

Influencia de Jeremías Bentham en el moderno sistema inglés de régimen local

SUMARIO: I. *Introducción*: 1. Ideas generales sobre Bentham y sus seguidores.—2. El problema de los hechos y las ideas como inspiradores de las reformas.—3. Plan a seguir. II. *Situación del régimen local inglés a principios del siglo XIX*. III. *Exposición de las ideas de Bentham*: 1. Ideas básicas de su sistema filosófico-político.—2. Principales reformas propuestas para el régimen local. a) Nueva división territorial; b) Inspección de las autoridades locales; c) Democratización del sistema de gobierno; d) Ordenación de los funcionarios locales basada en la economía y la eficacia. IV. *Aplicación de las ideas expuestas en el moderno sistema inglés de régimen local*.

I

1.—La relación entre los intelectuales y la sociedad contemporánea ha sido distinta según los momentos históricos: en algunas épocas afortunadas se han encontrado en armonía con su situación, señalando, como es lógico, las deficiencias siempre existentes, pero sin que considerasen que tales deficiencias fuesen intolerables. Otras veces han considerado necesarios cambios radicales, llegando incluso a erigirse en instigadores de la revolución, como único medio para realizarlos. Finalmente, en ocasiones, han perdido hasta esta esperanza; su desarmonía con el mundo que les circundaba era completa y no han encontrado otra salida que la del retiro. En algunas épocas, todas estas actitudes han sido adoptadas por hombres diferentes que vivían al mismo tiempo. Así, a comienzos del siglo XIX, Goethe es confortable, Shelley revolucionario, Leopardi pesimista, y Bentham reforma-

dor (1). Este último es el que va a ocupar nuestra atención en las líneas que siguen.

La meta perseguida por Bentham, era el establecimiento de un sistema jurídico que hiciese a los hombres automáticamente virtuosos. Por ello le interesaban el determinismo y la definición de la virtud. La respuesta a estas dos cuestiones fueron el principio de la asociación de ideas y el de la mayor felicidad para el mayor número. Ninguno de estos dos principios representaban una innovación. El primero había sido puesto de manifiesto por Hartley en 1749, y en cuanto al segundo, se encuentra ya aludido por Hutcheson en 1725 y, virtualmente, se contiene en Locke. El mérito de Bentham consistió, como Bertrand Russell señala, no en la doctrina, sino en la vigorosa aplicación que de ella hizo a los más diversos problemas (2). Partiendo de los principios citados, elaboró, con unidad de pensamiento y rigor lógico admirables; una nueva estructuración de las instituciones inglesas, que le llevó a ser el maestro y *leader* de una generación que, como Redlich apunta, había comenzado a perder la fe en las entonces existentes (3).

Stuart Mill nos dice que fué su padre, James Mill, «el primer inglés de talla que comprendió completamente y adoptó en sus líneas principales las ideas de Bentham sobre la Moral, la Política y el Derecho» (4). Pero a éste hay que añadir otros muchos nombres: Grote, el historiador de Grecia; Austin, el jurista;

(1) Vide BERTRAND RUSSELL: *History of Western Philosophy*, Londres 1955, pág. 252.

(2) Vide op. cit., pág. 801 y ss. Un estudio del origen de los principios de la filosofía de BENTHAM se contiene en E. HALÉVY, *The growth of philosophic radicalism*, Londres 1952, cap. I, p. I, págs. 5-35. La obra se editó originariamente en francés en tres tomos, que aparecieron en 1901, 1901 y 1904, y fué traducida al inglés en 1928 por MARY MORRIS, que la publicó en un solo volumen. Está considerada como el más completo estudio del autor que nos ocupa.

(3) *Local Government in England*, Londres 1903, vol. I, pág. 84. Esta obra constituye el punto de partida ineludible para un estudio del régimen local inglés. Fué originariamente publicada en alemán por REDLICH, traduciéndola y editándola HIRST en inglés en 1903. En 1911 fué publicada en francés, con el título *Le gouvernement local en Angleterre*. Las citas que hagamos estarán referidas a la edición inglesa.

(4) *Autobiography*, Londres 1873, pág. 54. Especialmente interesante para el tema que tratamos es el cap. II, *Moral influences in my youth*.

Ricardo, el economista; F. Place, organizador político, y, por último, miembros del Parlamento, como J. Hume, Burdett, Romilly Hobhouse, recogieron las enseñanzas del fundador de la escuela utilitaria (5). Aún más; éstos fueron sólo los continuadores directos —y no hemos citado más que los principales— de sus ideas. Junto a ellos hay que contar la infinidad de personas que sin saberlo bebieron de esa «masa de benthamismo latente, que estaba flotando en la atmósfera social», de que habla en 1837 el autor del prólogo general a las obras completas de Bentham (6). Sin embargo, los más eficientes agentes en la realización de sus principios no pertenecen a ninguno de los dos sectores citados, sino a un grupo de jóvenes funcionarios entrenados en su escuela, que ocuparon los puestos técnicos en casi todas las comisiones de importancia que durante el siglo XIX se crearon. E. Chadwick ocupa entre ellos un lugar destacado (7). De aquél aprendieron no sólo las ideas, sino también los métodos de trabajo, y, en particular, la necesidad de realizar investigaciones científicas si se quiere adaptar el Derecho a las necesidades de una sociedad industrial (8). En no pocas ocasiones su gestión fué criticada por sus contemporáneos, pues, como Burke señala, «quienes realizan grandes reformas sociales, deben estar a prueba contra los más molestos aplazamientos, los más mortificantes contratiempos, los insultos más horribles y, lo que es peor, el presuntuoso juicio de los ignorantes acerca de sus proyectos» (9). Pero hoy, los autores están de acuerdo en reconocer la importancia de su aportación al moderno sistema inglés de gobierno (10).

(5) Vide REDLICH, *Local Government...* cit., pág. 83 y ss., y HALÉVY, *The growth...* cit., pág. 251 y ss.

(6) W. W., *General Preface*, a *The Works* editados bajo la dirección de J. BOWRING, Edimburgo, 1843, vol. I, pág. XV. *The Works*, constan de once volúmenes.

(7) Vide en tal sentido W. W., op. cit., pág. XV.

(8) Vide REDLICH, *Local Government...* cit., vol. I, pág. 91.

(9) Cit. por MARSTON, *Sir Edwin Chadwick*, Newcastle 1925, pág. 7.

(10) Vide, por lo que al régimen local respecta, entre otros, J. L. HAMMOND, *The social background*, en *A Century of Municipal Progress*, Londres 1935, pág. 39 y ss.; SLATER, *The relief of the poor*, loc. cit., pág. 339 y ss.; WILSON, *The Foundations of Local Government*, en *Essays on Local Government*, Oxford 1948, página 5 y ss.

2. A fines del siglo XIX se promovió entre los historiadores de la Revolución francesa una polémica acerca de las causas de la misma. La señal de batalla fué la publicación en 1878 del libro de Rocquain *The revolutionary spirit before the revolution, 1715-1789*. La tesis del autor era que el pueblo no fué conducido a rebelarse contra el poder constituido por las ideas de Voltaire, Rousseau, Diderot y su predecesor Locke, sino por los agravios, sufrimientos y privaciones que estaba sufriendo. La réplica más adecuada contra sus argumentos fué la obra de Roustan *The Philosophes and French Society in the Eighteenth Century*, publicada en 1906. En ella señala Roustan como, pese a que las circunstancias sociales que en opinión de Rocquain determinaron la revolución se daban ya en 1750, ésta no se produjo hasta que la labor de los filósofos estuvo completa; hasta que enseñaron al pueblo a sentir hambre, no sólo de pan, sino también de una nueva Constitución, de la consagración de sus «derechos naturales», de todo aquello que ha pasado a la Historia condensado en el *slogan*, «libertad, igualdad, fraternidad» (11).

La expuesta no es sino la versión extrema de la eterna polémica sobre la influencia de las ideas en la evolución de la humanidad y, con ellas, de las instituciones en que los hombres se organizan. Por supuesto, que el problema se plantea también con relación a nuestro estudio. Posiblemente, la solución se encuentra, una vez más en el término medio; este fué el acierto de Roustan. Como Brinton advierte recientemente, «sin el concurso de la gasolina y la chispa no funciona el motor; sin el de las ideas y los intereses (o apetitos, o estímulos, o hechos materiales), ni viviríamos, ni funcionaría la sociedad humana, ni existiría una Historia de la humanidad» (12).

3. De aquí, la conveniencia, casi diríamos la necesidad, de exponer, siquiera sea someramente, la situación en que el *local government* se encontraba cuando Bentham elaboró sus ideas. A ello nos dedicaremos en el próximo apartado. En el siguiente expondremos las susodichas ideas y, finalmente, en el último,

(11) Vide BRINTON, *The Shaping of the Modern Mind*, Nueva York 1956, páginas 8 y 9.

(12) Op. cit., pág. 9.

nos referiremos a la aplicación de las mismas en el moderno sistema inglés de régimen local.

II

En algún lugar hemos señalado (13) que la Revolución de 1689 produjo, en lo que al *local government* respecta, dos tipos de consecuencias, inmediatas unas y mediatas otras. Las consecuencias inmediatas se manifiestan en toda su pureza durante el siglo XVIII y principios del siglo XIX. Consisten en la supresión del fuerte sistema de controles administrativos instaurado por los Tudor y en la designación de los jueces de paz, elemento central en la gestión de los asuntos locales, por el rey, como se venía haciendo, pero con arreglo al deseo de los que ya había en el condado, manifestado a través del *Lord Lieutenant*. Los entes locales quedaron sometidos exclusivamente al control judicial, que se ejercía en las *quarter sessions* y, en casos señalados, por la *High Court of King's Bench Division*. Todo esto es lo que encierra la expresión *self-government*.

La consecuencia de la Gran Revolución fué, como García de Enterría ha señalado, la «hipertrofia de la Administración local inglesa» (14), y, añadimos nosotros, la edificación de la Administración central de dicho país en función de la local, es decir, para controlar las actividades por ésta desarrolladas. Pero estos son extremos que aquí interesa sólo apuntar (15).

Desde principios del siglo XVI la Administración local inglesa descansaba en las manos de los jueces de paz, que ejercían funciones judiciales y administrativas. El país se hallaba dividido en condados, cuyos orígenes se remontaban a la Edad Media y,

(13) Los temas tratados en este apartado se estudian con gran amplitud en el cap. II de nuestro trabajo *Los movimientos centralizadores en Inglaterra*, que aparecerá próximamente.

(14) *La actividad industrial y mercantil de los Municipios españoles*, Madrid 1953, pág. 15 y ss.

(15) Vide los caps. II y V de nuestro estudio *Los movimientos centralizado...* cit.

dentro de estos, existía una amalgama de viejos señoríos feudales, burgos y parroquias. Estas constituían la unidad fundamental de gobierno.

Al comenzar a sentirse los efectos de la Revolución industrial, la organización existente, elaborada en momentos históricos en que las necesidades locales eran mínimas, se mostró inadecuada para atender las nuevas exigencias. Tres fueron, según Halévy, las causas que determinaron su ruina: la falta de número, de competencia y de poder de los jueces de paz. A fines del siglo xvii existían en Inglaterra aproximadamente dos mil quinientos, y a principios del siglo xix se habían duplicado, pero este aumento no era proporcionado al aumento de población que en el mismo tiempo se había producido. La sociedad a administrar era no sólo más numerosa, sino también más complicada, y los jueces de paz carecían de la preparación técnica necesaria para administrarla. Finalmente, la falta de ayuda del poder central era el precio que se pagaba por la inexistencia de controles administrativos (16).

El remedio arbitrario para salvar esta situación consistió en encomendar la atención de las nuevas necesidades a una serie de autoridades que se crean a medida que aquéllas se van manifestando. Surgen así los *Improvement Commissioners*, las *Corporations for the relief of the poor*, los *Turnpikes Trustees*... El resultado aumentó el desorden aludido con anterioridad, lo que ha permitido a Wilson hablar de «la jungla de entes locales existentes» (17), y a los esposos Webb afirmar que en el siglo xix no existía nada que pudiera «ser considerado en teoría o en la práctica como un sistema de régimen local» (18).

Por otra parte, el *self-government* produjo, junto a los efectos positivos antes descritos, otros de distinto signo: la inexistencia de controles administrativos había conducido a una verdadera anarquía. El control jurisdiccional resultaba notoriamente

(16) *Before 1835*, en *A Century* cit., pág. 24 y ss.

(17) *The Foundations...* cit., pág. 3.

(18) *Statutory Authorities for special purposes*, Londres 1922, pág. 353.

te insuficiente para fiscalizar la actividad de la Administración local, lo que se agravaba por el hecho de que las *quarter sessions* estaban integradas por los jueces de paz, que, de esta suerte, conocían de las infracciones que ellos mismos cometían en el ejercicio de sus funciones administrativas. Añádase que la desidia de las autoridades locales era mucho más que frecuente, y se comprenderá la necesidad de intensificar el control sobre ellas.

Dos eran, por tanto, los principales problemas que una reorganización del régimen local planteaba a principios del siglo XIX: el montaje de una estructura adecuada a las necesidades de la época, y la intervención de la Administración central en la vida de la local. Veamos las soluciones ofrecidas por el fundador de la escuela utilitaria.

III

1. Toda la producción científica de Bentham, como ya anunciábamos en el apartado I, se caracteriza por la rigurosa aplicación de unos principios a las diversas cuestiones que en ella se toman en consideración. «Un principio, nos dice aquél, en su *Theory of Legislation*, es la primera idea que se erige en comienzo o base de un sistema de razonamiento. Para ilustrarlo con una imagen sensible, es el punto fijo al que se encuentra unido el primer eslabón de una cadena» (19). Lo único que importaba era hallar los principios exactos, y la razón haría el resto: bastaba con ponerlos en contacto con la realidad a examinar y hacer las oportunas deducciones. «Tan completa era la fe de mi padre en la influencia de la razón sobre la mente de la humanidad, observa Stuart Mill en su autobiografía, que creía que todo se resolvería si toda la población fuera enseñada a leer y se le dirigiesen toda clase de opiniones de palabra y por escrito, y si por medio del sufragio pudiese nombrar

(19) Londres 1876, págs. 2 y 3. Traducida de la ed. francesa de DUMONT por HILBRETH.

una legislatura que llevase a la práctica las opiniones por ella adoptadas» (20).

Esta fe en la razón, que, como Graham Wallas señala, hace recordar a los revolucionarios franceses (21), llevará a los utilitarios a preocuparse de lo que las cosas deben ser, y no de como han sido. Dicho con palabras de Bertrand Russell, «aplicaron a todas las instituciones existentes la prueba de su utilidad y no aceptaron nada por el simple hecho de su prescripción histórica» (22). El criterio para saber lo que es útil o inútil nos lo proporcionarán los principios que se encuentran en la base del sistema. Como ya sabemos, son dos: el de la asociación de ideas, y el de la mayor felicidad para el mayor número. A los efectos de nuestro estudio, nos interesa considerar el segundo (23).

La Naturaleza ha situado al hombre bajo el imperio del placer y del dolor: a ellos debemos todas nuestras ideas, todos nuestros juicios y todas las determinaciones de nuestra vida. Quien pretende retirarse de esta sujeción, no sabe lo que dice. Este eterno e irresistible sentimiento debe ser objeto de profundo estudio por parte del moralista y el legislador. El principio de la utilidad lo sujeta todo a estos dos motivos. Lo bueno será todo aquello que produzca placer; lo malo, lo que ocasione dolor. Pero como debido a la escasez de los medios de subsistencia el legislador no puede conseguir la felicidad de todos, su arte consistirá en dictar aquellas normas que produzcan el mayor placer, la mayor felicidad para el mayor número de ciudadanos (24). Opuestos a este principio son dos «falsos prin-

(20) *Autobiography* cit., pág. 106.

(21) *Life of Francis Place*, Londres 1898, pág. 89.

(22) *Freedom and Organisation*, Londres 1934, pág. 507.

(23) BENTHAM considera el de la asociación de ideas como el principio básico de la psicología e intenta así una explicación determinista de todos los acontecimientos mentales. En esencia, la teoría es la misma que la más moderna del «reflejo condicionado», basada en los experimentos de PAVLOV, con la única diferencia de que ésta es fisiológica, mientras aquella es puramente mental. (Vide B. RUSSELL, *History...* cit., pág. 801 y ss.)

(24) Vide HALÉVY, *The growth...* cit., pág. 404 y ss., y BENTHAM, *Theory of Legislation* cit., págs. 1 a 4.

cipios»: el «ascético» y el «arbitrario». Los seguidores del primero basan la moralidad en las privaciones y la virtud en la renuncia de uno mismo (25). Los del segundo, llamado también «de la simpatía y antipatía», consideran una acción buena o mala, no porque sea conforme o contraria al interés de aquellos a quienes afecta, sino porque agrada o desagrada a quienes la juzgan (26).

Complemento del principio de la mayor felicidad para el mayor número, son el del egoísmo y el de la identificación artificial de intereses: todos los individuos son esencial y naturalmente egoístas. Todas las profesiones de desinterés y pureza de intenciones deben ser consideradas como otras tantas mentiras. La causa de los diferentes modos de actuar, Washington en América y Napoleón en Francia, no debe buscarse en la diferencia de intenciones, egoístas en ambos casos, sino en la de condiciones políticas en que se desenvuelven.

La forma de luchar contra este egoísmo de los hombres consistirá en situarlos en unas condiciones tales, que su interés coincida con el de la comunidad; es decir, en identificar artificialmente el interés de cada uno con el de los demás (27).

2. Basta una simple lectura de la impresionante relación de reformas propuestas por Bentham (28), que Burton incluye en la Introducción a las obras completas de aquél (29), para comprender hasta qué punto fué consecuente con las premisas expuestas. De ellas, como Redlich observa, ningunas fueron tan «benthamistas» como las relativas al régimen local (30). La puerta quedada abierta ya con el principio de la mayor felicidad para el mayor número: el peso de la tradición, de tanta importancia en Inglaterra, no podía constituir un obstáculo en el camino. Resulta

(25) Vide op. cit., cap. II, *The ascetic principle*, págs. 4 a 6.

(26) Vide op. cit., cap. II, *The arbitrary principle*, págs. 6 a 13.

(27) HALÉVY, *The growth...* cit., pág. 405.

(28) Ant. y op. cit., págs. 405 y 406.

(29) *The Works* cit., vol. I, pág. 3.

(30) *Local Government...* cit., vol. I, pág. 81. Las reformas relativas al régimen local se contienen fundamentalmente en el *Constitutional Code*, que se inserta en *The Works* cit., vol. IX.

tará así posible la sustitución de las viejas circunscripciones territoriales por otras más adecuadas a las exigencias de la época y el establecimiento de un moderno sistema de *civil service*. Para vencer el egoísmo humano, por lo pronto, hay que vigilar a los hombres. Esta idea se convirtió para Bentham en una obsesión de la que el «panóptico» será una casi cómica representación plástica (31). Todo el país quedaría convertido en un inmenso «panóptico». En lo que al régimen local se refiere, se establecerá un sistema de inspección de los entes locales por la Administración central. Pero no bastaba con esto; era necesario procurar identificar artificialmente los intereses de los miembros de la comunidad. El medio empleado para conseguirlo fué el establecimiento de una forma democrática de gobierno, que Bentham hace extensiva al de los entes locales.

Cuatro son, por tanto, las principales reformas que el fundador de la escuela utilitaria propuso para el régimen local: a) establece una nueva división territorial del país, que sería gobernada en su totalidad, b) bajo un riguroso control central, c) en forma democrática, d) por funcionarios retribuidos. Pasemos a examinarlas.

a) La división territorial propugnada por Bentham se contiene en el capítulo I del libro II de su Código Constitucional (art. 3 y ss.) (32) y es copia fiel de la que se establece en Francia después de la Revolución. «Simplicidad y uniformidad» eran las principales notas de ésta, mientras que en el caso de Inglaterra, Escocia e Irlanda, faltaba igualmente la «expresión natural (*natural expresiveness*) y, en cambio, en lugar de unidad y simplicidad, existía un caos» (33). A los *departaments*, *arrondissements*, *cantons* y *communes*, corresponden los distritos, subdistritos, bis-subdistritos y tris-subdistritos. El poder legis-

(31) Consistía el Panóptico en una cárcel circular, en la que, a través de un sistema de espejos, un guardián, situado en una torreta en forma de cono, podía contemplar simultáneamente todas las celdas

(32) *The Works* cit., vol. IX, pág. 147 y ss.

(33) *Op. cit.*, pág. 149.

lativo podría introducir en la división territorial «las alteraciones que considere necesarias en cada momento» (art. 6).

b) La soberanía reside en el pueblo, que la ejerce por medio del poder constituyente (art. 1, cap. III). Existen cuatro poderes (Bentham habla de *authorities*): el constituyente, el legislativo, el administrativo y el judicial (art. 1, cap. IV). Al primero corresponde la designación y destitución de los componentes del segundo (art. 2, cap. IV) y se encuentra integrado por todos los electores (art. 2, sec. I, cap. V). Corresponde esta calificación a la totalidad de los habitantes del país, deduciendo las mujeres y los varones no adultos o que no sepan leer o que se encuentren de paso en el Estado (*passengers*) (arts. 2 y 3, sec. I, cap. V).

Al poder legislativo corresponde, entre otras funciones, el nombramiento y destitución de los jefes de los otros dos poderes, dirigirlos y eventualmente castigarlos en el caso de que su conducta no se adapte a las instrucciones recibidas (*directions*) (art. 3, cap. IV). La suprema Legislatura es omnicompetente (art. 1, sec. I, cap. VI).

La misión de los poderes judicial y administrativo es dar ejecución y efecto a las órdenes del poder legislativo; el primero cuando existe *litis contestatio*, y al segundo en el caso contrario (arts. 4 y 5, cap. IV).

El poder legislativo y el administrativo en conjunto forman el gobierno; el administrativo y el judicial, el ejecutivo (artículo 6, cap. IV).

La cabeza del poder administrativo es el Primer Ministro (art. 1, sec. VIII, cap. VIII), bajo el cual se encuentran los Ministros de Elección, Legislación, Ejército, Marina, Servicio Preventivo, Comunicaciones interiores, Beneficencia (*Indigence relief*), Educación, Dominio, Salud pública, Relaciones Exteriores, Comercio y Hacienda (art. 1, sec. II, cap. IX).

Estas son las líneas generales de la organización central. Interesaba exponerla, sobre todo, por dos razones: en primer lugar por las repercusiones que de la misma derivan para la local: la creación en la fecha de redacción del Código constitucional de todos los Ministerios señalados, habría supuesto, si no

un giro total en la evolución del *local government*, sí al menos un paso de cien años en su desarrollo histórico. Se habría producido así una inversión de los cauces por los que ha discurrido la vida administrativa inglesa desde la llamada Gran Revolución. En lugar de surgir la Administración central en función de la local, como hemos apuntado con anterioridad, la segunda se habría encontrado totalmente sometida a la primera, que es a la que en la actualidad está llegando en algunos extremos, como, con más detenimiento, hemos intentado demostrar en otra ocasión (34).

La segunda circunstancia que abonaba la inserción de las líneas precedentes se encuentra íntimamente relacionada con la primera. Por las razones que siguen, con arreglo al esquema de Bentham, la organización de los entes locales debería ser *mutatis mutandis* una reproducción de la del Estado. El principio del egoísmo es aplicable tanto a las personas naturales como a las jurídicas, y, en consecuencia, a los entes locales. De aquí la necesidad de someterlos a una estrecha vigilancia. El «panóptico» adoptará en este caso la forma de un riguroso sistema de controles que partiendo del pueblo soberano se extiende hasta el último funcionario: el poder constituyente vigila al legislativo, éste al administrativo y la Administración central a la local.

Para ello se importa de la Constitución francesa un elemento completamente extraño a la británica, el prefecto, que nuestro autor designa como «jefe local» (*local headman*). «Jefe», porque «con la excepción de los funcionarios superiores a él que residan permanente o transitoriamente dentro de sus territorios, son superiores en autoridad a todas las demás personas que se encuentre en aquéllos»; «local», porque, «aunque su competencia objetiva (*logical field of service*) es más extensa que la de cualquier otro funcionario, con la excepción del Primer Ministro», la territorial (*local field of service*) es más estrecha que la de sus superiores (*preliminary observations* al cap. XXV).

(34) Vide nuestro trabajo *Los movimientos centralizadores...* cit., en particular caps. II a V

El jefe local desarrolla dentro de su jurisdicción las mismas funciones que el Primer Ministro en la suya. Se encuentra constantemente sometido al control jerárquico de éste y de la misma suerte que los demás Ministerios dependen del Primer Ministro, las delegaciones locales de los mismos se encuentran bajo el jefe local (art. 1, cap. XXV).

El único límite que puede ponerse al número de jefes locales es el que derive del gasto, ya que cuantos menos sean, más distantes estarán de los puntos extremos del territorio en que ejercen sus funciones (*preliminary observations* al cap. XXV).

c) Decíamos que la estructuración de los entes locales era una reproducción de la del Estado. En efecto, Bentham no podía consentir la subsistencia del antiguo sistema de privilegio en que los jueces de paz eran elegidos exclusivamente, como Gneist subrayó, de las clases elevadas de la sociedad (35). El fenómeno de «la revolución de las clases medias» de que Sánchez Agesta nos habla con relación a España, afectaba también a Inglaterra y se manifiesta con tanta pujanza en la vida local como en la estatal (36).

Así, pues, se establece en cada una de las circunscripciones locales una «sublegislatura», entendiéndose por tal un «cuerpo político que ejerce bajo la autoridad legislativa funciones de la misma naturaleza que las de éste» (art. 1, sec. i, cap. XXIX). A ella corresponde la designación del jefe local, con lo que, como Redlich señala, la figura del prefecto francés queda «anglicanizada» (37). La sublegislatura está obligada a dar ejecución y efecto a las órdenes recibidas, tanto de la legislatura como del Primer Ministro y demás Ministros, pero en los dos últimos supuestos podrá apelar ante aquélla (arts. 1, 2 y r, sec. III, capítulo XXIX).

En cada distrito, subdistrito, etc., existen delegaciones locales de los distintos Ministerios, que mediatamente dependen de

(35) *La Constitution Communale de L'Angleterre. Son histoire, son état actuel ou le self-government*, vol. V, pág. 269.

(36) *Historia del constitucionalismo español*, Madrid 1935, pág. 127 y ss.

(37) *Local Government...* cit., pág. 88.

la sublegislatura, pero que inmediatamente son controladas por el jefe local (arts. 1 y 2, sec. I, cap. XXX). De esta forma se completa la serie de controles a que aludíamos en el apartado precedente.

d) Por último, Bentham postuló insistentemente el establecimiento en todas las esferas de la Administración de un *civil service* basado en la economía y la eficacia. Los funcionarios deberían ser elegidos con arreglo a su competencia técnica y recibir una retribución. Esta no debería ser muy elevada para que fuesen atraídos más por la vocación que por los ingresos a percibir (38).

Las expuestas constituyen las reformas fundamentales que Jeremías Bentham propuso para el régimen local. Junto a ellas existen otras muchas relativas a la beneficencia, la sanidad, la policía, etc., etc. En realidad, resulta punto menos que imposible hacerse una idea exacta de la aportación del fundador de la escuela utilitaria al moderno sistema inglés del *local government* sin acudir a los textos originales. Esperamos, sin embargo, que las líneas anteriores permitan al lector formar al menos una idea aproximada del problema tratado.

IV

Es innecesario, dada la idiosincrasia del pueblo inglés, advertir que el ambicioso plan de reformas trazado por la mente de Bentham no plasmó de un solo trazo en realidades concretas. Uno de los mayores obstáculos que las reformas administrativas han de vencer siempre y en todas partes, es el de los intereses de las personas o entes a quienes afectan. Cuando estos intereses esgrimen en su defensa argumentos de tanto peso como el que la tradición alcanza en Inglaterra, el obstáculo se convierte en ocasiones en dique infranqueable.

De las cuatro ideas examinadas en el capítulo anterior, unas han sido totalmente incorporadas al derecho positivo; otras lo fueron sólo en parte, y, finalmente, alguna de ellas, tras un en-

(38) Vide REDLICH, op. cit., pág. 97.

sayo que hacía pensar en una ulterior aplicación, han quedado relegadas al mundo del olvido, de donde posiblemente no volverán a salir.

a) Sin duda la que menos fortuna consiguió fué la de una nueva división territorial con arreglo al patrón francés. Un año después de la muerte de Bentham, la *Poor Law (Amendment) Act*, 1834, que debe considerarse como el primer paso hacia el moderno sistema inglés de régimen local, introdujo, entre otras innovaciones, la del establecimiento de nuevas circunscripciones territoriales en cuyo ámbito habían de ejercer sus funciones las nuevas autoridades que por ella se crean. Estas circunscripciones se constituirían mediante la agrupación de las antiguas parroquias, en número suficiente para que tuviesen una extensión adecuada a los fines que estaban destinadas a servir. Sin embargo, cuando en 1835 se intentó por la *Municipal Corporations Act* una reorganización de los burgos, se respetó en este extremo la situación existente. A través de una serie de disposiciones, entre las que las *Local Government Act* de 1888 y 1894 marcan los hitos fundamentales, se ha dividido el país en condados, éstos en distritos urbanos y rurales y los distritos urbanos se subdividen en parroquias. Al margen se encuentran los burgos. La diferencia entre esta división y la propuesta por Bentham es evidente. Los autores coinciden en considerarla inadecuada para las actuales necesidades del *local government* (39), pero desconfían en conseguir que sea alterada: concurren aquí los dos factores —intereses y tradición— antes aludidos. Por ello, los autores de un reciente estudio, sin desconocer la importancia del problema, intentan resolverlo por caminos indirectos, sin recurrir una vez más a proponer una modificación de las susodichas circunscripciones (40). Y es que en política, como en medicina, la prudencia aconseja en ocasiones la aplicación de calmantes en lugar de la operación del paciente.

(39) Cfr. por todos ROBSON, *The development of local government*, Londres 1954, en particular parte I. Para todos los temas tratados en este capítulo vide nuestro estudio *Los movimientos centralizadores...* cit., cap. II y bibliografía allí citada.

(40) A WEST MIDLAND GROUP OF STUDY, *Local government and central control*, Londres 1956, pág. 3.

b) La *Poor Law (Amendment) Act*, de 1834, inició también el sistema de inspección de las autoridades locales por el poder central. Por ella se establecían los *Poor Law Commissioners* a los que se encomendaba cuanto concernía al cuidado de los pobres. Con la ayuda de *Asistants Commisioners* dirigían y controlaban la gestión de las autoridades locales en la materia, que eran elegidas por sufragio popular.

El ejemplo de la disposición citada fué seguido por la *Public Helth Act*, 1848, con algunas variantes, en materia de salud.

Hoy la enumeración de los medios de inspección de que la Administración central dispone resultaría casi interminable. Se fueron introduciendo desordenadamente para casos concretos. Pero ello, si bien hace difícil su estudio, no disminuye su importancia. Por supuesto que el proyecto de Bentham no cuajó en su totalidad, pero él fué el creador del ambiente favorable para la evolución seguida, y en sus escritos están inspiradas muchas de las medidas adoptadas.

c) La democratización del régimen local ha sido completa. El ejemplo de la *Reform Act*, de 1832, que al extender el derecho de voto a la clase media de las ciudades restableció, como Jennings ha puesto de manifiesto, el equilibrio entre el poder político y el económico (41), fué seguido por las leyes que establecieron la nueva ordenación del régimen local. En la actualidad tienen el carácter de electores locales todos los ciudadanos británicos mayores de edad, no incapacitados legalmente para votar, que cuando se hace el registro residen en el distrito electoral o tienen la calificación de «no residentes». Para alcanzar dicha calificación, es necesario poseer fincas rústicas o urbanas valoradas a efectos impositivos en una determinada cantidad (42). Todos los miembros del Consejo son designados mediante elección directa o indirecta.

d) Finalmente, también la cuarta de las principales refor-

(41) *The Queen's Government*, Londres 1955, pág. 21 y ss.

(42) Ello obedece a que, como se sabe, los impuestos locales (*rates*) gravan la propiedad rústica y urbana. Cfr. MAUD y FINER, *Local Government in England*, Londres 1953, cap. V.

mas propuestas por Bentham ha sido completamente adoptada. Aunque existen algunas diferencias entre la organización del *civil service* y la del *local government service*, puede afirmarse que en la actualidad, sobre todo después de las reformas introducidas en 1946, la economía y la eficacia son las notas que presiden la designación de los funcionarios locales (43).

RAFAEL ENTRENA CUESTA
*Ayudante de Clases Prácticas de la
Universidad*

(43) Cfr. ROBSON, *The development...* cit., parte III.