

LA REFORMA DEL REGIMEN LOCAL INGLES (El Libro Blanco del Gobierno HEATH)

SUMARIO: I. *Del Report Redcliffe-Maud al White Paper del Gobierno HEATH.* II. *La estructura proyectada:* 1. Sistema de dos niveles de entidades locales. 2. Las áreas metropolitanas. 3. Otras unidades. III. *Calendario de la reforma.* IV. *Comentario final.*

I

DEL REPORT REDCLIFFE-MAUD AL WHITE PAPER DEL GOBIERNO HEATH

Se han cumplido ya dos años desde que la *Royal Commission* presidida por lord REDCLIFFE-MAUD rindió su informe sobre la reforma del *Local government* inglés (1). El tiempo transcurrido y, sobre todo, el cambio de dirección política producido a raíz de las últimas elecciones generales que dieron el triunfo al Partido Conservador, no han dejado en el olvido el propósito reformador, que fue incluido por los tres grandes partidos en sus programas electorales. El pasado mes de febrero el Gobierno HEATH ha presentado al Parlamento un Libro Blanco, cuyo propósito es, "en primer lugar, diseñar los cambios estructurales que el Gobierno cree necesarios para cumplir sus compromisos electorales, compromisos que fueron adoptados después de considerar cuidadosamente las propuestas de la *Royal Commission*, el memorándum del miembro disidente Mr. SENIOR, multitud de propuestas diferentes anteriores y posteriores al informe de la Comisión y las reacciones y puntos de vista de las autoridades locales y sus asociaciones. En segundo lugar, indicar el calendario legislativo proyectado y su instrumentación final" (2).

(1) Un estudio del informe y la traducción íntegra de sus conclusiones en mi trabajo *La reforma del Régimen Local inglés. El report de la Comisión REDCLIFFE-MAUD*, en el número 60 de esta REVISTA, páginas 489 a 521. Además de la edición íntegra del informe, de la que di cuenta en el trabajo citado, el Her Majesty's Stationery Office ha editado un resumen oficial del mismo que incluye igualmente las conclusiones del miembro disidente de la Comisión Mr. D. SENIOR.

(2) *Local Government in England. Government Proposals for Reorganisation.* Her Majesty's Stationery Office. Cmnd 4584. El documento es muy breve y esquemático, como todos los de su clase. Consta de 16 páginas y está dividido en cinco apartados

El esquema de reforma que contiene el Libro Blanco del Gobierno conservador difiere sustancialmente de las conclusiones de la Comisión REDCLIFFE-MAUD, con la que, no obstante, coincide tanto en el diagnóstico de la situación actual como en la urgencia de la reorganización del sistema. En conjunto, el Libro Blanco es, también, más conservador que el informe de la Comisión, más cauto y menos novedoso y radical. Es también menos completo y preciso, en la medida que orilla, por el momento, ciertos temas importantes, remitiendo su solución a trabajos posteriores. El propio mapa de la reforma, por ejemplo, e incluso el número mismo de las nuevas entidades, que el informe REDCLIFFE-MAUD no dudaba en precisar, son cuestiones que el Libro Blanco aplaza.

Con todo, las diferencias afectan solamente al plano estructural. En el terreno de los principios, como es lógico, el relevo político producido no ha supuesto cambio alguno. El Libro Blanco abunda en las declaraciones habituales: "El *local government* provee servicios vitales de los que depende la calidad de la vida social y económica en este país. Es una parte esencial de toda la estructura democrática del Gobierno"; "una vigorosa democracia local significa que las autoridades locales deben tener funciones reales, con poderes de decisión y capacidad de acción, sin estar sujetas a regulaciones excesivas por el Gobierno central a través de controles financieros o de otra clase"; "una genuina democracia local implica que las decisiones sean adoptadas —y que sean vistas para poder ser adoptadas— tan localmente como sea posible".

También existe coincidencia plena entre el Libro Blanco y el informe REDCLIFFE-MAUD en la valoración crítica de la situación actual. Utilizando, incluso, en ocasiones las mismas palabras, el Libro Blanco afirma que "las áreas de muchas de las autoridades existentes son anacrónicas y no reflejan en absoluto el patrón de vida y trabajo en la moderna sociedad. La división entre condados y burgocondados ha prolongado una separación artificial entre las grandes ciudades y su zona de influencia respecto de funciones cuya planificación y administración necesita abarcar al mismo tiempo el campo y la ciudad. Hay demasiadas autoridades, y muchas de ellas son demasiado pequeñas en territorio y recursos para soportar la prestación de servicios a los niveles que el pueblo tiene hoy derecho a esperar. La presente división de responsabilidades entre autoridades es, en todos los campos, confusa e ilógica".

El punto a partir del cual surgen las diferencias entre el esquema del Libro Blanco y el del informe REDCLIFFE-MAUD es, concretamente, el del tamaño óptimo de las nuevas unidades locales, cuestión ésta que dio especial trabajo a la *Royal Commission* y sobre la que se emitieron los más variados pareceres, en un común deseo de compatibilizar, por un lado, el *optimum* prestacional de cada clase de servicios y, por otro, la necesaria inmediatez del gobierno local. Sobre esta cuestión básica, que ya en su

(Introducción, Propuestas del Gobierno para una nueva estructura, Hacienda y otras materias, Calendario y Conclusión) y un apéndice, que contiene el esquema de distribución de las principales funciones.

momento dividió a la *Royal Commission* (3), el parecer del actual Gobierno es el siguiente: "Hay ventajas de simplicidad e inteligibilidad haciendo uniforme la estructura del *local government* a lo largo del país. Pero no hay una estructura que pueda ser deseable igualmente para las áreas densa y escasamente pobladas. Concentrar la competencia para todos los servicios en manos de una sola autoridad en cada área tiene ventajas similares y contribuye a la coherencia en la Administración. Pero conduce a la grave falta de que si tales áreas son bastante amplias para algunos servicios, serán demasiado extensas para otros. Además, las ventajas teóricas de una reestructuración radical pueden ser compensadas con las ventajas de construir sobre las organizaciones existentes bien establecidas, minimizando la desorganización de los servicios durante el período de transición. El designio del Gobierno ha sido desarrollar las propuestas que puedan conducir al vigor democrático y a la eficacia operativa y sean, al mismo tiempo, flexibles y realistas."

A partir de aquí se desarrolla el esquema estructural del Gobierno, cuyas líneas generales se describirán a continuación.

II

LA ESTRUCTURA PROYECTADA

1. *Sistema de dos niveles de entidades locales.*

La estructura proyectada en el Libro Blanco corresponde al sistema *two-tier* actualmente en uso, en cuyo favor se pronunció el Partido Conservador, hoy en el poder, durante el período electoral. Dos niveles, pues, de autoridades locales en todo el país, que el Gobierno renuncia expresamente a llamar "superior" e "inferior", insistiendo en un criterio estrictamente funcional, según el cual las competencias sobre los distintos servicios se asignan a unas u otras entidades teniendo en cuenta exclusivamente las exigencias de base territorial y humana que cada clase de servicio plantea.

Sobre esta base, el Libro Blanco emplea convencionalmente los términos tradicionales de *counties*, *boroughs* y *districts*, reservando el primero de ellos a las unidades más extensas y los otros dos, indistintamente por el momento, sin prejuizar, por lo tanto su *status* y honores, a las unidades más reducidas territorialmente.

El esquema de reparto de funciones entre estas dos clases de entidades es el siguiente:

A los *County Councils* se asignan los servicios de educación; servicios

(3) El módulo elegido por la Comisión REDCLIFFE-MAUD para realizar la división territorial (58 áreas unitarias, además de las tres metropolitanas) fue el de una población entre 250.000 habitantes y un millón. Este módulo parece ser el que acepta el Libro Blanco para los nuevos *counties* que proyecta. Sobre las diferentes opiniones suscitadas en el seno de la Comisión, vid. mi trabajo antes citado, página 506 y nota.

sociales personales (asistencia a minusválidos e incapaces, ancianos y niños); bibliotecas; elaboración del plan y ciertas decisiones en materia de control de su ejecución; carreteras principales, tráfico y transporte; regulaciones relativas a la construcción; pesas y medidas; alimentos y drogas; polución atmosférica; eliminación de residuos; policía y servicio anti-incendios.

A los *District Councils*, por su parte, se les atribuye la competencia general en materia de control de la ejecución del planeamiento; la vivienda en sus distintos aspectos —construcción, administración, conservación y mejora, etc.— y recogida de residuos. Como servicios indistintos, competencia concurrente de ambos tipos de entidades, se señalan los siguientes: adquisición y disposición de terrenos para fines de planeamiento, museos y galerías de arte, parques y espacios libres, campos de juego y lugares de baño y protección de la costa.

Las materias relativas a la sanidad ambiental se prevén igualmente como competencia concurrente de ambos niveles, aunque la asignación detallada de servicios concretos queda pendiente para ser discutida con las asociaciones de entidades locales. Queda pendiente igualmente lo relativo al abastecimiento de agua y alcantarillado, cuestiones actualmente sometidas a informe del *Central Advisory Water Committee*.

Del número y configuración de los *County* y *District Councils* el Libro Blanco nada dice. En cuanto a los primeros, se limita a subrayar enfáticamente que los nuevos *counties* no serán en ningún sentido una continuación de los actuales, sino autoridades totalmente nuevas destinadas a integrar como un todo único tanto las áreas urbanas como las rurales. Respecto de los *districts*, el Libro Blanco afirma que su número será reducido, si bien la fijación del patrón de distritos y la consiguiente delimitación territorial no será realizada sino después que sea aprobada la Ley, previa propuesta de una *Local Government Boundary Commission*, que será creada entonces y cuyos trabajos serán objeto de debate en el Parlamento.

En todo caso, el documento deja en claro el interés del Gobierno en eliminar cualquier forma de tratamiento separado del campo y la ciudad y en asegurar una comprensión integral de ambas realidades, que quieren ser vistas a partir de ahora como una sola.

2. Las áreas metropolitanas.

A diferencia del informe REDCLIFFE-MAUD, que daba una estructura totalmente diferente a las áreas unitarias (sistema *one-tier* y autoridades *all-purposes*) y a las metropolitanas (sistema *two-tier*), el Libro Blanco no establece diferencias sustanciales entre unas y otras, al menos en el plano estructural, ya que generaliza a todo el país el sistema de doble nivel de autoridades. Los condados metropolitanos, así llamados en el Libro Blanco, se estructuran también en dos niveles. A la autoridad metropolitana se le encomendarán las funciones de planeamiento, transporte y algunos otros servicios, mientras que las autoridades de distrito se harán

cargo de la educación y los servicios sociales personales (competencia de los *County councils* en el resto del país), además de las funciones propias de todo *district council*, más otras reseñadas.

La nueva fórmula metropolitana aparece, pues, muy diluida y su interés es bien escaso, a diferencia de lo que ocurría con el diseño del informe REDCLIFFE-MAUD. Según el esquema del Libro Blanco, la autoridad del área es muy poco más que una entidad de planeamiento, muy próxima a nuestras conocidas fórmulas de Madrid, Barcelona, Bilbao y Valencia, con la única diferencia —importante, desde luego— de que es una autoridad local y no paraestatal. En cualquier caso, esta nueva versión no tiene nada que ver con el esquema de la *city-region* utilizado por la Comisión REDCLIFFE-MAUD, ni reconoce tampoco en el área metropolitana una unidad de convivencia.

Rebajada la fórmula, el Libro Blanco la extiende, sin embargo, a otras tres áreas del país respecto de las cuales la Comisión REDCLIFFE-MAUD había estimado innecesario por el momento un tratamiento metropolitano. En consecuencia, el Gobierno proyecta erigir en condados metropolitanos, según el esquema descrito, las seis áreas siguientes: West Midlands (Birmingham), Selne (Manchester), Merseyside (Liverpool), West Yorkshire (Leeds), South Yorkshire (Sheffield) y la zona del Tyne y el Wear (Newcastle-Sunderland).

3. *Otras unidades.*

El Gobierno se propone también mantener las parroquias, al menos fuera de los condados metropolitanos, aunque no con el carácter de entidades operativas, sino como simples organizaciones comunitarias, con más competencias que verdaderas responsabilidades. En este punto, el esquema no difiere de los *local councils* previstos en el informe REDCLIFFE-MAUD.

Dentro de los *metropolitan counties*, la opinión del Gobierno no es, en principio, favorable al mantenimiento de las parroquias, aunque el Libro Blanco tampoco se pronuncia negativamente. La cuestión será discutida más adelante, dentro del proceso de elaboración legislativa, con las Asociaciones de autoridades locales.

El nivel regional, en cambio, es decir, las ocho *provinces* del informe REDCLIFFE-MAUD, desaparece del proyecto de reforma. El pretexto en que se justifica el aplazamiento de la solución regional consiste en que la Comisión CROWTHER, encargada de estudiar problemas de orden constitucional, no ha emitido todavía su informe. En tanto este informe se produce, la preparación de estrategias regionales seguirá a cargo de los *Regional Economic Planning Councils* (organismos gubernamentales) y de las *Standing Conferences of Local Planning Authorities*. No obstante esto, el Libro Blanco afirma la necesidad de completar la estructura proyectada con el nivel regional.

III

CALENDARIO DE LA REFORMA

El Gobierno se propone presentar el correspondiente proyecto de Ley en el curso de la legislatura 1971-1972. La Ley delimitará los territorios de los nuevos *counties* y de los distritos metropolitanos, de forma que los consejos correspondientes podrán ser elegidos en la primavera de 1973.

En cuanto a los demás *districts*, su delimitación se realizará con intervención de las autoridades locales existentes y las comunidades y entidades interesadas por una *Local Government Boundary Commission*, cuyas propuestas serán debatidas por el Parlamento a finales de 1972, a fin de que puedan celebrarse las necesarias elecciones en noviembre de 1973.

Las nuevas entidades tomarán el relevo el 1 de abril de 1974.

IV

COMENTARIO FINAL

Como puede verse, la reforma proyectada por el Gobierno HEATH es más bien modesta. El esquema estructural adoptado para la generalidad del país viene a coincidir esencialmente con la solución propugnada por las Asociaciones de Consejos de Condado y de Distritos Rurales, la más conservadora de las tres que manejó en su día la Comisión REDCLIFFE-MAUD (4).

Sobre el papel, al menos, todo se reduce a uniformizar la pluralidad de regímenes jurídicos actualmente existentes en el seno del *local government* y a suprimir los *county boroughs* y los *rural districts* actuales, así como a prescindir de la técnica de las delegaciones y de la diferenciación de competencias de los entes de segundo nivel según su población y *status* jurídico, fórmulas todas ellas generalmente repudiadas.

Es cierto que el Libro Blanco afirma el propósito de reducir el número de autoridades locales, reducción en la que cifra la posibilidad de intensificar las transferencias de poderes y responsabilidades del *central government* al *local government*, pero no señala criterio alguno ni indica la cuantía aproximada de la misma. En lo que a los condados se refiere no parece que pueda realizarse reducción alguna, a menos que se compute como tal la supresión de los 79 *county-boroughs* existentes, ya que el propio Libro Blanco acepta el módulo de 250.000 a 1.000.000 de habitantes como base humana necesaria para las funciones de educación y servicios sociales personales, competencias básicas de los nuevos *counties*. Este módulo es el mismo que ha manejado la Comisión REDCLIFFE-MAUD para la delimitación de las áreas unitarias, que, sobre esa base, resultaron 58.

(4) Vid. las páginas 502 a 504 del trabajo citado en nota 1.

En cuanto a las entidades de segundo nivel, puede presumirse que la reducción no será tampoco drástica. Es más que probable que los actuales *municipal boroughs* y *urban districts* permanezcan sin variación apreciable. El Libro Blanco así lo afirma respecto de las ciudades y villas más grandes. La remodelación no afectará prácticamente de forma importante, sino a los *rural districts* y a las zonas no específicamente urbanas del país. Esto parece desprenderse del documento que, a efectos de la remodelación, avanza la cifra mínima de 40.000 habitantes, salvo en las áreas escasamente pobladas.

En el plano de las relaciones entre los dos niveles de entidades tiene interés el énfasis que el Libro Blanco pone en eliminar toda idea de jerarquización. En relación a la situación actual esto constituye una novedad importante, si bien el problema no queda definitivamente claro, ya que son bastantes las funciones en que se reconoce una competencia concurrente a los dos tipos de entidades.

Respecto de las áreas metropolitanas, ya se ha dicho antes que el Libro Blanco se ha apartado radicalmente del esquema de las *city-regions* que manejó la Comisión REDCLIFFE-MAUD y patrocinó especialmente el entonces Ministro de la Vivienda y Régimen Local. La nueva solución carece de interés en la medida en que concibe estas áreas metropolitanas como simples unidades de planeamiento y no como verdaderas unidades de convivencia, como en realidad son.

La marginación, temporal al menos, de la solución regional es también de lamentar.

En conjunto, la comparación del Libro Blanco y del informe REDCLIFFE-MAUD puede resumirse así: la reforma REDCLIFFE-MAUD miraba al futuro y proyectaba una estructura de gran porvenir; la reforma HEATH mira al pasado y se limita a ser una liquidación de los anacronismos que conserva el *local government* inglés, una simple puesta al día que no tardará probablemente en verse acosada por los acontecimientos.

Tomás Ramón FERNÁNDEZ

