

## II. CRONICAS

# El sistema especial de Londres dentro del Régimen local inglés (\*)

352.071 (— 2) (42 Londres)

por

**JOSE-FRANCISCO CARREIRA VEREZ**

Jefe del Servicio Provincial de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones Locales de La Coruña

**SUMARIO:** I. EL REGIMEN LOCAL DE INGLATERRA Y PAIS DE GALES: 1. DESCRIPCIÓN GENERAL. 2. PROBLEMAS SENTIDOS. REORGANIZACIONES PARCIALES LLEVADAS A CABO. 3. REFORMAS QUE EN LA ACTUALIDAD SE PROPONEN.—II. EL REGIMEN ESPECIAL DE LONDRES: 1. SUS SISTEMAS DE GOBIERNO, ESPECIALMENTE LOS ESTABLECIDOS EN 1888 Y 1899. 2. NECESIDAD DE REFORMAS. COMISIONES INVESTIGADORAS Y PROPUESTAS DE LAS MISMAS. 3. LA LONDON GOVERNMENT ACT DE 1963: A) *Areas*. B) *Constitución*: a) Del Greater London Council (GLC). b) De la City Corporation. c) De los treinta y dos Ayuntamientos londinenses. C) *Servicios*: a) De responsabilidad exclusiva del Greater London Council (GLC). b) De responsabilidad exclusiva de los Ayuntamientos. c) De responsabilidad compartida entre el GLC y los Ayuntamientos. 4. RECURSOS ECONÓMICOS. 5. CONSECUENCIAS DE LA REFORMA DE 1963 Y ANÁLISIS DE SUS RESULTADOS. 6. COMPARACIÓN DEL SISTEMA DE LONDRES CON EL GENERAL DEL PAÍS. 7. RESUMEN. 8. CONCLUSIONES SOBRE POSIBILIDAD DE APLICACIÓN DEL SISTEMA DE LONDRES A OTRAS ÁREAS METROPOLITANAS.—III. BIBLIOGRAFIA.

(\*) **NOTA PRELIMINAR:** El presente estudio está constituido por la mayor parte de un Informe sobre «Las recientes modificaciones en el sistema de régimen local de Londres y posible aplicación de las mismas a los Municipios de Madrid y Barcelona y a sus Areas metropolitanas». Fue presentado por el autor, en julio de 1968, a la Oficina de Asistencia Técnica de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas, al finalizar un curso de dos meses, como becario de las Naciones Unidas y bajo la dirección del Instituto de Estudios de Administración Local de la Universidad de Birmingham, en esta ciudad y en Londres.

El resumen actual contiene muy pocas modificaciones: alguna aclaración sobre propuestas de modificaciones internas

en el régimen local inglés y la inevitable referencia al Informe de la Comisión Redcliffe-Maud, publicado en junio de 1969. También se han añadido algunos títulos, considerados útiles, a la bibliografía citada al final.

Para esta publicación se ha obtenido la autorización de las Naciones Unidas y, de acuerdo con las regulaciones correspondientes, se hace constar que las opiniones expresadas en el Informe son las del autor y no necesariamente las de las Naciones Unidas ni las de las autoridades británicas o españolas que dieron facilidades para el Programa de Asistencia Técnica de aquella Organización.

## I. EL REGIMEN LOCAL DE INGLATERRA Y PAIS DE GALES

### 1. DESCRIPCIÓN GENERAL.

Creemos conveniente una alusión general al régimen local (1) de Inglaterra y Gales (2) para poder centrar adecuadamente el problema especial de Londres con una mejor perspectiva, porque, tratado aisladamente, se vería éste quizá como una creación artificial o un tanto gratuita, sin la debida referencia a un conjunto orgánico del que, aun en su indiscutible especialidad, forma parte. Pero es que, además, las reformas internas del régimen local inglés que se proponen en la actualidad afectarán también a los Municipios londinenses, cuya estructura funcional apenas si se ha visto afectada por el nuevo sistema establecido en 1963 con la creación del Greater London Council (3). Quizá esta somera referencia al régimen local inglés—especialmente en cuanto a las reformas que se proponen—pueda tener un especial interés en España, al poner de manifiesto las modernas tendencias de

---

(1) Es conveniente indicar desde ahora que sería errónea la traducción literal de la expresión inglesa «Local Administration». Dicha expresión significa en la Gran Bretaña el conjunto de divisiones locales a efectos de los servicios generales de los distintos Departamentos ministeriales. Por eso preferimos utilizar la fórmula más precisa de «régimen local». Con esta misma finalidad de evitar equívocos, diremos que el adjetivo inglés «municipal», en su acepción común, califica solamente a las Entidades locales de carácter urbano, y en este exclusivo sentido lo emplearemos.

(2) Aunque las funciones y actividades de las Corporaciones locales son bastante similares en todo el Reino Unido, hay ciertas diferencias en la constitución y *status* de las mismas, entre Inglaterra y Gales por una parte, e Irlanda del Norte, y muy especialmente Escocia, por otra. Nos limitaremos a tratar del régimen local de las dos primeras, que, tras una larga evolución, debe su forma actual a las reformas que tuvieron lugar en el siglo XIX y a las modificaciones llevadas a cabo en el actual.

(3) En el futuro nos referiremos al mismo, como es práctica general en la Gran Bretaña, por sus iniciales GLC.

opinión en el Reino Unido, cuando va a procederse a la revisión de nuestra legislación de régimen local.

Podemos indicar que algunas de las piedras angulares del sistema son la tradición de *self-government* o autogobierno, la doctrina de las *ultra vires* que impide a las Corporaciones locales ocuparse de aquello para lo que no estén expresamente autorizadas—justamente el sistema opuesto al español—, el carácter electivo de las autoridades locales, la ausencia de un órgano ejecutivo fuerte y la actuación administrativa por medio de gran número de Comités y Subcomités. En cuanto a sus finanzas, además de sus rentas y derechos o tasas, unos contingentes recibidos del Gobierno central—de creciente importancia—y el sistema impositivo propio, limitado al gravamen sobre las viviendas, que recae sobre el ocupante.

Aparte la organización del «Greater London», todo el territorio de Inglaterra y Gales está dividido en burgo-condados y condados administrativos. Los primeros son unidades independientes de los condados y estos últimos están formados por burgos no condados, distritos urbanos y distritos rurales. Los distritos rurales se subdividen en parroquias de dos clases: las menores, que tienen solamente una Asamblea parroquial, y las de mayor importancia, que tienen además un Consejo parroquial.

A) *Burgos-condado*: Son—como hemos dicho—Entidades locales completas en sí mismas; con todos los poderes de un Ayuntamiento y de un Consejo de Condado, e independientes de los Condados. En su mayor parte son ciudades con población superior a 75.000 habitantes. En la actualidad existen 83 burgos-condado, con poblaciones que van desde los 33.000 habitantes de Canterbury al 1.100.000 de Birmingham.

B) *Condados administrativos*: Constituyen exclusivamente entidades de régimen local, por lo cual no tienen exacto paralelo ni en el Departamento francés ni en la Provincia española, aunque territorialmente se aproxime su extensión. Los Consejos de Condado fueron establecidos en 1888 y se rigen actualmente por la Ley de 1933. Sus principales funciones son las relativas a los servicios contra incendios, a los de enseñanza y planificación urbana y rural, participando también en la administración de la policía. Existen 58 condados con poblaciones que oscilan entre 28.000 y 2.365.000 habitantes, si bien la mayoría está entre las cifras de 200.000 y 1.000.000.

Dentro de los condados administrativos hay un segundo «escalón» —y hasta un tercero en el caso de los distritos rurales—que no sig-

nifica subordinación a una superior autoridad del condado, sino una distribución de servicios.

a) *Burgos no condado*: En cuanto a su constitución, no hay prácticamente diferencias con los burgos-condado, salvo peculiaridades de forma para cualquier burgo que tenga el título de *city*.

Las principales funciones de los burgos no condado son las relativas a los servicios de vivienda, alcantarillado, sanidad pública, fiscalización de construcciones, etc. Pueden compartir, por delegación, algunas de las funciones del Consejo del Condado, vgr. la vigilancia del desarrollo de la planificación urbana y rural. Hoy en día hay 499 burgos no condado y su población varía entre poco más de 1.000 y 98.000 habitantes.

b) *Distritos urbanos*: Fueron establecidos en 1894 y se rigen por la Ley de 1933. Tienen casi las mismas funciones que los burgos no condado. Hoy en día existen 532 y su población va desde los 1.600 a los 121.000 habitantes, aproximadamente.

c) *Distritos rurales*: Vale lo dicho anteriormente en cuanto su establecimiento y regulación. Sus principales funciones se refieren a servicios de vivienda, abastecimiento de agua, alcantarillado, disposición de aguas residuales, recogida de basuras, inspección de productos lácteos y cárnicos y lucha contra los ruidos. Se cuentan hoy 471 distritos rurales, con poblaciones que varían entre los 1.500 y los 106.000 habitantes.

Los distritos rurales están formados por parroquias, en número variable—por lo común de 20 a 30—. Las parroquias son de dos clases: las de población inferior a 300 habitantes, que sólo tienen normalmente una Asamblea parroquial a la que pertenecen todos los electores, y las superiores a dicha cifra, que tienen también un Consejo parroquial. Las del primer grupo pueden también tener este Consejo, si se les concede, previa solicitud; concesión obligada o discrecional según excedan o no de 200 habitantes. Cada uno de los dos órganos mencionados tiene sus atribuciones o competencias menores, relativas a específicos intereses parroquiales y cuya enumeración concreta no es del caso en este resumen. Las parroquias pequeñas pueden ser agrupadas bajo un solo Consejo parroquial. Existen unas 7.500 con dicho Consejo y unas 3.300 que sólo tienen Asamblea parroquial.

No podemos entrar en el detalle de las respectivas organizaciones internas, el sistema electoral, las relaciones con el Gobierno central, etcétera, por desbordar el contenido de nuestro estudio.

## 2. PROBLEMAS SENTIDOS. REORGANIZACIONES PARCIALES LLEVADAS A CABO.

El régimen local británico está formado por Corporaciones cuyos miembros son elegidos por los vecinos, y que actúan de acuerdo con deberes y poderes que les confiere el Parlamento en materias que conciernen a los habitantes de un determinado distrito o localidad. El principio directivo de su actuación y distribución de deberes y competencias es el de que un servicio debe estar a cargo del organismo más local posible, que pueda prestarlo eficazmente. Este principio vale tanto para la división de competencias entre el Gobierno central y las Corporaciones locales como para la distribución entre éstas.

El sistema actual viene del siglo XIX. Con la extraordinaria evolución que la sociedad y la técnica han experimentado desde entonces, algunos servicios que originalmente estaban a cargo de las Corporaciones locales han pasado al Estado, pero, en contraposición, han ido surgiendo nuevos servicios a cargo de las primeras. Y esto ha ocurrido mientras la estructura del régimen local se mantenía prácticamente igual. Esta situación dio lugar a que, en regiones de gran concentración industrial y elevada densidad de población, las Corporaciones locales se viesen incapaces de hacer frente a los nuevos problemas con la debida eficacia y a que se crease un estado de opinión del que han sido consecuencias, además de la reorganización del área londinense, a la que en detalle nos referiremos más adelante, todo el proceso de revisión iniciado en 1945 con el nombramiento de la Local Government Boundary Commission, para el reajuste de las áreas de las Entidades locales de Inglaterra y Gales para producir adecuadas y efectivas unidades de régimen local. Dicha Comisión fue disuelta en 1949, una vez que llegó a la conclusión de que no podía llevar a cabo su misión sin considerar al mismo tiempo problemas estructurales y funcionales, para lo que no tenía poderes. En la *Local Government Act* de 1958 se establecieron dos Comisiones, una para Inglaterra y otra para Gales, para revisar la organización del régimen local, excepto en el «Greater London»—para el cual se había nombrado ya otra Comisión en 1957—, y con diferente amplitud en las cinco áreas especiales que incluyen «conurbaciones» y en el resto de Inglaterra—por lo que se refiere a la primera Comisión—, y parte de cuyas propuestas han sido llevadas a cabo. La Comisión para Gales consideró, como la de 1945, que su misión había fracasado, por no habersele permitido hacer propuestas para una redistribución de funciones.

Publicados en 1967 los Informes de los Comités sobre Gestión de

Régimen local y sobre Personal de dicho Régimen local, y en 1969 los Informes de otras Comisiones reales sobre el Régimen local en Inglaterra y en Escocia, es evidente que estamos contemplando una etapa final en el régimen local británico, que dará paso a importantes modificaciones de forma y fondo. Por esta razón, las consecuencias que puedan extraerse del estudio del sistema actual tienen una validez ya muy limitada desde el punto de vista de su permanencia en un futuro próximo.

### 3. REFORMAS QUE EN LA ACTUALIDAD SE PROPONEN.

Ya hemos visto que existe un convencimiento de una organización territorial poco adecuada en Inglaterra y Gales y que ha dado ya lugar a reforma, tras la división de Inglaterra en áreas especiales y generales. A esta convicción y necesidad respondió el nombramiento en 1966 de una Comisión real para la reforma del Régimen local inglés, presidida por Lord Redcliffe-Maud, y que en junio de 1969 presentó al Parlamento su Informe, tras un arduo trabajo de tres años. La Comisión revisó los defectos de la presente estructura de las áreas, entidades y funciones en el régimen local inglés, propugnando cambios radicales, verdaderamente revolucionarios. Su encargo era el de «considerar la estructura del régimen local en Inglaterra, excepto en el Gran Londres, en relación a sus funciones, y hacer recomendaciones sobre entidades y sus límites, sus funciones y su división, teniendo en cuenta el carácter y tamaño de las áreas en que aquéllas pueden ejercerse con eficacia y la necesidad de mantener un sistema realizable de democracia local». No es posible efectuar aquí un examen ni aun una enumeración de las propuestas de la Comisión (4), pero es del máximo interés mencionar las conclusiones principales:

A) El tipo y carácter del régimen local debe ser tal que permita hacer cuatro cosas: 1.<sup>a</sup> Llevar a cabo con eficiencia un amplio margen de tareas profundamente importantes, relacionadas con la seguridad, salud y bienestar, tanto material como cultural, de las gentes de las distintas localidades. 2.<sup>a</sup> Atraer y mantener el interés de sus ciudadanos. 3.<sup>a</sup> Desarrollar la fortaleza esencial para tratar con las autoridades

(4) *Vid.* Report conocido como Redcliffe-Maud Commission Report, de la «Royal Commission on Local Government in England 1966-1969», en tres volúmenes publicados en 1969 por H. M. S. O. (Her Majesty's Stationery Office), Londres. En especial se recomienda el magnífico estudio y claro resumen del Informe, publicado por Tomás R. Fernández-Rodríguez en la *Revista de Administración Pública*, núm. 60, tercer cuatrimestre 1969.

estatales en una asociación válida. 4.<sup>a</sup> Adaptarse sin solución de continuidad al actual proceso de cambios sin precedente en la forma en que las gentes viven, trabajan, viajan, compran y se divierten.

B) El régimen local en Inglaterra necesita una nueva estructura y un nuevo mapa (5).

C) Inglaterra debe dividirse en sesenta y una nuevas áreas (6), comprendiendo cada una ciudad y campo. En cincuenta y ocho de ellas una sola entidad debe tener a su cargo todos los servicios. En la circunstancia especial de las tres áreas metropolitanas alrededor de Birmingham, Liverpool y Manchester, la responsabilidad de los distintos servicios debe dividirse entre una autoridad metropolitana—cuyas funciones principales serían la planificación, comunicaciones (planificación del transporte, proyectos, construcción y mantenimiento de carreteras, gestión del tráfico, control de estacionamientos y provisión de transportes públicos) y desarrollo general—y un número de autoridades de distrito metropolitano cuyas funciones principales serían educación, servicios sociales de carácter personal (cuidado de la infancia, varios servicios relativos al bienestar, atención de los sin hogar y de los impedidos, educación, bienestar y guía de los niños, guarderías de día, asistencia a domicilio, trabajo social para la salud mental, centros de entrenamiento para adultos, servicios de trabajo social y actividades dirigidas al bienestar, llevadas a cabo por algunas autoridades de la Vivienda), salud y vivienda.

D) Estas sesenta y una nuevas áreas de régimen local deben ser agrupadas, junto con el GLC, en ocho Provincias, cada una de ellas con su Consejo provincial. Los Consejos provinciales serían elegidos por las autoridades locales de las áreas unitarias y metropolitanas (incluyendo en la Provincia del Sudeste las entidades del Gran Londres), pero incluirían *co-opted members* (7). Las funciones principales de estos Consejos serían establecer la estrategia y la planificación provincial dentro de cuyo marco han de operar las autoridades locales principales. Sustituirían a los actuales Consejos de Planificación Eco-

---

(5) En esta conclusión han coincidido diez de los once miembros de la Comisión, habiendo disentido Mr. Senior.

(6) En la actualidad, Inglaterra está constituida, dejando aparte la organización del Gran Londres y las parroquias, por 79 burgo-condados y 45 condados—primer «escalón»—y por los Consejos de los distritos condales—segundo escalón—; a saber, 227 burgos no condado, 449 distritos urbanos y 410 distritos rurales.

(7) Miembros ajenos a la Corporación, elegidos por votación de sus miembros, por sus especiales conocimientos, que actualmente son adjuntos de algunos Comités de las Corporaciones.

nómica Regional y colaborarían con el Gobierno central en el desarrollo económico y social de cada Provincia. Por ello desempeñarán una parte esencial en la futura adaptación del régimen local a los cambios de modos de vida y de movimientos que habrán de traer consigo el tiempo y el progreso técnico.

E) Con las cincuenta y ocho áreas unitarias, y dondequiera que se precisasen, deberían elegirse Consejos locales para representar y dar traslado de los deseos de las ciudades y pueblos en todas las materias de la especial incumbencia de sus habitantes. Su único deber sería representar la opinión local, y tendrían el derecho de ser consultados en las materias de especial interés para sus habitantes, así como el poder hacer para la comunidad local un número de cosas que pueden hacerse mejor localmente, incluyendo la oportunidad de jugar un papel en alguno de los servicios principales del régimen local, en una escala adecuada a sus posibilidades y condicionado al acuerdo con la autoridad principal.

Señala cuatro defectos principales en el sistema actual:

1. Que las áreas de régimen local no se amoldan al tipo de vida y de trabajo en la Inglaterra moderna. El desajuste se incrementará cuando se apresuren los cambios sociales, económicos y tecnológicos.

2. Que es imposible una adecuada planificación del desarrollo y del transporte por la división de Inglaterra en 79 burgo-condados y 45 condados, que ejercen jurisdicciones independientes y separan la ciudad del campo, existiendo una acusada hostilidad entre los burgo-condados y los condados, por otro lado.

3. Que hay una división de servicios entre los Consejos de condado y los Consejos de los distritos condales y de los burgo-condados. Servicios que deberían estar en una sola mano están dispersos en varias.

4. Que muchas Entidades locales son demasiado pequeñas en tamaño y en recursos, lo que ocasiona que estén escasas de personal altamente cualificado y de equipo técnico, lo que perjudica su labor.

Las propuestas concretas abarcan las relativas al nuevo sistema de régimen local, ya mencionadas en las conclusiones principales, las relaciones entre el Gobierno central y el local, distribución de servicios de las autoridades principales, funcionamiento de las Corporaciones principales, Consejos locales y provinciales, Elecciones, Hacienda, Período de transición y Cambios a largo plazo.

En el estudio citado de Tomás R. Fernández-Rodríguez se hace un examen de las tres opciones estructurales que se presentaron a la Comisión (fórmula de las *city regions*, doble nivel de autoridades en



cada unidad territorial, y autoridades *most purposes* y Provincias) y se concluye que el cuadro aceptado ha sido una síntesis (8).

A esta convicción responde el Informe de la Comisión ministerial nombrada en 1964 a iniciativa de las cuatro principales asociaciones de Corporaciones locales. La Comisión informó en 1966 de sus puntos de vista y constituye dicho documento el llamado comúnmente «Informe Maud» (9).

No carece de interés señalar algunos puntos del Informe, que enumera, entre otros, los siguientes defectos del sistema:

A) La subsistencia de la tradición decimonónica, de que los Concejales han de ocuparse de los detalles reales de la administración diaria.

B) Que, como consecuencia, las grandes Corporaciones todavía confían en un complicado sistema de Comités y Subcomités, mal adaptados a la gran masa de asuntos que hoy en día requieren una acción coordinada a largo plazo.

C) Que a los funcionarios no se les otorga la suficiente confianza para adoptar decisiones sin acudir a los miembros de la Corporación.

D) Que el trabajo está fragmentado entre demasiados departamentos separados, apenas coherentemente organizados o dirigidos por el Secretario.

E) Que el resultado de los anteriores defectos es ineficiencia y falta de democracia. El que los miembros electivos se ocupen de minucias les deja poco tiempo para las decisiones importantes y para

(8) — En cada una de las 58 áreas unitarias, un solo nivel o escalón operativo para todos los servicios del régimen local.

— En las tres áreas metropolitanas, un doble escalón—autoridad del área y Consejos de distrito metropolitanos—, que se reparten los servicios.

— Un nivel local, con la finalidad primordial de representar a las comunidades locales.

— Un nivel «provincial»—ocho *Provinces*, quizá equiparables a nuestras Regiones—para establecer la estrategia general de actuación de las autoridades operativas.

La Comisión formula expresamente que el nuevo sistema debe surgir del presente siempre que sea posible.

Estimamos muy acertada la valoración y último sentido del Informe Redcliffe-Maud, tal como lo expresa Fernández-Rodríguez: la necesidad de engranar lo político y lo administrativo para articular correctamente un régimen local, revitalizando éste, como pieza esencial de un gobierno democrático, para salvarlo; amoldándolo a las circunstancias de la sociedad actual, para que pueda así institucionalmente, a nivel nacional, dialogar eficazmente con el Gobierno central.

(9) «Report of the Committee on the Management of Local Government», distinto por completo del Redcliffe-Maud Report ya examinado.

el contacto personal con los electores, e impide a los funcionarios utilizar su propia iniciativa y experiencia.

F) Que las Corporaciones locales sufren de falta de confianza por parte del Parlamento, de los Ministros y de sus Departamentos, y que mientras esto siga así y el Poder central no dé a las Corporaciones un mayor autogobierno, no puede esperarse que acudan a éstas ni miembros ni funcionarios de la necesaria capacidad.

G) Finalmente, que se siente un abismo cada vez más amplio en la Vida local entre gobernantes y gobernados.

Para evitar los males referidos y otros, el Informe propone una serie de medidas. Entre ellas:

a) Una más clara división de funciones entre miembros electivos y funcionarios. Los primeros deben ejercer el poder soberano dentro de la Corporación y decidir la política a seguir. Determinada ésta, deben delegar en los funcionarios todas las decisiones, salvo las más importantes, y dedicar mucho más tiempo al contacto personal con sus electores.

b) Los Comités deben dejar de ser organismos ejecutivos o administrativos, salvo para casos excepcionales. Sus funciones deben ser deliberantes.

c) Debe haber tan pocos Comités como sea posible—no más de seis en las mayores Corporaciones (no es infrecuente que existan veinte o más)—, reduciendo también en todo lo posible el número de Subcomités.

d) Debe establecerse una Comisión gestora («Board of Management») en todas las Corporaciones, excepto en las más reducidas, formada por un número de Concejales entre cinco y nueve, que tenga amplios poderes delegados del Pleno, que sea el único canal para los asuntos que vayan de los Comités a aquél, el punto focal en la gestión de los asuntos de la Corporación y la supervisora de toda la labor de ésta como una unidad (10).

---

(10) El «Comité de Dirección» o Comisión Gestora es precisa para tratar cuestiones políticas, coordinar el trabajo de otros Comités y asegurarse de que las cuestiones que surjan en el período comprendido entre reuniones del Comité o entre reuniones del Comité y del Ayuntamiento Pleno se despachen con rapidez. Asimismo debe ofrecer a los funcionarios asistencia diaria en los problemas políticos que se presenten en el desempeño de sus funciones ejecutivas. Este Comité sería responsable de la formulación de una política coordinadora para toda la Corporación, incluyendo la planificación general.

Los demás Comités y los funcionarios le harían recomendaciones, e informarían a través del Primer Oficial Ejecutivo (un papel desempeñado actualmente, y no siempre con eficacia, por el Secretario), el cual sería el responsable de conseguir

e) Siguen una serie de recomendaciones relativas a la gestión de personal y haberes de funcionarios, la abolición de los *aldermen*, miembros corporativos elegidos por los propios Concejales, un cambio de actitud del Poder central, simplificando fiscalizaciones y dando más poderes discrecionales a las Corporaciones, en cuanto a nombramientos de funcionarios y establecimiento de Comités, facultades impositivas, etc.

Con todo lo anteriormente dicho no quisiera dar el informante la impresión errónea de que considera, en bloque, que el régimen local británico es algo totalmente en «trance de liquidación». A veces se oye decir a personalidades británicas vinculadas a la Vida local que el sistema se mantiene sólo a base de la calidad personal de sus servidores y del genio del país para hacer funcionar las maquinarias más inadecuadas y herrumbrosas, y que el colapso total se produciría ateniéndose estrictamente a la letra de la ley; que este colapso se evita con una serie de contactos y consultas informales, de tipo totalmente particulares o al menos no reglado. Dejando a un lado la posible tentación británica de acudir a la ironía y a la paradoja, algo de cierto hay en ello, sin duda, pero la opinión del autor—con escasa autoridad y poca experiencia del país, ciertamente—es que el sistema de régimen local británico, con todos sus defectos y necesidad de racionalización, ofrece una vitalidad, un enraizamiento en la vida nacional, una presencia en su sociedad, que son evidentes. Sus Corporaciones tienen medios económicos poderosos y ofrecen una amplia variedad de servicios de gran calidad, y el nivel general de sus miembros y funcionarios en su condición moral, en su capacidad técnica, en su afán de servicio y dedicación al interés público sería muy de desear en muchos países. Todo esto no quiere decir que el régimen local del país no esté necesitado de importantes reformas para racionalizarlo y dar a sus servicios la eficacia y rentabilidad de los que proporciona el Poder central y más aún la empresa privada, con el fin

---

la coordinación entre los diversos departamentos y el acuerdo entre los funcionarios, en cuanto a las propuestas que hayan de formularse a los Comités y al Pleno.

Los problemas a que estas medidas buscan hacer frente son la falta de coordinación de Comités y departamentos, la falta de una planificación general, que proporcionaría una cierta coordinación; la tendencia a extender su influencia, que es una tentación tanto para los Comités como para los departamentos; y un intento de proporcionar una estructura que obligue a los representantes elegidos a centrarse en cuestiones políticas, más bien que en detalles de rutina diaria. Esto no les impediría conocer las quejas de los ciudadanos.

Las propuestas anteriores son muy drásticas y radicales ciertamente; es preciso reconocerlo.

de ofrecer a los ciudadanos el alto grado de bienestar creciente que, día a día, exigen con más fuerza.

## II. EL RÉGIMEN ESPECIAL DE LONDRES

### 1. SUS SISTEMAS DE GOBIERNO, ESPECIALMENTE LOS ESTABLECIDOS EN 1888 Y 1899.

Se discute por los historiadores si con anterioridad a la invasión romana existía o no un asentamiento en el lugar actual de Londres, pero indudablemente existía en la época romana y ha continuado existiendo desde entonces. La *City* de Londres fue la primera en el Reino Unido que obtuvo *status* municipal antes de finales del siglo XII, y su constitución y privilegios han sido la base sobre la que se ha desarrollado todo el régimen local británico.

Siempre ha sido Londres un centro de población con un notable poder de expansión. Ya en la Edad Media había sobrepasado los límites de la *City*, la cual sin embargo mantuvo siempre limitada su jurisdicción a las mismas dos hectáreas y media aproximadamente que continúan siendo su superficie, en medio de una inmensa zona urbana circundante.

A lo largo de sus muchos siglos de historia, Londres ha mostrado siempre una vitalidad asombrosa, favorecida por su situación geográfica, como puerto marítimo y fluvial y nudo de comunicaciones, que han hecho que constituyese desde siempre el centro político, cultural, comercial y financiero del país, y hoy día también un importantísimo centro industrial. Siempre ha atraído gentes de las Islas y del exterior y siempre se ha expandido, a partir de su centro, creciendo como una sola y única gran ciudad más bien que como una «conurbación» o crecimiento conjunto de centros urbanos, anteriormente separados, como ocurre en el caso de los West Midlands, por ejemplo. Esta fuerza expansiva actuó mucho más aceleradamente a partir de 1900 con los adelantos industriales y sobre todo con las sustanciales mejoras en los medios de transporte, y continúa la tendencia, si cabe con más fuerza.

Siempre ha habido—en los tiempos actuales especialmente—intentos para regular su crecimiento, pero se ha llegado a la conclusión de que la cuestión fundamental no es la de regular en cualquier forma ese crecimiento, sino la de dirigir al bien común su desbordante vitalidad, por medio de la autonomía local. A esa finalidad han respondido los organismos especiales creados en el siglo XIX, y alguno de los

cuales siguen todavía funcionando—vgr. la Policía Metropolitana (que, salvo en la *City*, es competencia del Ministerio del Interior), la Junta Metropolitana para el abastecimiento de agua, la Autoridad para el Puerto de Londres, la Junta del Transporte de Londres, etc.—; organismos ajenos todos ellos al régimen local. Hoy en día existen, además, como en el resto del Reino Unido, una serie de servicios que han sido nacionalizados y son administrados por Juntas especiales, vgr. los hospitales y el suministro de gas y electricidad.

La primera tentativa de dar a Londres una estructura metropolitana tuvo lugar en 1855 con la *Metropolis Management Act*, que reagrupó y reorganizó las 300 parroquias que aproximadamente trataban de gobernar Londres. Dicha Ley de 1855 creó la Junta Metropolitana de Obras, que tenía como misión principal la de dotar a Londres de una red principal de desagües y alcantarillado y de otras mejoras. Posteriormente, dicha Junta tomó a su cargo otras funciones, como el servicio contra incendios, por no existir otra autoridad u organismo eficaz que cubriese la totalidad del área edificada. En 1888 había tomado ya a su cargo las obras en la ribera del Támesis y las de prevención de inundaciones y mejora de puentes y carreteras. Asimismo, había proporcionado a la ciudad parques y espacios abiertos.

La citada Junta o «Metropolitan Board of Works» estaba constituida por representantes nombrados por la *City* y por 41 Juntas de Distrito, responsables de ciertos aspectos de la salubridad local, cuidado de las calles, eliminación de suburbios, etc. Su jurisdicción se extendía a una superficie de unas 290 hectáreas, tomadas de los Condados de Kent, Middlesex y Surrey.

El área mencionada señalaba aproximadamente los límites entre ciudad y campo, y se basaba en la superficie cubierta por las «Leyes de Mortalidad», donde el riesgo de plagas se consideraba mayor. Ni que decir tiene que el territorio de la Metropolitan Board Works no constituía ninguna entidad de régimen local, pero tuvo una gran influencia durante un siglo en la determinación territorial de los organismos londinenses.

Posteriormente, en 1867, se creó el «Metropolitan Asylums Board» y en 1870 la «London School Board», que cubrían la misma área de la Junta establecida en 1855, si bien sólo a los respectivos efectos de salud mental y enseñanza.

En 1888 la Ley de Régimen local—que estableció los Consejos de Condado en toda Inglaterra y Gales—transfirió también las respon-

sabilidades y funciones de la Metropolitan Board of Works a un nuevo organismo establecido al año siguiente por elección directa: el Consejo del Condado de Londres (London County Council o LCC, con cuyas siglas usuales nos referiremos a él). Con ese paso se convirtió la «Metropolis» en el Condado más reciente del país, cuyos límites, por otra parte, seguían los de la jurisdicción de la Metropolitan Board of Works.

En 1899 la *London Government Act* suprimió los 41 Distritos—que con la *City* formaban la «Metropolis»—y los sustituyó por 28 Metropolitan Boroughs o Municipios metropolitanos, en un sistema de «doble escalón».

Es de señalar que en 1903 el LCC tomó las funciones del antiguo organismo educacional «London School Board», y en 1929 las del «Asylums Board», que no fueron entregadas a los Municipios, sino al organismo general del escalón «superior». Ello no implicó, por otra parte, una extensión de límites.

Puede decirse que el LCC siempre tuvo más poderes que los demás Condados administrativos, habiendo heredado la innegable tradición centralizadora y un tanto autoritaria de la Metropolitan Board of Works. Por el contrario, los 28 Municipios metropolitanos siempre han tenido menos poderes que los demás Municipios de equivalente carácter.

Así, pues, durante los años que van desde 1888 a 1899, se estableció el sistema que había de regir Londres durante más de sesenta años. Un sistema de «doble escalón» como hemos dicho, con un Consejo de Condado fuertemente centralizador y Municipios metropolitanos relativamente débiles, y operando todo el sistema sobre la misma área de 1855.

El mecanismo funcionó bien hasta que la revolución en los medios de transporte estimuló el ritmo de expansión de Londres en forma extraordinaria. Las facilidades de transporte son sin duda el elemento de más importancia en el crecimiento de las ciudades, desplazando a las áreas circundantes, primitivamente rurales, masas de población que crean zonas urbanas en donde los elementos activos de las mismas apenas hacen más que dormir, acudiendo diariamente al trabajo al centro de la ciudad. Esto ocurrió en Londres y con extraordinaria intensidad.

## 2. NECESIDAD DE REFORMAS. COMISIONES INVESTIGADORAS Y PROPUESTAS DE LAS MISMAS.

En 1921 ya se estableció una Comisión bajo la presidencia de Lord Ullswater, que informó en 1923 sobre ciertas propuestas presentadas al Primer Ministro en 1919 por el LCC. La Comisión se mostró opuesta al establecimiento de una autoridad central para toda el área londinense o a la alteración de las funciones de los organismos locales existentes, pero recomendó la constitución de un Comité que aconsejase en cuestiones de transporte, vivienda, planificación urbana y desagües en toda la zona. Tal Comité fue creado posteriormente, pero se limitó a asesorar en cuestiones de transporte.

Otros Comités examinaron en 1945 y 1946 distintos problemas acerca del número, límites y superficie de los Municipios metropolitanos y distribución de funciones en el sistema de «doble escalón», pero fueron disueltos una vez que manifestaron que consideraban imposible estudiar dichos problemas, desligados de todos los del Gran Londres como un todo.

Llegamos ahora a la Comisión real nombrada en 1957 y constituida por seis miembros, bajo la presidencia de Sir Edwin Herbert, y que tras una exhaustiva labor en la que se utilizaron las más modernas técnicas de investigación social, presentó en octubre de 1960 un Informe que ha quedado como modelo de precisión e incluso de estilo literario en un documento administrativo.

En el nombramiento real se pedía a la Comisión que examinase «el sistema de régimen local en el área del Gran Londres y recomendase si algunos cambios—y en ese caso cuáles—en la estructura del régimen local y en la distribución de funciones entre las Corporaciones locales del área o de alguna parte de ella, asegurarían mejor un efectivo y adecuado régimen local».

A lo largo de 20 capítulos del Informe es difícil encontrar un problema de relevancia que no haya sido investigado y aclarado.

Como datos de interés podemos mencionar que el área revisada tenía en 1881 una población de casi cinco millones, y en 1960 ésta era de bastante más de ocho millones, pero mientras en 1881 sólo vivía fuera del área del futuro LCC un millón, en 1960 alrededor de cinco millones vivían fuera de dicha área; lo cual significa que en ochenta años la población del Londres «interior» cubierto por el LCC, había disminuido en una cuarta parte mientras que la del Londres «exterior» se había incrementado unas cinco veces.

El área inicialmente revisada tenía unas 2.105 hectáreas, y en ella tenían jurisdicción los Condados de Londres, Essex, Hertfordshire, Kent, Middlesex y Surrey, y existían también los burgo-condados de Croydon, East Ham y West Ham.

Dentro del Condado de Londres estaban la *City* de Londres y los 28 Municipios metropolitanos. En Essex, ocho burgos no condado y tres distritos urbanos. En Hertfordshire, un burgo no condado, seis distritos urbanos, uno rural y tres parroquias. En Kent, cinco burgos no condado y cuatro distritos urbanos. En Middlesex, 18 burgos no condado y ocho distritos urbanos, y en Surrey, 10 burgos no condado y siete distritos urbanos. Hemos mencionado estos detalles para poder apreciar con exactitud qué ingente cantidad de problemas planteaba la reestructuración de 112 Corporaciones locales de distinta naturaleza, cuya población excedía en junio de 1959 de los 8.700.000 habitantes.

La conclusión unánime de la Comisión era que dentro del área revisada, y a pesar de la multiplicidad de unidades administrativas, había un «Gran Londres» coherente. La Comisión hizo suyo el punto de vista del informe emitido por la Escuela de Economía y Ciencias Políticas de Londres de que «... los intereses comunes, la movilidad de la población, el mutuo apoyo de la industria, comercio, cultura, diversión y transporte a través de la mayor parte del área examinada, la hacen una entidad reconocible».

La Comisión tenía la preocupación fundamental de mantener un gobierno local en el área examinada que fuese verdaderamente «local» y accesible, y opinaba que una sola entidad que cubriese todos los aspectos del gobierno del Gran Londres sería demasiado gigantesca y remota.

Manifestaba su opinión de que el mecanismo existente era inadecuado y estaba lleno de anomalías—con cita de ejemplos concretos—, que no podía resolver los crecientes problemas del área revisada y que eran necesarias modificaciones orgánicas.

En esencia, proponía la supresión de los Condados de Londres y Middlesex y el fortalecimiento de las entidades del segundo escalón mediante amalgamaciones, dando más poderes a los nuevos Municipios londinenses y convirtiéndolos en las unidades básicas del régimen local.

Sobre el área de dichas unidades existía un «Consejo del Gran Londres», de elección directa, responsable de los servicios que necesitaban una planificación total. La *City* de Londres conservaría su *status* especial y recibiría los poderes suplementarios conferidos a los



nuevos Municipios, y éstos tendrían a su cargo los servicios que veremos en su lugar con el posible detalle, al examinar la regulación legal consecuencia del Informe.

La misma Comisión redujo el área inicialmente examinada y propuso que el «Gran Londres» debía abarcar una superficie de 1.870 hectáreas, en la que existiría la *City* y 51 Municipios, de población—dejando aparte la residencial o nocturna de la *City*, de 4.900 habitantes—que variaba entre los 94.000 y los 249.000 habitantes, y que sumaba un total de 8.438.190 habitantes en 1959 (11).

### 3. LA LONDON GOVERNMENT ACT DE 1963.

El Proyecto tuvo su segunda lectura en el Parlamento en diciembre de 1962, se convirtió en Ley en 31 de julio de 1963 y su sistema entró en plena vigencia en 1 de abril de 1965. En general ha seguido las recomendaciones del Informe Herbert, pero ha excluido algunas áreas propuestas, especialmente en el SO. de la zona revisada, por razones netamente políticas. Anteriormente había sido excluida otra superficie por el Ministerio de la Vivienda y Régimen Local, de tal forma que la superficie definitiva del área del Gran Londres vino a quedar en unas 1.550 hectáreas, con una población aproximada de ocho millones de habitantes.

Hemos visto que el Informe proponía el establecimiento de 51 Municipios más la *City*, que la Ley redujo a 32, más la *City*. En cualquier caso, las 85 entidades existentes en el área definitiva se redujeron a las citadas, si bien son de mayor extensión y población que las unidades propuestas en el Informe.

Todos los nuevos Municipios londinenses tienen «Cartas Reales» otorgadas en 1963 y 1964. El «Greater London Council» o GLC en su denominación usual, constituido por la Ley de 1963, cubre todo el territorio del «Greater London», formado por la *City* y los 32 Municipios siguientes:

---

(11) En las propuestas del Informe Redcliffe-Maud, de 1969, se dice que en la Provincia del Sudeste gran parte de la tarea del Consejo provincial se relacionaría tanto con las presiones ejercidas en la Provincia por los problemas del Gran Londres que la única solución sensata sería que el Gran Londres sea parte de ella, como ahora lo es de la Región del Sudeste de planificación económica regional. Esta Provincia del Sudeste estaría formada por el Gran Londres, los Condados administrativos de Bedfordshire, Buckinghamshire, Surrey, East Sussex, West Sussex, Kent, Oxfordshire y la Isla de Wright; por la mayor parte de los Condados de Essex, Hampshire, Hertfordshire y Northamptonshire, y por los Burgocondados de Brighton, Canterbury, Eastbourne, Hastings, Luton, Northampton, Oxford, Portsmouth, Reading, Southampton y Southend-on-Sea.

A) «Inner Boroughs» o Municipios interiores:

1, Westminster; 2, Camden; 3, Islington; 4, Hackney; 5, Tower Hamlets; 6, Greenwich; 7, Lewisham; 8, Southwark; 9, Lambeth; 10, Wandsworth; 11, Hammersmith; 12, Kensington and Chelsea.

B) «Outer Boroughs» o Municipios exteriores:

13, Waltham Forest; 14, Redbridge; 15, Havering; 16, Barking; 17, Newham; 18, Bexley; 19, Bromley; 20, Croydon; 21, Sutton; 22, Merton; 23, Kingston upon Thames; 24, Richmond upon Thames; 25, Hounslow; 26, Hillingdon; 27, Ealing; 28, Brent; 29, Harrow; 30, Barnet; 31, Haringey; 32, Enfield.

Westminster tiene el título de *City*. Kensington and Chelsea y Kingston upon Thames son «Royal Boroughs» o «Municipios reales».

Su población varía—aparte la singularidad de la *City* de Londres—entre los 146.000 y 341.000 habitantes, según cifras de 1965.

La distinción que hemos marcado entre los Municipios interiores y exteriores es muy importante, porque todos los servicios de Educación y Enseñanza no universitaria en los doce primeros y en la *City*—la antigua área del LCC—están a cargo de un Comité especial, prácticamente autónomo dentro del «Greater London Council» o GLC, denominado ILEA o «Inner London Education Authority», que heredó esa responsabilidad del anterior LCC. Esos servicios incluyen los de colocación de jóvenes, y en su conjunto, son, con mucho, los más importantes y de mayor costo en las Corporaciones locales británicas. En los 20 Municipios exteriores—como veremos—esa responsabilidad está a cargo de sus Ayuntamientos. Esta diferencia lleva consigo otra en cuanto a la diferencia en la imposición, requerida por el GLC de los distintos Municipios y que varía esencialmente según preste o no en ellos los servicios de enseñanza.

En 1970 el Ministro de la Vivienda y Régimen Local debería revisar esa competencia de la ILEA e informar al Parlamento si todas o alguna de sus funciones debían pasar a los Municipios o a agrupaciones de éstos, pero ya ha sido declarada subsistente por el Gobierno.

A) *Areas*.

Ya ha quedado mencionada la del «Greater London» y la de los 32 Municipios. También hemos aludido a la *City of London*, de especialísimas características, que, por razones históricas de mucho peso y de representación nacional, constituye una completa excepción en poderes y funciones, no ya en relación al resto del país, sino incluso a todos los Municipios londinenses. Su jurisdicción cubre sólo 2,5 hec-

táreas, como hemos dicho, y el estudio de sus particularidades—de extremado interés anecdótico e histórico—está fuera de la posibilidad de este resumen.

Otro tanto cabe decir respecto a las reducidísimas áreas de los «Temples», que contienen las «Inns of Courts», y cuyo interés está centrado en los privilegios concedidos a la Curia que ejerce ante los Tribunales, pero que no afectan en forma apreciable al régimen municipal de Londres.

## B) Constitución.

### a) *Del Greater London Council (GLC).*

Está formado por 100 Concejales elegidos directamente por los electores (dos, tres o cuatro Concejales, según el electorado, por cada una de las áreas municipales). En el futuro se establecerán circunscripciones parlamentarias, en las que también se elegirá un solo miembro para el GLC. Los Concejales están en el cargo por tres años y cesan en bloque.

Los Concejales eligen entre ellos, o de personas ajenas, calificadas para ser Concejales, 16 *aldermen* que ejercen el cargo por seis años, renovándose por mitad cada tres años. No hay entre estos *aldermen* y los Concejales propiamente dichos distinción alguna de competencia o funciones, y ya hemos visto que el Informe Maud propone la abolición de dichos *aldermen*, aunque hay opiniones diversas en cuanto a su conveniencia.

El Presidente del GLC es elegido por el Consejo de entre sus miembros, aunque teóricamente también puede serlo una persona ajena, calificada para ser miembro de dicho Consejo. Su cargo dura un año, y aunque, lo mismo que el Vicepresidente, es elegido por el Partido en mayoría, durante el ejercicio de su cargo suele abstenerse de actividades políticas y de votar, aun cuando tenga voto, y de calidad en caso de empate. El Partido en minoría elige el Vicepresidente segundo, que también—lo mismo que el primero—ejerce el cargo por un año. Cada uno de los Partidos en el Consejo elige su *Leader* o jefe, y constituyen éstos la principal fuente de poder dentro del Consejo. Dentro del GLC hay 13 Comités generales, dos especiales y el autónomo de la ILEA, a que ya nos hemos referido, y que es la autoridad educacional en el área del «Inner London». La composición de este Comité es de 53 miembros (40 consejeros del GLC, de los 12 Municipios interiores y la *City*, más 13 nombrados por cada uno de di-

chos 13 organismos). Además forman parte del Comité 16 personas ajenas al Consejo o a los Ayuntamiento y a la Corporación de la City, pero que son expertas en materias de Educación.

b) *De la City Corporation.*

La Corporación de la City de Londres actúa desde hace siglos a través de tres «Cortes»: la «Common Hall», compuesta del Lord Mayor, 25 *aldermen*, los *freemen* y los *liverymen* de las 84 antiguas Compañías de la City; la Corte de los *aldermen*, que son elegidos de por vida, y por último el «Common Council», que comprende 25 *aldermen* más 159 Concejales elegidos anualmente en los 25 distritos de la City por unas 13.000 personas, cuyo derecho se basa en la residencia o en la ocupación de edificios comerciales.

El «Lord Mayor», con enormes prerrogativas y rango, es propuesto por los *liverymen* y nombrado por la Corte de los *aldermen* y ejerce su cargo por un año.

c) *De los treinta y dos Ayuntamientos londinenses.*

Cada uno puede tener hasta un máximo de 60 Concejales, nombrados por elección directa, que ejercen su cargo por tres años y se retiran en bloque. Los Concejales eligen los *aldermen* hasta 1/6 del número de Concejales, o sea que la composición de un Ayuntamiento londinense es como máximo de 70 miembros. Los *aldermen* ejercen su cargo por seis años y se renuevan por mitad cada tres. Cada Ayuntamiento tiene un «Mayor» o Alcalde, elegido por el Consejo y que ejerce el cargo por un año.

C) *Servicios.*

El Greater London Council o GLC es una Corporación única y especial. No es Condado y tiene menos poderes que éste. Sólo es responsable de aquellos servicios que por su naturaleza requieren una Administración unificada y una vigilancia sobre la totalidad del área del Gran Londres, aparte sus atribuciones provisionales en materia de educación en el «Inner London», que ejerce a través del Comité autónomo de la ILEA.

Los clasificaremos en tres grupos:

a) *De responsabilidad exclusiva del Greater London Council (GLC).*

Servicio contra incendios. Ambulancias. Eliminación de basuras.

Desecación de terrenos (en una cierta área). Defensa contra inundaciones del Támesis. Sobrantes de vía pública. Expedición de licencias (de vehículos de motor, de conducir, depósitos de gasolina, lugares de recreo y apuestas). Los propios de varios edificios (museos, palacios, salas de concierto, etc., propiedad del GLC). Servicios científicos (para el ILEA, los Municipios londinenses y para otros organismos públicos). Servicios de suministros a los anteriores, y Organización de servicios de estudio y de investigación sobre el «Greater London».

*b) De responsabilidad exclusiva de los Ayuntamientos.*

Servicios de sanidad personal (maternidad y cuidado de recién nacidos, salud mental, etc.). Servicios de asistencia social (ancianos, impedidos, ciegos y gentes sin hogar). Servicios de la infancia. Bibliotecas. Cementerios y crematorios. Registro de nacimientos, matrimonios y fallecimientos. Registro de solares. Arrendamiento de parcelas rústicas. Piscinas y casas de baños. Recogida de basuras. Inspección sanitaria de edificios (condiciones de habitabilidad y posible exceso de ocupantes). Lucha contra ratas y otros animales transmisores de enfermedades, pestes y enfermedades infecciosas. Enfermedades de animales. Saneamiento. Eliminación de humos y ruidos. Pesos y medidas. Alimentos y medicinas. Mercados callejeros y mataderos. Limpieza de la vía pública. Vigilancia de requisitos en locales de comercio. Licencias para varias clases de establecimientos (vgr. agencias de colocación). Servicios municipales de información. Elecciones y registro de electores, y finalmente, todas las funciones y servicios recaudatorios de exacciones locales.

*c) De responsabilidad compartida entre el GLC y los Ayuntamientos.*

*Planificación:* El GLC es la autoridad planificadora general para el Gran Londres y ha de presentar el «Plan estratégico de desarrollo del Gran Londres». Se ocupará también o dará instrucciones para las solicitudes de planificación que tengan una importancia principal para la del Gran Londres.

Los Ayuntamientos son las autoridades planificadoras locales y han de presentar planes de desarrollo del Municipio dentro del marco del Plan estratégico de desarrollo del Gran Londres. Recibirán todas las solicitudes de planificación y se ocuparán de todas aquellas no reservadas al GLC.

*Carreteras:* El GLC es responsable de la construcción, mejora, con-

servación e iluminación de las carreteras principales, excepto las «troncales», que son competencia del Gobierno central. También se ocupa de todos los puentes sobre el Támesis, excepto los cuatro de la City. Actualmente el GLC delega algunas de sus funciones de este apartado en los Ayuntamientos.

Estos últimos tienen en las carreteras que no sean troncales o principales las mismas funciones reseñadas en el párrafo anterior.

*Tráfico:* El GLC es la autoridad general para el tráfico en el Gran Londres y autoriza esquemas para su gestión, vigilancia, límites de velocidad, pasos de peatones en carreteras a su cargo—las principales—, señales de tráfico y aparcamientos callejeros. También puede ocuparse de aparcamientos no callejeros para automóviles.

Los Ayuntamientos pueden ocuparse de aparcamientos callejeros y no callejeros. Se encargan de proporcionar y conservar avisos y aparatos de señales de tráfico, marcas en el pavimento, pasos de peatones en sus carreteras, pasos subterráneos y aparcamientos con contador.

*Vivienda:* El GLC se hace cargo de todos los poderes del LCC y de sus existencias de viviendas. (Al finalizar el año 1966 tenía el GLC unas 241.000 viviendas de su propiedad). También vigila las necesidades de vivienda dentro del Gran Londres y ayuda a proporcionar vivienda y empleo a los londinenses, tanto en Londres como en las ciudades nuevas o en expansión. Mantiene una oficina para intercambio de viviendas y hace préstamos para su adquisición.

Los Ayuntamientos tienen plenos poderes dentro de sus Municipios. Proporcionan nuevas viviendas, mejoran las existentes, eliminan suburbios y conceden préstamos para la adquisición de viviendas. Los Municipios londinenses eran propietarios de unas 338.000 viviendas en 1965, recibidas de las Corporaciones a las que reemplazaron.

*Parques:* El GLC se ha hecho cargo de todos los parques y de las actividades dentro de los mismos, de los que se ocupaba anteriormente el LCC, pero puede transferir algunos de ellos a los Ayuntamientos. Tiene facultades para crear nuevos parques y espacios abiertos cuya importancia exceda del área local. (En la actualidad tiene a su cargo unos 150 parques y espacios abiertos). También se ha hecho cargo de terrenos sitios en el «Green Belt»—o cinturón verde que rodea a Londres y en el que está prohibido edificar—que pertenecían al LCC y al Condado de Middlesex.

Los Ayuntamientos han recibido todos los parques y espacios abiertos de las Corporaciones a las que sustituyeron y tienen un número

considerable a su cargo. Tienen competencia para crear parques y espacios abiertos dentro de los respectivos Municipios.

*Alcantarillado:* El GLC tiene a su cargo toda la red principal de colectores y las instalaciones para la eliminación de aguas residuales (en el área del GLC a estos efectos y que no coincide exactamente con la del Gran Londres). Tiene también la vigilancia de las descargas de los productos industriales de desecho de la red a los colectores.

Los Ayuntamientos tienen, en general, la responsabilidad del alcantarillado que no sean los colectores principales, y de la vigilancia de los desagües.

*Defensa Civil:* El GLC tiene un Servicio Auxiliar contra Incendios y las secciones de ambulancias y primeras curas del Cuerpo de Defensa Civil. Coordinará el transporte para la evacuación, en casos de emergencia, de las madres y los niños, así como de los menores en general.

Cada Ayuntamiento tiene una División de Defensa Civil, que incluye Cuartel General y las secciones de rescate, asistencia social (repartimiento y cuidado de los sin hogar y alimentación de emergencia) y vigilancia.

*Regulaciones para conservación de edificios:* El GLC y los Ayuntamientos tienen poderes para hacer cumplir órdenes para la conservación de edificios de interés arquitectónico e histórico, y para dictar las suyas.

*Policía de la edificación:* El GLC tiene dicha responsabilidad en el «Inner London» pero delega parte de sus funciones en los Ayuntamientos. Da licencias para la construcción de edificios de determinada altura, naturaleza o importancia, en toda el área londinense.

Los Ayuntamientos interiores ejercen la fiscalización delegada que les concede el GLC. Los exteriores realizan dicha función en sus Municipios, con la salvedad del párrafo anterior.

*Diversiones:* Tanto el GLC como los Ayuntamientos tienen poderes para proporcionar diversiones de distintas clases (teatros, salas de conciertos y de baile, etc.).

*Educación:* Nos hemos referido ya a la composición de la ILEA, a través de la cual el GLC ejerce dentro del área del «Inner London» sus poderes relativos a enseñanza que no sea universitaria, si bien anualmente concede también a la Universidad de Londres una subvención de 300.000 libras esterlinas.

Los Ayuntamientos exteriores se ocupan de la enseñanza no uni-

versitaria dentro de sus Municipios e incluso de la colocación de los jóvenes.

La ILEA ya ha sido declarada subsistente, como se ha dicho.

Hemos de resaltar finalmente que—salvo las particularidades de la *City* y las mencionadas en materias educacionales y algunas otras, que distinguen a los Municipios interiores y exteriores—todos los Municipios londinenses tienen los mismos poderes y prestan los mismos servicios.

#### 4. RECURSOS ECONÓMICOS.

Aparte del rendimiento de sus bienes y explotaciones, subvenciones específicas y derechos o tasas, la Hacienda local de los Municipios y del «Greater London» se nutre del gravamen de la propiedad urbana destinada a vivienda—y cuyo gravamen recae sobre el inquilino—y de los contingentes del Tesoro (en mucha menor escala), pero que adquieren creciente importancia.

Los Municipios londinenses y la *City* son autoridades impositivas y el GLC puede obtener ingresos solicitándolos de ellas. Cada Ayuntamiento y la *City* fijan el tipo impositivo por libra esterlina de riqueza imponible—según normas generales y valuaciones oficiales, con las correspondientes deducciones autorizadas—y recaudan las cuotas resultantes. El GLC, por su parte, establece cuáles son sus necesidades presupuestarias y solicita de los Municipios y la *City* un tanto por libra esterlina de riqueza imponible, teniendo a la vista los diferentes servicios que presta en el área del Municipio en cuestión, y con sustancial diferencia entre los del «Inner London» y los del «Outer London», a causa de los servicios educacionales de la ILEA, que a su vez solicita del GLC las sumas necesarias, y que son las más considerables dentro de todos los servicios prestados en la esfera local. Los Ayuntamientos recaudan al mismo tiempo sus cuotas propias y las del GLC—incluyendo las de la ILEA—y también las de otros organismos generales, ajenos a las Corporaciones locales (Juntas de Aguas, vgr.), y se cuidan de especificar al contribuyente los diversos conceptos de la imposición. Posteriormente entregan al GLC y a los demás organismos las cuotas recaudadas para los mismos.

De acuerdo con Leyes de 1948 y 1958, los Municipios metropolitanos londinenses recibían un contingente general del Tesoro y otro especial para reducir el aumento de presión fiscal local; pero al mismo tiempo disponían de un esquema igualatorio para reducir las diferen-



tes presiones fiscales que resultaban de los distintos recursos a su alcance, y los más prósperos ayudaban a los necesitados. La Ley de 1963 autoriza al Ministro de la Vivienda y Régimen Local para establecer un esquema similar para el Gran Londres o para parte de él, y aún no se ha acordado, por el momento, su forma definitiva.

Finalmente, como los Condados de Essex, Kent, Surrey, y el Hertfordshire han perdido parte de su población y recursos con la reforma londinense de 1963, sin poder reducir automáticamente los costos de sus respectivos servicios, siempre que la presión fiscal de los mismos aumente más de cinco peniques por libra, el GLC les satisfará el exceso, reduciéndolo 1/8 cada año hasta 1972-73, en que cesará la compensación.

Pueden servir de información muy reveladora algunas cifras del presupuesto del GLC en 1968-69.

Por lo que se refiere al estado de ingreso del presupuesto ordinario del año económico 1968-69, éste asciende a 325 millones de libras esterlinas, de los cuales 151,7 provienen de los contribuyentes de las 33 unidades administrativas, previo requerimiento del GLC a las Corporaciones; 132,6 provienen de rentas, cargas por servicios, etc., y 40,7 se reciben del Tesoro.

En cuanto al estado de gastos, nivelado con el de ingresos, 126,3 millones son para enseñanza, 61,2 para viviendas, 39 para gastos de empréstitos y el resto para distintos servicios. (En conjunto los gastos de personal suponen aproximadamente 1/3 del presupuesto de gastos).

Por lo que se refiere al presupuesto de capital del GLC para dicho año fiscal, diremos que asciende a 164 millones de libras esterlinas. Su estado de ingresos se nutre de empréstitos—113 millones—, recursos propios—36 millones—y aportaciones, subvenciones, etc., por 15 millones. En el estado de gastos hay 52 millones para viviendas, 19 para carreteras, 13,5 para enseñanza, 8,5 para planificación, 21 para distintos servicios y 50 para concesión de préstamos (principalmente destinados a adquisición de viviendas por los particulares).

En total, en el año fiscal 1968-69, el Consejo del Gran Londres presupuesta para sus atenciones 489 millones de libras esterlinas, es decir, unos 83.000 millones de pesetas que, contando la población de su área—unos ocho millones de personas—, suponen 10.300 pesetas por habitante y año.

Si a dicho presupuesto unimos los de los 32 Municipios y el de la *City*, resulta que el presupuesto total de las Corporaciones locales de Londres asciende a unos 1.000 millones de libras esterlinas, es decir,

alrededor de los 170.000 millones de pesetas, que suponen más de 20.000 pesetas por habitante y año.

En 1968 el área londinense tenía casi 654 millones de libras esterlinas de riqueza urbana imponible. En el ejercicio 1968-69 el GLC percibía por cada libra de riqueza imponible seis chelines y 11 peniques, de los cuales 4/9 correspondían a la ILEA para servicios de enseñanza, por lo que respecta a los 12 Municipios del «Inner London» y a la City. En cuanto a los Municipios exteriores, la percepción del GLC variaba entre un chelín y 7,5 peniques y 1/11,9 chelines por libra.

Este conjunto de cifras revela mejor que las palabras y opiniones particulares la importancia y el vigor de la organización local londinense, que aun se verán con toda probabilidad muy incrementadas con el traspaso al GLC del sistema de transporte subterráneo y de autobuses de la zona londinense. La pujanza económica de las Corporaciones de Londres es superior a la de las del resto del país, que ya de por sí suelen ser los empresarios y propietarios más importantes—no sólo de fincas rústicas, sino de viviendas—de la localidad respectiva.

##### 5. CONSECUENCIAS DE LA REFORMA DE 1963 Y ANÁLISIS DE SUS RESULTADOS.

La tarea de transformar el sistema anterior en el actual ha sido de máxima envergadura y durante un año han coexistido las Corporaciones antiguas y las nuevas, colaborando en el proceso de traspaso de competencias, documentación, bienes, etc. Hubo que resolver el problema de unos 45.000 funcionarios locales afectados, situándolos adecuadamente y protegiendo su *status* profesional, y hacer frente al ingente número de problemas concretos planteados, y todo se realizó sin estridencias ni caos, con enorme disciplina y entusiasmo, dejando a un lado preferencias personales y vinculaciones de muchos años a otros organismos, aceptando la inevitable reducción de categoría para muchos funcionarios superiores, etc. La nueva estructura se puso en marcha plenamente en 1 de abril de 1965, resolviendo los problemas de ajuste y las fricciones, a través de la negociación y el compromiso. En el éxito alcanzado es de absoluta justicia mencionar la labor de la «London Boroughs Association» o LBA, que agrupa a todos los Municipios londinenses, pero que tiene carácter voluntario. Su prestigio y actuación son de tal calidad que es la pieza fundamental en las relaciones entre el GLC y los Municipios, punto clave del nuevo sistema. La LBA asiste a estos últimos, les ayuda a adoptar una línea común

en la política a seguir, plantea sus problemas y aspiraciones, lima asperezas, y ha conseguido ya decisivos resultados en la cooperación con el GLC en la eliminación de puntos de fricción en la espinosa cuestión de las competencias compartidas y en otros terrenos. Hoy en día lleva a cabo conversaciones con el GLC para la posible transferencia a los Ayuntamientos de algunos poderes del primero en cuanto a carreteras, tráfico, parques y espacios abiertos y concesión de licencias.

Debemos examinar en concreto los resultados conseguidos con la reforma y valorar las ventajas e inconvenientes de la misma en relación con los servicios prestados, y para ello creemos que el mejor camino es seguir el análisis efectuado por el Grupo del Gran Londres de la Escuela de Economía y Ciencias Políticas de dicha capital, y que ha sido publicado, dentro de la Colección de Estudios de Investigación, por la Comisión Real para el Régimen Local de Londres, en marzo de 1968.

Se titula dicho análisis *Las lecciones de la reforma del régimen de Londres* y estudia las consecuencias que se han observado en los tres años de vida del sistema. El saldo de la experiencia se juzga evidentemente positivo, aun cuando hayan de pasar todavía más años antes de que puedan comprenderse todas las posibilidades de la reforma.

En general aprecia la ventaja de la existencia de una autoridad única para la planificación estratégica de Londres, o al menos para la mayor parte de su zona edificada, y prevé la posibilidad de que, a no mucho tardar, deba aumentarse el área del Gran Londres con nuevas áreas o Municipios, reconsiderando las propuestas de la Comisión Herbert, que propugnaba una mayor superficie para el «Greater London», como ya se ha dicho en su lugar.

También considera que los nuevos Municipios tienen la adecuada extensión y los necesarios recursos para llevar a cabo sus funciones, y que ha habido un notable grado de cooperación entre el GLC y los Ayuntamientos.

Ve las siguientes ventajas concretas de la reforma:

A) En cuando al GLC:

Las carreteras principales y el tráfico están bajo un solo Comité, que ya ha llevado a cabo una congruente y estimable labor, preparando asimismo un esquema orgánico de gran importancia.

Por lo que se refiere a viviendas, el GLC está en mejor posición que su antecesor LCC para conseguir de los Municipios «exteriores» que ayuden a los «interiores» a resolver en aquéllos las dificultades para obtención de viviendas, casi insolubles en los segundos. Un nota-

bilísimo ejemplo de lo conseguido es el proyecto en ejecución del «Thamesmead», que dará vivienda a 60.000 personas. Otro ejemplo es la canalización de la emigración, dirigiéndola hacia otras ciudades de nueva creación.

En cuanto a planificación, no puede juzgar porque el Plan a cargo del GLC no había sido presentado todavía. Por lo observado, se ha llevado a cabo por parte del GLC una impresionante labor previa de investigación, que recoge todos los aspectos sociológicos, económicos, ocupacionales, de servicios, etc., de todas las áreas londinenses, que es de esperar produzca un Plan de gran perfección y detalle.

Por lo que respecta a la eliminación de basuras, ya se ha aprobado por el GLC la instalación de una modernísima planta de incineración, de un costo de nueve millones de libras esterlinas.

En cuanto a la red principal de alcantarillado, prácticamente toda la del Gran Londres está bajo la vigilancia del GLC, que ha formado ya una flota de barcas para transportar al mar los productos sólidos, estudiándose otros sistemas más modernos.

#### B) En cuanto a los Ayuntamientos:

Han mejorado sus disponibilidades económicas y pueden lograr personal mejor cualificado. Los servicios centralizados de aprovisionamiento a través del GLC también les han permitido efectuar notables economías.

Al hacerse cargo los Ayuntamientos de los servicios asistenciales (los más importantes, junto con los educativos en el caso de los «exteriores») se ha logrado generalmente una mejora y se ha permitido una coordinación entre los relativos al cuidado de la infancia, sanidad personal y asistencia y obras sociales, y los de vivienda, que a veces ya están en dependencias de un mismo edificio.

Por lo que respecta a la enseñanza en los 20 Municipios exteriores, parece fuera de duda la mejora en la primaria y la secundaria, y más discutible la de las enseñanzas de perfeccionamiento y especializada. Algunos Ayuntamientos creen que para ocuparse debidamente de estas dos últimas necesitarán la cooperación de los Municipios vecinos y de los Condados colindantes.

Por lo que respecta a los inconvenientes y dificultades encontradas con la reforma:

Habría que distinguir, para ser exactos, las que nacen de la Ley de 1963 y las que son consecuencia de la legislación general de régimen local, en la que se basó la reforma, pero es prácticamente imposible matizar tanto en todos los casos concretos. Siguiendo el análisis

referido, mencionaremos primero las que afectan al GLC y a los Ayuntamientos y a continuación las que alcanzan solamente a estos últimos.

A) Al GLC y a los Ayuntamientos:

Ya nos hemos referido de alguna forma a los problemas de personal y a las diferencias de presión tributaria. En cuanto a los primeros, son inevitables en toda reforma de este tipo y se solucionarán por entero al llegar la jubilación de una serie de personal actualmente ocupado como «asociado» pero que, desde un punto de vista económico y funcional, sería en realidad cesante.

En cuanto al sistema financiero de los nuevos Ayuntamientos, hay que llegar a un esquema de igualación para todos ellos—y no sólo para los interiores—que corrija notables diferencias de presión tributaria aún existentes.

Las posibles desventajas, y ciertamente las mayores dificultades, han nacido de las atribuciones compartidas por los Ayuntamientos y el GLC, sin que se hayan dejado siempre establecidas con suficiente claridad las respectivas competencias. Nos referimos especialmente a las materias de planificación, viviendas, carreteras y tráfico, y a la regulación provisional efectuada en materia de educación y, en cierta medida, también de parques.

Por lo que se refiere a planificación, se estableció a comienzos de 1965 un grupo conjunto de trabajo, compuesto de funcionarios del GLC y de la LBA, o Asociación de Municipios Londinenses, y con la asistencia de funcionarios del Ministerio de la Vivienda y Régimen Local. Dicho grupo había dado ya doce informes en noviembre de 1966, y como consecuencia de sus esfuerzos se ha logrado un acuerdo firme para la determinación de competencias en cada uno de los «escalones».

El grupo considera que aún quedan defectos de estructura en lo que concierne a planificación: en especial, que al GLC no se le ha dado ningún poder específico para la planificación detallada del área central londinense—que se considera de vital importancia—y ni siquiera para ejercer una adecuada vigilancia de la planificación en dicha área; y, por otro lado, que es el Ministerio y no el GLC el que tiene competencia para resolver las apelaciones contra las decisiones relativas a planificación, tomadas por los Municipios, lo cual ha llevado a grandes demoras. Se cree que la función decisoria debe pertenecer al GLC, que es la autoridad planificadora para el Gran Londres.

En nuestra opinión y en la de los funcionarios entrevistados, la concurrencia de competencias en materia de planificación es absolutamente inevitable, porque ni el GLC puede abarcar el detalle de los

proyectos en todos los Municipios, ni la atribución a éstos de facultades plenas en su área resolvería el problema de la necesaria planificación unitaria para la entidad única y común que es el Gran Londres. Por ello creemos que sólo cabe precisar con todo detalle las respectivas esferas de competencia y dar las normas más claras posibles para los casos de consulta y de acción conjunta.

En relación a la vivienda, hay dos cuestiones: una, saber durante cuánto tiempo continuará el GLC ejerciendo poderes concurrentes con los Municipios en esta materia, y otra, el determinar cuándo y qué propiedades urbanas del antiguo LCC serán entregadas a los Municipios. Hay puntos de vista contrapuestos, hoy en vías de solución por medio de otro grupo conjunto, especialmente designado para el caso. El autor recogió verbalmente la impresión de que los Ayuntamientos desean tomar esas propiedades y facultades en materia de vivienda y que ven con cierto recelo que el GLC se convierta muy pronto en un monopolio de viviendas. Por otro lado, este último realiza una importantísima labor en este aspecto y siente en cierta manera que es para él también una cuestión de prestigio continuar con dichas funciones y propiedades. En todo caso, en este punto, como en otros, ambas partes han demostrado un elevado espíritu de comprensión, un respeto mutuo y un sentido de la responsabilidad que solucionarán del todo el problema, que teóricamente no debe ofrecer apenas dificultad, a diferencia del de planificación.

Mayores dificultades existen para la solución de los problemas relativos a la competencia sobre carreteras. La Ley de 1963 da al GLC la competencia en materia de carreteras metropolitanas, pero no las define, sino que da una lista de ellas—que cubren 900 kilómetros dentro de Londres—. El GLC desea tener más a su cargo, por los efectos que producen en cuanto a planificación, y los Municipios tienen justamente el interés opuesto, porque el GLC—a través de las regulaciones de planificación—tiene la vigilancia de la zona de la carretera, en una profundidad de unos 70 metros a cada lado, lo cual va en disminución de las competencias municipales. Por ahora no se ha solucionado este problema concreto.

En cuanto a tráfico, hay una compleja concurrencia de competencias entre el Ministerio de Transporte, la Policía, los Municipios y el GLC para la conservación y funcionamiento de señales y aparatos. En materias tales como licencias de autobuses y sus paradas, taxis y sus conductores, tráfico normal, pasos para peatones, aparcamientos, etcétera, las competencias están muy distribuidas y en ocasiones con-

fusas, y se requerirá una integración mayor, así como la puesta en claro de la posición del GLC en relación a los problemas del transporte y del tráfico londinense.

Por lo que respecta a educación, el Gobierno ha declarado ya firme la competencia de la ILEA, pero esto da lugar a que, así como en los Municipios exteriores los servicios médicos escolares pueden integrarse con otros servicios asistenciales, no ocurre eso en los interiores, porque aquéllos son prestados por la ILEA y la mayor parte de la población infantil queda fuera de los servicios asistenciales del Municipio. Esto lleva consigo la complicación de lograr una coordinación administrativa y además que, en ocasiones, se duplican los trabajos realizados por los servicios municipales, que han de ocuparse de las familias y asesorar a la ILEA. Otro problema es el del uso conjunto de personal y edificios para los servicios de sanidad escolar y los sanitarios generales del Municipio. Se cree que una misma autoridad debe ser responsable de los servicios de educación, sanitarios y de asistencia social.

Por lo que se refiere a parques, antes de 1970 habrán de revisarse las previsiones de la Ley de 1963, como la misma indica. Se espera que cualquier intento de alterar la regulación provisional actual va a tropezar con la resistencia del GLC, que trató en 1965 de obtener facultades sobre todas las plazas de Londres, si bien el Ministerio se opuso a dicha pretensión. Tampoco debe haber mayor dificultad teórica para regular la atribución de competencias en esta esfera.

#### B) Sólo a los Ayuntamientos:

Hay un problema común, y es que el nuevo sistema apenas ha alterado la estructura interna de los Municipios londinenses, y se observa una cierta incongruencia entre ésta y las respectivas funciones, con exigencia de Comités, o silencio sobre la misma, en completa desproporción con la importancia de los servicios a que se refieren.

Luego existen otras dificultades: las derivadas de los cambios de límites (todas las unidades, excepto la *City* y *Harrow*, han supuesto cambio de los mismos) y, en consecuencia de ello, dificultades de gestión desde distintos edificios, mayor distancia a la Casa Consistorial en muchas ocasiones y, lo que de momento importa más, una cierta falta de sentido comunitario en las nuevas áreas, que el autor ha visto en las visitadas, y que trata de combatirse con una intensa política de relaciones públicas, de información y propaganda de las cuestiones municipales. Pero ello es probablemente inevitable en una época inicial y no debe preocupar demasiado, porque el tiempo irá

creando ese sentimiento de pertenecer a una comunidad determinada.

A veces se discute también si la reforma no ha llevado en ocasiones a graves incomodidades, con la resultante ubicación de establecimientos residenciales para ancianos y niños, y quizá—en algún caso al menos—a la pérdida del cierto grado de mayor experiencia que en materia de sanidad pública ofrecía el antiguo LCC, y que en todo caso se estima que será transitoria.

#### 6. COMPARACIÓN DEL SISTEMA DE LONDRES CON EL GENERAL DEL PAÍS.

En general las ventajas del primero son considerables. En resumen, podríamos decir que:

A) En el sistema general de doble escalón—condados y distritos de condado, en sus tres variedades—casi todas las funciones importantes se llevan a cabo por el primero. En el sistema de Londres los servicios se distribuyen no por su importancia, sino por su naturaleza estratégica, de conjunto, o local, y la posibilidad de la más efectiva administración de los mismos, según el área a que afectan.

B) Así como en el sistema general del país hay funciones delegadas en favor de las Corporaciones del segundo escalón—en cuyo caso el condado ejerce una fiscalización política y financiera sobre el servicio en cuestión, con las consiguientes fricciones—, en Londres, salvo las excepciones vistas y problemas examinados, hay competencias claras y atribuidas exclusivamente a uno u otro escalón.

C) En la organización general hay grandes diferencias de tamaño y medios económicos en las distintas entidades de una misma clase. En Londres, aparte el caso especialísimo de la *City*—por razones históricas y de ámbito nacional—, los Municipios son notoriamente uniformes en tamaño, población y riqueza, aunque haya las naturales diferencias inevitables.

D) Aun cuando el sistema de burgo-condado tiene indudables ventajas, especialmente en cuanto a la concentración de competencias, tienen estas unidades el inconveniente de que sus áreas de expansión caen dentro de los condados colindantes, y, por otro lado, el ejemplo de los primeros ejerce una atracción sobre grandes burgos no condado y distritos que ambicionan alcanzar aquel *status* y aceptan a regañadientes la autoridad del condado. En Londres las nuevas unidades no tienen esos inconvenientes, y también sus disponibilidades—mucho mayores que en las Corporaciones de fuera del área londinense—les permiten atender debidamente sus servicios (e incluso su tamaño, en relación con el de los demás burgos-condado, ya que sólo seis en Inglaterra y Gales son mayores que el mayor Municipio londinense).



## 7. RESUMEN.

En su lugar hemos indicado las imperfecciones e inconvenientes del sistema, por dos motivos; el primero, para guardar la posible objetividad, evitando la impresión de un previo estado de ánimo totalmente favorable a la reforma y de un entusiasmo indiscriminado por la misma; el segundo, porque quizá el ver defectos y fallos sea lo más eficaz para tratar de perfeccionar un posible sistema, tratando de evitarlos, y no perdiendo de vista las radicales diferencias de planteamiento y circunstancias concurrentes en los diferentes países.

Para resumir nuestra impresión, diríamos que, justificadamente, puede considerarse el nuevo sistema de régimen local de Londres un verdadero éxito. Es, en general, totalmente adecuado a las circunstancias del Reino Unido y a las del área para la que se creó, pero, como toda obra humana, es susceptible de mejora, y necesita ciertamente retoques y eliminación de defectos, en lo que ya se ha visto y en lo que el tiempo irá mostrando. En especial, hay que eliminar puntos de confusión o fricción en cuanto a las competencias compartidas, y dar a todos los Ayuntamientos un marco estructural más racionalizado, incluidos los de Londres. Es una reforma cuya necesidad está en el ánimo de las gentes responsables de la Gran Bretaña relacionadas con la Administración pública y, más en concreto, con el régimen local. Pero, aún ahora, creemos que se ha conseguido un sistema que tendrá larga vigencia—con esos ajustes menores—y que el país y los hombres que crearon tal sistema para Londres pueden sentirse justamente orgullosos de lo que nuestro Eugenio D'Ors llamaba la «obra bien hecha».

8. CONCLUSIONES SOBRE POSIBILIDAD DE APLICACIÓN DEL SISTEMA DE LONDRES  
A OTRAS ÁREAS METROPOLITANAS.

En nuestra opinión, el sistema de Londres, que constituye un extraordinario logro para los problemas específicos de dicha capital, no es aplicable a otras áreas que no han alcanzado todavía una auténtica unificación que las haga la «entidad única reconocible» que encontramos en Londres. Para cuando llegue ese momento, tiene la experiencia londinense un notabilísimo interés en cuanto a la técnica de establecimiento del sistema de «doble escalón» y, en especial, el examen de sus deficiencias e inconvenientes, para tratar de evitarlos o corregirlos. Las experiencias ajenas son valiosas cuando no se trata de copiarlas simplemente, y para el establecimiento de un sistema de doble escalón o nivel, que quizá sea teóricamente el ideal en las grandes aglomeraciones urbanas, siempre serán válidos algunos principios generales que se han seguido en el caso de Londres:

Que cada servicio se preste por el organismo que tenga carácter más local, con tal que pueda prestarlo con eficacia. Que el organismo de menor amplitud trate los problemas específicos de su zona y el más extenso actúe en la planificación estratégica general y en los problemas comunes a la zona total. Que se eviten en todo lo posible las competencias compartidas y se eviten duplicidades e indeterminaciones y, finalmente, que exista un organismo que unifique criterios y actitudes de las autoridades del nivel o escalón inferior.

La Escuela de Economía y Ciencias Políticas de la capital británica cuestiona seriamente la aplicabilidad de los logros londinenses, incluso a otras grandes agrupaciones urbanas del Reino Unido. Aquellas realizaciones concretas son válidas y eficaces para Londres.

Las grandes áreas urbanas presentan tales problemas para su gobierno que es comprensible la tentación de separarlas del régimen local y atribuir su enfoque y solución a un Ministerio especial del Gobierno central. Sin embargo, nuestra opinión es totalmente contraria a esta modalidad, porque la Vida local, aun en las grandes ciudades, tiene una especial calidad humana, de proximidad familiar, con diarias dificultades comunes, que parecen incompatibles con el gobierno «desde arriba». Si esas grandes ciudades han de ser regidas por organismos locales que tengan eficacia y representatividad, no es admisible, en principio, ninguna de las dos soluciones extremas siguientes: *a)* fragmentar el área en muchas unidades totalmente independientes, o *b)* eliminar todas esas unidades y establecer una sola autoridad general. Siempre ha de llegarse, total o parcialmente, a un sistema de autoridades de régimen local, de carácter estatal o mixtas, que en su base tenga organismos que traten directamente los problemas de detalle de las áreas concretas y en lo alto una autoridad común, estratégica, coordinadora y planificadora del conjunto.

Viniendo a nuestras realidades más similares, las de Madrid y Barcelona, reconoce la Exposición de Motivos de la Ley Especial para la capital que el sistema de doble escalón permite más fácilmente que el de único escalón obviar las dificultades de toda centralización excesiva, y que si bien en Madrid, y antes en Barcelona, se ha optado por el mantenimiento de un solo escalón de autoridad local, se sientan los principios para iniciar una política de descentralización administrativa que permita pasar, en su día, al otro sistema, si las necesidades lo requieren.

Estamos seguros de la cautela del legislador español ante el señuelo de la mera imitación de soluciones extranjeras. En la Exposición

de Motivos de la Ley Especial de Barcelona expresamente se previene contra este error. Después de mencionar que los problemas de las grandes ciudades presentan problemas peculiares que han de tener un tratamiento diferenciado, se dice:

«Puede pensarse que hoy tenemos la fortuna de contar con la experiencia de lo hecho en otros países, pero nada más erróneo—y de ello ofrece abundantes ejemplos la historia patria—que el puro y simple trasplante de instituciones nacidas en otros países, aunque su civilización sea muy afín a la nuestra. Ha sido preciso, pues, estructurar el régimen especial atendiendo más al peculiar talante y modo de ser de nuestra gran urbe que a patrones importados, por mucha que haya sido su eficacia en otros climas. En suma, para los problemas españoles se han buscado soluciones españolas».

Este es el camino si llega el caso. Entonces es cuando paradójicamente habremos «trasplantado» de verdad el sistema de Londres, que —como toda reforma en la Gran Bretaña—se ha llevado a cabo teniendo en cuenta las particularidades de las Islas y de sus gentes, y además todas las específicas circunstancias de la fascinante individualidad que es Londres. Siguiendo esa directriz aplicada a nuestras circunstancias y guiándonos como punto de contraste por esa y otras experiencias ajenas, podremos dar a nuestras grandes ciudades y a sus áreas metropolitanas un sistema de gobierno local ágil, eficaz y representativo que pueda compararse sin demérito alguno con el del Gran Londres, y del que hemos intentado dar la visión.

### III. BIBLIOGRAFIA

#### A) Sobre el régimen local británico.

Informes de:

- Barlow Commission on the Distribution of the Industrial Population, 1940.
- Royal Commission on Local Government in Wales, 1962.
- Inquiry into the Impact of Rates on Households, 1965.
- Committee on the Management of Local Government, 1967.
- Committee on the Staffing of Local Government, 1967.
- Committee on Local Authority and Allied Personal Social Services, 1968.
- Royal Commission on Local Government in England, 1969.
- Royal Commission on Local Government in Scotland, 1969.
- People and Planning (Skeffington Report), 1969.

## Folletos:

- *The Finance of Local Government* (publicado por The Conservative Political Centre, 1961).
- *Local Government in Britain* (publicado por H. M. S. O., 1965).

## Obras:

- *Local Government in England and Wales*, por W. E. Jackson, cuarta edición publicada por Penguin Books, 1966.
- *The machinery of Local Government*, por R. M. Jackson, publicado por MacMillan and Company Ltd., Londres, reimpresión de la segunda edición, 1967.

## B) Sobre el «Greater London».

- G. L. G.: *Greater London Development Plan, Preliminary Report*, octubre 1966.
- *Housing and the Greater London Council*, 1967.
  - *Management and Personnel services in the G. L. C.*
  - *Traffic Management in London*, 1965-66.
  - *Greater London Services*, 1967-68.
- BLOCK, G.: *Greater London Government* (Conservative Political Centre, Local Government Series, núm. 11, 1964).
- CENTRE FOR URBAN STUDIES, London: *London, aspects of change*, Macgibbon and Kee, 1964.
- DAVIES, E.: *Transport in Greater London* (Greater London Papers, número 6).
- HALL, P.: *London 2000; London 1964*.
- JACKSON, W. E.: *Achievement: A short history of the L. C. C.* (Longmans, 1965).
- ROBSON, W. A.: *The heart of Greater London* (Greater London Papers, núm. 9).
- SELF, P.: *Town Planning in Greater London* (Greater London Papers, núm. 7).
- SHARPE, L. J.: *A Metropolis votes; the London C. C. elections of 1961* (Greater London Papers, núm. 8).
- *Research in Local Government.—The Role of the Research and Information Unit of the G. L. C.* (Greater London Papers, núm. 10).
- SMALLWOOD, F.: *Greater London, the Politics of Metropolitan Reform* (Bobbs-Merrill Co. Inc., 1965).
- H. M. S. O.: *Royal Commission on Local Government in Greater London*, 1960.
- *The Corporation of the City of London* (Central Office of Information, mayo 1965).
  - *The Housing Role of the GLC with in London*, 1967.
- ASSOCIATION OF MUNICIPAL CORPORATIONS: *Local Government in London* (A. M. C., London).
- DENNISON, D. V.: *Health, Welfare and Democracy in Greater London* (Greater London Papers, núm. 5).
- H. M. S. O.: *The lessons of the London Government Reforms*, 1968.