

Diversos aspectos de la legislación local inglesa comparada con la española

Al lord Presidente del Condado de Londres, en prueba de gratitud por su gentileza y amabilidad con la Comisión de Secretarios Diplomados de Administración Local españoles que visitó la capital británica en el pasado mes de junio.

EL CARÁCTER INGLÉS Y LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

Para los europeos continentales, pero especialmente para los que hemos empezado a vivir bajo la influencia de una organización pública cuadrículada y estructurada geométricamente, la Administración local inglesa nunca será fácilmente comprensible; antes al contrario, se nos presentará como un verdadero caos de organización. Junto a una potente savia autonómica encontramos una centralización a veces mucho más fuerte que en la propia Francia; al lado de unos funcionarios prestigiosos vemos también el ejemplo más claro del desamparo del profesional falto de garantías y sometido a la incertidumbre de un porvenir no reglado; en la patria de la libertad de comercio surgen poderosos «trading services», y recientemente las nacionalizaciones más radicales, en el país del sagrado «home», aparece la ley de «planeamiento» que somete a un patrón y a unas normas rígidas la propia estructura de los hogares ingleses. Es Inglaterra el país de la paradoja, y, sin embargo, la realidad es que toda esta serie de contrasentidos constituyen una realidad digna de un concienzudo estudio.

A quien haya leído *Los ingleses*, de André Maurois, no le habrá pasado desapercibido este párrafo: «El rasgo esencial del carácter inglés es *una confianza natural en la vida*, confianza que, sin duda, ha nacido de una larga prosperidad», y más adelante: «...esta larga prosperidad explica el *desdén de los ingleses por los sistemas rígidos*. ¿Para qué hacer planes?» El mismo Maurois cita una frase de Chamberlain: «El hombre de Estado que vive en el pasado es un pedante. El que vive en el futuro es un visionario. Yo vivo en los cinco minutos próximos a vivir», y luego comenta Maurois estas palabras con un magnífico juicio suyo, pero muy continental: «Naturalmente, dice, un hombre que no toma decisiones sino en el momento de la acción, se arriesga a tomar *decisiones contradictorias*. Y esto es, en efecto, lo que les ocurre a los ingleses.»

Hemos traído aquí estos juicios del célebre escritor e historiador francés porque expresan, mejor de lo que nosotros pudiéramos hacerlo, el carácter del pueblo inglés y, por lo tanto, el secreto de toda su vida pública, de la cual es una manifestación, y no la más desdeñable, lo que se refiere al gobierno local. No es que la organización sea mejor, ni que el sistema de administración sea más perfecto, lo que hace que se presente el régimen local inglés como algo ideal y digno de ser imitado; es el carácter inglés, son *los ingleses*, la causa de esta tremenda paradoja, de esa continua contradicción que supone la mejor administración en un país sin Administración, por lo menos en el sentido continental de la palabra.

¿Y cuáles son las características de esa Administración? Nos las presenta John J. Clarke en su obra titulada *Outlines of local government of the United Kingdom*, en los siguientes principios:

1.º *No hay una estricta delimitación entre la Administración local y la central*, y añade: «the limitation of each being affected by compromise»; es decir, que las limitaciones de ambas esferas son consecuencia o derivación de un pacto.

2.º La autoridad local *no tiene poderes propios*, sino los que le otorga su estatuto.

3.º *Coordinación y centralización*, derivados de que:

a) La autoridad local obtiene sus poderes del Parlamento.

b) La autoridad local y sus funcionarios son responsables ante la ley como un particular cualquiera.

c) La Administración local está subordinada a diversos Departamentos ministeriales en ciertos servicios (Sanidad, Hacienda, Policía de seguridad, etc.).

4.º *Limitación de la facultad de imposición* para determinadas finalidades.

5.º *Protección* jurídica en virtud de la Public Authorities Protection Act. de 1893.

6.º *Variedad en el Gobierno local*, con posibilidad de nuevos experimentos en el enfoque de sus problemas, que luego puede adoptar la autoridad central y extenderlos el Estado al país.

Hay, por último, otros principios como el control del gobierno local por el central (standard mínimo, encuestas, estadísticas, finanzas, etc.); el principio de la cooptación mediante la intervención de comités, etc.

He aquí señalados las características o principios que rigen la Administración local inglesa y que nosotros hemos transcrito para compararla con las líneas generales del régimen local español, con el propósito de deducir de esta comparación algunas consecuencias prácticas, hecha siempre la salvedad de lo que consideramos peculiar de los ingleses, o mejor dicho, como señalábamos al principio de este trabajo, del carácter de los ingleses.

A) *La Administración local y la central. Coordinación de ambas esferas.*

Hemos visto cómo en Inglaterra, fiel a su espíritu práctico, no existe una línea clara de separación entre la Administración local y la central; algo parecido ocurre en España, pues ambas se entrecruzan y a veces se interfieren. Si nos fijamos, entre otros, en los artículos 7.º, 101 y 242 de la vigente Ley de Régimen local, veremos cómo la esfera de competencia de los organismos locales no es excluyente, y de hecho se originan casos de coparticipación de estos organismos con los centrales en problemas concretos de administración. Nuestra legislación es fecunda en estas interferencias de consecuencias a veces lamentables por la desorientación y el confusiónismo que producen; así, por ejemplo, las Jefaturas provin-

ciales de Obras Públicas son competentes para otorgar permisos de edificación en las zonas que el Reglamento de Policía de Caminos y Carreteras señala sometidos a determinadas servidumbres, así como también la construcción y reparación de carreteras en las partes que atraviesan las poblaciones es de la competencia de dichos organismos de la Administración central; mas como tanto para la concesión de licencias de edificación como para aprobar los planes de urbanización, en los que se incluye la pavimentación, es también competente la Administración municipal, de hecho se dan casos de difícil solución; piénsese, por ejemplo, en la pavimentación por la Jefatura de Obras Públicas de una travesía de carretera que se realiza con arreglo a unas normas de rasantes, niveles, curvas, etc., que son los ordenados y adecuados para una carretera, pero en modo alguno para una calle. Otro ejemplo tomado de la realidad: Una gran ciudad, con un puerto de intenso tráfico de barcos de todas las banderas, en el cual, al desembarcar, y en una zona muy amplia (la sometida a la jurisdicción de la Junta de Obras del Puerto, pero que es también término municipal), lo primero que encuentra el turista es una serie de casuchas infectas y unos guardianes o celadores provistos de un raído uniforme, únicos agentes de la autoridad. Unos metros más allá, en donde cesa la intervención de la Junta de Puertos, surge la ciudad, una gran ciudad, con bellos edificios y una pulcra Guardia municipal, perfectamente preparada para su misión.

Esta *permeabilidad de esferas de competencia*, como diría el profesor Jordana de Pozas, que es consecuencia de que no se señalen competencias exclusivas, en España es reciente en la Ley, pero de hecho existía como una consecuencia del carácter español (también aquí el carácter) de defender la competencia propia, contra lo cual no ha sido eficaz ni el Decreto de unificación de fueros. Esto plantea un problema de *coordinación* que hemos visto señala también Clarke como característico del régimen inglés. Esta coordinación de las distintas esferas de la Administración es indispensable si se quiere que el complicado mecanismo administrativo marche con regularidad y trabaje con eficacia.

En la Ley de Régimen local hay unos artículos, los relativos a

la Comisión Provincial de Servicios Técnicos, que son muy importantes en orden a la coordinación, pero que podían serlo aún más si se llegase a las últimas consecuencias en la admisión del principio de que hablamos. Nos explicaremos. En el organismo citado están representados diferentes Servicios de la Administración central, local y hasta paraestatal (Sindicatos). Se trata, pues, de lograr una perfecta coordinación. Pero aquí surge el problema: ¿En los artículos 272 al 279 de la Ley de Régimen local se incluye como de la competencia de la Comisión el conocimiento y aprobación de planes procedentes de la Administración central como son, por ejemplo, los del ramo de Obras Públicas? Estimamos que no. Pues bien; una perfecta coordinación implicaría que, en el caso de la travesía de que antes hemos hablado, el proyecto de pavimentación debe someterse a la aprobación de la Comisión de Servicios Técnicos, como se sometería, sin duda, si procediese del Ayuntamiento.

Si esa misma Jefatura de Obras Públicas se esforzó en sembrar un pueblo de señales de balizamiento completamente inadecuados para el medio urbano, situándolas incluso en medio de las aceras, como hemos visto en más de una población, la Comisión de Servicios Técnicos no lo debe tolerar. Y como éstos tantos ejemplos que se podrían citar de interferencias de la Administración central en la local, que debieran superarse con un buen sentido coordinador.

Si unimos a esto el que la Beneficencia, la Sanidad y la Enseñanza, entre otros Servicios, son atendidos tanto por el Estado como por la Provincia o el Municipio, veremos cómo tampoco en España existe una perfecta línea divisoria entre la Administración central y la local.

B) *La competencia.*

Hemos visto que Clarke señala como la segunda característica del régimen local inglés el que *la autoridad local no tiene poderes propios, sino sólo lo que le otorga su estatuto*, y añade Jackson que dichas autoridades deben su existencia a una concesión real, la Carta o «by Act of Parliament»; es decir, a una ley del Parlamento. «Una corporación (*a body*, un cuerpo) que ha sido creada por Carta

tiene todos los poderes de cualquier persona, excepto aquellos que son alterados por la propia Carta o por leyes del Parlamento.»

Si comparamos estas facultades limitadas con lo que dispone nuestra Ley de Régimen local en sus artículos 101 y 242, que señalan la competencia de los Municipios y de las Provincias, respectivamente, veremos cómo los poderes de nuestras Corporaciones locales son más amplios, pues el primero de dichos artículos señala como de la competencia municipal *el gobierno y administración de los intereses peculiares de los pueblos*, y el relativo a las provincias, el 242, se refiere «el gobierno de los intereses de la Provincia», añadiendo «con subordinación a las leyes generales», cosa a que no se hace referencia al definir la competencia municipal, aunque esta omisión suponemos no tiene una gran trascendencia, ya que el artículo 6 de la citada Ley dice que para el cumplimiento de sus fines los Ayuntamientos y Diputaciones tendrán plena capacidad jurídica *con sujeción a las leyes*.

Dice Clarke que en Inglaterra los poderes y deberes de las autoridades locales son difíciles de clasificar; pero, no obstante, intenta una clasificación de funciones:

1.º *Legislativas* (promover y oponerse a los proyectos de ley del Parlamento, dictar «bye-laws» u ordenanzas, etc.).

2.º *Administrativas*.—Mantenimiento de obras de pública utilidad (calles y puentes, alumbrado, etc.).

3.º *Ejecutivas* (la vigilancia del cumplimiento de ciertos preceptos de la ley y la ejecución de la misma).

4.º *Provisión de medios para la seguridad pública* (fuerzas de Policía, vigilancia de construcciones, protección contra incendios, etcétera).

5.º *Fomento de instituciones para el mejoramiento social* (bibliotecas, baños, gimnasios, museos, etc.).

6.º *Construcción y sostenimiento de obras de utilidad nacional*, como todo lo referente a la vivienda, planeamiento, etc.

7.º *Servicios industriales municipalizados*, como mercados, servicios de aguas, gas, aeródromos, cajas de ahorro, etc.

8.º *Ciertas funciones de carácter nacional*, como las relativas al

Seguro de Enfermedad, pensiones de invalidez o de retiro y otros, especialmente en tiempo de guerra.

9.º *Laboratorios para experiencias sociales* (clínicas de maternidad, guarderías, etc.).

10. *Judiciales*.—Algunas autoridades locales sostienen tribunales de Justicia («Courts of Petty Sessions», etc.).

11. *Financieras* (facultades impositivas con sujeción a «Rating and Valuation Act 1925»; facultad de emitir empréstitos y otros).

Hasta aquí la síntesis que hace Clarke de las atribuciones o funciones de las Corporaciones locales inglesas. Si las comparamos con el contenido de los artículos 101 y 242 de nuestra Ley, que antes citamos, se verá que es cierta aquella afirmación con que comienza Eric Jackson su obra *Local Government*: «The organisation of local government in every civilised country is similar in outline.» Y no es sólo la organización, sino también las funciones, las que son parecidas en casi todas las legislaciones, aunque en el caso concreto de la comparación del régimen local inglés y del español exista el hecho diferencial de la competencia tasada en Inglaterra frente a una competencia mucho más amplia en España, según puede desprenderse del artículo 101, letra K) de nuestra Ley de Régimen local, donde se establece el *numerus apertus*; pero, en realidad, si en Gran Bretaña los poderes de las Corporaciones locales nacen de una concesión real (Carta) o de una ley del Parlamento, también en España estos poderes tienen un origen similar: o son una concesión del Consejo de Ministros (Carta) o emanan de la Ley general de Régimen local votada en Cortes o de leyes especiales (ley de aguas, de carreteras, leyes de hacienda, ley de caza, ley de puertos y otras muchas) que otorgan a las autoridades locales unas atribuciones, unos poderes, en idéntica forma a lo que ocurre en el régimen inglés, e incluso hay casos de leyes particulares, parecidos a las *Private acts* inglesas, dadas concretamente para otorgar atribuciones o poderes a una determinada Corporación, especialmente en materia de Hacienda local, como ocurre con la concesión de ciertas facultades impositivas extraordinarias (Barcelona, Sevilla, Ceuta y Melilla).

Hemos hablado antes de las Cartas y será conveniente hacer un

ligero examen de estos documentos y del porvenir que tienen en España con arreglo a la Ley vigente. En Inglaterra, la Carta de incorporación que da origen a los «burgos» no tiene prácticamente limitaciones, pues es una concesión del Rey. En Norteamérica, al decir de Munro, las Cartas son demasiado largas y minuciosas, y se pregunta: «¿No será más conveniente señalar las atribuciones en términos generales y dejar los detalles de la máquina administrativa para las Ordenanzas?», y continúa: «las Cartas así dan lugar a un mayor número de interpretaciones y litigios». Señala, por último, que debían limitarse a una determinación de atribuciones y a señalar la estructura del gobierno local.

Pero dejemos estas opiniones de Munro, que hemos traído aquí por la influencia que las Cartas inglesas hayan podido tener en las de los Municipios de sus antiguas colonias, y refiriéndonos concretamente a España diremos que si bien en el artículo 94 de la Ley de Régimen local se autorizó la implantación del régimen de Carta, orgánica y económica, luego, en el 98 y en el Reglamento de organización, se imponen tales limitaciones que ya prácticamente no será interesante ninguna Carta que se apruebe, pues si ni siquiera se pueden variar las funciones propias de la competencia municipal, que es lo menos que se podía conceder, no vemos qué interés puedan tener las Corporaciones en pedir la concesión de una Carta orgánica. Y en verdad que la ampliación de la competencia municipal sería en muchos casos conveniente. ¿Qué interferencias se podrían originar si el propio Estado, por medio del Consejo de Ministros, va a ser el que determine esas competencias? Estimamos que ninguna; antes al contrario, se evitarían muchas colisiones entre diferentes esferas de la Administración si de una manera clara en la Carta municipal se determinaran claramente esferas de actuación hoy superpuestas o difusas. Claro está que estas sugerencias o comentarios presuponen un interés por las cosas comunales que hoy parece va desapareciendo al mismo tiempo que se acusa idéntico retraimiento en la propia Inglaterra. En España el grave problema de las Haciendas locales fué, quizá, la causa de este temor a *ir al Ayuntamiento*, en donde nada o muy poco puede hacerse y, en cambio, se expone el prestigio personal. La rea-

lidad es que los españoles parecen haberse olvidado de su tradición de intensa actividad local y así el régimen de Carta no tendrá interés. Por otra parte el implantar el régimen de Gerencia, por ejemplo, que sería muy eficaz si el Gerente fuese un profesional, al estilo del Director-Gerente de una Empresa, no produciría más que entorpecimiento y, en definitiva, el fracaso si se lleva a ese cargo al funcionario que define el artículo 60 de la Ley de Régimen local.

En cuanto a las Cartas económicas quizá tengan más probabilidades, especialmente al poder resucitar los arbitrios suprimidos por la Ley del 45 y porque, a nuestro modo de ver, se pueden hacer experiencias interesantes, como serían el sustituir el recargo de Urbana por una tasa de residencia, o implantar el arbitrio municipal sobre la renta, que completaría los impuestos de producto y sobre el consumo hoy existentes. Todo depende del criterio de los llamados a aprobar las Cartas.

C) *Las subvenciones.*

No sabemos qué resultado práctico puede tener el régimen de subvenciones en Inglaterra, pero a juzgar por las cifras que leemos en obras de autores ingleses que, como Clarke o Jackson, hablan de los Grants-in-aid, creemos deben ser francamente satisfactorios, y si nos detenemos a observar cómo este país ha ido haciendo evolucionar su sistema local hacia una subordinación importantísima de los entes locales a los diversos Departamentos ministeriales sólo por recibir esa ayuda estatal, llegaremos a la conclusión de que el sistema inglés de subvenciones, aun con los inconvenientes que apunta Clarke, ha dado y sigue dando excelentes resultados.

Ya sea por medio de los *Blok-grants*, ya por las subvenciones *per capita*, la realidad es que las siguientes cifras son muy elocuentes :

Cuantía de algunas subvenciones : Para educación superior, el 50 por 100 del gasto aprobado ; patrullas de motoristas, de 60 a 150 libras por año y vehículo ; carreteras, del 60 por 100 al 75 por 100 ; pequeñas viviendas, 100 por 100 y 75 por 100 ; Policía, 50 por 100 ; para viviendas se dan subvenciones que oscilan entre 6 y 12 libras por casa y año, etc.

Con respecto a España, si bien es cierto que las Haciendas locales tienen una base mayor que en las Corporaciones inglesas, la realidad es que las subvenciones estatales son escasas y, sobre todo, existe un régimen de concesión de las mismas que no rinden resultados positivos de eficacia. Desconectadas y sin responder a un plan nacional basado en los planes provinciales y municipales, que debieran cuidarse meticulosamente, no son ni suficientes ni se conceden con la *agilidad y prontitud* que demandan las circunstancias. Baste de ejemplo la vivienda: Se conceden anticipos y primas por el Instituto Nacional de la Vivienda, por el Instituto Nacional de Colonización, por el Ministerio de Educación para las de Maestros, por la Comisaría del Paro, y, sin embargo, el problema está latente. Las subvenciones para abastecimiento de aguas por el Ministerio de Obras Públicas se otorgan después de una tramitación tan lenta que casi siempre hay que revisar los presupuestos por subidas de precios o jornales.

En materia tan importante como ésta se precisa en España una reforma a fondo, coordinando la actuación de distintos organismos, abreviando trámites y ampliando la cuantía de las subvenciones.

D) *Los Burgos-Condados.*

En el estudio de la organización local inglesa sugiérense ideas que si las reelaboramos y las sometemos al contraste de la realidad podrían dar lugar a la introducción en nuestra propia legislación de innovaciones que, quizá, resolvieran agudos problemas de administración y hasta de carácter político por la íntima conexión que entre la política y la Administración existe. Tal podría suceder con la creación en nuestra Patria de las *Ciudades-Provincia*, que en los casos concretos de Vigo, Gijón, Jerez y Cartagena, por ejemplo, resolvería problemas de organización y funcionamiento tanto en la esfera de la Administración central como en la local. Ya en nuestro Derecho municipal histórico existían los *Concejos y su alfoz*, o sean zonas circundantes a un Municipio adonde se extiende la efectiva influencia del Concejo.

Estas *Ciudades-Provincia*, con su zona circundante de influencia, podrían nacer mediante la aprobación de una Carta, aunque

para ello fuera preciso modificar la ley vigente, que en esto de la concesión de régimen especial, como hemos dicho antes, habrá que hacerse más flexible si se quiere que sea eficaz.

No serían estas Entidades que propugnamos unas Provincias pequeñas, sino más bien una especie de *Ciudades libres*, a las cuales se podría extender la jurisdicción del Gobernador civil de la Provincia, pero en las cuales no tendría jurisdicción la Diputación provincial.

En la esfera de la organización central ya existen peculiaridades en estas Ciudades; así, en el ramo de Hacienda, existen allí Subdelegaciones del Ministerio; hay Magistraturas de Trabajo y Delegaciones especiales de muchos Departamentos. No hay, pues, motivo para que en la esfera local no se decrete para estas Ciudades un régimen especial fuera de los rígidos límites de la actual Carta orgánica.

Claro está que el principal problema que esto plantearía en el actual ordenamiento legal de las Haciendas locales sería el relativo al arbitrio sobre la Riqueza provincial, ya que estas *Ciudades-Provincia*, al no depender de la Diputación, o mejor dicho, al no ejercer la Diputación jurisdicción sobre ellas, reclamarían para sí la imposición sobre la riqueza radicante en su término y lograrían así unos medios eficacísimos para resolver sus múltiples problemas de urbanización, transportes, viviendas, etc.

E) *El reclutamiento del funcionariado.*

Firmemente creemos que el éxito y la eficacia de la Administración inglesa se debe en especial al sistema del reclutamiento de sus funcionarios y, sobre todo, al *training*; es decir, a esos períodos de entrenamiento que tanto benefician a la buena marcha burocrática.

Creemos que actualmente en España se ha ido demasiado lejos en el principio de la inamovilidad de sus funcionarios. Se echan de menos esos períodos de prueba que admite la legislación inglesa y la nuestra laboral, y en los cuales se puede apreciar mejor que con una simple oposición las cualidades de todo orden del futuro funcionario. Además, basta ver los programas para ingreso en los Cuerpos de Oficiales y Auxiliares de la Administración local

española para darse cuenta de que persiguen ser un medio de selección para, en el mejor de los casos, elegir los mejores entre los cientos de aspirantes, pero no para elegir los más adecuados y preparados para la función que vayan a desarrollar. No vemos ni un solo tema relativo a la organización moderna de una oficina, no se vislumbra ni siquiera el deseo de una racionalización del trabajo mediante sistemas burocráticos modernos.

Creemos eficazísimo, por otra parte, el sistema inglés de admitir a gente muy joven (muchachos de quince a diecisiete años), para, sin cobrar salario o con pequeñas gratificaciones, irlos formando en la función burocrática al lado de funcionarios ya curtidos y entrenados. Esto, aparte de ahorrar mucho dinero a las Corporaciones locales, les proporcionaría un funcionariado selecto y eficiente, ya que si antes podría temerse que el tomar una medida así favorecería el nepotismo, hoy, con la debida vigilancia del Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento, esto sería difícil.

Hemos expuesto comparativamente algunos aspectos de la legislación local inglesa y la española, señalando coincidencias, apuntando disparidades y aportando modestas sugerencias; pero, claro está, sin agotar un tema tan interesante como éste y en el que tantas facetas más podrían comentarse.

JAIME PEREIRA GARCÍA,
*Secretario de Primera categoría
de Administración local*