendría realizar una encuesta sobre cuál sería el mejor plazo de duración del cargo de las *authorities* principales: tres o cuatro años.

72. Convendría hacer, también otra encuesta para decidir cuál es la época mejor para realizar las elecciones de las principales *authorities*: primavera u otoño.

73. El período del mandato de los consejos locales será el mismo que el de las *authorities* principales.

74. Las elecciones para los consejos locales deberán realizarse al cumplimiento del mandato de las *authorities principales*. Todos los consejos locales serán elegidos el mismo día.

75. Una misma persona podrá presentarse a la elección para una *authority* principal y para un consejo local.

Hacienda.

76. Deberá entregarse a cada *authority* principal un programa comprensivo de todos sus gastos más importantes para los cinco años siguientes.

77. Cada *authority* principal deberá tener una reserva en su programa de inversiones para utilizarla a su propio arbitrio.

78. Los gastos más importantes de los consejos locales habrán de ser autorizados por las *authorities* principales.

79. El programa total de inversiones de una autoridad unitaria (y de un consejo de distrito en las áreas metropolitanas) deberá consignar una cantidad para los gastos más importantes de los consejos locales de su área.

80. En un área metropolitana habrán de tomarse medidas por las *authorities* metropolitanas y los consejos de distrito para preparar, en cooperación con los demás, un programa concertado para los proyectos más importantes. La *authority* tendrá el derecho de glosar (*to comment*) ante el consejo provincial y el gobierno central los planes de inversiones de los consejos de distritos.

81. Los esquemas de equiparación (*equalisation*) para reducir las disparidades entre los recursos de los consejos de distrito metropolitanos serán ejecutados y acordados entre los consejos de distrito y las *authorities* metropolitanas.

82. La oportunidad que ofrece la reorganización deberá ser aplicada para examinar y subsanar las insuficiencias del actual sistema de impuestos locales.

83. El gobierno local habrá de tener un impuesto base más amplio y, en particular, un impuesto más boyante y elástico, si bien puede considerarse aceptable que la contribución local (*rate*), debidamente modernizada y puesta al día, siga siendo el impuesto clave.

84. El procedimiento aplicable a los empréstitos locales deberá simplificarse.

85. Las presentes normas sobre jubilaciones en la esfera local y, en particular, las relativas a los fondos para atender a ellas, deberán ser examinadas a la luz de nuestras propuestas y de las directrices para un esquema nacional.

Transición

86. La reorganización será llevada a cabo simultáneamente en la totalidad del país.

87. La denominación de cada una de las *authorities* principales y de las ciudades que servirán como capitales deberá ser determinada localmente.

88. El nuevo sistema entrará en vigor tan pronto como sea posible después de la aprobación de una Ley de Reorganización del Gobierno Local.

89. Se fijarán dos fechas en la Ley. En la primera tendrán lugar las elecciones de las nuevas *authorities* principales. En la segunda, éstas se harán cargo del control completo de la situación. En el intervalo entre ambas fechas, las antiguas y las nuevas *authorities* coexistirán y adoptarán las medidas convenientes para facilitar la transferencia de funciones.

90. En el período siguiente a la publicación de nuestro informe, las autoridades locales y los departamentos centrales habrán de celebrar consultas sobre las bases de funcionamiento que sean las más deseables para las nuevas *authorities* principales.

91. Para preparar el camino a las nuevas autoridades, las existentes se dedicarán, sin demora, a racionalizar sus propios métodos administrativos.

92. Las nuevas *authorities* deben comenzar con medios personales realistas. Se harán comprobaciones de ámbito nacional y en diferentes partes del país sobre las plazas de plantilla convenientes y de los superávits y déficits, especialmente en lo que se refiere a los puestos cualificados.

93. El cuadro de agentes superiores en las nuevas *authorities* habrá de corresponderse con las necesidades de la organización, no con el deseo de encontrar destinos para todos los que tenían con anterioridad un puesto importante.

94. No se harán mejoras de última hora por las autoridades actuales en el *status* y sueldos de su personal con el propósito de asegurarse posiciones favorables para su colocación por las nuevas.

95. Deberá ser un principio capital de la reorganización que los legítimos intereses de las funciones sean protegidos en su totalidad. Deberá hacerse un estudio detallado de las mejores medidas para conseguirlo.

96. Una generosa compensación por la pérdida del cargo será mucho mejor que la creación de puestos innecesarios y habrá que estudiar las actuales compensaciones para ver si el interés público resultará mejor servido removiéndoles.

97. Deberá crearse una comisión asesora para ayudar a cada una de las nuevas *authorities* principales a realizar su primer nombramiento de secretario general (*clerk*) o jefe ejecutivo como jefe de su equipo de empleados principales y las *authorities* estarán obligadas a solicitar su asesoramiento antes de proceder a los nombramientos.

98. Se establecerá una comisión antes de la primera fecha fijada, de modo que pueda asesorar a las nuevas *authorities* tan pronto como fueran elegidas.

99. Una vez que haya sido nombrado el secretario general (*clerk*), los demás puestos clave se cubrirán con la mínima demora, de modo que, en cada nueva *authority*, un equipo dirigido por el *clerk* pueda estudiar, tan pronto como sea posible, y antes de la segunda fecha, la mejor forma de organización y funcionamiento.

100. Los primeros consejos provinciales deberán ser elegidos por las *authorities* principales tan pronto como sea posible después de la primera fecha. Los miembros elegidos de cada consejo provincial cooperarían entonces miembros ajenos con el fin de que el consejo completo

pueda cubrir su plantilla y estar preparado para comenzar a trabajar inmediatamente en la segunda fecha.

101. La comisión asesora que asistirá a las *authorities* principales en la designación de sus *clerks*, asistirá también a los consejos provinciales en el nombramiento de sus funcionarios jefes.

102. Las primeras elecciones para los consejos locales tendrán lugar entre los seis y los dieciocho meses siguientes a la primera fecha.

103. En las áreas metropolitanas, en cada uno de los burgocondados (*county boroughs*), ciudades (*boroughs*), distritos urbanos y consejos parroquiales existentes, se decidirá, antes de la segunda fecha, si debe existir un consejo local para sucederlos.

104. Entre la segunda fecha y las primeras elecciones para los consejos locales, las entidades locales existentes (menos los *counties*) continuarán funcionando. Decidirán, de acuerdo con las *authorities* principales, si es necesario, lo que habrán de hacer los consejos locales que les sucedan. Hasta que esto haya sido decidido conservarán cualquier propiedad que tengan, que no pase abiertamente a las *authorities* principales.

105. Los consejos de distrito rural deberán de existir en la segunda fecha, pasando todas sus propiedades a las *authorities* principales.

106. El nombre por el que vaya a ser conocido cada consejo local será decidido en la propia localidad.

107. Al comiezo del nuevo sistema, el alcalde de las ciudades conservará el título de *Mayor* (o de *Lord Mayor*). Sin embargo, el problema completo de las dignidades en el nuevo sistema se discutirá tan pronto como sea posible, después de la reorganización por representantes de las *authorities* principales, consejos locales y gobierno central.

Cambios a largo plazo.

108. Salvo que existieran razones excepcionales, no se harán cambios en las áreas de las *authorities* principales o consejos locales, por lo menos durante los cinco primeros años del nuevo sistema.

109. Pasado este plazo, el gobierno central podrá, en cualquier momento iniciar cambios en el patrón y estructura del gobierno local, y los consejos provinciales estarán obligados a proponer en las áreas unitarias y metropolitanas los cambios que resulten necesarios.

110. Después de los primeros cinco años, la *authorities* unitarias y metropolitanas serán libres para proponer a los consejos provinciales en cualquier momento cambios en el área y, si no llegara a un acuerdo, podrán elevar la decisión al ministro.

111. Los cambios en los límites de los distritos metropolitanos que no afecten a los del área metropolitana corresponderán a la *authority* metropolitana.

112. Para atribuir nuevas funciones a las *authorities* principales o hacer cambios sustanciales en las funciones existentes, habrá que celebrar consultas entre el gobierno central, los consejos provinciales y la asociación de *authorities* principales para estudiar si la alteración de funciones exige una alteración en la estructura de las *authorities*.

113. Después del primer quinquenio, será función de las áreas unia-
rias y metropolitanas someter a revisión los territorios de los consejos
ocales y hacer los cambios que se revelen deseables, previa consulta a
los consejos locales.

114. Si, después de un cierto tiempo, existiera un deseo general en
una ciudad grande de dividirla en barrios, se proporcionará un consejo
ocal de estructura más exactamente representativa de las comunidades
ocales, haciendo los cambios necesarios

115. Cualquier comunidad de un área metropolitana que comience
in consejo local, podrá tener uno más tarde si lo desea.

TOMÁS R. FERNÁNDEZ-RODRÍGUEZ
Profesor Adjunto de la Universidad de Madrid.

BIBLIOGRAFIA

