

La crisis del Régimen local inglés

SUMARIO: I. Planteamiento del problema. II. Causas de la crisis: A) *Factores externos*. B) *Factores internos*. III. Soluciones a la crisis. IV. Conclusiones.

I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Del régimen local inglés se ha dicho acertadamente que «se tiene frecuentemente una idea equivocada. Por lo común, su conocimiento se ha obtenido de fuentes indirectas, se ha concretado en generalizaciones excesivas y ha sido deformado por un uso polémico y partidista» (1). Toda una teoría política arranca de la falsa visión que del mismo tuvo el alemán Gneist, divulgador, si no creador, del equívoco término de «selfgovernment». El objeto de la presente crónica no es, lógicamente, nada relacionado con este tema, hoy por fortuna definitivamente precisado y arrumbado. Se trata de estudiar uno de los fenómenos más aparatosos ocurridos en la Inglaterra de los últimos lustros, de tanta trascendencia, que se ha podido calificar de revolucionario, y cuyas consecuencias, entroncadas con las tradiciones más entrañables del país, han repercutido dolorosamente en ámbitos muy diversos: la pérdida rápida y progresiva por

(1) LUIS JORDANA DE POZAS en *Las tendencias actuales del régimen local en Europa*, «Revista de Estudios Políticos», núms. 39-40, 1948, págs. 20-21. La teoría de GNEIST puede verse resumida y criticada en REDLICH, *Le Gouvernement local en Angleterre*, París, 1911. Un excelente resumen de la controversia a que dió lugar, con su puesta a punto decisiva, se encuentra en F. GARRIDO FALLA, *Administración indirecta y descentralización funcional*, 1950, págs. 43 y ss.

parte del régimen local inglés de su situación hegemónica como gestor de los más variados y fundamentales servicios públicos de que gozaba hasta prácticamente la segunda guerra mundial.

La magnitud del papel que hasta esta fecha desempeñaban los entes locales en la vida de los ciudadanos ingleses, es puesta de relieve por los autores de modo tan sencillo como elocuente. La simple enumeración de los actos cotidianos de un súbdito inglés desde el amanecer hasta la noche, y desde antes de su nacimiento hasta después de su muerte, nos le ofrecía en continua dependencia del municipio y de sus servicios públicos (2). Los autores señalaban, hace un cuarto de siglo, «la enorme y creciente importancia del *Local Government* en nuestro país» (3). «La ausencia (en Inglaterra) de Administración central está contrapesada por una verdadera hipertrofia de la Administración local, que, en realidad, abarca la generalidad de funciones que en el continente son propias del Estado» (4). Todo un movimiento como el fabiano considera como el régimen político ideal para el país el basado en la municipalización masiva de los servicios públicos. No es de extrañar que la situación al cabo de unos años sea impresionante: casi todas las carreteras, la inmensa mayoría de los aeródromos—entre los que se cuentan los mejor acondicionados del país—, los hospitales, parte de la seguridad social, la recaudación de impuestos y la determinación de sus bases, los transportes por carretera, la electricidad y el gas (5), estaban en manos, total o parcialmente, de los municipios. Paralelamente, la masa de funcionarios al servicio de este régimen asciende a 1.200.000, y el total de sus gastos pasaba de los 1.200 millones de libras esterlinas, es decir, la cuarta parte de los gastos públicos del

(2) Véase el ejemplo que exponía Sidney Webb en JORDANA DE POZAS, *El problema de los fines de la actividad administrativa*. «Revista de Administración Pública», núm. 4, pág. 17. Absolutamente análogo es el que se encuentra en J. H. WARREN, *The English Local Government System*, 1947, págs. 13-15.

(3) W. A. ROBSON, *The Development of Local Government*, Londres, 1954.

(4) E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La actividad industrial y mercantil de los Municipios*, ponencia presentada al I Congreso Iberoamericano de Municipios, 1955, página 15. Publicado en «Revista de Administración Pública», núm. 17, pág. 101.

(5) Por citar sólo aquello que ha sido posteriormente arrebatado a la competencia municipal. Véase ROBSON, *op. cit.*, págs. 16-27 para más detalles. Vid. también a continuación.

Reino Unido. Ha podido decirse con justicia que se trataba de un «Leviathan» (6).

Leviathan, sin embargo, en peligro de desaparición, al menos como factor de primera magnitud en la vida pública británica. Uno de los autores ya citados denuncia hoy, y en términos angustiosos, la «crisis de primer orden» por que atraviesa el sistema (7). Por una serie de motivos que veremos después, buen número de los servicios y empresas en manos de los entes locales han sido absorbidos por el Estado «con el silencio y la resolución con que Inglaterra nos ha acostumbrado a realizar todas sus revoluciones políticas» (8). Las cifras son aquí más elocuentes que cualquier otra argumentación: por la *Trunk Road Act*, de 1936, el Ministerio de Transportes se hizo responsable del mantenimiento, reparación y mejora de 3.500 millas de carreteras principales inglesas, hasta entonces en manos municipales. Otra *Trunk Road Act*, diez años después, transfirió al mismo Ministerio 3.700 millas más de carreteras; en 1952, el total de carreteras principales sustraído a la competencia municipal se elevaba a 8.152 millas. Es cierto que a menudo las autoridades locales siguen teniendo a su cargo esas carreteras, pero a título de meros delegados ministeriales. Por una política semejante se ha conseguido que el número de aeródromos municipales descendiese de 42 en 1939 a 21 en 1951. En Sanidad, la creación del *National Health Service* reunió en un único organismo estatal un total de 2.688 hospitales con 504.000 camas; de estas cifras, 1.545 hospitales y 355.000 camas pertenecían a las autoridades locales. Concretamente, el Consejo del Condado de Londres, que era la autoridad máxima mundial en materia de hospitales, se vió súbitamente despojado de todas sus funciones en este orden. No cabe aquí el menguado consuelo de tomar parte activa en la administración de las divisiones locales del servicio nacionalizado, por cuanto los representantes de los entes locales son tan escasos en número y tan desvinculados de la Administración local propiamente dicha, que su papel es prácticamente nulo. Las funciones de los entes locales en materia de seguridad social han quedado igualmente anuladas. En el sector financiero,

(6) SIR J. MAUD y S. E. FINER, *Local Government in England and Wales*, 1953, pág. 210.

(7) ROBSON, *op. cit.*, pág. 7.

(8) GARCÍA DE ENTERRÍA, *op. cit.*, pág. 46.

por la *Local Government Act* de 1948, se privó a las autoridades locales de las facultades de determinación y percepción de impuestos que detentaban desde hacía trescientos cincuenta años.

En los transportes—de viajeros y de mercancías—por carretera, las alternancias legislativas de la última postguerra han venido a quebrantar seriamente una próspera explotación municipal o condal de este servicio. En 1951, las autoridades locales en Inglaterra (9) eran propietarias de unos 15.000 autobuses, 2.500 trolebuses y 3.800 tranvías. La *Transport Act* de 1947, encuadrada en el programa laborista, nacionalizó todos los transportes, estableciéndose la paulatina transferencia al Estado de los servicios privados o municipales existentes, dentro del orden de un plan general cuya elaboración fué, lógicamente, obstaculizada por las autoridades locales, hasta el punto de quejarse el ministro de la lentitud con que el plan tuvo que ser llevado a la práctica (10). Al promulgarse por el gabinete conservador la *Transport Act* desnacionalizadora de 1953, lo que pudiera haber sido motivo de satisfacción para las entidades locales, se ha trastocado en una dolorosa sorpresa: entendiéndose que el dilema se plantea sólo entre nacionalización y empresas privadas, el gobierno conservador se ha apresurado a restituir a estas últimas sus bienes nacionalizados, pero no ha manifestado la menor intención de devolver a los órganos locales los servicios ya incorporados al Estado.

También en 1947, por la *Electricity Act*, se nacionalizaron las empresas de producción de energía eléctrica, en un 67 por 100 de origen municipal, y por la *Gas Act* de 1948 se hizo lo propio con esta fuente de energía, de la que las corporaciones locales producían un 37 por 100 del total nacional. En uno y otro caso las autoridades locales se vieron desprovistas de estos servicios prácticamente sin indemnización alguna.

La pérdida de todos estos servicios o funciones es sin duda un duro golpe, pero lo es más si consideramos que las autoridades locales se han visto despojadas, no sólo de su cualidad de gestores, sino

(9) Conviene advertir, aunque pueda parecer superfluo para algunos, que quedan siempre al margen de estas consideraciones las demás regiones de Gran Bretaña: Gales, salvo en algún caso en que se menciona expresamente, Escocia y el norte de Irlanda.

(10) Lo que mueve a ROBSON (*op cit.*, pág. 22) a poner en sus labios la conocida frase «Ce méchant animal, quand on l'attaque, il se défend».

en la práctica de toda participación en los mismos. Las nacionalizaciones han hecho caso omiso de su carácter de representantes directos de los usuarios, y en los casos en que se ha hecho preceptiva la inclusión de un representante del régimen local en los consejos de administración de los nuevos organismos creados se les ha concedido un puesto sin responsabilidad ni misiones concretas, carente de toda relevancia y de toda iniciativa. Tal vez sea este el indicio más patente y de mayores repercusiones—por lo que supone de atentado al control democrático de los servicios públicos— de la crisis del régimen local inglés.

II. CAUSAS DE LA CRISIS

Vistas ya algunas de las más aparatosas manifestaciones de esta crisis, cabe preguntarse ahora a qué motivaciones responden tales fenómenos. La respuesta es muy confusa y varia, aunque existen puntos en los que vienen a coincidir todos los autores que se han ocupado del problema. Su complejidad permite entroncarlo con cuestiones de campos muy distintos, que comprenden desde las puras razones políticas hasta el tecnicismo de los razonamientos económicos. En principio, es admisible hacer una clasificación general de las causas de estas crisis, en externas o ajenas al propio régimen local, e internas o que hallan su razón de ser en la estructura íntima del mismo.

A) *Causas externas*

El primer motivo en que es lógico pensar al enfrentarse con una catástrofe de las dimensiones de la que estudiamos es la de que se trata de un fenómeno universal, como ha sido recientemente puesto de relieve entre nosotros (11). Claro es que, de aceptarse esta premisa, sobrarían todas las restantes razones que pudieran alegarse como explicaciones de la crisis británica; y sobrarían asimismo las soluciones que la doctrina y los propios afectados se han esforzado en hallar, por cuanto a la par de su universalidad, se ha señalado la irreversibilidad de esta tendencia. Sin embargo, al erigirse precisa-

(11) GARCÍA DE ENTERRÍA, *op. cit.*, págs. 45 y ss

mente el régimen local inglés como prototipo y ejemplo más relevante de ese acaecimiento general, parecen olvidarse un tanto sus características específicas frente a los demás sistemas europeos de Administración local. La crisis inglesa tiene motivos propios que responden a su peculiar configuración, sin que se niegue por ello la validez absoluta de otras razones que pudieran hallarse de este lado del Canal de la Mancha. Cabe esperar, consecuentemente, que tenga también remedios «sui generis», cuya aplicación en el continente resultase fuera de lugar.

Una opinión muy extendida es la de que el motivo primero de esta crisis es la hábil política de la Administración central, tendente a reducir dentro de límites más estrechos a la en su tiempo casi omnipotente Administración local. Es cierto que el gobierno central y el local no han parecido hallarse nunca en muy buenas relaciones en Inglaterra, como en los demás países. En los últimos veinticinco años los entes locales han estado acusando continuamente al poder central de cercenar sistemáticamente sus atribuciones, y el Estado, a su vez, ha mantenido invariablemente que su propósito era muy otro. Hay que reconocer el fundamento de los temores de aquéllos. Los medios de que se ha valido el gobierno, han sido en Inglaterra fundamentalmente dos: la aplicación de la doctrina del *ultra vires* y la política de subvenciones más o menos condicionadas. Aunque se ha llegado a hablar de «hostilidades» entre el régimen local y el central (12), parece más exacto que la lucha ha venido verificándose solapadamente, con maniobras indirectas de las que las dos citadas han sido las más eficaces (13).

Con relación al *ultra vires*, y a reserva de lo que diremos más adelante, es preciso señalar el estrecho círculo de atribuciones expresas reservadas a las entidades locales de mayor jerarquía por la Ley de 1888, típicamente ley victoriana, enemiga por tanto de toda actividad mercantil o industrial en manos municipales. En consecuencia, toda empresa municipal no reconocida por la ley se estrellaba indefectiblemente ante la calificación judicial de *ultra vires*, si no contaba con la expresa aprobación del Parlamento. Comentando los efectos de esta doctrina, dice un autor que colocaba a los entes loca-

(12) HERMAN FINER, *Englosh Local Government*, (Londres, 1933, págs. 6-8.

(13) ROBSON (*op. cit.*, pág. 9) habla de un auténtico «struggle for power» oculto bajo palabras y frases aparentemente inocuas.

les en posición similar a la de los niños a quienes todo les está prohibido (14). El círculo de atribuciones era a veces tan estrecho, que sólo rompiéndolo en cierta manera ilegalmente pudieron algunos grandes municipios solucionar problemas tan vitales como el del abastecimiento de agua: «Si las autoridades locales, que tenían a su cargo la salud y el bienestar de los millones de hombres, mujeres y niños de nuestras grandes concentraciones urbanas, no hubiesen forzado las barreras impuestas por la tradición, los accidentes históricos y el abandono del Parlamento, la mitad de la población hubiese muerto de sed en una semana» (15). Por su parte, el Parlamento se mostraba extraordinariamente reacio a la ampliación de facultades de los órganos locales, lo cual era el primer paso hacia la preponderancia del Estado sobre la Administración local.

Mucho más eficaz y menos aparente se reveló la política de subvenciones del Estado a los municipios. Fué precisamente Sidney Webb, la figura más relevante en esta materia del grupo fabiano, que, como es sabido, preconizaba la municipalización de servicios como preferible a su nacionalización, el primero en darse cuenta del enorme riesgo que para el régimen local suponía la extensión del sistema de subvenciones (*grants-in-aid*) (16). La inmediata consecuencia de esta política fué la instauración de un control estrecho y permanente de la Administración local por la central, iniciado en 1929 por el Ministerio de Sanidad respecto a la utilización de las sumas concedidas, y poco después, en beneficio del Ministerio de Transportes, para las cantidades entregadas con fines de reparación y conservación de carreteras. En ambos casos se otorgaron a los entes centrales facultades de reducir las subvenciones en la cuantía que se tuviese por conveniente a la vista de los resultados obtenidos, apreciados con discrecionalidad absoluta. La *Local Government Act* de 1948 ha extendido este sistema de control a todas las actividades de los entes locales que se realicen por el sistema de subvención (17). Este primer atentado a la hasta entonces intangible autonomía local

(14) HASLUCK, *Local Government in England, 1948*, págs. 10-12

(15) ROBSON, *op. cit.*, pág. 105.

(16) V., en particular, S. y B. WEBB, *A constitution for the socialist Commonwealth of Great Britain*, Londres, 1920.

(17) El complejo problema de las relaciones financieras entre las esferas local y central británicas está excelentemente tratado en D. N. CHESTER, *Central and Local Government financial and administrative relations*, Londres, 1951.

fué seguido de otros más rotundos si cabe: por primera vez en la historia de Gran Bretaña se pudo decir por un ministro, durante la crisis financiera de 1951, que «el Gobierno de Su Majestad no pensaba imponer ninguna medida imprevista a las autoridades locales», y esta terminología era repetida ese mismo año por la *National Economic Act*. Ello marcaba la iniciación de «una subordinación de la autonomía local a los dictados del poder central, que, de proseguir, significará virtualmente el final del *Local Government*» (18).

Las repercusiones de esta tendencia centralizadora son particularmente notorias en la esfera del personal administrativo. Uno de los grandes dogmas constitucionales británicos ha sido la separación absoluta de funciones y de órganos centrales y locales. Este aislamiento radical ha desaparecido hoy en virtud de un doble sistema, del que es único responsable el poder central. Por un lado la atribución, en situaciones críticas como las planteadas en la última guerra, a ciertas autoridades locales de funciones delegadas del poder central, transformando a las autoridades en «agentes de Whitehall» (19). Por otro lado, la creación de delegados del gobierno, que actúan dentro de los límites de las autoridades locales, pero son no obstante funcionarios de la Administración central (20). Incluso resulta preciso delimitar las actividades de uno y otro tipo de funcionarios para deslindar el régimen local de la Administración central (21).

No todas las razones externas de la crisis se deben al afán de hegemonía del poder central, sin embargo. Parte de la doctrina reconoce que aun si el régimen local inglés hubiese estado a salvo de

(18) ROBSON, *The central domination of Local Government*, «Political quarterly», 1933, núm. 1.

(19) ROBSON, *The development...* cit., pág. 35.

(20) El problema que se plantea así es el tan conocido en Francia y España de la disminución de facultades de las autoridades locales —*préfets*, gobernadores civiles— ante la presencia de delegados del gobierno que actúan dentro de los límites territoriales de esas autoridades, pero con total independencia. A este efecto, hay que notar que, según ROBSON, *op. cit.*, pág. 77, el principio de la delegación se está aplicando hoy en Inglaterra mucho más corrientemente que nunca.

(21) Véase, por ejemplo, G. D. H. COLE, *Local and regional Government*, 1947, pág. 27: «¿Qué entendemos por *Local Government*?... No entendemos por ello al funcionario y a la Administración local de los ministerios del poder central, a pesar de que vayan tomando cada vez mayor parte en las funciones administrativas locales».

los defectos estructurales que se señalan más abajo no hubiese sido posible impedir la centralización de algunos servicios especiales (22). Los motivos que el legislador ha ido señalando en cada uno de estos casos han sido sistematizados por LIPMAN (23) de la forma siguiente :

a) Por entenderse que el servicio en cuestión debía correr a cargo del Estado y no de los entes locales. Es el caso de la *Old age and Widows' Pensions Act* de 1940.

b) Por la necesidad de conseguir un servicio uniforme para todo el país : esto se alega en las ya citadas *Trunk Road Act* de 1936 y 1946. Como ejemplos justificativos se señalan los casos de las carreteras principales de Londres a Birmingham, que en 110 millas de recorrido ofrecía 23 variedades diferentes de pavimentación, y la de Londres a Bristol, que en 120 millas variaba de anchura 19 veces, entre un mínimo de 20 y un máximo de 40 pies. El mismo argumento se utilizó respecto de los servicios de Incendios y en varias leyes agrícolas, como la *Agriculture (Miscellaneous Produce) Act* de 1944.

c) Por estimarse que el servicio no es de carácter local y que no puede pretenderse que deba ser dirigido por autoridades locales : así se dice en la ley últimamente citada, y en la *Food and Drugs (Milk and Dairies) Act* de 1944.

d) Porque al existir funciones judiciales inherentes al servicio, no es deseable que permanezca éste bajo control local ; *Road Traffic Act* de 1930.

Estos cuatro motivos fueron muy diversamente acogidos. En general, la liberación de una carga económica tan gravosa como la del primer apartado fué muy bien recibida por las autoridades locales ; en cambio, los restantes razonamientos, y en particular el segundo, han sido objeto de constantes discusiones.

(22) En contra, ROBSON, *op. cit.*, pág. 21: «Si queremos interpretar rectamente el movimiento hacia la centralización que estamos aquí registrando, tenemos que recordar que siempre se pueden encontrar razones para casi todas las políticas, y que algunas de las razones de la centralización parecerán aceptables si consideramos cada parte aisladamente, y en especial, si no atendemos al efecto sobre el sistema de régimen local del conjunto de una serie de pérdidas de poderes, independencia y responsabilidad».

(23) V. D. LIPMAN, *Local Government Areas, 1934-1945, 1949*, págs. 210 y ss.

B) *Causas internas*

Propiamente hablando, existe un único factor que, en el seno del *Local Government*, haya sido responsable de su crisis actual. Los restantes elementos que suelen señalarse no son, bien mirados, más que consecuencias inmediatas del anterior. Este factor, unánimemente señalado por los autores, es la actual estructura del régimen local inglés.

Como es sabido, existen en el momento presente no menos de seis tipos diferentes de entidades locales en Inglaterra, aun haciendo abstracción de la organización peculiar del condado de Londres (24). Están en primer término los condados, *counties*, cuyos límites geográficos se remontan prácticamente a la invasión normanda del siglo XI y que constan de dos clases de autoridades soberanas e independientes: los *county-boroughs* o burgos-condados, grandes núcleos de población a los que se ha asignado un área propia con facultades plenas dentro de la misma, y el resto del condado geográfico, al que se denomina *Administrative Country*, regido por un Consejo o *County Council*. Mientras el burgo-condado es entidad soberana y única en su demarcación, el condado administrativo tiene a su vez tres tipos de autoridades locales menores: en primer lugar, el burgo (*borough*) o ciudad, llamado también para diferenciarle de los anteriores el «burgo-no-condado» (*non-county-borough*), que a su vez se halla subdividido en distritos urbanos, y, en el resto del condado, están los distritos rurales, y dentro de éstos las parroquias, elemento último y minúsculo del régimen local inglés (25).

La enumeración anterior muestra ya la complejidad de este régimen; pero en la realidad, a su complejidad se une una extraordinaria desigualdad entre autoridades de la misma categoría, debida en parte al anacronismo de los límites actuales, que complican aún más la situación. En principio, la parroquia, unidad básica en la *Local Government Act* de 1894, es una división eclesiástica de gran tradición histórica, cuyos límites se fijaban más o menos de acuerdo

(24) Organización peculiar no exenta de críticas sobre la que puede verse el excelente libro de ROBSON, *Government and Misgovernment of London*, 1948.

(25) Hubo en algún tiempo parroquias urbanas, pero en la actualidad las únicas subsistentes son las rurales, *rural parishes* o, simplemente, *parishes*.

con el ámbito que un hombre podía recorrer a pie durante un día sin excesiva fatiga. El condado deriva por lo menos de la época feudal, y sus límites lo determinaba la distancia que podía recorrerse en un día a caballo (26). No se tuvieron en cuenta, en las reformas de fines del pasado siglo, hechos tan salientes como la extraordinaria modificación que en la distribución de la demografía británica había causado la revolución industrial, a pesar de que este hecho no pudo ser desconocido, por cuanto fué la razón principal de todas las reformas electorales que se sucedieron durante sesenta años en la Gran Bretaña. Las consecuencias de este olvido son hoy tales, que más bien parecen la reducción al absurdo de un sistema, que una situación real ; por ejemplo, mientras existen 55 burgos con menos de 5.000 habitantes, y uno con menos de 1.000, se encuentran 100 distritos urbanos (entidades como se recordará jerárquicamente dependientes de los anteriores) con población comprendida entre los 20.000 y los 50.000 habitantes, 10 con más de 50.000 y tres con más de 100.000. Se dan casos concretos aún más disparatos : Canterbury, con menos de 25.000 habitantes, es un burgo-condado autónomo e independiente ; Chesterfield, con más de 65.000 almas, es un distrito urbano, o sea, una entidad jerárquicamente de tercer grado. Las diferencias entre los casos límites dentro de un mismo tipo de autoridades llegan a ser «casi grotescas» al decir de los autores : en los burgos-condados, frente al citado Canterbury, hay que citar a Birmingham, con una población de 1.100.000 habitantes, 47 veces superior ; en los burgos las diferencias oscilan entre los 900 y los 170.000 habitantes ; en los distritos urbanos, entre los 700 y los 25.000 ; existen distritos rurales de 1.200 almas y otros de 80.000. Análogas consideraciones pueden hacerse respecto de la riqueza y extensión territorial de estos entes.

Increíblemente siguen en pie, por tanto, las viejas tradiciones históricas, en virtud de las cuales una antigua y gloriosa reliquia del pasado con cierta importancia en su tiempo, pero hoy totalmente secundaria, conserva su «carta» de burgo, en tanto que las pujantes aglomeraciones industriales, desarrolladas en unos pocos lustros, son

(26) El condado de Yorkshire, excepcionalmente extenso, cuenta hoy con varios condados administrativos cuyos límites vienen a coincidir con las antiguas subdivisiones llamadas *ridings* de *to ride*, ir a caballo. Vid. ROBSON, *The development...*, págs. 91 y ss., para un estudio más detenido de todo lo que sigue.

ignoradas por las sucesivas leyes de régimen local. Muy particularmente por la de 1888, cuyas consecuencias han sido precisamente las opuestas a las previstas por sus redactores (27). La derivación inmediata de esta estructura absurda, acompañada de la continua expansión de las funciones encomendadas, fué lo que llama ROBSON (28) el «caos y confusión» en el reparto de estas funciones. Los intentos de reforma, o bien se frustraron—a veces por la oposición de quienes más debieran haberlos apoyado—, o fueron totalmente desgraciados : tal fué el caso de la Ley de 1894, que reintrodujo los distritos rurales y urbanos y las parroquias en la organización del régimen local ; en particular, la creación de estos últimos entes ha sido muy criticada por la doctrina, apoyándose en su evidente inutilidad (29) ; mientras tanto la legislación iba acumulando sobre estos órganos o sobre autoridades especiales encuadradas dentro de los mismos toda una serie de funciones dispersas de tal suerte, que se ha podido decir que «sería un milagro el que alguna de los millares de autoridades locales existentes hoy tuviese sus límites históricos ajustados a las modernas funciones que les están encomendadas» (30). De hecho, algunos casos particulares presentaban un aspecto tal de confusionismo, que han tenido que ser resueltos mediante una ley centralizadora, favoreciéndose así indirectamente el ímpetu avasallador de la Administración central inglesa.

Intimamente ligado a este problema estructural, está el planteado por la debilidad de las entidades menores : muchos de los distritos, tanto rurales como urbanos existentes, tienen poblaciones de menos de 5.000 almas, lo que plantea problemas económicos casi insolubles.

(27) COLE, *op. cit.*, «está de sobra demostrado que la Ley de 1888 tuvo consecuencias altamente lamentables ; creó una estructura que, aunque flexible en teoría, resultó en la práctica increíblemente rígida y opuesta a cambios sustanciales, por muy deseables que éstos pudiesen ser, dadas las modificaciones en la distribución de la población, en la prestación de los servicios administrados localmente, y las condiciones técnicas de eficiencia administrativa» (pág. 12).

(28) *The development...*, pág. 90.

(29) Así HASLUCK, *op. cit.* (Las parroquias)... «recibieron un estímulo artificial para nuevas actividades mediante la introducción en la *Local Government Act* (de 1894) de algunos conceptos ideológicos en grado sumo sobre la restauración de las comunidades libres de vecinos de la vieja Inglaterra... El renacimiento de la parroquia se debió a algo así como una ola de opiniones democráticas sentimentales» (págs. 136 y 138).

(30) S. y B. WEBB, *A constitution...* cit., pág. 209.

En varios de ellos la creación de un impuesto equivalente a un penique por libra de capital, produjo unos ingresos inferiores a 250.000 libras esterlinas. Peor aún es la situación de las parroquias, cuyos presupuestos anuales arrojan una media de gastos de tan sólo 31 libras. Los autores sacan la pertinente conclusión de que «es obvio que los accidentes históricos que han llevado a la formación de esta horda de minúsculos consejos locales, no tienen apenas conexión con los factores que en el momento actual conducen a un buen gobierno municipal» (31). En este aspecto, el régimen local inglés ofrece el mismo «desconsolador panorama» que se ha señalado como propio del de Francia y España, con millares de entes locales, «con una población de centenares de habitantes y unos presupuestos anuales de cifras ínfimas» (32). Algunos casos bordeaban ya el límite de lo imaginable: tal el de la fuerza pública mantenida por el burgo de Tiveston, consistente en 11 hombres entre jefes y números, hasta que la *Police Act* de 1946 suprimió este tipo de fuerzas armadas locales.

Las propias autoridades locales son un factor más de esta crisis, a la que han contribuido inconscientemente, pero eficazmente. Si bien no se han engañado respecto a su situación actual, sus intentos de reacción han sido en todo momento parciales e interesados, carentes por completo de política general de régimen local. Por el contrario, cada autoridad consideraba sus problemas particulares como los más necesitados de revisión, y apoyaba tan sólo aquellas reformas que le beneficiasen de modo directo. Los dos órganos superiores de la Administración local, condados y burgos-condados, mantenían entre sí una lucha sorda, debida al deseo de las grandes ciudades aún sometidas a los primeros, a alcanzar la autonomía, y al afán de los burgos-condados de ensanchar sus límites a costa de los condados, lucha que salía a la luz pública cada vez que el Parlamento estudiaba una u otra clase de petición. Las ciudades de cierta importancia deseaban escapar al control de los condados, ante el olvido en que éstos les tenían, pues sistemáticamente el Consejo del condado estaba regido por una mayoría rural. Los grandes núcleos de población expresaban su lógico resentimiento ante el hecho evidente de que siendo ellas los soportes financieros del condado, sus contribuciones iban a parar a las zonas

(31) ROBSON, *The development...*, pág. 115.

(32) JORDANA DE POZAS, *Las tendencias actuales...* cit., págs. 68-69.

rurales en mucha mayor medida de lo que requeriría un racional reparto de las cargas públicas. La administración autónoma de las ciudades daba en la práctica resultados mucho más convincentes, pero ello iba en detrimento de los condados, que perdían una de sus fuentes de ingresos más saneadas. En cuanto a los intentos de las ciudades ya emancipadas, de ensanchar sus límites territoriales a costa de los condados geográficos, su justificación reside en los grandes desplazamientos de masas, típicos de las ciudades industriales, en las cuales un importante porcentaje de las clases trabajadoras vive fuera del núcleo urbano, y por ello, muchas veces fuera del burgo-condado, pero utilizan a diario los servicios de transportes, alcantarillado, luz, higiene, etc., etc., de éste en sus desplazamientos y en el lugar de trabajo, siendo así que no colaboran en absoluto en su mantenimiento, por cuanto los impuestos que satisfacen van a parar al condado donde se halla su domicilio.

La razón de tales reclamaciones era tanta, que el Parlamento, no sin verse sometido a grandes presiones por parte de los consejeros de los condados afectados, hubo normalmente de satisfacerlas. La postura de los condados—y por influencia suya, de las entidades dependientes—, fué la de pretender oponerse a la creación de nuevos burgos-condados, aduciendo que la cifra mínima de población requerida para ello debería ser elevada de 50.000 a 100.000 habitantes, sin caer en la cuenta de que de llevarse a cabo esta elevación desaparecerían en primer lugar 13 condados que no alcanzan esa cifra.

No es de este lugar la exposición de la contienda entre las diversas entidades del *Local Government* a que acabamos de aludir, pero sí citarla como prueba de la división existente y de la falta de una política coherente que, desde dentro del mismo régimen local, intentase la superación de la crisis mediante una reforma interna que evitase en lo posible las ingerencias del poder central. En este aspecto, los condados y sus representantes, los *County Councillors*, fueron los que mostraron una visión de conjunto más estrecha, y a ellos les es imputable buena parte de la presente crisis, con una de sus manifestaciones más trascendentales: la apatía de los ciudadanos a colaborar en la dirección de los asuntos locales. Las elecciones, que en los burgos-condados y en las ciudades en general despertaban el interés del electorado, haciéndole participar en la campaña electoral con intensidad, caían y caen en la más absoluta indiferencia cuando se trata de designar a los nuevos consejeros del condado. A falta de

datos oficiales, Robson (33) emprendió una encuesta con ocasión de las elecciones de 1925, que dió resultados insospechados y a veces pintorescos (34). Es curioso enlazar este fenómeno con la constatación de Gneist (35), para quien el sentido de los asuntos locales en Inglaterra estaba en progresiva decadencia.

Un último aspecto nos queda por considerar entre los factores determinantes de la crisis: nos referimos a su funcionariado, que, a pesar de su gloriosa tradición, parece no encontrarse a la altura exigida por las circunstancias, tal vez precisamente a causa de las fallas estructurales del sistema. Aquí también se siente la falta de un tratamiento general para todo el régimen local de sus problemas. Los autores señalan defectos muy graves entre el personal de la Administración local, y cuando reconocen la existencia de excelentes funcionarios en sus filas, aducen que se trata de una pura casualidad que no puede imputarse en absoluto a la labor de los encargados de seleccionar para el servicio local a los colaboradores más eficientes. Por el contrario, el patronazgo, tan radicalmente abolido en el *Civil Service* desde las reformas de Northcote-Trevelyan, y en especial a partir de 1870, sigue haciendo estragos en el régimen local, en especial entre las autoridades inferiores, lo que hay que relacionar con la carencia de espíritu democrático que ya se ha señalado. Precisamente el contraste con el servicio civil y aun con muchas empresas privadas, como la banca y las compañías de seguros, hacen más patente el bajo nivel a que ha caído tanto la selección como el rendimiento del personal local británico, a pesar de los meritorios esfuerzos que en este sentido viene haciendo, juntamente con otras asociaciones, la *National and Local Government Officers Association* (N. A. L. G. O.).

(33) *The development...*, pág. 155.

(34) Por ejemplo, en el condado de Cheshire cuarenta y cuatro miembros del anterior Consejo fueron reelegidos sin oposición, a pesar de que en una de las circunscripciones se dió el primer caso de pluralidad de candidatos para un puesto desde la creación en 1889 del Consejo del condado. En el condado del Norfolk se reeligieron 44 consejeros sin oposición; en uno de los *meetings* celebrados con motivo de las elecciones, el auditorio se componía de siete personas; y en otro los presentes eran exclusivamente el candidato y un periodista. «Es obvio, concluye Robson, que el espíritu democrático no ha penetrado en el gobierno de los condados... En la práctica, los Consejos de los Condados siguen siendo, en su mayor parte, un feudo de las clases ociosas» (*op. cit.*, págs. 155-156).

(35) Citado, y rebatido, por REDLICH, *op. cit.*, pág. 475.

III. SOLUCIONES A LA CRISIS

De todo lo anteriormente expuesto, se infiere que los autores han señalado como primer factor de la crisis a la actual estructura del régimen local inglés, y que hacia su reforma o superación tienden todas las propuestas de soluciones que se elevan. Las demás concausas de la crisis quedan subordinadas a la anterior, entendiéndose que la reforma estructural llevaría aneja la desaparición de estos otros factores.

Limitándonos, pues, casi exclusivamente al problema de la actual estructura del régimen local, hemos de distinguir dentro de las soluciones propuestas las que emanan de los propios entes locales o del gobierno central por un lado, y las que señalan los diversos autores por otro. Frente al radicalismo de este último sector de reformas, las comisiones locales o centrales proponen reformas mucho más tímidas, fieles tal vez en demasía al espíritu que ha informado hasta la fecha al régimen local inglés cuando de reformas se trata (36).

Resulta curioso que, en general, casi todas las asociaciones locales que estudiaron el problema de la presente crisis, lo hicieron movidas por una situación de emergencia y para terminar reafirmando, en mayor o menor medida, la bondad del actual sistema. El móvil de los numerosos informes que surgieron durante los años de la guerra o de la postguerra última, fué la creación por el gobierno central de un sistema de comisarios regionales, directamente dependientes de Londres, que tenían a su cargo la dirección de cada una de las «regiones de defensa» simultáneamente creadas. Se trataba de una medida provisional, debida al estado de guerra, como su propio nombre indicaba (*war-time system*), pero todas las autoridades locales inglesas condenaron unánimemente un sistema que tenían, infundadamente, que perdurase una vez acabada la guerra (37). De aquí que todos los in-

(36) «La tradición inglesa parece haber hecho del principio *festina lente* el dogma primario del progreso municipal». HASLUCK, *op. cit.*, pág. 322.

(37) Esta creencia se manifiesta en todos los informes que elevaron por aquella fecha diversos organismos locales (vid. su enumeración en ROBSON, *op. cit.*, página 43, en nota). La doctrina subraya lo infundado de estos temores: COLLE, *op. cit.*, pág. 18: «Los defensores del *Local Selfgovernment* comenzaron a acusar abiertamente al «regionalismo» como manifestación del espíritu burocrático y to-

iformes tendiesen a asentar el buen funcionamiento del régimen local existente, limitándose a veces a reconocer la necesidad de algunas pocas modificaciones de la estructura. Lo que pudiese haber habido de beneficioso en este espontáneo examen interno, se desvirtuó una vez más por la estrechez de miras de quienes lo realizaron. La crítica del sistema de comisarios regionales se basó casi exclusivamente en motivos políticos, y con su condenación se pretendió excluir para siempre la posibilidad de crear unidades administrativas más amplias, concediéndose únicamente la eventual constitución de autoridades conjuntas formadas por la reunión de dos o más de las conocidas. Tan sólo el informe de la N. A. L. G. O. sobre la reforma de la estructura del *Local Government*, daba un tímido paso en favor de nuevas organizaciones, al proponer la creación de órganos consultivos «provinciales» con funciones de planificación y coordinación para aquellos servicios que necesariamente requiriesen más amplias divisiones territoriales.

El informe del partido laborista sobre el futuro del régimen local afrontaba la cuestión en términos más decididos. Establecía un sistema jerárquico con dos grados de autoridades: el superior, de nueva creación, estaría formado por autoridades regionales en las que se conciliarían las necesidades de ciertos servicios públicos de mayores entidades territoriales, y en el sentido político de comunidad de intereses locales entre sus habitantes. El escalón inferior lo compondrían los condados hoy existentes, con las pertinentes modificaciones en sus límites y absorbiendo a las demás entidades menores. En conjunto, el informe era plausible, pero la ascensión al poder del partido laborista dispuso paradójicamente todas las esperanzas que en su realización hubieran podido depositarse (38).

talitario... Pero nada permite sospechar que algún miembro del Gobierno o alto dignatario del *Civil Service* tuviese los siniestros designios que se le atribuyen en esta crítica». Por otra parte, se reconoce su necesidad: «Los comisarios regionales se establecieron para llenar un profundo vacío en nuestro sistema de gobierno, provocado por la ausencia de un tipo coherente y sistemático de organización regional» («Regionaliter», *The regional commissioners*, en «*Political Quarterly*», XII, 2), aunque se admite que por sus características similares a los prefectos franceses, y su irresponsabilidad prácticamente total, representaban una quiebra dentro del sistema constitucional británico (ROBSON, *op. cit.*, pág. 43).

(38) WARREN, en *Municipal Administration*, Londres, 1954, justifica este cambio de actitud del partido laborista basándose en la dificultad de adaptar la vigente estructura del régimen local a las funciones y necesidades implicadas por la refor-

El gabinete de coalición existente durante la guerra en Gran Bretaña publicó a comienzos de 1945 un Libro Blanco sobre «El régimen local en Inglaterra y Gales durante el período de reconstrucción». Las conclusiones a que se llegaba en este documento oficial eran contrarias a las modificaciones en la estructura del mismo, a la creación de entidades regionales y a la nacionalización de los servicios públicos, fundándose por un lado en la falta de deseos de reforma por parte de las autoridades locales, y por otro, en que una reforma de tal envergadura como las propuestas requeriría una encuesta de años de duración, a cuyas resultas deberían esperar los planes generales de educación, sanidad, vivienda y otros en estudio, lo que representaba un sacrificio considerable, en especial si la tal reforma se consideraba «a priori» innecesaria. Reconocida una vez más la necesidad de circunscripciones más extensas para algunos servicios, el informe preconizaba igualmente la creación de *joint-boards* o Comités formados por varios condados.

La crítica que mereció este informe por parte de la doctrina ha sido implacable; prácticamente ninguna de sus conclusiones ha sido aceptada por los autores partidarios de una reforma más radical. Como señala Robson (39), no se trata de modificar, como parece creer el informe, una estructura firme y estable, sino de paliar su desintegración progresiva y capacitarla para sus nuevas funciones. Poco importa además que se rechacen las nacionalizaciones como política general, si se admiten para ciertos casos especiales, y luego, como ocurrió en la práctica, se consideran tales casos especiales la totalidad de los servicios públicos de alguna importancia. También se comprenderá, después de lo dicho más arriba, que la falta de deseos de reforma por parte de los miembros del *Local Government*, no puede admitirse como justificación de una política de pasividad; y, en último término, sería conveniente saber por qué se rechazaron las organizaciones regionales en ocho líneas y sin motivación alguna.

El informe de la Comisión de Límites del Régimen Local (*Local Government Boundary Commission*) publicado en 1947, tiene como

ma. «Es una ironía que el partido laborista, que durante tantos años había preconizado la reorganización estructural del régimen local para fundar en él los servicios públicos descentralizados..., se haya visto obligado a hacer las sustracciones más importantes que se hayan efectuado en muchos años, inaugurando en la práctica algo semejante a un proceso de desintegración» (pág. 217).

(39) *The development...*, págs. 47-49.

finalidad principal la de poner fin a la lucha entre los condados y burgos-condados. A tal efecto, la Comisión recomienda la división de Inglaterra en condados, partiendo de los ya existentes, con algunas variaciones, tales como la reunión en uno solo de los condados limítrofes de pequeña extensión, y viceversa, la escisión en varios de los condados de mayor superficie, a los que se añadirían nuevos condados formados por las grandes ciudades de más de 200.000 habitantes y sus alrededores. La estructura de estos condados así reorganizados sería idéntica a la de los actuales burgos-condados (autoridades únicas) para las ciudades de menos de medio millón de habitantes y con una división jerárquica de dos grados para las de mayor población. Subsistiría la clase de burgos-condados, pero perdiendo su actual independencia para gozar de una autonomía restringida a ciertas materias (40). Por último, se hacía objeto de una reorganización especial a Manchester y Liverpool, debido a las peculiaridades que presentan ambas ciudades.

El mérito de este informe radica en la superación definitiva de las controversias entre condados y ciudades, y en la supresión de las autoridades locales demasiado débiles para poder defenderse, incluyendo entre éstas a los condados de pequeña extensión. Pero, en cambio, no parece ser satisfactorio en lo que respecta a la que parece ser la más acuciante necesidad del régimen local británico: la creación de nuevas demarcaciones y autoridades para la gestión de ciertos servicios. El informe se limita a señalar como bases para una actuación en tal sentido, las cifras de población de medio y un millón de personas, sin que pueda concederse a esto otro valor que el de una mera indicación.

Tampoco este informe llegó a tener trascendencia práctica, debido, en concreto, a la posición adoptada por el entonces ministro responsable, Aneurin Bevan, para quien el gobierno laborista, del que formaba parte, se había encontrado con un régimen local anticuado, de lo que no era responsable, y que consideraba irreparable. Si bien prometió seguir los consejos de la *Local Government Boundary Commission*, y aseguró que el gabinete «reforzaría las funciones y aumentaría la importancia del régimen local en la vida social» del pueblo británico, lo cierto es que se limitó, una vez publicado el

(40) En la terminología del informe se les denomina *most-purpose authorities*, frente a los actuales burgos-condados que son *all-purpose authorities*.

informe de la Comisión, a disolverla pura y simplemente en 1949, «acompañando (su supresión) con la habitual profesión de fe en las virtudes del régimen local, que se ha convertido en fórmula ritual de los ministros que tienen el propósito de no hacer nada para ayudarle a superar la enfermedad crónica que padece» (41).

Con posterioridad a la disolución de la citada Comisión, cuatro asociaciones que representaban a los condados, los distritos rurales y los urbanos, elaboraron una propuesta común destinada a ser sometida al gobierno para su estudio; la propuesta vió la luz en marzo de 1953 y constituía, en primer lugar, un paso hacia la cooperación entre los entes locales con fines más constructivos que hasta el momento. Entre otras cosas, proponía la reversión al estado de burgos de aquellos burgos-condados de menos de 75.000 habitantes, el establecimiento de un tope mínimo de 100.000 almas para la concesión en el futuro de esta última categoría, y la creación de *conurbations* o nuevas entidades centradas en un núcleo urbano, sin precisar por lo demás su extensión, tarea que se encomendaba al Parlamento. Estas *conurbations* estarían supeditadas a los condados, formando así una estructura jerárquica en dos grados, que sería de tres en los sectores rurales, donde habría distritos y parroquias como hasta ahora, y de un único grado en los demás sitios. El informe era muy impreciso en todos sus términos, por lo que es difícil hacer una crítica que no se limitase a esperar los resultados de su implantación, pero con todo, fué enérgicamente rechazado por la *Association of Municipal Corporations*, quien a su vez resucitó un ya viejo informe elaborado en 1942, con la errónea creencia de que, tras la guerra, el régimen local vería aumentar el número de servicios y funciones a su cargo. En conjunto, este informe proponía la generalización del sistema de burgos-condados, cuyos límites se ensancharían considerablemente, basándose en que los burgos-condados son, como es lo cierto, los órganos más eficientes de la actual estructura local. Naturalmente, esta propuesta no halló la menor acogida y su único efecto fué el de paralizar el informe precedente, del que cabía esperar al menos un nuevo planteamiento del problema.

Junto a estos esfuerzos oficiales u oficiosos de superación de la crisis, los autores han ofrecido soluciones diversas, pero que arrancan todas de un sentimiento unánimemente compartido: la necesidad

(41) ROBSON, *The development...*, pág. 71.

de divisiones territoriales mayores con carácter general y no limitadas a una serie de servicios específicos. A partir de este punto común, las posturas doctrinales se dividen en dos grandes grupos (42) : el de quienes se limitan a reajustar y modificar la estructura actual, sin alterarla esencialmente, y el de los que cambian por completo el sistema en vigor. La mayor parte de los autores se inclina por esta última solución, en tanto que la primera es más bien, como hemos visto, la posición de los entes locales.

La reestructuración del régimen local inglés puede efectuarse de manera parcial y asistemática mediante la creación de autoridades «ad hoc» con divisiones territoriales propias, funciones peculiares y absoluta independencia de los órganos locales. Evidentemente, es el sistema más fácil de llevar a la práctica y el que brinda, momentáneamente al menos, la solución más rápida y más perfecta del problema particular, en especial en lo que se refiere a los servicios públicos. Por este motivo, ha sido el único ensayado hasta ahora, a partir de la *Land Drainage Act* de 1930 (43) y posteriormente con la *Water Act* de 1945. La necesidad de autoridades «ad hoc» es especialmente aguda en materia de electricidad, educación, bibliotecas públicas y urbanismo.

Por desgracia, el sistema de organizaciones específicas está totalmente desacreditado desde un doble punto de vista : el de la participación activa del usuario en la gestión del servicio y el de la unidad de cooperación entre los distintos entes diferenciados por su función. Las leyes de la época victoriana que pretendieron conciliar los presupuestos democráticos con las autoridades «ad hoc»—por ejemplo, los *Boards of Health* de las leyes de Sanidad, o los *Schools Boards* en materia de educación, o los *Guardians of the poor* en la

(42) Siguiendo a WARREN, *Municipal Administration*, pág. 206.

(43) Ésta ley vino impuesta por la necesidad perentoria de terminar con el farrago de disposiciones que sobre la materia estaban en vigor, algunas desde 1427, cada una de las cuales establecía nuevas autoridades sin derogar previamente las ya existentes. En 1930 existían 361 autoridades independientes del régimen local, con poderes reconocidos por el Parlamento, más las potestades reconocidas a los Consejos de los condados y burgos-condados en esta materia por una ley de 1926 y otras facultades concedidas a las autoridades locales menores; a pesar de esta profusión legislativa, y tal vez a causa de ella, hubo de reconocerse por una Comisión de 1927, que en muchas partes del país donde eran muy necesarias no se conocía autoridad alguna sobre este materia.

asistencia social—, fracasaron estrepitosamente en su intento de interesar al electorado. En cuanto a las dificultades de coordinación son tan obvias apenas el número de autoridades específicas aumente, que no es preciso insistir sobre ellas. Ha llegado a decirse que el sistema «ad hoc» a ultranza sería «un remedio peor que la enfermedad» (44).

Para superar este doble inconveniente, Robson propone la creación de autoridades especiales encuadradas en la estructuración del régimen local convenientemente modificada. Respetando en términos generales la situación actual de los burgos-condados y ampliando su número la reforma afectaría en primer término a los condados, cuyos límites serían totalmente revisados; sin embargo, los condados seguirían siendo la base de la organización local por la indudable raigambre de que gozan y porque son, tal vez debido a su extensión territorial, la estructura más idónea ofrecida por el actual sistema británico (45). Dentro de los límites de los condados, y con total independencia, como en el momento presente, se encontrarían los burgos-condados, y el resto de la entidad condal quedaría dividido en distritos, desapareciendo los demás entes menores, con la excepción de la parroquia, paradójicamente, porque en opinión de este autor, si bien no puede jugar ningún papel práctico administrativo, puede tener cierta importancia como célula política primaria.

Para los servicios que requieren mayores unidades territoriales, se formarán entidades «ad hoc», cuya diferencia con las anteriormente estudiadas sería esencial. Los gestores de tales servicios serían miembros de los Consejos condales, que integrarían un organismo federativo con poderes autónomos, pero vinculado con los electores a través de sus componentes. Se salvan así tanto las dificultades democráticas como las de cooperación anteriormente señaladas, por cuanto a su vez cada Consejo de condado contaría entre sus miembros con participantes en los distintos servicios «ad hoc». Hay que señalar que la división interna de los condados reflejaría esta estructura superior, por cuanto no se aboga por un único Comité de distrito,

(44) WARREN, *Municipal Administration*, pág. 212.

(45) Puede verse aquí que la posición de ROBSON (*The development...* páginas 211 y ss.), no es en modo alguno iconoclasta, y que termina reconociendo la superioridad de los condados después de hacerles blanco de despiadadas críticas. Más lejos veremos cómo un sector doctrinal supera este último respecto a la organización presente.

sino que junto al Comité que pudiera llamarse general y que recordaría al Consejo del condado existirían otros Comités de distrito especiales integrados por miembros del Comité general y por representantes de cada servicio en particular.

La solución de Robson representa un loable intento de conciliación entre entidades en principio antagónicas, como son las autorizados «ad hoc» y las *all-purpose*; la necesidad de nuevas y más extensas divisiones y el respeto al axioma de que «ninguna unidad territorial puede cumplir satisfactoriamente todas las funciones y servicios» (46). Sin embargo, sus esfuerzos para salvar, al menos en parte, el régimen local inglés, tal como hoy existe, no son compartidos por todos los autores. Cole (47) acepta implícitamente el desmoronamiento total del sistema actual, al menos como unidad administrativa, al llegar a la conclusión de que existen cuatro tipos de servicios que requieren clases de gestión diferentes. El primero, el de aquellos que exigen unidades territoriales amplias, de dimensiones como el mismo Estado, y que impiden por tanto toda participación activa de los entes locales: en particular se cita como representante de este grupo a la electricidad. El segundo grupo lo forman los servicios que han de ser planificados y dirigidos nacionalmente, pero no administrados por el Estado, sino por entidades locales, si bien más amplias que las existentes: gas y servicio nacional de Sanidad. El tercero está constituido por los servicios que han de ser regidos por organismos nacionales o regionales, pero que pueden ser administrados por los entes locales existentes; y el cuarto, el de los servicios que administrados en la actualidad por uno u otro tipo de entidades requieren más bien una gestión por entes locales similares a los actuales o aun menores. Puede verse el triste papel a que quedan reducidos los órganos del sistema hoy en vigor; por ello Cole propone su supresión y sustitución por nuevas divisiones que en orden de mayor a menor amplitud serían las regiones, lo que él llama «incorporaciones» y las «autoridades locales vecinales» (*neighbourhood local authorities*) (48).

(46) WARREN, *Municipal Administration*, pág. 212.

(47) *Op. cit.*, págs. 253 y ss.

(48) Vid. en el libro de COLE, pág. XVI, el propuesto mapa de Inglaterra dividido en 13 regiones (más el *Greater London*), con sus correspondientes nombres geográficos.

La solución más audaz es la de Lipman (49), con la creación íntegra de una nueva estructura regional frente a las soluciones a su juicio insatisfactorias de autoridades «ad hoc» y *all-purpose*. La extraordinaria complejidad de esta solución, cuyos problemas nacen con la determinación de lo que haya de entenderse por región, hacen imposible la exposición detallada de la tesis de Lipman, quien ha de considerar sucesivamente las cuestiones de límites, población, capacidad impositiva, sentimiento de comunidad, posición geográfica de la capital regional, etc., lo que a su vez plantea nuevos problemas: así respecto de los límites habrían de tomarse en cuenta los factores geográficos, económicos, histórico-culturales y urbanísticos, sin perder por ello de vista la necesidad de hacer coincidir en lo posible cada región con las divisiones especiales creadas para diferentes servicios nacionales, y con la unidad geográfica que es aplicable a otros servicios, por ejemplo, los de abastecimientos de aguas, alcantarillado (y su anejo, la recogida de basuras), irrigación, servicios fluviales de toda índole, etc., que podrían agruparse un poco a la manera de nuestras confederaciones hidrográficas dentro de cada región. Queda expuesta la ambición del proyecto de Lipman y, paralelamente, las dificultades que despierta para su aplicación.

IV. CONCLUSIONES

A la reforma estructural acompañarían otras, como ha quedado dicho, especialmente en la esfera de los funcionarios, cuyo carácter subsidiario les hace inmerecedoras de un estudio más detenido, tanto por parte de la doctrina inglesa como por la nuestra. Conviene, en cambio, como inclusión de estas notas, aclarar un punto que pudiera haber quedado desvirtuado a la luz de las consideraciones antecedentes. La crisis actual del régimen local inglés es, como queda expuesto, consecuencia de dos factores esenciales jugando coordinadamente: por un lado, la crisis universal de la municipalización, que, lógicamente, ha hecho presa de forma mucho más evidente en el país, que había llevado esta fórmula a un desarrollo máximo; por otro, la debilidad interna de la organización local británica, que la hacía impropia para el desempeño de las funciones acumuladas y

(49) *Op. cit.*, págs. 269 y ss.: *Plans for a new structure: regionalism*.

permitía prever esta crisis mucho antes de que pudiera hablarse del fin del movimiento municipalizador con carácter general. Se trata de un fenómeno, por consiguiente, irreversible con toda probabilidad en muchos de sus aspectos, pero rigurosamente localista en otros. Una reforma estructural tal y como ha sido enfocada más arriba, sería por tanto eficaz sólo en parte, pero lo suficiente sin duda como para justificar su ensayo. Hecha esta observación, se impone advertir que la crisis del régimen local no ha afectado de modo sensible a la eficacia proverbial del sistema; erraría quien a la luz de las críticas anteriores supusiese un estado de caos en el desempeño efectivo de los servicios públicos. Se ha dicho que «criticar las debilidades y deficiencias del sistema inglés de régimen local es cosa fácil...», pero hay que afirmar después de considerar el conjunto de nuestros servicios locales, que este sistema da resultados generalmente satisfactorios... y que no hay servicio local que se distinga por su ineficacia escandalosa» (50). Sin negar la gravedad y las profundas raíces de la crisis estudiada, no puede ponerse en duda que, hoy como ayer, el régimen local inglés sigue siendo posiblemente un modelo de eficiencia y buena administración.

MANUEL PÉREZ OLEA

(50) HASLUCK, *op. cit.*, págs. 322 y ss. En igual sentido, WARREN, *The English Local Government*, pág. 64.